

Wijzer Kijken

Schadelijkheid, geschiktheid en kennisbevordering bij het gebruik van audiovisuele producten door jeugdigen

Advies Commissie Jeugd, Geweld en Media

Anne Lize van der Stoel (voorzitter)
Nico van Eijk
Duco Hoogland
Els van Noorduynd
Mir Wermuth

November 2005

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	3
<i>Samenvatting</i>	5
<i>1. Inleiding</i>	9
1.1 Opdracht	9
1.2 Werkwijze van de commissie	10
1.3 Consultatie betrokkenen	10
1.4 Expert opinions	12
<i>2. Schadelijkheid, geschiktheid en kennisbevordering</i>	17
2.1 Schadelijkheid	18
2.2 Geschiktheid	23
2.3 Kennisbevordering	24
2.4. Juridische aspecten	27
<i>Bijlagen</i>	29
A: Samenstelling commissie	30
B: Deelnemers hoorzittingen	31
C: Expert opinion Prof. Dr. P. M. Valkenburg	32
D: Expert opinion Mr. dr. T. Schiphof	50

Samenvatting

Aan de commissie Jeugd, Geweld en Media is de vraag voorgelegd hoe betrokken partijen hun onderscheiden verantwoordelijkheden om schadelijkheid voor jeugd van het media-aanbod in ons land te voorkomen, beter waar kunnen maken.

Het gaat hier om een problematiek die als gevolg van sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen nog volop in beweging is. Veranderd gebruikersgedrag en de opkomst van nieuwe gebruiksmogelijkheden zoals het internet doen nieuwe vragen ontstaan over de wijze waarop met de eventuele schadelijkheid van audiovisuele producten moet worden omgegaan en wat daarbij de verantwoordelijkheden zijn van betrokken partijen.

De commissie ziet het onderscheid tussen schadelijkheid en geschiktheid, en de noodzaak tot afdoende kennisbevordering als de kern van de problematiek. De commissie stelt vast, dat waar er enerzijds vanuit een wettelijke verplichting om schadelijkheid te voorkomen, een stelsel is ingericht om informatie te geven over mogelijke risico's op schade, er anderzijds een nadrukkelijke behoefte is aan informatie over de geschiktheid van producties. De commissie meent dat aan deze behoefte beter gehoor gegeven moet worden.

Schadelijkheid

De commissie ziet geen aanleiding om het huidige classificatiesysteem zoals is geïntroduceerd en gehandhaafd door het NICAM wezenlijk ter discussie te stellen. Daar is het nog te vroeg voor en de ervaringen met het NICAM zijn overwegend positief. Dit neemt niet weg dat de commissie een aantal structurele dan wel inhoudelijke aanpassingen voorstelt:

- Het draagvlak van het NICAM dient verder te worden vergroot. De relevante bedrijfstakken dienen zich sectorbreed bij het NICAM aan te sluiten. Het NICAM dient te beschikken over een effectieve handhaving en sanctionering. Een en ander is in lijn met de voorgenomen wijzigingen van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen;
- In het bestuur van het NICAM dienen – naast de voorzitter – ook enige onafhankelijke leden zitting te hebben. Dit doet meer recht aan het algemeen belang dat ten grondslag ligt aan de regulering van schadelijkheid in de audiovisuele sector;
- de kwaliteitscontrole op het werk van het NICAM kan intern en extern verbeterd worden. Hiertoe worden overigens al diverse maatregelen genomen, zoals ten aanzien van de scholing van codeurs;

- de inhoud en toepassing van de Kijkwijzer moet kunnen meegroeien met de ontwikkelingen in de media en deze actief monitoren (zoals bijvoorbeeld de muziekclipcultuur). In dit verband verdient het overweging om structureel een leeftijdscategorie voor negen jaar in te voeren.
- Nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bieden ruimere mogelijkheden om informatie ter beschikking te stellen aan gebruikers. Draggers kunnen meer informatie bevatten over de Kijkwijzer, en informatie over de classificatie kan interactief beschikbaar zijn.

De commissie meent dat het NICAM een goede basis biedt voor verdere regulering en toezicht in de sector. Versplintering van initiatieven op dit terrein dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Voor wat betreft de betrokkenheid van de overheid, is de commissie de opvatting toegedaan dat het in ieder geval nog te vroeg is om zich terug te trekken als deelnemende partij in de financiering van het NICAM. Het algemeen belang dat gemoeid is met een goed classificatiesysteem, brengt met zich mee dat de overheid haar huidige betrokkenheid continueert.

Het NICAM moet naar de mening van de commissie een redelijke termijn krijgen om zich verder te ontwikkelen langs de hiervoor (en hierna) uitgezette lijnen. Afhankelijk van de resultaten zal daarna opnieuw moeten worden bezien of met het bestaande systeem kan worden volstaan. De commissie meent dat, gezien ontwikkelingen als het in ontwikkeling zijnde mediabeleid, de herziening van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen, de introductie van digitale televisie in Nederland en het zich steeds verder toenemende aanbod in de mobiele sector en op internet, over drie jaar een goed moment voor een nieuwe evaluatie is aangebroken.

Geschiktheid

De commissie constateert dat - wellicht mede als gevolg van de informatie over schadelijkheid - er een grote behoefte is aan informatie over de geschiktheid van audiovisuele producten. Dit kwam ook duidelijk naar voren tijdens de door de commissie gehouden hoorzittingen. Echter, dergelijke informatie is schaars. Bij geschiktheid gaat het om een veel positievere boodschap dan bij waarschuwing over mogelijke schadelijkheid, en juist dat positieve mag binnen het thema jeugd en media wel meer benadrukt worden.

De commissie bepleit dan ook nader de mogelijkheden te bezien tot het (onder verantwoordelijkheid van het NICAM) opzetten van een informatiesysteem voor geschiktheidsinformatie met betrekking tot audiovisuele producten of alternatieven daarvoor. Met name de aanbodzijde heeft een belangrijke verantwoordelijkheid hierin. Dergelijke informatie biedt niet alleen de consument de mogelijkheid een afgewogen keuze te maken, het stelt de producent of distributeur tevens in staat zich te onderscheiden als kwaliteitsproducent die vertrouwd is met maatschappelijk ondernemen.

Kennisbevordering

De commissie concludeert dat er een grote behoefte is aan bruikbare informatie bij kinderen zelf, bij ouders en bij opvoeders in het onderwijs en in de welzijnssector. De bestaande informatievoorziening is sterk gefragmenteerd. Ook is het de vraag of de informatie wel de relevante doelgroep bereikt.

Kinderen moeten verder gestimuleerd worden in het weerbaar worden in hun mediagedrag. Ouders spelen hierin een belangrijke rol en dienen hierop te worden aangesproken. Mediacoches op school zoals deze zijn voorgesteld door de Raad voor Cultuur, maar ook consultatiebureaus, jeugdzorg en/of ouder-kind centra moeten hiervoor worden ingezet. De in het onderwijs en de welzijnssector actieve professionele opvoeders zijn onmisbare schakels bij het bevorderen van 'mediawijsheid'. Hun kennis en bewustzijn op het terrein van media moet verder worden bevorderd.

Ook de producenten en distributeurs kunnen bijdragen aan kennisbevordering door het verstrekken van betere productinformatie en aanpassing van hun dienstverlening. Zo moeten Internet Service Providers meer aandacht hebben voor de mogelijkheden tot filtering.

Ten behoeve van kennisbevordering dient vooral gebruik gemaakt te worden van bestaande structuren. Het NICAM speelt hier logischerwijs een belangrijke rol in. Het NICAM zou dan ook haar activiteiten als aanspreekpunt voor ontwikkelingen op het terrein van jeugd, geweld en media verder moeten uitbouwen om zo bij te dragen aan de algemene kennisontwikkeling;

Het is de commissie opgevallen dat er geen structureel onafhankelijk onderzoek plaatsheeft naar de vraagstukken waarop dit advies betrekking heeft. De commissie beveelt aan onderzoek te initiëren en te ondersteunen.

De overheid dient naar de mening van de commissie nog meer dan voorheen haar eigen verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de onderzochte problematiek. Enerzijds dient de betrokkenheid een meer proactief karakter te hebben, anderzijds geeft de commissie aan dat coördinatie daarbij noodzakelijk is. Het meest betrokken vakministerie (OCW) zou daarbij sturend moeten zijn.

Juridische aspecten

De aanbevelingen van de commissie laten zich implementeren zonder dat daarvoor aanpassing van regelgeving noodzakelijk is. Wel wordt nog de aandacht gevraagd met betrekking tot een aantal generieke reguleringsvraagstukken, zoals de consequenties van convergentie in de communicatiesector, en ontwikkelingen op het gebied van zelf/co-regulering. Verder ziet de commissie vooralsnog geen reden om artikel 240a Wetboek van Strafrecht te schrappen of aan te passen.

1. Inleiding

In Nederland is na de afschaffing van de filmkeuring een nieuw stelsel voor de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke audiovisuele producten ingericht. Dit stelsel omvat als belangrijkste kern de oprichting van het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM), dat een instrument heeft ontwikkeld, de Kijkwijzer, om informatie over mogelijke schadelijkheid van audiovisuele producten te geven. Het nieuwe stelsel is uitgebreid geëvalueerd en eind 2003 heeft het kabinet een standpunt met verbeterpunten aan de Tweede Kamer uitgebracht¹.

In diverse media en in de Tweede Kamer is kritiek geuit op het functioneren van het NICAM en de Kijkwijzer; foute classificaties en verkeerde uitzendtijdstippen zetten ouders op het verkeerde been en sancties voor overtredingen zijn te soepel. Het gebrek aan betrokkenheid van de ouders in het systeem van geconditioneerde zelfregulering werd veroordeeld en er werden vraagtekens gesteld bij de betrokkenheid van de overheid bij het NICAM op de langere termijn. Dit heeft de staatssecretarissen mevrouw Van der Laan van Cultuur en Media en mevrouw Ross-van Dorp van VWS doen besluiten advies te vragen aan een in te stellen commissie.

1.1 Opdracht

De commissie Jeugd, Geweld en Media is gevraagd antwoord te bieden op de volgende hoofdvraag²:

Hoe kunnen betrokken partijen hun onderscheiden verantwoordelijkheden om schadelijkheid voor jeugd van het mediaanbod in ons land te voorkomen beter waarmaken (jeugd, ouders, media, producenten en verspreiders van mediaproducten, voorzieningen voor jeugd en ouders, scholen, en de overheid)?

Daarbij werden de volgende specifieke vragen voorgelegd:

Welke bijdrage kunnen producenten en verspreiders van mediaproducten, jeugdigen, ouders, media, scholen en voorzieningen voor ouders en jeugd in ons land leveren om schadelijkheid voor jeugd te voorkomen?

Welke stappen zijn effectief en voor deze partijen uitvoerbaar?

Wat betekent dit voor de verantwoordelijkheid van de overheid?

Welke voor ons land relevante antwoorden op deze vragen geven andere landen?

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 326, nr.1

² Instellingsbesluit dd. 3 oktober 2005/Nr. MLB/M/2005/42.910, Stcrt. 2005, nr 197, dd. 11/10/2005, p. 10.

De opdracht luidt tevens dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar moeten zijn voor betrokken partijen en daarnaast ook passen bij de uitgangspunten van modern bestuur³.

Gedurende haar werkzaamheden heeft de commissie op basis van nader onderzoek, hoorzittingen en eigen waarneming de vraagstelling kunnen inkaderen tot de vraagstukken die haar inziens centraal staan. Deze nadere inkadering is terug te vinden in de analyse (hoofdstuk 2) en de aanbevelingen.

1.2 Werkwijze van de commissie

De commissie is tien keer bij elkaar geweest met de bedoeling zich zo breed mogelijk te informeren over de onderwerpen, visies en ervaringen die spelen bij het thema jeugd, geweld en media. Hiertoe heeft zij betrokken partijen actief benaderd en in de Staatscourant een algemene oproep gedaan om de commissie van standpunten en informatie te voorzien. Als vervolg hierop is een tweetal hoorzittingen georganiseerd.

Daarnaast heeft de commissie, ter aanvulling op de beschikbare literatuur en overige informatie, twee deskundigen gevraagd om een 'expert opinion' te schrijven over de gedragswetenschappelijke en juridische aspecten van de problematiek waarover de commissie dient te adviseren.

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretaris (Josephine Dries, TNO).

1.3 Consultatie betrokkenen

Op 22 juni en 13 juli zijn in de hoorzittingen met een breed scala aan partijen gesprekken gevoerd. Er is van gedachten gewisseld met het NICAM, professionals uit het jeugd- en mediaveld, deskundigen uit de internetsector en opvoeders. De commissie wil hier nogmaals de betrokkenen bedanken voor hun deelname, kennis en kunde, hetgeen heeft bijgedragen aan de inhoud van dit advies. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de partijen die hebben deelgenomen aan de hoorzittingen.

In gesprek met een ruim aantal vertegenwoordigers van het NICAM zijn de volgende onderwerpen aan de orde geweest:

- rol van overheid in geconditioneerde zelfregulering
- evaluatie van het NICAM
- vernieuwing van activiteitsveld NICAM
- NICAM aansluitingsvraagstuk
- maatschappelijk draagvlak van NICAM

³ zie Kabinetsvisie 'Andere overheid' (kamerstukken II, 2003/04, 29 362 nr. 1

- interactie NICAM met ouders
- verhouding regulering t.o. commerciële belangen
- loyaliteit van NICAM aangeslotenen
- praktische problemen rond art. 240a
- onderscheid geschiktheid/schadelijkheid
- opleiding Kijkwijzercodeurs
- geschiktheidsvoorlichting in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen

Met een aantal professionals uit het jeugd- en mediaveld is gesproken over :

- de praktijk van de Kijkwijzer
- rol van ouders en hun belangenbehartiging
- praktijk van zelfregulering
- mogelijkheden voor proactiever handelen
- belang van aanleren van beeldtaal en media-educatie
- rol van branche in media-educatie
- belang van bereiken en betrekken van ouders

Recente ontwikkelingen rondom jeugd en internet zijn besproken met deskundigen die daarmee in hun dagelijks werk direct te maken krijgen. Onderwerpen die aan de orde zijn geweest:

- functioneren van de Kijkwijzer
- toepasbaarheid op nieuwe media
- zelfregulering door jongeren zelf
- traceermogelijkheden van overtreders van internetregels
- (on)mogelijkheden van internet service providers om in te grijpen
- richtlijnen voor jeugdchatsites
- mogelijkheden voor ingrijpen politie/justitie
- initiatieven van voorlichting jongeren en ouders
- mogelijkheden van filters en (gebrek aan) interesse hierin van ouders
- competentieverdeling van ICT taken onder verschillende departementen

In een laatste sessie is met een aantal mensen met praktische ervaring uit de omgeving van de opvoeders gesproken; ouders, onderwijzers, sportactiviteiten.

- aandacht voor media op school
- aansluiten van Kijkwijzer op nieuwe media
- toepassing van Kijkwijzer-icoontjes door jongeren zelf
- betrokkenheid onderwijs bij media-educatie
- bereiken van (allochtone) ouders
- initiatieven/rol onderwijsorganisaties

Om direct met jongeren en ouders in contact te komen is er voorts in het forum van Ouders Online (www.oudersonline.nl) door de commissie een discussie geïnitieerd en heeft de commissie in een aparte bijeenkomst gesproken met enkele jongeren van sportvereniging AV'23. Beide activiteiten bevestigden grotendeels de inzichten die werden verkregen via de hoorzittingen.

1.4 Expert opinions

Op basis van hun persoonlijke deskundigheid met betrekking tot de materie, zijn Prof. Dr. P. Valkenburg, hoogleraar Kind en Media aan de Universiteit van Amsterdam en Mr. Dr. Tj. Schiphof, jurist, werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, gevraagd om een 'expert opinion' te schrijven (zie bijlage C en D). Hierin geven zij hun visie op de ontwikkelingen en knelpunten rondom jeugd, geweld en media vanuit respectievelijk een gedragswetenschappelijk en een juridisch oogpunt.

Schadelijke Media en Weerbare Jeugd: Een Beleidsvisie 2005-2010

Patti Valkenburg, hoogleraar Kind en Media aan de Universiteit van Amsterdam, analyseert allereerst een aantal knelpunten in het medialandschap van kinderen die de kans op schadelijke media-effecten vergroten. Deze knelpunten kunnen een rechtvaardiging vormen om beleid ten aanzien van kinderen en schadelijk media-aanbod te herzien. Het gaat om zes knelpunten, te weten:

- Toenemende commercialisering van het media-aanbod
- Toenemend gebruik van media voor sociale interactie
- Verhoogd gebruik van media ter definiëring van de persoonlijke identiteit
- Verhoogde privacy van kinderen in hun mediagebruik
- Toegenomen vermenging van fictie en realiteit in digitale media
- Groeiende 'multitasking' onder kinderen

Valkenburg bespreekt de gevolgen van deze knelpunten voor vier partijen die zich met de bescherming en/of het weerbaar maken van kinderen tegen schadelijk media-aanbod bezighouden: ouders, het onderwijs, de audiovisuele branche (via het NICAM) en de overheid. Elk van deze partijen heeft hierin een unieke en onmisbare verantwoordelijkheid.

Ouders, als eerstverantwoordelijken voor mediaopvoeding, stuiten op kennisproblemen bij de uitvoering van hun rol als 'poortwachter' van de informatie en communicatie die op hun kinderen afkomt. Verschillende studies wijzen uit dat ouders minder kennis hebben van nieuwe media dan hun kinderen. Ouders hebben sterke behoefte aan informatie over mediaopvoeding en de invloed van media op de ontwikkeling van hun kinderen.

Het onderwijs wordt al jarenlang een belangrijke verantwoordelijkheid toegekend in het weerbaar maken van de jeugd tegen schadelijke media-invloeden. Initiatieven op het terrein van media-educatie blijken echter zonder continuïteit en weinig effectief. Valkenburg sluit zich aan bij het recente advies van de Raad voor Cultuur⁴ over mediawijsheid. In dit advies pleit de Raad voor een integratie van media-educatie in bestaande vakken in het onderwijs en voor de benoeming van getrainde mediacoaches om scholen hierin te begeleiden.

De audiovisuele branche neemt volgens Valkenburg haar verantwoordelijkheid door samen met de overheid deel te nemen in het NICAM en door de toepassing van Kijkwijzer. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat Kijkwijzer, in vergelijking met systemen in andere landen, een goed en veelbelovend classificatiesysteem is. Dit neemt niet weg dat Valkenburg enige kanttekeningen plaatst bij Kijkwijzer. De belangrijkste hiervan is dat zelfregulering volgens Valkenburg niet werkt zonder controle van bovenaf. Zij pleit ervoor dat de overheid zich in geen geval terugtrekt uit het NICAM.

De overheid dient voorwaardenscheppend op te treden ten opzichte van de drie eerder genoemde partijen (ouders, onderwijs, en de audiovisuele branche). Valkenburg signaleert echter dat het beleid van de overheid ten aanzien van jeugd en schadelijk media-aanbod zich kenmerkt door terughoudendheid en ambivalentie. Politieke aandacht voor het onderwerp komt gewoonlijk pas op gang als de pers aandacht besteedt aan incidenten. De verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van schadelijk media-aanbod is verdeeld over vier ministeries: OCW, VWS, EZ en Justitie. Subsidies worden op ad-hoc basis verleend en de criteria waaraan nieuwe initiatieven moeten voldoen, zijn niet transparant.

Volgens Valkenburg heeft de overheid een duidelijke zorgplicht op het gebied van jeugd en media. Een samenleving, waarin door het wegvallen van vanzelfsprekendheden de ontwikkeling van een identiteit een kwestie van keuze is, vraagt om extra investeringen van de overheid. De investeringen zouden gerealiseerd moeten worden door projecten te financieren met duidelijke doelstellingen die vallen binnen drie beleidsterreinen: (a) informatie en voorlichting over de media aan ouders, (b) de structurele implementatie van media-educatie binnen het onderwijs, en (c) de bescherming tegen schadelijkheid van media-aanbod via een classificatiesysteem.

Valkenburg eindigt met een aantal aanbevelingen. Allereerst is er beleid nodig om ouders structureel te voorzien van informatie over media en mediaopvoeding. Daarnaast moet media-educatie in het onderwijscurriculum geïntegreerd worden zoals geadviseerd door de Raad voor Cultuur. Ten slotte moet de overheid zich in geen geval terugtrekken uit het NICAM omdat co-regulering, in tegenstelling tot volledige zelfregulering, een noodzakelijke voorwaarde is voor een betrouwbaar

⁴ Raad voor Cultuur, Mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap, Den Haag, juli 2005.

classificatiesysteem. Tot slot acht zij een evaluatie nodig van de afstemming en doelstelling van bestaande en vooral toekomstige projecten op het gebied van jeugd en media. Deze evaluatie moet gebaseerd op een door de overheid te ontwikkelen visie op de bescherming en het mediawijs maken van kinderen in een sterk gemedialiseerde samenleving.

Jeugd, geweld en media – position paper juridische aspecten

Tjeerd Schiphof heeft de commissie geadviseerd over de juridische marges voor verbetering van de bescherming van jeugd tegen geweldsinhouden. Hij onderscheidt hier drie juridisch relevante partijen: de overheid, de producenten en distributeurs van content, en consumenten ofwel kinderen en ouders. De grootste mogelijkheden liggen bij de overheid, de andere partijen hebben slechts mondjesmaat juridisch relevante instrumenten om bescherming toe te passen.

De juridische marges van de overheid zijn voornamelijk in de grondwet en in internationale verdragen te vinden. Schiphof noemt de zorgplicht van de overheid om jeugdigen te beschermen voortvloeiend uit het Verdrag inzake de rechten van het kind. Ouders worden hierin primair verantwoordelijk gehouden voor de ontwikkeling en opvoeding van hun kind. Daarnaast is de informatievrijheid belangrijk, niet alleen die van het kind, maar ook die van de producenten en distributeurs. Hier speelt artikel 7 van de Nederlandse Grondwet een belangrijke rol. Het is de overheid niet toegestaan om 'voorafgaand toezicht' te houden op programma's. Leeftijdsclassificaties en bijbehorende uitzendtijden zijn hier bij een ruime interpretatie van 'voorafgaand toezicht' onder te brengen. Het onderbrengen van het toezicht bij een private instelling, het NICAM, zou dit probleem kunnen ondervangen. Echter recente jurisprudentie heeft hieromtrent vragen opgeroepen. De zaak Tintel/STIC geeft aan dat mogelijk het NICAM, een zelfreguleringsorgaan, door de rechter als bestuursorgaan wordt aangemerkt en de overheid kan worden beschuldigd van het uitbesteden van taken (vooraf toezicht houden op producties) die haar zelf niet zijn toegestaan. Artikel 7 wordt echter als verouderd beschouwd en een herformulering wordt verwacht.

Schiphof geeft aan dat het huidige systeem van geconditioneerde zelfregulering in feite een eufemisme is voor min of meer gedwongen zelfregulering. Voor omroepen lijkt dit inderdaad zo te werken, maar voor de verhuur- en verkoopsector is er geen sprake van dwang en is het de vraag of een aansluitplicht in verhouding staat tot het maatschappelijk nut, en proportioneel gerechtvaardigd kan worden.

Het aanbieden van schadelijk materiaal aan minderjarigen wordt in art. 240a van het Wetboek van strafrecht strafbaar gesteld. Er zijn echter geen gevallen van vervolging bekend: het artikel is slapende, er is sprake van symboolwetgeving. De toepasselijkheid van dit artikel geldt alleen voor de bioscopen en bij verkoop/verhuur omdat bij vertoning op televisie of het beschikbaar stellen via internet in de fysieke wereld geen direct contact bestaat tussen de aanbieder en de jongere.

Schiphof beveelt aan van dit artikel een klachtdelict te maken, zodat vervolging alleen mogelijk is als ouders een klacht indienen.

Uitbreiding van art. 240a naar internet zou disproportioneel zijn; een veel grotere groep gebruikers dan zij die beschermd dienen te worden zouden hinder hebben van het verbod op verspreiding. Het accent ligt volgens Schiphof dan ook terecht op 'user empowerment' door middel van het gebruik van filtersoftware en -diensten, beoordelingssystemen, kwaliteitskeuren en zelfkeuringen en -keurmerken.

2. Schadelijkheid, geschiktheid en kennisbevordering

De commissie stelt, niet alleen op basis van eigen waarneming maar ook ontleend aan geraadpleegde literatuur en deskundigen, vast dat het thema jeugd, geweld en media en de vraag of er meer kan gebeuren om mogelijke *schadelijkheid* van het media-aanbod te voorkomen volop in beweging is. Met name de snel toenemende mogelijkheden om audiovisueel materiaal te verspreiden vragen om continue flexibiliteit van de partijen die zich met dit thema bezighouden. Daarnaast doen zich verschillende sociaal-culturele ontwikkelingen voor: zo is het mediagebruik van kinderen en jongeren de laatste jaren sterk veranderd. Nieuwe toepassingen als internet, chat, msn en sms zijn snel geïntegreerd geraakt in hun dagelijks leven. De redenen voor het gebruik van media zijn echter niet zo (snel) veranderd: het gaat nog steeds om informatie, ontspanning en vooral om communicatie. Deze nieuwe mediaplatforms brengen wel implicaties met zich mee voor waar en wanneer het gebruik plaatsvindt, consumptiepatronen, identiteits- en groepsvorming en de privacy van mediagebruik van en door jeugd.

De commissie is zich er van bewust dat schadelijkheid van audiovisuele inhoud permanent onderwerp is van onderzoek en bovenal van discussie. Eenduidige opvattingen zijn er niet, schadelijkheid is deels een subjectieve ervaring, maar dat hoeft niet in de weg te staan dat er gemeenschappelijke uitgangspunten zijn. Schadelijkheid lijkt zich te bevinden tussen de twee uiteinden van een breed spectrum met aan de ene kant daadwerkelijk maatschappelijke ontsporing door het vertonen van crimineel gedrag, en aan de andere kant het imiteren van geweldselementen. Hiertussen ligt een grijs gebied waar ouders of andere opvoeders eigen grenzen trekken (of behoren te trekken) ten aanzien van wat zij schadelijk achten of niet.

Een ander element, waaraan de commissie hecht, is het gegeven dat schadelijkheid ook staat in relatie tot kwetsbaarheid/ontvankelijkheid. Deze kwetsbaarheid/ontvankelijkheid - veelal bepaald door diverse sociaal-culturele factoren - heeft in voorkomende gevallen een individueel of groeps karakter.

Naast schadelijkheid, constateert de commissie veel aandacht voor het criterium van *geschiktheid*. Bij geschiktheid gaat het onder meer om de vraag of een audiovisueel product bij een bepaalde doelgroep past in termen van intellectueel vermogen, type humor, complexiteit van plot en verhaallijn en dergelijke. Bij computerspelletjes gaat het bijvoorbeeld om motorische vaardigheden als snelheid en leesvaardigheid. Een film die is geclassificeerd voor alle leeftijden kan volledig ongeschikt zijn voor jonge kijkers, omdat het verhaal te ingewikkeld is of zij de humor nog niet kunnen begrijpen. Een eventueel geschiktheidslabel geeft in feite een positieve boodschap mee aan de consument over mogelijke wenselijke effecten van een product. In de praktijk blijkt echter dat geschiktheid en schadelijkheid regelmatig met elkaar

verward worden. Dit kan leiden tot verkeerde indrukken en teleurstelling. Zowel ten aanzien van schadelijkheid en geschiktheid, ziet de commissie de bijzondere betekenis van *kennisbevordering*. Relevante informatie is essentieel om tot een afgewogen oordeel te komen bij jeugdigen als afnemers en bij hen die deze jeugdigen begeleiden in hun keuzes daarbij. Bij kennisbevordering staat niet uitsluitend (of juist niet) het eenzijdig ter beschikking stellen van informatie centraal, maar het te bereiken effect.

Gezien de breedte van het onderwerp jeugd, geweld en media heeft de commissie keuzes gemaakt in haar advies. Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen schadelijkheid en geschiktheid en het gebrek aan kennis wat hierover bij met name ouders, opvoeders en de jeugd bestaat, zijn door de commissie als de kern van de problematiek gedefinieerd. De commissie heeft er dan ook voor gekozen het advies rond deze drie onderwerpen - schadelijkheid, geschiktheid en kennisbevordering - te concentreren. Afzonderlijk zal nog kort worden stil gestaan bij de vraag of er directe juridische implicaties verbonden zijn aan het advies van de commissie.

2.1 Schadelijkheid

Het NICAM is sinds 1999 in Nederland verantwoordelijk voor het classificatiesysteem 'Kijkwijzer' dat wordt gebruikt om bioscoop- en videofilms, DVD's, televisieprogramma's en sinds kort ook mobiele telefoondiensten te voorzien van informatie over hun mogelijke schadelijkheid voor de jeugd. Het systeem is dus relatief jong en opereert in een snel veranderende omgeving. De wettelijke inbedding van het NICAM, maar ook de wijze waarop haar activiteiten zijn vorm gegeven, hebben er toe bijgedragen dat het NICAM de belangrijkste partij is voor wat betreft de regulering van de schadelijkheid van audiovisuele producten. In de Kijkwijzer van het NICAM worden zes type media-inhoud onderscheiden die mogelijk schadelijk zijn:

1. geweld
2. angstaanjagendheid
3. seksualiteit
4. drugs- en alcoholmisbruik
5. discriminatie
6. grof taalgebruik.

Het stelsel van bescherming van jeugd voor audiovisuele inhoud is ingericht op de mogelijke schadelijkheid van audiovisuele producten. Kijkwijzer geeft leeftijdclassificaties (alle leeftijden (AL), 6, 12 of 16 jaar) aan producten die door middel van inhoudsclassificaties (icoontjes voor geweld, seks, drugs, taalgebruik en angst) verduidelijkt worden. De classificaties komen tot stand doordat codeurs van producenten of distributeurs een vragenlijst met zestig vragen over het betreffende product invullen waarna bij het NICAM een classificatie wordt vastgesteld. Het systeem wordt financieel en beleidsmatig onderhouden door de overheid en de

verschillende audiovisuele branches samen, en kan daarom ook wel een systeem van geconditioneerde zelfregulering worden genoemd.

De commissie ziet vooralsnog geen reden om niet uit te gaan van de door het NICAM gehanteerde inkadering van het begrip schadelijkheid, waarbij schadelijkheid is gedefinieerd als 'angstig reageren', 'afstompen' en 'zelf gewelddadig gedrag vertonen'⁵. Dit geldt vooral binnen het inhoudstype 'geweld'. Natuurlijk gaat het bij het type media-inhoud 'angstaanjagendheid' vooral om schadelijkheid door angst in het dagelijks leven en nachtmerries. Voor de drie typen 'discriminatie', 'drugs' en 'grof taalgebruik' wordt het 'als gewoon gaan zien' en 'kopieergedrag' als mogelijk schadelijk gesteld. Over schadelijkheid van seks in producties is onvoldoende bekend. Er wordt echter overal ter wereld op geclassificeerd. Ouders, en met hen de initiatiefnemers van classificatiesystemen, vinden het onwenselijk om kinderen al te jong naar seks te laten kijken. Voor Nederlandse ouders bleek dit ook uit de consumentonderzoeken die voorafgaand aan het ontwerpen van de Kijkwijzer zijn gedaan⁶.

Een belangrijke reden waarom de commissie geen directe aanleiding ziet om het huidige classificatiesysteem wezenlijk ter discussie te stellen, is gelegen in het feit dat het systeem nog te kort in werking is en het gegeven dat de bevindingen tot op heden grotendeels positief zijn. Dit neemt niet weg dat een systeem waarmee geïnformeerd wordt over risico's op schadelijkheid op haar juiste waarde moet worden geschat. Ten eerste is een volledig sluitend systeem vrijwel onmogelijk te realiseren; hier kan en moet dus ook niet naar gestreefd worden. Ten tweede moet het systeem dusdanig worden ingericht dat geen enkele doelgroep van informatie wordt uitgesloten. Het systeem moet dus herkenbaar en bereikbaar voor iedereen zijn. Zonder af te willen dingen op het belang van bescherming van jeugd voor mogelijk schadelijke media-inhoud, realiseert de commissie zich overigens dat het uiteindelijk gaat om het uitsluiten van een mogelijk risico dat een - vaak toch al kwetsbare groep - loopt. Het is daarom tenslotte ook belangrijk dat de groepen die minder risico's lopen, niet teveel begrensd worden in hun mediagebruik. Er zullen dus altijd incidenten blijven voorkomen en fouten worden gemaakt. Het is evenwel zaak om het huidige stelsel zodanig flexibel en alert te houden dat dergelijke fouten en incidenten door adequate aanpassingen zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen.

De commissie meent dat het bestaande systeem verder kan worden versterkt en stelt een aantal structurele dan wel inhoudelijke aanpassingen voor:

⁵ Valkenburg, P., Beentjes, H., Nikken, P. & Tan, E. (2004). Kijkwijzer 1.2: Een verantwoording. NICAM. (te downloaden via www.kijkwijzer.nl)

⁶ Valkenburg, P.M. (1997). *Vierkante ogen: opgroeien met TV en PC*. Amsterdam: Balans

Draagvlak NICAM

Met het NICAM is de commissie van mening dat er weliswaar een goede samenwerking met de marktsector bestaat binnen het NICAM, maar wanneer deze om een of andere reden uit elkaar valt, dit ook het einde kan betekenen van een zorgvuldig opgebouwd reguleringssysteem waar grote waarde aan wordt gehecht. Een breed draagvlak is derhalve een 'conditio sine qua non' voor het voortbestaan van het NICAM. De commissie merkt in dit verband op dat in de voorgestelde wijziging voor de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen zelfregulering/co-regulering afhankelijk wordt gemaakt van voldoende sectorparticipatie en effectieve handhaving. De commissie meent dat binnen het NICAM meer aandacht moet zijn voor proactief toezicht en voor handhaving.

Onafhankelijke bestuursleden NICAM

De commissie pleit - gezien het algemeen belang dat gemoeid is met een goed systeem van co-regulering - voor meer onafhankelijke leden in het NICAM bestuur. Het NICAM kent momenteel een onafhankelijke voorzitter van het bestuur en daarnaast een adviesraad, een wetenschapscommissie en een onafhankelijke klachtencommissie. Het contact met gebruikers en de gevolgen van technologische en maatschappelijke veranderingen moeten ook op bestuurlijk niveau zichtbaar worden. Door het aantrekken van enkele onafhankelijke bestuursleden, die niet direct betrokken zijn bij de bedrijfssector maar bijvoorbeeld wel de belangen kunnen behartigen van andere betrokkenen of belanghebbenden, kan adequater inhoud worden gegeven aan het algemeen belang dat aan het NICAM wordt toegekend.

Verbeterde kwaliteitsborging

Het werkprogramma⁷ waarin een aantal verbeterpunten voor het NICAM uit het kabinetsstandpunt van het najaar 2003 zijn opgenomen, kent concrete acties voor kwaliteitscontrole en andere toezichtvormen door het Commissariaat voor de Media. De commissie stelt in aanvulling hierop voor om de interne en externe kwaliteitsborging uit te breiden. Intern door het regelmatig bijscholen en vernieuwen van de codeurs en door steekproefsgewijs coderingen door collega-codeurs te laten controleren. Een externe kwaliteitsborging kan volgens de commissie plaatsvinden door een regelmatige externe validatie van het systeem. Daarnaast is proactieve kwaliteitswaarborging gebaat bij het structureel en regelmatig toezien op de juiste weergave van classificaties op producten in de winkelschappen, in programmagidsen en anderszins.

⁷ Brief van 8 juli 2004 van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer omtrent de beantwoording van vragen AO 18 februari 2004 inzake zelfregulering audiovisuele media (MLB/M/2004/27.616)

Meegroeien toepassing en inhoud van Kijkwijzer

Het is belangrijk dat de inhoud en toepassing van de Kijkwijzer kan meegroeien met de ontwikkelingen in de media. In verband met dit evolutionaire proces wil de commissie twee aandachtspunten benoemen:

Allereerst is de commissie van mening dat het overweging verdient om structureel een extra leeftijdscategorie van negen jaar in te voeren. Het is algemeen bekend dat kinderen vanaf die leeftijd een onderscheid kunnen maken tussen fictie en werkelijkheid. Een categorie '9' voegt dan ook daadwerkelijk iets toe ten aanzien van mogelijk schadelijke producten waarvoor de leeftijdsgrens van zes jaar te laag en die van twaalf jaar te hoog is. De invoering van een dergelijke extra categorie behoeft geen afbreuk te doen aan het systeem als zodanig, omdat de indeling in leeftijdscategorieën als zodanig voldoende duidelijk is. De commissie is zich ervan bewust dat teveel categorieën en symbolen afbreuk doen aan de begrijpelijkheid. Daarnaast vraagt de commissie aandacht voor de ontwikkelingen in de muziekclipcultuur. Mogelijk vraagt dit om aanpassingen in de manier waarop deze producties geïnclassificeerd worden. Het zou wenselijk zijn dat op dit punt nader onderzoek plaats heeft en het NICAM zich beraadt over eventuele actie.

Verbreding Kijkwijzer

Nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bieden ruimere mogelijkheden om informatie ter beschikking te stellen aan gebruikers. De eenvoud en directe vorm van communiceren van de Kijkwijzer met pictogrammen en leeftijdsindicaties is een goede keuze geweest. Tegelijkertijd moeten mogelijkheden om de kijkwijzerinformatie breder in te zetten niet onbenut blijven. De commissie denkt daarbij aan twee aspecten. In de eerste plaats kan de informatie interactief opvraagbaar blijven tijdens het gebruik van een bepaald audiovisueel product. Daarnaast bieden bestaande en nieuwe technologieën de mogelijkheid om achterliggende informatie over de kijkwijzer en schadelijkheid van audiovisuele producten aan de betreffende producten te koppelen. Zo zou voor producties die op DVD worden uitgebracht een 'doorklikmogelijkheid' kunnen worden geïntroduceerd die leidt naar nadere informatie over schadelijkheid, geschiktheid en eventueel andere relevante kenmerken van het product. Ook toekomstige elektronische programmagidsen kunnen deze informatie als toegevoegde waarde meenemen.

Positionering NICAM

In het recente verleden is de keuze gemaakt om het NICAM een belangrijke rol toe te dichten bij de beoordeling van de schadelijkheid van audiovisuele producten. De commissie constateert dat het NICAM haar taken in deze serieus neemt en een belangrijke mate aan autoriteit heeft verworven. Daarmee spreekt de commissie zich als zodanig niet uit over de uiteindelijke toekomstbestendigheid van het NICAM. Zoals al eerder aangegeven is er sprake van een zich snel ontwikkelende omgeving, die ook voor het NICAM menige uitdaging bevat. De commissie is desalniettemin van mening dat het NICAM een goede basis biedt voor de verdere regulering en

toezicht in de sector. Daarom zet de commissie vraagtekens bij het oppakken van sommige vooral inhoudelijke aspecten door alweer nieuwe partijen in het veld, en in het bijzonder voor wat het de overheid betreft. Dit gebeurde onlangs met het opstellen van een richtlijn voor chatsites voor jongeren. De betrokkenheid van Economische Zaken als het coördinerende ICT-departement hierin is weliswaar evident, maar niet ideaal voor de duidelijkheid naar de uiteindelijke doelgroep: jongeren en hun ouders. De commissie zou het logischer vinden wanneer deze problematiek binnen het NICAM wordt gepositioneerd.

De commissie concludeert dat het te vroeg is voor de overheid om zich terug te trekken als deelnemende partij in de financiering van het NICAM.⁸ Het algemeen belang dat gemoeid is met een goed ontwikkeld en flexibel classificatiesysteem dat toekomstbestendig is, brengt met zich mee dat de overheid haar huidige betrokkenheid dient te continueren. Ook de mogelijke wijzigingen in de Europese Televisierichtlijn brengen met zich mee dat de overheid een vinger aan de pols dient te houden. Kortom, overheidsbetrokkenheid is onvermijdelijk. Gezien de aard van de problematiek ligt voor de hand dat het ministerie van OCW daarbij een centrale (coördinerende) rol speelt.

Vanzelfsprekend is de commissie zich er van bewust dat er ook risico's verbonden zijn aan het centraal stellen van het NICAM. De organisatie kan een monopolistisch karakter krijgen en inboeten aan slagkracht, flexibiliteit of alertheid. Zoals gezegd, is het NICAM goed op weg en is er geen directe noodzaak tot het inrichten van nieuwe organisatiestructuren of versplintering. Daar stelt de commissie dus wel tegenover dat bij een verdere toename van de verantwoordelijkheden van het NICAM een hoger niveau van democratische legitimatie noodzakelijk is en de activiteiten van het NICAM kritisch dienen te worden gevolgd en geëvalueerd.

Het NICAM moet naar de mening van de commissie een redelijke termijn krijgen om zich verder te ontwikkelen langs de hiervoor uitgezette lijnen. Afhankelijk van de resultaten zal daarna opnieuw moeten worden bezien of met het bestaande systeem kan worden volstaan. De commissie meent dat, gezien de ontwikkeling rondom de herziening van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen, de introductie van digitale televisie in Nederland, de ontwikkelingen rondom mobiele communicatie en het algemene mediabeleid in Nederland, over drie jaar een goed moment voor een nieuwe evaluatie is aangebroken.

⁸ evenals professor Valkenburg in haar expert opinion, zie bijlage C.

2.2 Geschiktheid

De commissie constateert dat – wellicht mede als gevolg van de informatie over schadelijkheid – er een grote behoefte is aan informatie over de geschiktheid van audiovisuele producten. Dit kwam ook duidelijk naar voren tijdens de door de commissie gehouden hoorzittingen. Echter, dergelijke informatie is schaars. Bij geschiktheid gaat het om een veel positievere boodschap dan bij waarschuwing over mogelijke schadelijkheid, en juist dat positieve mag binnen het thema jeugd en media wel meer benadrukt worden. Geschiktheidsinformatie is als zodanig geen onbekend fenomeen. De commissie is onder meer gewezen op het feit dat in de speelgoedbranche met regelmaat producten - zoals spellen - geschiktheidsinformatie bevatten.

Informatiesysteem voor geschiktheidsinformatie

De commissie pleit voor een informatiesysteem waarbij ook geschiktheidsinformatie ten aanzien van audiovisuele producten beschikbaar is. Een nader onderzoek zou moeten uitwijzen of een dergelijk informatiesysteem (of alternatieven daarvoor) haalbaar is. Deugdelijke geschiktheidsinformatie is in het bijzonder in het belang van de sector. Niet alleen is de consument daardoor beter in staat een afgewogen keuze te maken, het biedt de producent of distributeur tevens de mogelijkheid zich te onderscheiden als een kwaliteitsproducent en een ondernemer die zich bewust is van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De aanbieders kunnen in dit verband individueel initiatieven ontwikkelen, maar naar de mening van de commissie verdient het de voorkeur om te kiezen voor een meer branchebrede benadering. Alleen al vanwege de relatie tussen schadelijkheid en geschiktheid, ligt het voor de hand dat het NICAM in deze het voortouw neemt om te komen tot informatie die voor de consument relevante betekenis heeft.

Los hiervan ligt er een zelfstandige taak bij de overheid om het belang van geschiktheidsinformatie te benadrukken en mede sturing te geven aan processen die tot dergelijke informatievoorziening kunnen bijdragen. Daarbij ligt het voor de hand dat in eerste instantie de marktsector, zoals hiervoor aangegeven, wordt gestimuleerd. Daarnaast heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid. Komt de sector niet tot een afdoende co-regulering, dan dient tot nadere regulatoire inbedding over te worden gegaan. De commissie wijst in dit verband op de aanpak die is gekozen door het ministerie van Economische Zaken ten aanzien van de elektronische communicatiesector.⁹

⁹ Ministerie van Economische Zaken (2005). Een slimme consument in een snelle markt: de consument als volwaardige marktpartij in de elektronische communicatiesector. Actieplan tot juli 2006. DGTP juli 2005.

De commissie bepleit overigens geen situatie waarbij zich contraproductieve effecten en symboolwerking voordoen. Het mag niet zo zijn dat geschiktheidsinformatie leidt tot een overkill aan leeswerk, vergelijk voedingsmideletikettering. Consumenten dienen bondig en ter zake te worden geïnformeerd.

2.3 Kennisbevordering

Alle betrokken partijen met een verantwoordelijkheid in het beschermen van de jeugd tegen mogelijke schadelijke effecten van de media, zijn gebaat bij een goede informatievoorziening. De commissie concludeert op basis van de aan haar verstrekte informatie dat er een zeer grote behoefte is aan bruikbare informatie bij kinderen zelf, bij ouders en bij opvoeders in het onderwijs en in de zorg- en welzijnssector.

Het gaat niet om een eenvoudige problematiek: snelle (technologische) ontwikkelingen en de wijze waarop een en ander impact heeft op kinderen, vragen veel van alle betrokken partijen. Zonder afbreuk te willen doen aan de vele initiatieven, constateert de commissie dat de informatievoorziening zeer gefragmenteerd is en door een breed scala van aanbieders wordt aangeboden. Dit bevordert de vindbaarheid en het succes van de boodschap niet. Hierbij dient te worden aangetekend dat de commissie voor wat betreft ouders de indruk heeft, dat juist de groep die zelf actief op zoek gaat naar informatie, vaak al een redelijk adequaat besef heeft van het vraagstuk van geschiktheid of schadelijkheid, of het hanteren van regels rondom het mediagebruik van hun kinderen. De groep ouders waarbij een dergelijk kennisniveau niet aanwezig is, vormt de eigenlijke uitdaging aan de informatieverstrekkers. 'Zelfredzaamheid' dient in deze dan ook niet te worden overschat.

De Raad voor Cultuur heeft in zijn onlangs verschenen advies *Mediawijsheid. De ontwikkeling van nieuw burgerschap* een verbreding voorgesteld van media-educatie naar mediawijsheid. Terecht stelt de Raad dat deze perspectiefverschuiving noodzakelijk is gezien de verschillende maatschappelijke en culturele veranderingen die plaats vinden. "Om als burger optimaal te kunnen deelnemen aan de van media doordrenkte maatschappij moeten burgers 'mediawijs' zijn" stelt de Raad. Mediawijs wordt gedefinieerd als het geheel van kennis, vaardigheden en mentaliteit waarmee burgers zich bewust, kritisch en actief kunnen bewegen in een complexe, veranderlijke en fundamenteel gemedialiseerde wereld. De commissie onderschrijft deze begripsverbreding en de daarmee samenhangende vergroting van het aantal partijen die een bijdrage zullen moeten gaan leveren aan het vergroten van mediawijsheid bij kinderen, maar ook bij hun ouders en opvoeders.

In deze paragraaf wil de commissie een aantal instrumenten onder de aandacht brengen die de kennisbevordering verder kunnen verbeteren:

Kinderen moeten worden gestimuleerd om weerbaarder te worden in hun mediagedrag. Met name bij het chatten op internet is al gebleken dat onderlinge sociale controle van kinderen en jongeren zelf het beste werkt om ongewenst gedrag te ontmoedigen. Zij moeten hierin echter gesteund worden door hun omgeving.

Ouders zijn een belangrijke doelgroep voor kennisbevordering over mediawijsheid. Zij dienen goed geïnformeerd te zijn en zij vervullen een belangrijke rol bij de kennisoverdracht naar hun kinderen. De commissie onderschrijft dan ook de aanbeveling van Prof. Valkenburg om beleid te ontwikkelen waarmee ouders structureel voorzien kunnen worden van informatie. De commissie vindt dat de overheid met name actie moet ondernemen om de hiervoor omschreven 'minder bewuste' groep ouders te bereiken. Daarbij beseft de commissie heel goed dat dit geen makkelijke opgave is; ook op andere beleidsterreinen blijkt het bereiken van deze groep ouders problematisch. Je kunt geen verantwoordelijkheid blijven neerleggen, daar waar die niet wordt genomen. Het is daarom belangrijk dat via meerdere wegen dezelfde boodschap richting ouders gebracht kan worden. Zoals ook Valkenburg adviseert kan dit onder meer via het onderwijs: mediacoaches zouden zich ook moeten richten op ouders in ouderavonden. Ouderavonden zijn evenwel niet de ultieme remedie aangezien ook hier de vraag aan de orde is of slechts het actief participerende deel wordt bereikt dan wel een representatieve doorsnede van de ouders. De commissie vindt het daarom belangrijk dat mediawijsheid breder wordt uitgezet dan alleen via het onderwijs; via de ouder-kind centra, consultatiebureaus, jeugdzorg, maatschappelijk werk en dergelijke, ligt nog een veelbelovende weg open. Een pragmatische benadering dient voorop te staan: de weg waarlangs ouders zich informeren, moet ook de weg zijn die bewandeld wordt om hen te informeren over het omgaan met audiovisuele producten door hun kinderen.

De *professionele opvoeders* in het onderwijs en de welzijnssector blijven een onmisbare schakel bij het 'mediawijs' maken van kinderen. De commissie ziet in dat het zeer complex is om mediawijsheid onder te brengen in de leerdoelstellingen van het algemeen onderwijs en meent dat er vooralsnog voldoende alternatieven zijn. Omgaan met audiovisuele producten is geen zelfstandig onderwerp, daarvoor is het te belangrijk, maar dient een brede inbedding te vinden in het onderwijsprogramma als een van de instrumenten waarmee kennis wordt opgedaan of verder ontwikkeld. Het inschakelen van het onderwijs en de welzijnssector stelt wel nieuwe eisen aan de professionals die hierin actief zijn. Kennisbevordering en bewustzijnsbevordering bij hen is dus minstens zo belangrijk voor het overbrengen van deze kennis naar de uiteindelijke doelgroep van ouders en kinderen. Wat betreft het advies van de Raad

voor Cultuur om de integratie van media-educatie in het brede lespakket van het onderwijs te ondersteunen door - mogelijk tijdelijk - mediacoaches aan te stellen, meent de commissie dat het niet nodig is om het aanstellen van dergelijke coaches te verplichten, maar dat kan worden volstaan met afdoende positieve stimulansen

zoals het belonen van initiatieven met betrekking tot mediawijsheid, of het ondersteunen van nascholing van leerkrachten. Daarnaast dient er voldoende aandacht te zijn voor de problematiek in de opleidingen zoals de PABO.

Producenten en distributeurs van mediaproducten kunnen door een betere productinformatieverstrekking over geschiktheid van audiovisuele producties, spelletjes en wellicht ook internetpagina's, een leemte in de informatiebehoefte van ouders en professionele opvoeders vullen. De commissie refereerde al eerder aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid die ligt bij de aanbodzijde. Voldoende verantwoordelijkheid nemen in deze staat in directe relatie tot het al dan niet rechtstreeks via regelgeving interveniëren. In dit verband komt naar de mening van de commissie een nadrukkelijke verantwoordelijkheid toe aan Internet Service Providers. Het is aan hen om de mogelijkheden tot het inzetten van filters, een veel gesignaleerd issue tijdens de hoorzittingen, nader te verkennen. Wellicht is het mogelijk om filtering, die schadelijke of niet-geschikte inhoud afzondert van raadpleging, standaard aan te zetten voor klanten (en hen de mogelijkheid bieden om bij het afsluiten van het abonnement het filter uit te zetten, in plaats van de omgekeerde praktijk). Hoewel de commissie zich realiseert dat het omzeilen van een filter een feit zal blijven, is de barrière die ermee gegeven wordt aan de groep die dit niet doet, toch de moeite waard. De mogelijkheden van filters verdienen in ieder geval meer aandacht dan nu het geval is.

Als antwoord op de al eerder geconstateerde versnippering van initiatieven en het gebrek aan continuïteit en structuur van activiteiten op het terrein van jeugd, geweld en media, is gepleit voor een zekere centralisering van initiatieven. Hoewel de commissie denkt dat er inderdaad meer duidelijkheid moet komen over waar kinderen, ouders en professionals terecht kunnen voor informatie en advies, denkt zij dat een afzonderlijke c.q. nieuwe institutionalisering hiervoor geen goede oplossing is. De commissie pleit ervoor om voort te bouwen op bestaande structuren zoals het NICAM, waarbij gestreefd moet worden naar een betere regievoering en monitoring.

Het is de commissie opgevallen dat er geen structureel onafhankelijk onderzoek plaatsheeft naar de vraagstukken waarop dit advies betrekking heeft. Onderzoek heeft nu vooral een ad hoc karakter of wordt verricht in opdracht van belanghebbende partijen. De commissie beveelt aan onderzoek te initiëren en te ondersteunen.

De *overheid* dient naar de mening van de commissie nog meer dan voorheen haar eigen verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de onderzochte problematiek. Enerzijds dient de betrokkenheid een meer proactief karakter te hebben (zoals het meer continue volgen van de problematiek, daarbij regelmatig actief contact onderhouden met betrokken partijen en het ontwikkelen van beleid ten aanzien van meer structureel onderzoek naar de problematiek), anderzijds heeft de commissie al aangegeven dat coördinatie daarbij noodzakelijk is. Het meest betrokken vakministerie (OCW) zou daarbij sturend moeten zijn.

2.4. Juridische aspecten

De commissie heeft in de voorgaande paragrafen aanbevelingen gedaan die zich laten realiseren binnen de bestaande regelgevende kaders. Daarnaast zijn er tenminste twee onderwerpen die onder de aandacht van de commissie zijn gebracht en vanuit een juridisch perspectief zelfstandige aandacht verdienen.

In de eerste plaats is er de constitutionele inkadering van de problematiek waarover de commissie adviseert. Convergentie binnen de communicatiesector neemt steeds meer aan belang toe waar het gaat om het gebruik van audiovisuele inhoud door jongeren. Tegelijkertijd kennen de constitutionele kaders en de daarmee samenhangende regulatoire invulling nog steeds een substantiële afhankelijkheid van deze technologische benadering. De commissie meent dat het loslaten van dit soort beperkingen ertoe kan bijdragen dat ten aanzien van de gesignaleerde problematiek een meer coherente benadering ontstaat. Het blijft tenslotte wat vreemd dat ondanks een samensmeltend gebruikersperspectief er toch onderscheidingen bestaan zoals tussen artikel 7.2 en artikel 7.3 Grondwet (de regulering van omroep versus andere (interactieve) media).

In de tweede plaats is de commissie meermalen geconfronteerd met de vraag of artikel 240a Wetboek van Strafrecht niet kan verdwijnen. In dit artikel is bepaald dat wordt gestraft 'met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie hij die een afbeelding, een voorwerp of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, verstrekt, aanbiedt of vertoont aan een minderjarige van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat deze jonger is dan zestien jaar'. Een van de consequenties van dit artikel is dat de aanbieders (bioscopen of verkopers van DVD's) zelfstandig dienen te bepalen of wordt voldaan aan het gestelde leeftijdscriterium. Bepleit is (ondermeer vanuit de bedrijfsector) om dit artikel te laten vervallen, dan wel het aan ouders over te laten of een vertoning/film geschikt is voor hun kinderen. 'Vervelende' discussies aan de kassa zouden zo worden voorkomen. De commissie is van mening dat er vooralsnog geen overtuigende argumenten zijn om artikel 240a Wetboek van Strafrecht te schrappen. Het gaat immers niet om een vraagstuk dat uniek is voor de audiovisuele sector.

Ook elders in de samenleving worden vanwege het algemeen belang leeftijdsgrenzen gesteld (verkoop alcoholische dranken of tabak). De commissie vermag op basis van de aan haar ter beschikking staande informatie, niet in te zien waarom ten aanzien van de audiovisuele sector er een bijzondere situatie zou zijn.

Eenzelfde generieke vraag doet zich voor met betrekking tot het instrument van co-regulering/zelfregulering. De commissie is zich ervan bewust dat er momenteel een discussie is over de vraag in welke mate co-regulering/zelfregulering een substituum kan zijn voor directe overheidsregulering (zie de expert opinion van Tjeerd Schiphof over de implicaties van de 'Tintel-zaak'). Het gaat evenwel om een generiek vraagstuk waar de commissie hier niet in wil treden.

Bijlagen

A: Samenstelling commissie

Nico van Eijk

Bijzonder hoogleraar Media- en Telecommunicatierecht (Instituut voor Informatierecht (IViR), Universiteit van Amsterdam).

Duco Hoogland

Voorzitter van de Jeugdraad (tot 1-7-2005) en student politicologie

Els van Noorduyn

Zelfstandig adviseur en oud olympisch topsporter

Anne Lize van der Stoel (voorzitter)

Voorzitter van de stadsdeelraad Amsterdam-Centrum

Mir Wermuth

Directeur van de Academie voor Digitale Communicatie van de Hogeschool Utrecht

Secretaris: Josephine Dries; TNO Informatie- en Communicatietechnologie

B: Deelnemers hoorzittingen

Hoorzitting 1 woensdag 22 juni 09.00 uur – 10.30 uur

Hedy d'Ancona NICAM

Wim Bekkers NICAM

Willem Van Teeseling NVDO

Hans Puls NVGD

Michael Lambrechtsen NVB

Wim Stolwerk NVB

Eline Danker NVF

Saskia Blom VESTRA /RTL

Hanneke Engel Adviescommissie NICAM

Hoorzitting 2 woensdag 22 juni 10.45 uur – 12.00 uur

Peter Nikken NIZW

Liesbeth Hop Reclamerakkers

Cor Crans NFI-Media Expertise Centrum

Matthijs Glastra NFI-Media Expertise Centrum

Frederique Assink Universiteit Leiden

Hoorzitting 3 woensdag 22 juni 12.00 uur – 13.00 uur

Remco Pijpers KPN Internet

Rashid Niamat KPN Internet

Hans van Groningen Filternet

Koos Bossers Ministerie van Economische Zaken

Willem Boersma Integral/Surf op Safe

Miep Lenoir Integral/Surf op Safe

Marjolijn Durinck ECP.nl

Hoorzitting 4 woensdag 13 juli 09.00 uur – 11.00 uur

Suzan van der Zijde onderwijzeres BO

Justine Pardoen Ouders Online

Eric Flentge Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO)

Bas Mulder jeugdtrainer atletiek AV'23

C: Expert opinion Prof. Dr. P. M. Valkenburg

**Schadelijke Media
en Weerbare Jeugd:
Een Beleidsvisie 2005-2010**

Prof.dr. Patti M. Valkenburg

juli 2005

Amsterdam School of Communications Research ASCoR

Afdeling Communicatiewetenschap

Universiteit van Amsterdam

Kloveniersburgwal 48

1012 CX Amsterdam

Inleiding en samenvatting

In februari 2005 hebben de staatssecretarissen van OCW en VWS, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissie Jeugd, Geweld en Media ingesteld. Deze commissie heeft tot taak aan de ministers van OCW en VWS voorstellen te doen om schadelijkheid van het media-aanbod voor de jeugd te voorkomen.

In mei 2005 heeft de commissie Jeugd, Geweld en Media mij gevraagd een position paper van 10-15 pagina's te schrijven over de vraag hoe verschillende partijen in Nederland hun verantwoordelijkheid beter kunnen waarmaken om de gevolgen van schadelijk media-aanbod voor de jeugd te minimaliseren.

Zoals overeengekomen met de commissie begint dit rapport met een analyse van de knelpunten in het medialandschap van kinderen die de kans op schadelijke effecten vergroten, en daardoor een rechtvaardiging kunnen vormen het beleid ten aanzien van kinderen en schadelijke media te herzien. Er wordt een zestal knelpunten geïdentificeerd, te weten: (1) commercialisering van het media-aanbod, (2) het toenemende gebruik van media voor sociale interactie, (3) de recente trend om media te gebruiken ter definiëring van de persoonlijke identiteit, (4) de verhoogde privacy van kinderen, waardoor hun mediagebruik meer buiten het gezichtsveld van ouders plaatsvindt, (5) de vermenging van fictie en realiteit in digitale media, en (6) het groeiende fenomeen van "multitasking" onder kinderen.

Het rapport vervolgt met een discussie over de gevolgen van deze knelpunten voor vier partijen die zich met de bescherming en/of het weerbaar maken van kinderen (zouden moeten) bezighouden: ouders, het onderwijs, de audiovisuele branche (via het NICAM), en de overheid. Zoals duidelijk zal worden, heeft ieder van deze partijen een unieke en onmisbare verantwoordelijkheid voor de bescherming en/of het weerbaar maken van kinderen tegen schadelijk media-aanbod.

Het rapport eindigt met de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. Een focus op louter bescherming van kinderen tegen schadelijk media-aanbod voldeed nooit, maar al helemaal niet binnen het hedendaagse medialandschap. Media-educatie in het onderwijs leidend tot "mediawijsheid", zoals gedefinieerd door de Raad voor Cultuur,¹ is cruciaal om kinderen weerbaar te maken tegen schadelijk media-aanbod. Eerdere aanbevelingen om media-educatie in het onderwijscurriculum te integreren zijn niet opgevolgd. Dit rapport biedt nieuwe argumenten om deze beslissing te herzien.
2. Het NICAM is een gevestigd instituut en kwijt zich beter van zijn taak dan vergelijkbare instituten in andere landen. De overheid dient zich in geen geval terug te trekken uit het NICAM, omdat co-regulering (i.t.t. volledige zelfregulering) binnen een sterk vermarkt medialandschap een noodzakelijke voorwaarde is voor behoud van een betrouwbaar classificatiesysteem.

3. Er bestaat thans een carrousel aan projecten op het gebied van jeugd en media, veelal gebaseerd op ad-hoc subsidies vanuit vier verschillende ministeries (OCW, VWS, EZ en Justitie). Er is een evaluatie nodig van de afstemming en doelstellingen van bestaande en vooral toekomstige projecten, gebaseerd op een door de overheid te ontwikkelen visie op de bescherming en het mediawijs maken van kinderen in een sterk gemedialiseerde samenleving.

Knelpunten in het medialandschap van kinderen

Het medialandschap en mediagebruik van kinderen zijn in de laatste 15 jaar spectaculair veranderd. Deze veranderingen werden ingezet in 1989, toen de eerste commerciële zender (RTL-4) uitzendrechten verwierf. Vanaf dat moment verdubbelde de televisiekijktijd van kinderen in een paar maanden tijd van één tot twee uur per dag.² In dezelfde periode introduceerde Nintendo zijn spelcomputer in Nederland, samen met het videospel Donkey Kong dat al snel uitgroeide tot een weergaloze rage.² Deze ontwikkelingen vallen echter in het niet vergeleken bij de toename in het mediagebruik van kinderen nadat breedbandinternet massaal door gezinnen werd omarmd. In 2005 spenderen kinderen (2-18 jaar), afhankelijk van hun leeftijd, naar schatting zes uur per dag met één of meer beeldschermmedia.^{3, 4} Dit rapport begint met een analyse van de knelpunten in het medialandschap van kinderen die de kans op confrontatie met mogelijk schadelijk media-aanbod vergroten, en daardoor gevolgen dienen te hebben voor beleid ten aanzien van schadelijk media-aanbod. Schadelijk media-aanbod is aanbod dat de cognitieve, emotionele, en/of sociale ontwikkeling van personen jonger dan 16 mogelijk negatief beïnvloedt. Dit type aanbod onderscheidt zich van ernstig schadelijk media-aanbod (bijv. kinderporno) dat in Nederland krachtens de mediawet niet uitgezonden mag worden. Mogelijk schadelijk media-aanbod kan (maar hoeft niet noodzakelijk te) leiden tot ongewenste effecten, zoals afstomping voor geweld, aanhoudende angstreacties, en ongewenste ideeën over seksualiteit en minderheidsgroeperingen.⁵ Ik onderscheid de volgende zes knelpunten in het medialandschap en het mediagebruik van kinderen:

1. *Commercialisering van het media-aanbod.* Niet alleen het televisiebestel, maar vooral de nieuwe media kenmerken zich door commercialisering.^{6, 7} Zowel commerciële tv-zenders als commerciële websites zijn populairder onder kinderen dan hun publieke tegenhangers.³ Commerciële media concentreren zich veelal op Amerikaans entertainment, dat relatief goedkoop is en een breed publiek trekt.⁶ Geweld, seks, en actie behoren tot de kernelementen van dit type entertainment.⁸ Het is daarom niet verwonderlijk dat kinderen sinds de intrede van commerciële media vaker in aanraking komen met schadelijk media-aanbod.⁹

2. *De mogelijkheden van media voor sociale interactie.* Waar traditionele media, zoals tv en boeken, zich beperkten tot het leveren van informatie, entertainment en educatie, zijn de mogelijkheden van nieuwe technologieën bijna onbegrensd, vooral wat betreft het vervullen van de sociale behoeften van kinderen. Ongeveer 90% van

de 10- tot 18-jarigen gebruikt momenteel een instant messenger (meestal MSN). Hoewel kinderen MSN vooral gebruiken om met bekenden te chatten, is er een kleine minderheid (4%) die vaak of altijd met vreemden chat.¹⁰ Communicatie op Internet brengt twee risico's met zich mee die onbekend zijn bij oude media. Kinderen lopen ten eerste de kans online lastig gevallen te worden in chatrooms of via het MSN'en. Als ze daarbij zo onvoorzichtig zijn om persoonlijke informatie weg te geven, lopen ze ook nog het risico offline lastig gevallen te worden. Deze risico's treffen vooral 12- tot 14-jarigen, die extra op zoek zijn naar hun grenzen en sensationeel gedrag nodig hebben voor hun identiteitsontwikkeling.¹¹

3. *Interactieve media raken direct aan de identiteit van kinderen.* Nooit eerder in de geschiedenis heeft de jeugd via de media zo veel gelegenheid gehad zichzelf te definiëren en presenteren. Naar schatting 25% van de 10- tot 18-jarigen heeft momenteel een online profiel (een soort homepage met foto's en zelfbeschrijvingen) op een profielsite (zie www.sugababes.nl en www.cu2.nl).¹² Op deze sites communiceren kinderen door te reageren op elkaars foto's en zelf- beschrijvingen. In verreweg de meeste gevallen is de feedback die ze op hun profiel krijgen positief. Echter, ongeveer 7% van de profielhouders blijkt bijna altijd negatieve kritiek te krijgen, hetgeen, vooral omdat de feedback publiek is, een directe negatieve invloed heeft op hun zelfbeeld.¹² Het is een bekend verschijnsel dat het Internet bepaalde kenmerken heeft, zoals verminderde visuele en verbale informatie en een verhoogde anonimiteit, die de kans op ongeremd gedrag vergroten. Deze ongeremdheid kan positieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat kinderen zich beter over intieme zaken kunnen uiten op het Internet dan daarbuiten, maar ook negatieve: beledigingen, pestgedrag, en bedreigingen zijn via het Internet vaak heftiger dan tijdens echte ontmoetingen.¹³ Nooit eerder hebben media de kwetsbare identiteit van kinderen zo direct kunnen treffen.

4. *Kinderen hebben op jongere leeftijd meer privacy.* Een ander nieuw fenomeen is dat kinderen via hun zelfbeheerde MSN- en emailadressen, profielsites, en mobiele telefoons op jongere leeftijd meer privacy hebben dan via de traditionele gezinsbrievenbus en -telefoon. Media-aanbieders kunnen zich daarom gemakkelijker om ouders heen rechtstreeks tot kinderen richten. Dat doen ze ook veelvuldig, want de jeugd als doelgroep is immers een economische realiteit. Anders dan vroeger zijn kindermedia tegenwoordig lucratief en hun aantal is de laatste jaren spectaculair gegroeid.¹² Door deze ontwikkelingen is het kindernetwerk meer afgescheiden van dat van ouders dan ooit tevoren. Omdat het mediagebruik van kinderen meer buiten het gezichtsveld van ouders plaatsvindt, kunnen ze gemakkelijker dan vroeger in aanraking komen met schadelijke informatie of personen met verkeerde bedoelingen.

5. *De grenzen tussen fictie en werkelijkheid vervagen.* Kenmerkend voor klassieke media-inhouden is dat de vermenging van fictie en werkelijkheid vooraf aan de ontvanger kenbaar wordt gemaakt.⁷ Kinderen zijn vanaf een jaar of negen redelijk in staat onderscheid te maken tussen fictie en werkelijkheid.³ Dan weten ze dat het televisiejournaal de werkelijkheid betreft en een actiefilm niet. Als kinderen dit

onderscheid kunnen maken, zijn ze in staat geweld en angstwekkende scènes in actiefilms te diskwalificeren en zichzelf gerust te stellen met de gedachte dat wat ze zien niet echt is. De nieuwe, digitale media maken het echter mogelijk dat vele—ook minder professionele aanbieders—allerlei soorten inhoud en beelden openbaar maken zonder dat de context en condities voor totstandkoming kenbaar zijn.⁷ Als kinderen gewelddadige of anderszins ongeschikte beelden niet of moeilijk binnen een context van fictie of werkelijkheid kunnen plaatsen, is de kans op negatieve effecten groter.¹⁴

6. *Kinderen zijn multitaskers.* Ten slotte kan niet voorbij gegaan worden aan een belangrijk en groeiend fenomeen onder kinderen: *Media-multitasking* (het gebruik van verschillende media naast elkaar). Ongeveer de helft van de kinderen van 10 tot 18 jaar kwalificeert zich als “media-multitaskers”. Multitasking komt vooral voor bij beeldschermmedia (bijv. Internetten terwijl de tv aanstaat) en minder bij printmedia.⁴ Dit verschijnsel heeft tot op heden weinig aandacht gekregen vanuit de wetenschap, hetgeen onterecht is omdat het belangrijke gevolgen kan hebben voor de effecten van schadelijk media-aanbod. Een mogelijk gevolg ervan is dat, net als bij zappen, gebeurtenissen in de media minder goed binnen de context van de verhaallijn of het genre kunnen worden geplaatst. De aandacht van kinderen wordt immers verdeeld over verschillende bezigheden, waardoor de kans toeneemt dat zij onvoorbereid op schadelijke inhoud stuiten.

Gevolgen van deze knelpunten voor beleid t.a.v. jeugd en schadelijk media-aanbod

Hoewel er meer verschuivingen in de mediacultuur van kinderen zijn onderkend,^{7, 15} heb ik me geconcentreerd op de zes die het meest relevant zijn voor de discussie over schadelijk media-aanbod. Het vervolg van dit rapport gaat in op de vraag in hoeverre deze knelpunten een rechtvaardiging vormen voor een herevaluatie van het beleid ten aanzien van jeugd en schadelijk media-aanbod. Ik richt me hierbij op vier partijen die ik relevant acht voor verdere beleidsbeslissingen, te weten ouders, het onderwijs, de audiovisuele branche (via het NICAM), en de overheid. Ieder van deze partijen heeft een unieke en noodzakelijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en/of het weerbaar maken van kinderen tegen mogelijk schadelijk media-aanbod.

Ouders

Het opvoeden van kinderen is primair de verantwoordelijkheid van ouders. Hierover bestaat brede overeenstemming tussen wetenschap en jeugdbeleid. De verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen is uitdrukkelijk geformuleerd in verschillende wetten en verdragen, zoals het Burgerlijk Wetboek (artikel 47 boek 1) en het door de VN opgestelde Verdrag inzake de rechten van het kind dat in maart 1995 in Nederland van kracht werd (artikel 18). Ook de

bescherming en het weerbaar maken van kinderen tegen schadelijk media-aanbod wordt gezien als de taak van ouders.^{16, 17}

Niemand kan echter ontkennen dat het hedendaagse medialandschap een extra druk uitoefent op de opvoeding. Vanwege diverse knelpunten hiervoor genoemd, is het voor ouders moeilijker hun taak te vervullen als de traditionele “poortwachter” van informatie en communicatie die op hun kinderen afkomt. Media zijn alomtegenwoordig en alweer verouderd voordat ouders er inzicht in hebben.

Daarnaast zien kinderen in de media sterke rolmodellen die gedrag propageren dat kan conflicteren met opvoedingsdoelstellingen. Het gebruik van media verbieden aan kinderen heeft, juist vanwege deze alomtegenwoordigheid, weinig zin. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat kinderen die niet naar reclame mogen kijken, evenveel reclames kennen als kinderen die er ongelimiteerd naar mogen kijken.¹⁸

Ten slotte zijn nieuwe media multifunctioneel: ze bieden educatie, entertainment en communicatie, hetgeen een restrictief beleid extra bemoeilijkt, want geen ouder wil immers dat zijn/haar kind het op educatief gebied aan iets ontbreekt.³

Verschillende studies wijzen uit dat ouders minder kennis van nieuwe media hebben dan hun kinderen.¹⁹ Het is daarom niet verwonderlijk dat zij extra behoefte hebben aan informatie over opvoeding en over de invloed van media op de ontwikkeling van hun kinderen. Dit blijkt onder andere uit de populaire website Ouders Online, waar per maand 230.000 ouders informatie over (media)opvoeding uitwisselen, en 2000 vragen aan de redactie en “vraagbaakspecialisten” stellen. Deze bezoekersaantallen leggen zo’n zware druk op de site dat deze ten onder dreigt te gaan aan zijn eigen succes. Ook op ouderavonden behoort het thema Internet en Internetcommunicatie onder de populairste.

Soms wordt de behoefte aan informatie van hedendaagse ouders geduid als opvoedingsonzekerheid. Het is de vraag of dit juist is. Opvoeden is de laatste decennia reflexiever geworden, hetgeen zich uit in nadenken en overleg. Er zijn daarom ook pedagogen die de toegenomen behoefte van ouders aan informatie duiden als “gezonde twijfel”.²⁰ De maatschappij is sneller, complexer, en vluchtiger geworden. Hedendaagse ouders zijn mondig, nemen adviezen van professionals niet vanzelfsprekend over, en wenden zich dus tot meerdere informatiebronnen. Wat ook de oorzaak is, vast staat dat de vraag van ouders naar informatie over mediaopvoeding en het mediagebruik van hun kinderen is toegenomen.²¹

Het onderwijs

In een rapport over de bescherming en het weerbaar maken van de jeugd tegen schadelijk media-aanbod kan de rol van het onderwijs niet ontbreken. Ouders moeten een deel van hun verantwoordelijkheid voor mediaopvoeding, zoals kennis over het medialandschap, kunnen delegeren aan het onderwijs. Kennis over en inzicht in het medialandschap zijn noodzakelijk om als burger adequaat te kunnen functioneren. In tal van maatschappelijke sectoren, waaronder onderwijs, gezondheidszorg, en vrijetijdsbesteding, is het immers steeds moeilijker de weg te

vinden zonder inzicht in de media.

Er is al decennia lang brede consensus dat het onderwijs een verantwoordelijkheid draagt om kinderen te leren omgaan met media.²²⁻²⁵ Er zijn al talrijke adviezen over de rol van het onderwijs verschenen die allemaal hetzelfde concluderen: de overheid heeft een zorgplicht die zij niet nakomt, media-educatie is een taak van het onderwijs, maar het onderwijs kenmerkt zich door een gebrek aan structurele aanpak.^{1, 26} Er bestaat wat betreft de implementatie van media-educatie een aanhoudende politieke patstelling tussen onderwijspolitiek enerzijds en cultuur- en mediapolitiek anderzijds over de vraag wie het voortouw moet nemen.

Al jaren wordt media-educatie aan de bereidwilligheid van de individuele scholen overgelaten. En ook die laten het op hun beurt, enkele uitzonderingen daargelaten, afweten.¹⁶ In 2000 is vanuit cultuur- en mediabeleid wel subsidie verstrekt aan een reeks pilotprojecten en is bijgedragen aan de ontwikkeling van het Platform Media-educatie voor informatie-uitwisseling tussen docenten en andere belangstellenden. Deze initiatieven zijn in 2004 geëvalueerd door de KPC-groep. Geconcludeerd werd dat de meeste media-educatieprojecten een beperkte effectiviteit hebben, slechts op ad-hoc basis plaatsvinden, en geen continuïteit kennen.¹

De term media-educatie kent zijn oorsprong in Duitsland, waar het vakgebied “Medienpädagogik” na de Tweede Wereldoorlog als wetenschappelijke discipline ontstond.²⁶ In Engelstalige landen is de term “media literacy” gangbaar.²⁴ De Raad voor Cultuur heeft deze laatste term onlangs vertaald met mediawijsheid.¹ Er zijn tientallen definities van mediawijsheid in omloop.²⁴ Simpel gezegd komen de meeste neer op het vermogen van gebruikers om bewust, kundig, en kritisch om te gaan met media. Initiatieven tot mediawijsheid moeten zich volgens de Raad voor Cultuur niet beperken tot kinderen. Ook voor volwassenen vormen de snelle mediaontwikkelingen een continue uitdaging. Een groot probleem in het onderwijs is immers dat docenten over te weinig kennis en vaardigheden beschikken om media-educatie adequaat vorm te geven.²⁶

De nieuwste generatie audiovisuele media doet een groot beroep op de kennis en vaardigheden van de mediagebruiker. Zoals geschetst, is het in deze media bijvoorbeeld minder gemakkelijk vast te stellen wat fictie is en wat realiteit, en welke bron de informatie verspreidt. Echter, dit soort ontologische kennis van media-inhouden is cruciaal voor de weerbaarheid van kinderen tegen schadelijke media-effecten. Kinderen die beter in staat zijn fictie van realiteit te onderscheiden en de bron van het media-aanbod in te schatten, zijn minder ontvankelijk voor schadelijke effecten.³ Dit geldt voor reclame-effecten, maar ook voor die van gewelddadige of angstwekkende media-inhouden. Mediawijsheid is daarom cruciaal voor de weerbaarheid van kinderen tegen schadelijke media-invloeden.³

Wat moet er gebeuren om kinderen, ouders, en docenten mediawijs te maken?

Volgens de Raad voor Cultuur is het niet verstandig media-educatie op te nemen in de eindtermen van het onderwijs of te introduceren als een apart vak, onder andere omdat dit praktisch onhaalbaar is. Een beter idee is media-educatie te integreren in bestaande vakken, zoals Maatschappijleer of Nederlands.

Daarnaast meent de Raad voor Cultuur dat er op scholen zogenoemde mediacoaches moeten komen, die projecten ontwikkelen en begeleiding bieden bij het onderwijs in de school. De media-coaches zullen worden getraind via Pabo's of andere lerarenopleidingen, waar media-educatie een verplicht onderdeel van het curriculum dient te zijn.¹ Om op korte termijn de mediacoaches in te werken en scholen te helpen met het implementeren van onderwijs naar mediawijsheid, zou tijdelijk een klein expertisecentrum kunnen worden opgericht. Dit centrum dient een duidelijke en afgebakende taakstelling te hebben: het moet erop gericht zijn de mediacoaches en docenten van voorlichting, lesmateriaal en vaardigheden te voorzien over media en media-educatie. De media-coaches en docenten kunnen op hun beurt deze kennis en vaardigheden overbrengen op ouders en andere opvoeders, bijvoorbeeld via ouderavonden.

De audiovisuele branche en het NICAM

Ook de audiovisuele branche heeft een verantwoordelijkheid om jeugdigen te beschermen tegen mogelijk schadelijk media-aanbod. Die verantwoordelijkheid heeft zij genomen door in 1999 samen met de overheid het NICAM op te richten. Het NICAM is verantwoordelijk voor de toepassing van Kijkwijzer, het classificatiesysteem dat wordt gebruikt om bioscoop- en videofilms, DVD's, televisieprogramma's en, sinds kort, mobiele telefoons te voorzien van informatie over hun mogelijke schadelijkheid voor de jeugd.

Kijkwijzer geeft leeftijdsclassificaties (bijv. 6, 12 of 16) en inhoudsclassificaties (bijv. over geweld, seks, of discriminatie) aan een mediaproductie. Deze komen tot stand doordat codeurs, werkzaam bij de audiovisuele branche, een vragenlijst met 60 vragen invullen. Afhankelijk van hun antwoorden op deze vragen, geeft de computer een leeftijds- en/of inhoudsclassificatie aan een mediaproductie. Voor de precieze gedachtegang achter de totstandkoming van deze classificaties verwijs ik naar de wetenschappelijke verantwoording van Kijkwijzer, die te vinden is op de website van het NICAM.⁵

Kijkwijzer is gebaseerd op co-regulering, ook wel gedelegeerde of conditionele zelfregulering genoemd. Dit betekent dat de overheid en de audiovisuele branches samen financieel en beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor het systeem. Het NICAM-instituut wordt thans op fifty-fifty basis gefinancierd door de overheid en de audiovisuele branches. De classificaties die plaatsvinden door de 150 codeurs worden gefinancierd door de branches.

Het is nodig enig inzicht te verschaffen in de classificatiepraktijken in andere landen om de kwaliteit van Kijkwijzer op waarde te kunnen schatten. Ik begin met de VS. Daar zijn thans zeven verschillende landelijke ratingsystemen in omloop, en nog enige tientallen lokale systemen. Ouders moeten een wirwar aan classificatiesymbolen kennen, zoals Y-FV en MA-L. Vier jaar na de introductie in 1997 van de Amerikaanse "TV-program ratings" kende slechts 2% van de ouders het

symbool voor grof taalgebruik (= D) en 7% dat voor fantasiegeweld (= FV). Een Amerikaans boek van Greenberg met de veelzeggende titel “The Alphabet Soup of Television Program Ratings: Y-G-PG-V-S-D-14-FV-MA-7-L” illustreert hoe negatief Amerikaanse ouders en academici hun TV-program ratings beoordelen.²⁷

Een vergelijkend onderzoek naar de classificatiepraktijken in 17 Europese landen en de VS uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie door onder andere KPMG geeft goed inzicht in de kwaliteit van Kijkwijzer.²⁸ Het eerste doel van dit onderzoek was te onderzoeken hoe streng de verschillende landen zijn in hun classificaties. Hiertoe vergeleken de onderzoekers de classificaties van 100 Amerikaanse en Europese films. Van de 18 landen gaf de VS de strengste classificaties en Frankrijk de minst strenge. Nederland bleek de vier na strengste classificaties te geven, hetgeen betekent dat 13 Europese landen minder strenge leeftijdsclassificaties toekenden aan de 100 geselecteerde films.²⁸

Een streng classificatiesysteem is uiteraard niet per definitie een goed systeem. Een ander doel van het onderzoek was een vergelijking van het beleid achter de verschillende systemen. Het voert te ver om alle resultaten van dit 150 pagina's tellende rapport samen te vatten. Duidelijk is echter dat de onderzoekers Kijkwijzer een veelbelovend systeem vinden, vanwege zijn eenvoud, toegankelijkheid en eenvormigheid over media. Dit blijkt uit de volgende aanbeveling:

(...) There are currently numerous organisations and events that encourage ratings bodies from different countries to coordinate their practices – for instance, national rating authorities in Austria, Germany and the Netherlands meet on a regular basis and encourage staff to become trained in other countries. An emphasis needs to be made on routes by which bodies representing different media can also meet and consider options for coordination. This will be a first step towards encouraging uniformity of rating practice across different media, considering models such as the NICAM system, which has eliminated opportunities for confusion with a simple accessible rating system that can be utilised across media sectors (p. 18).²⁸

Na dit lovende Europese rapport over Kijkwijzer kwam de plotselinge Nederlandse kritiek in de pers begin 2004 dat Kijkwijzer zou falen als voorlichtingssysteem als een volslagen verrassing. Kijkwijzer moet open staan voor kritiek, omdat het een dynamisch systeem is dat zich moet kunnen aanpassen aan ontwikkelingen binnen wetenschap en maatschappij.⁵ Deze kritiek was echter zo hevig, zo zonder empirische basis, en had bovendien zo'n invloed op de politiek dat er een gereede kans bestond dat na jarenlange investering het kind met het badwater weggegooid zou worden.

Op 18 februari 2004 debatteerde de Tweede Kamer over de bescherming van jeugdigen en over de kwaliteit van Kijkwijzer. Een meerderheid van de Kamer was van mening dat er door de invoering van Kijkwijzer veel verbeterd was in vergelijking met de vroegere Filmkeuring. De Kamer had wel een aantal punten waarop Kijkwijzer versterkt kon worden, waaronder het opzetten van een systematische kwaliteitscontrole door het Commissariaat voor de Media, het verkorten van de klachtenprocedure naar drie maanden, het verhogen van de boetes bij bewuste

overtredingen, en het verplicht stellen van scholing en bijscholing van codeurs. Een brief van 8 juli 2004 van Staatssecretaris Van der Laan in antwoord op deze punten bevat een werkprogramma ter verdere versterking en verbetering van Kijkwijzer.

Als lid van de wetenschapcommissie van het NICAM kan ik bevestigen dat het NICAM alle punten van verbetering heeft aangepakt. Zo is er op 14 april 2005 een nieuw convenant tussen het NICAM en het Commissariaat voor de Media getekend, waarin is vastgelegd hoe het commissariaat toezicht zal houden op de classificaties. De klachtenprocedure is verkort tot 3 maanden, de boete bij overtreding is verhoogd tot 135.000 euro, en de codeurtraining is verplicht gesteld.

Uiteraard kunnen enige kanttekeningen over Kijkwijzer niet uitblijven. In de eerste plaats over het systeem zelf. Naar mijn idee realiseren partijen zich te weinig dat classificatie aan de hand van welke vragenlijst dan ook nooit optimaal kan zijn. De creativiteit van de entertainmentindustrie is immers niet te vangen in 60 vragen over de inhoud van een mediaproductie. De hoogst bereikbare doelstelling van het Kijkwijzerinstrument zal altijd sub-optimaal zijn. Preciezer uitgedrukt, waarschijnlijk zal nooit meer dan 95% van het "mainstream" media-aanbod probleemloos geclassificeerd kunnen worden met dit of enig ander instrument. Voor de overige 5% zal menselijke inschatting, in de vorm van een codeurs- of adviescommissie nodig zijn. Met de verdergaande hybridisering van genres en het samenvallen van fictie en werkelijkheid in nieuwe media zal de uitdaging voor een betrouwbaar classificatiesysteem alleen maar toenemen. Kijkwijzer kan relatief gemakkelijk aangepast worden en deze flexibiliteit zal in de toekomst hard nodig zijn.

Een ander heikel punt is dat zelfregulering niet werkt zonder controle van bovenaf. De laatste jaren is mij herhaaldelijk gebleken dat zelfregulering minder werkt naarmate de financiële belangen groter worden. Geld en ethiek gaan nu eenmaal moeilijk samen. Vooral de classificaties 6 en 16 roepen weerstand op bij de diverse audiovisuele branches. De leeftijd 6 stoort met name de homevideobranche, omdat zij bang is dat de verkoopcijfers lager liggen bij een 6- dan bij een Alle-leeftijden-classificatie. De classificatie 16 stoort vooral de TV-, video- en bioscoopbranches. Het is hierbij relevant te vermelden dat Kijkwijzer structureel is ingebed in een aantal wetten en afspraken met ongunstige gevolgen voor deze laatste branches. Zo mogen producties die door Kijkwijzer 16 krijgen niet voor 10 uur 's avond uitgezonden worden. Daarnaast bepaalt artikel 240 van het Wetboek van Strafrecht dat deze producties niet mogen worden aangeboden (in videotheek) of vertoond (in bioscoop) aan personen jonger dan 16 jaar.

Als de overheid zich zou terugtrekken uit het NICAM, hetgeen zij overweegt te realiseren in 2006, en financiering en beleid geheel overlaat aan de audiovisuele branches, dan is de kans aanzienlijk dat de toepassing van Kijkwijzer minimaal wordt. Wat is immers het belang van de branches om leeftijdscategorieën toe te voegen die naar hun eigen zeggen hun verkoopcijfers of advertentieinkomsten drukken? De overheid dient thans als een belangrijke stok achter de deur om de branches te

stimuleren de classificaties correct uit te voeren. Ik zou graag zien dat de overheid de homevideo- en DVD-branche verplicht Kijkwijzer toe te passen, want dat gebeurt nu niet consistent. Als de overheid zich zou terugtrekken uit het NICAM, geeft zij impliciet een "laisser-faire"boodschap aan de branches, met desastreuze gevolgen voor Kijkwijzer.

Naar mijn overtuiging is Kijkwijzer een succesvol classificatiesysteem. Niet alleen het classificatiesysteem zelf is uniek, maar ook het instituut erachter dat de voorwaarden ertoe schept. Het NICAM is een van de weinige instituten in Nederland op het gebied van jeugd en media met een duidelijke en afgebakende doel- en taakstelling. Het heeft daarnaast autoriteit en een eigen gezicht. Het grootste deel van de ouders, de doelgroep van het NICAM, kent het NICAM en Kijkwijzer. Het is niet verwonderlijk dat landen die een classificatiesysteem overwegen, zoals Turkije en Polen, of die hun oude systemen heroverwegen, zoals België en Groot-Brittannië de uniforme aanpak van Kijkwijzer hebben gekozen of overwegen. Ook is het niet verwonderlijk dat het pan-europese gameclassificatiesysteem PEGI koos voor de Kijkwijzeraanpak, en dat de Europese Commissie het NICAM en Kijkwijzer als voorbeeld stellen van een geslaagde co-regulatie.

De overheid

De specifieke verantwoordelijkheid van de overheid is het scheppen van de voorwaarden, waarmee de drie hiervoor genoemde partijen (ouders, onderwijs, en de audiovisuele branches) hun specifieke verantwoordelijkheid optimaal kunnen realiseren. Ook op de overheid rust de wettelijke verplichting initiatieven te nemen tegen de gevolgen van schadelijk media-aanbod voor de jeugd. Deze taak is geformuleerd in het VN verdrag inzake de rechten van het kind dat in 1995 in Nederland van kracht werd (artikel 17):

De Staten die partij zijn, erkennen de belangrijke functie van de massamedia en waarborgen dat het kind toegang heeft tot informatie en materiaal uit een verscheidenheid van nationale en internationale bronnen, in het bijzonder informatie en materiaal gericht op het bevorderen van zijn sociale, psychische en morele welzijn en zijn lichamelijke en geestelijke gezondheid. Hiertoe dienen de Staten die partij zijn:

(..) de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen ter bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn welzijn, indachtig de bepalingen van de artikelen 13 en 18.

De overheid heeft hier een duidelijke plicht, maar voldoet zij hieraan in voldoende mate? Het beleid van de overheid ten aanzien van de mogelijke gevolgen van schadelijk media-aanbod voor de jeugd kenmerkt zich tot nu toe door terughoudendheid en ambivalentie. Dit geldt zowel voor het beleid ten aanzien van de bescherming van kinderen via Kijkwijzer als dat ten aanzien van het weerbaar maken van kinderen tegen schadelijk media-aanbod via ouderlijke opvoeding en media-educatie op school.

Aandacht in de politiek voor kinderen en de media komt gewoonlijk pas op als de pers aandacht besteedt aan incidenten. Vier ministeries houden zich bezig met de bescherming en/of het weerbaar maken van de jeugd tegen schadelijke media: OCW, VWS, EZ en Justitie.¹⁶ Geen van deze ministeries voert beleid vanuit een expliciete visie op de bescherming of het weerbaar maken van jeugd tegen schadelijke media-inhouden. Subsidies aan instituten worden op ad-hoc basis verleend, zonder dat er transparante criteria zijn waaraan nieuwe initiatieven moeten voldoen en wat ze moeten toevoegen aan al bestaande.

Deze pedagogische verlegenheid bij de overheid is kenmerkend als het aankomt op beleid ten aanzien van het derde milieu van kinderen (waartoe hun mediagebruik behoort). In Nederland bestaat grote terughoudendheid om vanuit algemeen belang naar opvoeding te kijken, veel meer dan in ons omringende landen, zoals België, Engeland, en Duitsland.²⁹ Deze terughoudendheid komt voort vanuit angst voor moralisme, schending van de privacy, en aantasting van het liberaal-burgelijk ideaal van vrijheid van opvoeding.²¹ In het debat over jeugd en schadelijk media-aanbod komt daarbovenop nog een morele angst voor censuur en aantasting van de vrijheid van meningsuiting.

In de laatste jaren wordt de roep om overheidsbemoeienis sterker wat betreft beleid ter bescherming van jeugdigen. Discussies in de pers over het NICAM bijvoorbeeld werden bij de introductie van Kijkwijzer begin 2001 vooral gedomineerd door noties als “censuur” en “betutteling”. Nog geen drie jaar later echter rapporteerde dezelfde pers minstens even aanhoudend dat Kijkwijzer niet streng genoeg classificeerde, te weinig oog had voor seks en grof taalgebruik in de media, en dat de overheid moest ingrijpen.³⁰

Ook in wetenschap en adviesraden is groeiende overeenstemming dat de overheid een zorgplicht heeft op het gebied van jeugd en media.^{1, 25, 31} Volgens de Raad voor Cultuur kan de overheid niet van burgers verwachten dat deze in toenemende mate hun eigen verantwoordelijkheid nemen op tal van levenssterreinen, zonder dat zij de middelen krijgen om die verantwoordelijkheid vorm te geven. Die plicht is volgens de Raad extra belangrijk gezien de door het Sociaal Cultureel Planbureau geconstateerde tweedeling in de mediacompetenties van jongeren en ouderen en hoger en lager opgeleiden.²²

Er is ook een nieuwe legitimatie voor een toename van overheidsbemoeienis inzake het vraagstuk jeugd en schadelijke media. Ten eerste is er de roep van ouders om meer informatie over mediaopvoeding en de gevolgen van media voor hun kinderen, die op zich al voldoende legitimatie zou moeten zijn. Daarbij moet duidelijk zijn dat een heterogene en sterk gemedialiseerde samenleving om een andere rol van de overheid vraagt. In zo'n samenleving is het moeilijker de verantwoordelijkheid exclusief bij ouders te leggen en wordt het belang van “empowering” van ouders groter.

In de homogene samenleving van de jaren '50 dachten ouders en kinderen over veel kwesties hetzelfde en werd cultuur doorgegeven van generatie op generatie.³² Dat is in de huidige samenleving niet meer zo vanzelfsprekend. Kinderen zijn

consument en worden direct benaderd door derden, veelal in de vorm van sterke rolmodellen die kunnen conflicteren met opvoedingsdoelen. Kinderen gaan op een andere manier met media om, ze hebben een grote mate van privacy, en toegang tot informatie die hun ouders ontberen. Ten slotte vindt hun vrijetijdsgedrag veelal plaats binnen vluchtige en informele (media)contexten, en niet meer binnen het pedagogische klimaat van een zuil.

Een samenleving, waarin door het wegvallen van vanzelfsprekendheden de ontwikkeling van een identiteit een kwestie van keuze is, vraagt om extra investeringen van de overheid.³² Die investeringen zouden gerealiseerd kunnen worden door een instituut en een aantal projecten te financieren met duidelijke doelstellingen die vallen binnen drie beleidsterreinen: (a) informatie en voorlichting over (de gevolgen van) media aan ouders; (b) bescherming tegen schadelijkheid van media-aanbod via een classificatiesysteem; en (c) de structurele implementatie van media-educatie binnen het onderwijs.

Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport heb ik vier partijen genoemd die ieder een eigen verantwoordelijkheid dragen om kinderen ofwel te beschermen ofwel weerbaar te maken tegen schadelijk media-aanbod. Deze partijen verschillen in hun verantwoordelijkheden. Ouders zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kinderen, en dus voor de bescherming én het weerbaar maken van hun kinderen tegen schadelijk media-aanbod. Echter, ouders beschikken zelf over te weinig informatie, zijn zelf niet altijd mediawijs, en kunnen deze wijsheid dus niet overbrengen op hun kinderen. Hier ligt daarom een eerste pedagogische lacune. Er is beleid nodig om ouders structureel te voorzien van informatie over mediaopvoeding en over de invloed van media op de ontwikkeling van hun kinderen.

Het onderwijs moet eveneens een verantwoordelijkheid dragen voor het mediawijs maken van kinderen. Ouders moeten hun verantwoordelijkheid voor sommige aspecten van mediawijsheid, zoals kennis over en inzicht in het medialandschap, immers kunnen delegeren aan het onderwijs. En hier ligt een tweede pedagogische lacune, want deze verantwoordelijkheid van het onderwijs wordt door allerlei oorzaken niet of onvoldoende genomen. Docenten hebben te weinig kennis, en kunnen die kennis dus niet adequaat overbrengen. Er is beleid nodig om het onderwijs structureel van kennis en middelen te voorzien om kinderen mediawijs te maken.

De audiovisuele branche concentreert zich via Kijkwijzer op de bescherming van kinderen. Dit doet zij door ouders via Kijkwijzer voor te lichten over media-aanbod dat schadelijk kan zijn voor bepaalde leeftijdsgroepen. De audiovisuele branche kwijt zich in het algemeen goed van haar taak, maar heeft soms conflicterende belangen als het aankomt op het geven van leeftijdsclassificaties die ongunstige gevolgen voor hun verkoopcijfers of advertentie-inkomsten kunnen hebben. En hier ligt dus

een derde lacune. De branches hebben een blijvende stok achter de deur nodig om schadelijk media-aanbod van valide leeftijdsclassificaties te voorzien.

De verantwoordelijkheid van de overheid is het scheppen van de voorwaarden om kinderen zowel te beschermen als weerbaar te maken, en dus om in de drie hiervoor genoemde lacunes te voorzien. De overheid dient in de eerste plaats te zorgen dan ouders voldoende geïnformeerd zijn. Dit kan gerealiseerd worden door bestaande succesvolle initiatieven, zoals Mijn Kind Online—een co-initiatief van Ouders Online en Planet Internet—te stimuleren en structureel te subsidiëren.³³ Ouders kunnen daarnaast worden geïnformeerd via speciale ouderbladen en projecten die een breed publiek bereiken, bijvoorbeeld een terugkerend tv-programma.

Om in de tweede lacune te voorzien, zal de overheid moeten erkennen dat media-educatie in het onderwijs cruciaal is om kinderen weerbaar te maken tegen schadelijk media-aanbod. Ondanks vele eerdere aanbevelingen is media-educatie nooit in het onderwijs geïntegreerd. Dit rapport heeft verschillende nieuwe argumenten geboden om dit beleid te herzien. Om media-educatie een structurele plaats in het onderwijs te geven, kan de aanbeveling van de Raad voor Cultuur om media-coaches aan te stellen, overgenomen worden.¹ Om op korte termijn deze mediacoaches optimaal te kunnen laten functioneren, zou overwogen kunnen worden een tijdelijk expertisecentrum op te richten om lesmateriaal, voorlichting, en andere vormen van ondersteuning te bieden aan de media-coaches en docenten in de scholen.

Om de audiovisuele branches en het NICAM te ondersteunen bij hun taak de jeugd te beschermen tegen schadelijk media-aanbod, dient de overheid ook haar verantwoordelijkheid te nemen. Dit kan in de eerste plaats door te erkennen dat Kijkwijzer een adequaat voorlichtingssysteem is dat als belangrijk voorbeeld dient voor vele andere Europese landen. De overheid overweegt de financiering van het NICAM vanaf 2006 te beëindigen. Terugtrekking uit het NICAM zou zeer onverstandig zijn, en funest voor het voortbestaan van Kijkwijzer. De eerste jaren ervaring met Kijkwijzer hebben uitgewezen dat co-regulering (i.t.t. volledige zelfregulering) binnen een sterk vermarkt medialandschap een noodzakelijke voorwaarde is voor het behoud van een betrouwbaar classificatiesysteem.

Er bestaat in Nederland een reeks projecten op het gebied van jeugd en media, veelal gebaseerd op ad-hoc subsidies vanuit vier verschillende ministeries.¹⁶ Er is een evaluatie nodig van de afstemming en doelstellingen van bestaande en vooral toekomstige projecten. Er moeten criteria en richtlijnen worden ontwikkeld waaraan nieuwe initiatieven moeten voldoen en wat ze moeten toevoegen aan al bestaande. De evaluatie van bestaande, maar vooral nieuwe instituten moet gebaseerd worden op een door de overheid te ontwikkelen visie op de bescherming én het mediawijs maken van kinderen in een sterk gemedialiseerde samenleving. Bij het ontwikkelen van deze visie zou ten minste aandacht besteed moeten worden aan de volgende

drie beleidsterreinen: (a) informatie en voorlichting over (de gevolgen van) media aan ouders; (b) bescherming tegen schadelijk media-aanbod via een classificatiesysteem gebaseerd op co-regulering; en (c) de structurele implementatie van media-educatie binnen het onderwijs.

Biografie van de auteur

Patti M. Valkenburg is sinds 1998 hoogleraar Kind en Media bij de afdeling Communicatiewetenschap van de Universiteit van Amsterdam. Zij studeerde Pedagogiek in Leiden, waar zij cum laude promoveerde op een proefschrift over de invloed van televisie op de creativiteit en de (agresieve) fantasieën van kinderen. Vanaf 1997 heeft zij diverse beurzen voor excellente wetenschappers gekregen, waaronder een fellowship van de KNAW en een Vici-beurs van NWO. Van haar hand verschenen ongeveer 100 wetenschappelijke publicaties op het gebied van kinderen en de media, waarvan diverse met prijzen zijn bekroond.

Relevante nevenfuncties

Lid van de Wetenschapscommissie van het NICAM, het Nederlands Instituut voor de classificatie van audiovisuele media. Verantwoordelijk voor de creatie van Kijkwijzer.
Lid van de adviesraad van Stichting Reclame Rakkers.
Lid van het Comité van aanbeveling van Mijn Kind Online, een co-initiatief van Ouders Online en Planet Internet.
Lid van het Comité van aanbeveling van Stichting e-hulp.
Bestuurslid Stichting Cinekid (tot 2001).

Geraadpleegde literatuur

1. Raad voor Cultuur (2005). Mediawijsheid: De ontwikkeling van nieuw burgerschap. Den Haag: Raad voor cultuur.
2. Valkenburg, P. M. (1997). Vierkante ogen: Opgroeien met TV en PC. Amsterdam: Balans.
3. Valkenburg, P. M. (2004). Children's responses to the screen: A media psychological approach. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
4. Roberts, D. F., Foehr, U. G., & Rideout, V. (2005). Generation M: Media in the lives of 8-18 year-olds. Washington, DC: Kaiser Family Foundation.
5. Valkenburg, P. M., Beentjes, H., Nikken, P., & Tan, E. (2004). Kijkwijzer 1.2: Een verantwoording. Hilversum: NICAM (zie www.NICAM.cc).
6. Buckingham, D. (2002). After the death of childhood. Cambridge, UK: Polity Press.
7. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2005). Focus op functies: Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
8. Sparks, G. G., & Sparks, C. W. (2000). Violence, Mayhem, and horror. In D. Zillmann, & P. Vorderer (Eds.), Media entertainment: The psychology of its appeal. (pp. 73-92). Mahwah, NJ: Erlbaum.
9. Center for Communication and Social Policy University of California (1998). National television violence study 3. Thousand Oaks, NJ: Sage.

10. Valkenburg, P. M., & Peter, J. (2005). Adolescents' online communication and their closeness to friends. Manuscript submitted for publication.
11. Valkenburg, P. M., Schouten, A. P., & Peter, J. (2005). Adolescents' identity experiments on the Internet. *New Media and Society*, 7, 383-402.
12. Valkenburg, P. M., Peter, J., & Schouten, A. (2005). Friend networking websites and their relationship to adolescents' well-being and self-esteem. Manuscript submitted for publication.
13. Joinson, A. N. (1998). Causes and implications of disinhibited behavior on the Internet. In J. Cackebach (Ed.), *Psychology of the Internet*. (pp. 43-60). New York: Academic Press.
14. Paik, H., & Comstock, G. (1994). The effects of television violence on antisocial behavior: A meta-analysis. *Communication Research*, 21, 516-546.
15. Infodrome (2001). *Controle geven of controle nemen: Een politieke agenda voor de informatiesamenleving*. Amsterdam: Otto Cramwinckel.
16. Boorn, G. v., & Nikken, P. (2005). *Naar een volwassen beleidsveld voor jeugd en media*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
17. Valkenburg, P. M., Beentjes, H., Nikken, P., & Tan, E. (2002). Kijkwijzer: The Dutch rating system for audiovisual productions. *Communications*, 27, 79-102.
18. Buijzen, M., & Valkenburg, P. M. (2005). Parental mediation of undesired advertising effects. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 49.
19. Lenhart, A., Rainie, L., & Lewis, O. (2001). *Teenage life online: The rise of the instant-message generation and the Internet's impact on friendships and family relations*. Washington, DC: The Pew Internet & American Life Project.
20. Doornebal, J. (1997). De ervaren opvoedingonzekerheid van moeders en vaders. *Comenius*, 17, 281-292.
21. Godot, E. A. (2003). *Hoezo Pedagogisch?* Amsterdam: SWP.
22. Huysmans, F., Haan, J., de, & Broek, A., van den (2004). *Achter de schermen: Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
23. Vooijs, M. W. (1986). *Kritisch TV kijken: Een curriculumstudie*. Lisse, NL: Swets & Zeitlinger.
24. Potter, W. J. (2004). *Theory of media literacy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
25. Zeijl, E., Beker, M., Breedveld, K., Broek, A., van den, Haan, J., de, Herweijer, L., Huysmans, F., & Wittebrood, K. (2003). *Rapportage Jeugd 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
26. Sleurink, H., & Berg, A. v. d. (2000). *Media-educatie: Een kennisinventarisatie*. Assen, NL: Van Gorcum.
27. Greenberg, B. S. (2001). *The alphabet soup of television program ratings: Y-G-PG-V-S-D-14-FV-MA-7-L*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
28. Olsberg/SPI, KA European Affairs, & KPMG (2003). *Empirical study on the practice of the rating of films distributed in cinemas, television, dvd, and videocassettes in the EU and EEA member states*. Brussels: European Commission, Directorate General for Education and Culture.

29. Veldkamp, A. W. M. (2001). Internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.
30. Hemels, J. (2005). Regulierung, Selbstregulierung und Medienkompetenz in den Niederlanden: Die Entwicklung und die öffentliche Debatte. Hilversum: NICAM Dossier 4.
31. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2005). Wat doen we met de jeugd: Concept outline WRR rapport over opvoeding en overheidsbeleid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeeringsbeleid.
32. Heyting, G. F. (1997). Het vanzelfsprekende en het discutabele: Een schets van opvoedkundig grondslagenonderzoek. Utrecht: SWP.
33. Pardoën, J., & Pijpers, R. (2005). Mijn kind online. Amsterdam: SWP.

D: Expert opinion Mr. dr. T. Schiphof

**Jeugd, geweld en media
position paper juridische aspecten**

Mr. dr. Tjeerd Schiphof

18 juli 2005

Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen
juridische aspecten van de kunst-, cultuur- en mediasector
Erasmus Universiteit Rotterdam

De hoofdvraag die de commissie Jeugd, Geweld en Media wil beantwoorden luidt als volgt:

‘Hoe kunnen betrokken partijen hun onderscheiden verantwoordelijkheden om schadelijkheid voor jeugd van het media-aanbod in ons land te voorkomen beter waarmaken?’

Deze bijdrage richt zich op de opties die er bestaan voor mogelijke verbetering van de bescherming van minderjarige tegen geweldsinhouden in de diverse media, en slechts voorzover deze juridische aspecten vertonen. Het is dus een onderzoek naar de juridische marges voor wetgeving en beleid.¹⁰

De betrokken partijen

De partijen die een – juridisch relevante – rol spelen bij de productie, distributie en ontvangst van mogelijk schadelijke mediaproducten zijn de volgende: overheid (wetgever en bestuur), producenten en distributeurs van *content*, consumenten (kinderen en ouders).

De rol van de overheid

Een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid, als wetgever, bestuurder, subsidiegever, initiator en katalysator. Het is dus van groot belang om vast te stellen wat de juridische marges zijn van wetgeving en ander overheidsoptreden. De marges zijn voornamelijk te vinden in grondrechtelijke voorschriften in de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen. Het Nederlandse recht moet bovendien voldoen aan het recht van de Europese Unie, en Nederlands beleid zal – om effectief te zijn – moeten sporen met Europees beleid.

Vaststaat dat de overheid een zorgplicht heeft om jeugdigen te beschermen. Dit vloeit onder meer voort uit het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarbij Nederland partij is. De overheid is op grond van dit verdrag verplicht het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn (art. 3 lid 2). Meer in het bijzonder dienen Staten de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn (art. 17 sub e). Voor het hier besproken onderwerp is de toevoeging in art 3 lid 1 relevant dat rekening moet worden gehouden met de rechten en plichten van hen die verantwoordelijk zijn voor het kind zijn. Ook uit artikel 18 lid 1 blijkt dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en opvoeding van hun kind. Hieruit kan afgeleid worden dat ouders ook de eerst aangewezenen zijn als het gaat om het toezicht op het mediagebruik van hun kinderen.

¹⁰ Achter de tekst vindt u de bepalingen waaraan gerefereerd wordt.

Het verdient bijzondere aandacht dat het genoemde verdrag ook de vrijheid van meningsuiting van het kind garandeert (art. 13). Hieronder valt het recht om inlichtingen en denkbepelden van welke aard ook te vergaren en te ontvangen (art. 13 lid 1). Het al eerder genoemde artikel 17 gebiedt staten die partij zijn de belangrijke functie van de massamedia te erkennen, en te waarborgen dat het kind toegang heeft tot informatie en materiaal uit een verscheidenheid van nationale en internationale bronnen. Wetgeving en beleid zouden dus zo ingericht moeten zijn dat jongeren tegen bepaalde informatie beschermd worden, maar zonder daarbij zover te gaan dat ze onnodig informatie of toegang daartoe wordt onthouden. De vrijheid van meningsuiting speelt dus een rol aan de ontvangtzijde, maar zeker ook aan de zijde van productie en distributie. Verdrags- en grondwetsbepalingen regelen dat deze functies niet onnodig belemmerd mogen worden. Het begrip vrijheid van meningsuiting is overigens in zekere zin inadequaar, want niet alleen opiniërend materiaal is beschermd (zoals journaals, documentaires), maar praktisch alle audiovisueel materiaal, dus ook fictie, waaronder speelfilms en games. Waar het de vrijheid van meningsuiting betreft speelt voor de Nederlandse situatie artikel 7 van de Nederlandse Grondwet een belangrijke rol. Aangegeven zal worden wat de speelruimte is die deze bepaling lijkt te bieden aan de overheid. Daarbij moet echter onmiddellijk worden aangetekend dat artikel 7 sterk verouderd is en dat er plannen zijn om de bepaling te herzien. Er is een concreet voorstel hiertoe gedaan door de commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk (naar zijn voorzitter ook wel de commissie Franken genoemd), dat ook zal worden besproken en onderzocht op zijn gevolgen voor de onderhavige problematiek.¹¹

Juridisch-historische achtergrond¹²

Vanouds heeft de overheid een zekere zeggenschap willen hebben op het audiovisuele media-aanbod. In de beginjaren van de bioscoop (begin 20e eeuw) waren het burgemeesters die voorstellingen mochten verbieden. In de jaren twintig kwam de Bioscoopwet tot stand, die een verplichte filmkeuring in het leven riep. Op grond van deze wet kon de openbare vertoning van films geheel verboden worden. In 1977 is de bioscoopwet vervangen door de Wet op de filmvertoningen, die een filmkeuring instelde voor films die toegankelijk waren voor jongeren onder de 16 jaar.

¹¹ http://www.minbzk.nl/grondwet_en/grondwet/publicaties/rapport.

¹² Schiphof T.A., *100 jaar filmkeuring*, Mediaforum 2002-2;

Schiphof, T.A., *De slager keurt zelf het vlees. Hoe objectief en functioneel is de Kijkwijzer?* in: Boekman 60, 2004, p. 53-58;

Schiphof, T.A., *Het NICAM - zelfregulering in de audiovisuele branches*, in: A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Van ontvanger naar zender*, Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam, 2003, p. 325-340;

Kamerstukken II 1999/2000, 26842 Wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen.

De keuring geschiedde net als bij de bioscoopwet door een door de overheid ingesteld orgaan, een zogenaamd zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Wet op de filmvertoningen en de uitvoering ervan kende een aantal gebreken en minpunten. Een van de meest in het oog springende was dat de keuring alleen bioscoopfilms betrof, en zich dus niet uitstreekte tot andere media. Naarmate andere media een groter deel van de mediaconsumptie voor hun rekening namen, zoals video en televisie, werd het moeilijker verdedigbaar dat de bioscoopfilm in een uitzonderingspositie was geplaatst. Een ander bezwaar gold de keuringscriteria. Op dit punt was weinig helderheid, en beslissingen werden niet of nauwelijks gemotiveerd. In de praktijk werden veel films niet ter keuring aangeboden. Dit was niet verplicht. Films die niet waren gekeurd kregen automatisch het predikaat 16 jaar en ouder. Aangenomen werd dat veel films op deze manier een te hoge classificatie kregen en daarom (in theorie althans) ten onrechte niet door bepaalde categorieën jongeren bekeken konden worden. Bioscoopexploitanten die te jonge kinderen toelieten waren strafbaar, maar er zijn geen gevallen bekend van exploitanten die vervolgd zijn.

De positie van de omroepen was zo, dat zij op grond van de Omroepwet (later: Mediawet) verplicht waren films die waren toegelaten voor 12 jaar en ouder en 16 jaar ouder pas na een zeker tijdstip uit te zenden. De motivatie hierachter was niet zozeer dat er een keuring voor omroepen nodig was, maar meer dat de effectiviteit van de keuring voor bioscoopfilms niet teniet zou worden gedaan door uitzending van films. Ten aanzien van al het andere materiaal werd het aan het oordeel van de omroepen overgelaten of men al dan uitzond, of op welk tijdstip.

In 1983 is de Nederlandse Grondwet gewijzigd. Terwijl voorheen alleen uitingen via de drukpers beschermd waren, kwam er bij deze gelegenheid een apart regiem voor omroep en een regiem voor andere media, niet zijnde drukpers of omroep. Dit grondwettelijke kader, en de consequenties voor het huidige onderwerp, komen later nog aan de orde.

In 2001 kwam de vigerende wettelijke regeling van art. 52d en art. 53 Mediawet tot stand. Het wordt wel gekarakteriseerd als 'geconditioneerde zelfregulering', waarmee wordt bedoeld dat de regulering niet geheel privaatrechtelijk is georiënteerd, maar dat er een wettelijk kader bestaat. In grote lijnen komt het op het volgende neer. Min of meer in overeenstemming met de Europese richtlijn grensoverschrijdende televisie is het omroepen (met een Nederlandse licentie) niet toegestaan programma's uit te zenden die 'ernstige schade' bij jongeren onder 16 jaar zouden kunnen veroorzaken. De richtlijn spreekt overigens van 'minderjarigen' (52d lid 1 Mediawet, art. 22 lid 1 richtlijn). Programma's die schade kunnen toebrengen mogen wel uitgezonden worden, mits de omroep zich heeft aangesloten bij een erkende organisatie, i.c. NICAM (art. 52d lid 2 Mediawet). De richtlijn eist dat programma's die schade kunnen toebrengen aan minderjarigen alleen worden

uitgezonden als gewaarborgd is dat door de keuze van het tijdstip deze minderjarigen normaliter deze programma's niet zullen zien (art. 22 lid 2). De omroepen die zich bij het NICAM hebben aangesloten hebben zich daarmee ook verplicht om mogelijk schadelijke programma's na een bepaald tijdstip uit te zenden: programma's die zijn geclassificeerd voor 12 jaar en ouder vanaf 20.00 uur, programma's die zijn geclassificeerd voor 16 jaar en ouder na 22.00 uur. Een instelling wordt alleen erkend als voldaan is aan de eisen zoals genoemd in art. 53 Mediawet. Aan een erkenning kunnen voorwaarden worden verbonden, en er is voorzien in de mogelijkheid van het stellen van nadere regels ten aanzien van de eisen van art. 53 Mediawet. Bovendien kunnen andere eisen ten aanzien van de erkenning worden gesteld (art. 53 lid 4 Mediawet). Een erkenning kan worden ingetrokken, en er is voorzien in een procedure om te waarborgen dat er dan op korte termijn een regeling komt die voldoet aan de eisen van art. 22 richtlijn (art. 53 lid 5-8 Mediawet).

Het hierboven vermelde heeft alleen betrekking op omroepen met een Nederlandse licentie. Andere partijen in het audiovisuele veld, zoals filmdistributeurs, buitenlandse omroepen (RTL 4 en RTL 5) en bioscoopexploitanten, hebben zich wel aangesloten bij het NICAM, maar de wettelijke basis ontbreekt hier.

Er is een strafrechtelijk 'vangnet' in de vorm van een verbod tot het aanbieden of vertonen aan een jongere van afbeeldingen, voorwerpen of gegevensdragers die iets bevatten dat schadelijk kan zijn voor iemand jonger dan zestien jaar. De sanctie is een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van maximaal 11.250 euro (art. 240a Sr).

Hoe verhoudt de vigerende regeling zich tot art. 7 Grondwet en andere Nederlandse wetgeving?

Op dit punt is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen omroepen, bioscoopexploitanten en overige media. Voor de eerste categorie is art. 7 lid 2 van de Grondwet van belang, op de tweede groep is het derde lid van toepassing, en meer in het bijzonder de uitzondering die daar is gemaakt voor 'vertoningen'. De laatste groep valt ook onder het derde lid van art. 7 en omvat onder meer de video/dvd verhuur- en verkoopsector, internetproviders en leveranciers van games.

Omroep

Aan de ene kant zal voldaan moeten worden aan de eisen die art. 22 van de richtlijn grensoverschrijdende televisie stelt, in de zin dus dat er passende maatregelen dienen te zijn getroffen om minderjarigen tegen mogelijk schadelijke televisieprogramma's te beschermen, aan de andere kant legt art. 7 lid 2 Grondwet de overheid beperkingen op ten aanzien van de vormgeving van die maatregelen. Het is de overheid niet toegestaan om 'voorafgaand toezicht' op programma's uit te oefenen. Deze bepaling wordt zo geïnterpreteerd dat het de overheid verboden is op

het niveau van individuele programma's voorafgaand toezicht uit te oefenen. Een vergunningstelsel met bijbehorende voorwaarden, die geen betrekking hebben op individuele programma's, is toegestaan.

Over de term 'voorafgaand toezicht' bestaat minder consensus: in een enge interpretatie betekent het alleen een censuurverbod, waarin vóór uitzending toestemming voor uitzending gevraagd dient te worden bij een overheidsorgaan, en waarin het onrechtmatig is zonder die toestemming toch tot uitzending over te gaan. In deze optiek is een leeftijdsclassificatie en bijbehorende uitzendtijden geen 'voorafgaand toezicht'. Bij de totstandkoming van de huidige regeling is van grondwettelijke bezwaren niet gebleken. Maar ook een ruimere interpretatie van 'voorafgaand toezicht' is mogelijk, volgens welke ook een voorafgaande beoordeling die dwingend leidt tot bepaalde uitzendtijden er onder zou kunnen vallen. Nu lijkt het probleem van de ruimere interpretatie ondervangen te zijn door het toezicht niet in handen van een overheidsorgaan te leggen maar in handen van private instellingen, instellingen die zich naar de letter van de wet vrijwillig, maar *de facto* gedwongen hebben aangesloten bij het NICAM. Deze constructie roept dus toch vragen op, omdat de overheid op deze manier mogelijk iets wat ze zelf niet mag in handen legt van een private instelling, feitelijk afgedwongen door wetgeving en gefaciliteerd met overheidssubsidie. Dat dit problematisch kan zijn blijkt uit de hierna te bespreken jurisprudentie.

*Geconditioneerde zelfregulering onder vuur: de zaak Tintel*¹³

Er is een recente rechterlijke uitspraak waarin aan de orde kwam of een besluit van een zekere beroepscommissie als een overheidsbesluit diende te worden aangemerkt. Het is nodig om hier aan deze zaak aandacht aan te besteden, omdat de rechter in een voorkomend geval zich ook over het karakter van de organen van het NICAM zal moeten buigen. Het oordeel betrof de beroepscommissie van het STIC, een zelfreguleringsinstantie in de telecommunicatiesector, als bestuursorgaan moet worden aangemerkt. De rechter meende dat in de omstandigheden de besluiten van die privaatrechtelijk bedoelde commissie aangemerkt dienen te worden als publiekrechtelijke besluiten op basis van de Telecommunicatiewet. De consequentie is dan dat beroep op de bestuursrechter openstaat voor wie een sanctie opgelegd krijgt door een uitspraak van een dergelijke klachtencommissie of beroepscommissie, en dat de interne procedures in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht moeten worden gebracht.¹⁴ Zoiets zet zelfregulering onder druk, omdat interne handhaving van de regels daar een wezenlijk onderdeel

¹³ Tintel/STIC, College van Beroep voor het Bedrijfsleven 9 februari 2005, Mediaforum 2005-6, p. 246-249 met noot B. Olivier.

¹⁴ Onderzocht moet nog worden of er geen sprake is van een vorm van delegatie die art. 7 Grondwet niet toestaat

van uitmaakt. Aan de andere kant is het zeer waarschijnlijk dat de rechter in een voorkomend geval slechts marginaal toetst. Dat betekent dat de rechter niet treedt in de beleidsmatige kanten, maar slechts nagaat of het orgaan de beslissing in redelijkheid, gezien de betrokken belangen, kon nemen.

De regeling in de artikelen 52d en 53 Mediawet verschilt wel van genoemd geval, maar het is allerminst zeker dat (een orgaan van) het NICAM niet eenzelfde lot is beschoren in het geval een partij die een sanctie opgelegd heeft gekregen de gang naar de bestuursrechter maakt. In de context van de telecommunicatiewetgeving zijn partijen *de jure* gedwongen zich bij het STIC aan te sluiten. Omroepen daarentegen kunnen er voor kiezen geen voor jongeren schadelijk materiaal uit te zenden, en hoeven zich dan ook niet bij het NICAM te voegen en vallen onder het toezicht van het Commissariaat voor de Media. Dit althans is de opvatting van de wetgever, zoals deze kenbaar is geworden bij de totstandkoming van de wet waarbij geconditioneerde zelfregulering mogelijk werd.¹⁵ Ik vraag me af of deze redenering bij de rechter stand houdt, in aanmerking genomen dat het maar zeer beperkt mogelijk is een televisieprogramma samen te stellen dat geen mogelijk schadelijk elementen voor jongeren bevat. Men zou kunnen denken aan kabelkrant zonder bewegende beelden. Het gaat erom dat de jurisdictie van de klachtencommissie of beroepscommissie van het NICAM in de meeste gevallen dus niet echt vrijwillig zal zijn aanvaard maar door de wet opgelegd.

In het algemeen kan men zeggen dat naarmate de wet gedetailleerder de zelfregulering omkadert, er eerder sprake van zal zijn dat het zelfreguleringsorgaan als bestuursorgaan wordt aangemerkt. Het opnemen van meer of andere eisen in of krachtens de Mediawet, te stellen aan een erkende instelling (i.c. het NICAM), vergroot dus ook de kans dat de rechter kan oordelen over uitspraken van de organen van het NICAM. Hiervoor is al aangestipt dat een en ander zich alleen zal afspelen als een omroep met een Nederlandse licentie een uitspraak van de klachtencommissie of de commissie van beroep aan de rechter voorlegt.

In de visie van de commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk zouden beperkende maatregelen in een formele wet moeten staan.¹⁶ De huidige regeling in art. 53 staat daarmee op gespannen voet omdat op een drietal punten delegatie is toegestaan. Er kunnen nadere eisen aan de erkende instelling worden gesteld door middel van een algemene maatregel van bestuur. Van deze mogelijkheid wordt nu

¹⁵ Eenzelfde redenering is mogelijk voor de positie van de Reclame Code Commissie. Omroepen zijn alleen verplicht tot de Reclame Code toe te treden als zij reclameboodschappen uitzenden. De vraag is of een omroep zich kan veroorloven om geen reclame uit te zenden.

¹⁶ Juristen gebruiken een ruim wetsbegrip, in de zin van 'elk algemeen verbindend voorschrift'. Een formele wet is in dat spraakgebruik alleen het algemeen verbindend voorschrift dat door regering en parlement is vastgesteld. Een algemene maatregel van bestuur (amvb) is wel een algemeen verbindend voorschrift, maar geen formele wet omdat het parlement niet bij de vaststelling betrokken is.

geen gebruik gemaakt (Mediawet art. 53 lid 4). Ook kunnen bij de erkenning nadere voorschriften, ook inhoudelijke, worden verbonden (Mediawet art. 53 lid 2).¹⁷ De voorziening om een regeling te treffen als de zelfregulering niet naar behoren functioneert maakt gebruik van het instrument van de algemene maatregel van bestuur (Mediawet art. 53 lid 6).

Bioscoop

Ten aanzien van 'andere' media, die geen drukpers en geen omroep zijn, regelt het derde lid van art. 7 Grondwet dat de overheid geen voorafgaand toezicht mag uitoefenen wat betreft de inhoud van de uitingen. Voor vertoningen die toegankelijk zijn voor personen jonger dan 16 jaar maakt de laatste volzin een uitzondering. Hierdoor was de jeugdfilmkeuring op grond van de Wet op de filmvertoningen gelegitimeerd. Deze wet is weliswaar in 2001 ingetrokken, maar een jeugdfilmkeuring zou dus, grondrechtelijk gezien, opnieuw kunnen worden ingesteld. De ervaringen met de Wet op de filmvertoningen zijn echter weinig hoopgevend. Daar komt bij dat genoemde uitzondering voor vertoningen, op het principe dat de overheid geen voorafgaand toezicht houdt op uitingen, ter discussie staat. De commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk heeft geadviseerd voor alle media één lijn te trekken en de bijzondere regeling voor vertoningen af te schaffen. Op zich is er natuurlijk geen bezwaar tegen om als wetgever optimaal gebruik te maken van de grondrechtelijke mogelijkheden; nu echter art. 7 Grondwet algemeen als verouderd wordt beschouwd en een herformulering een kwestie van tijd lijkt is het niet opportuun om de grenzen op te zoeken van wat de huidige bepaling toestaat. Dit gaat niet alleen op voor de vraag of bioscoopfilms aan een voorafgaande keuring onderworpen dienen te worden, maar ook voor de grondrechtelijke marges ten aanzien van andere audiovisuele media.

'Andere media', algemeen

Zoals gezegd mag de overheid geen voorafgaand toezicht houden als het gaat om de inhoud. Een systeem van keuring vooraf door een overheidsorgaan is dus uitgesloten. Bij de totstandkoming van de huidige regeling is wel door de regering overwogen een vergunningsstelsel in het leven te roepen, waardoor met name de verhuur- en verkoopsector gedwongen zou kunnen worden zich aan te sluiten bij de erkende zelfreguleringsinstelling (i.c. NICAM). Dit idee werd verworpen met het argument dat de instelling dan een zelfstandig bestuursorgaan zou dienen te zijn, wat zich niet verdraagt met het principe van zelfregulering. Hetzelfde zou *mutatis*

¹⁷ Aan de huidige erkenning van het NICAM zijn geen inhoudelijke voorschriften verbonden: Staatscourant 6 februari 2001, nr. 26, p. 9.

mutandis gelden voor andere media, zoals internetproviders en producenten en leveranciers van games. Tegen een systeem van geconditioneerde zelfregulering (een eufemisme, hebben we gezien, voor min of meer gedwongen zelfregulering) zijn nog wel andere bezwaren in te brengen. Zo laat art. 7 lid 3 Grondwet een vergunningsstelsel dat gericht is op beoordeling van de inhoud van uitingen door de overheid niet toe. Dit leidt weer tot de vraag of de overheid wel aan private instellingen een taak mag opdragen die zij zelf wellicht niet zou mogen uitoefenen. Ook is twijfelachtig of de gesuggereerde oplossing, een vergunningensysteem met een aansluitplicht, wel in verhouding staat tot het maatschappelijke nut. Is de (mogelijke) schade wel zo groot dat het een dergelijke ingreep rechtvaardigt? In het geval van dvd-verkoop bijvoorbeeld gaat het om een enorm aantal verkooppunten. In deze tijd van branchevervaging worden op de meest onverwachte plekken dvd's ter verkoop aangeboden.

Deze vraag van proportionaliteit zou niet alleen een onderdeel van de (media)politieke afweging moeten zijn, hij is zeker ook juridisch relevant. Art. 10 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) bepaalt dat een beperking die de overheid oplegt 'noodzakelijk in een democratische samenleving' moet zijn. Hieruit wordt afgeleid dat de beperking proportioneel moet zijn ten opzichte van het te bereiken doel. Uit dezelfde bepaling volgt dat beperkende overheidsmaatregelen ook adequaat en effectief moeten zijn. Het is goed verdedigbaar dat het onderbrengen van de dvd verkoop- en verhuursector in een vergunningstelsel een disproportionele maatregel is. Ook als het gaat om inhoud die via internet de consument bereikt zal het, gezien het buitenlandse aanbod, niet eenvoudig zijn aan te tonen dat aan de genoemde criteria wordt voldaan. De Nederlandse rechter is bevoegd om een dergelijke maatregel aan art. 10 EVRM te toetsen.

Aanscherpen van de strafrechtelijke norm of nieuwe strafrechtelijke delicten?

Gezien vanuit het perspectief van art. 7 Grondwet is repressief toezicht (toezicht achteraf) toegestaan. Voor de zogenaamde 'andere' media geldt daarbij de eis dat dit is geregeld in een zogenaamde formele wet, het product van regering en parlement. Delegatie naar een lagere regelgever is dus niet toegestaan. Voorbeelden van repressieve bepalingen zijn onder meer te vinden in het Wetboek van strafrecht (Sr). Voor het onderhavige onderwerp is met name art. 240a Sr van belang, dat het aanbieden aan minderjarigen van schadelijk materiaal strafbaar stelt. Bij de totstandkoming van de vigerende zelfregulering in 2001 is de strafmaat verhoogd van een gevangenisstraf van maximaal 2 maanden naar nu 1 jaar, en een maximale boete van de tweede categorie (2250 euro) naar nu de vierde categorie (11.250 euro). De bepaling is bedoeld als 'vangnet' voor die gevallen die ontsnappen aan de zelfregulering. Er zijn mij geen gevallen bekend van vervolging op grond van deze strafbepaling. Onder het meer dan twintigjarige regiem van de Wet op de

filmvertoningen waren bioscoopexploitanten strafbaar als ze te jonge bezoekers toelieten. Ook wat dit betreft zijn mij geen gevallen van vervolging bekend. Bij kwesties als deze blijft het dan onduidelijk of er geen sprake is geweest van wetsovertreding, dan wel dat het vervolgen van overtredingen bij politie en justitie geen hoge prioriteit heeft. Het Openbaar Ministerie heeft een zekere vrijheid bij het al dan niet vervolgen van delicten, en de politie past zich daar bij aan. Het creëren van nieuwe of strengere strafbepalingen heeft uiteraard weinig zin als er niet actief opgetreden wordt. Men kan dan spreken van symboolwetgeving. Het uitblijven van vervolging van genoemde delicten indiceert naar mijn mening dat er hier geen sprake is van een openlijke maatschappelijke misstand. Meer in het algemeen moet men zeker niet te hoge verwachtingen hebben van strafbaarstelling zonder meer. Het strafrecht wordt bij onderwerpen als deze gezien als een laatste redmiddel waarmee voornamelijk excessen kunnen worden bestreden.

Art. 240a Wetboek van strafrecht nader bekeken¹⁸

Strafbaar is gesteld het aanbieden van een afbeelding, voorwerp of gegevensdrager, die een afbeelding bevat waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen onder de zestien jaar, aan een persoon jonger dan zestien jaar. Hier gaat het om het aanbieden van een stoffelijke drager. Ook het vertonen van een mogelijk schadelijke afbeelding aan een persoon jonger dan zestien jaar is strafbaar. Voor toepasselijkheid van art. 240a Sr is het noodzakelijk dat er in de fysieke wereld contact bestaat tussen de aanbieder en de jongere. Vertoning op televisie of het beschikbaar stellen via internet wordt niet door deze bepaling bestreken.

De schadelijkheid voor personen onder zestien jaar wordt geobjectiveerd. Het gaat er dus niet om of een bepaalde persoon ontvankelijk is voor schadelijk elementen in beeldmateriaal. Er is wel voor gepleit om de bepaling aan te passen in die zin, dat bioscoopexploitanten niet strafbaar zouden zijn als een volwassene expliciet te kennen geeft dat hij er geen bezwaar tegen heeft dat een kind onder zijn begeleiding een film ziet die het volgens de Kijkwijzerclassificatie niet zou mogen zien.¹⁹ Dit pleidooi strandt, naar mijn mening terecht, op de goed te verdedigen objectivering van de schadelijkheid. Wel verdient het overweging om er een klachtdelict van te maken, zodat vervolging alleen mogelijk is als ouders een klacht indienen. Of dit de angst bij bioscoopexploitanten voor vervolging wegneemt valt echter nog te bezien.

¹⁸ C.P.M Cleiren e.a., *Strafrecht: de tekst van het Wetboek van Strafrecht en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar (losbladig)*, Deventer: Kluwer.

¹⁹ Brief NICAM aan de minister van justitie, 25 juni 2004; antwoord 25 augustus 2004, kenmerk 5299269/04/6.

De bepaling is mijns inziens te ruim in zijn formulering, omdat deze geen leeftijdscategorieën met betrekking tot schadelijkheid kent. Het is nu strikt genomen strafbaar om een film die schadelijk is te achten voor zeer jonge kinderen, bijvoorbeeld met een Kijkwijzerclassificatie van 6, te vertonen of op dvd te verhuren aan een vijftienjarige.

In de praktijk wordt wel aangenomen dat de invulling die Kijkwijzer geeft aan het begrip schadelijkheid samenvalt met de schadelijkheid als element in de strafrechtelijke norm van art. 240a Sr. Dit is wel een indicatie van het grote gezag dat de Kijkwijzerclassificaties hebben, maar de aanname is onjuist. Bij het beoordelen van de schadelijkheid kan de rechter zich laten leiden door de Kijkwijzerclassificatie, maar hij is daar zeker niet aan gebonden.

Uitbreiding van art. 240 Sr tot internet content- en serviceproviders?

Eerder is al uiteengezet dat televisie en internet buiten de reikwijdte van art. 240 Sr vallen. Voor Nederlandse televisie is er een toezichtmechanisme door middel van het Commissariaat voor de media, voor die omroepen die niet bij het NICAM zijn aangesloten. Aanbod van mogelijk schadelijk materiaal via internet is dus niet strafrechtelijk uitdrukkelijk gesanctioneerd.²⁰

Kenmerkend voor het onderhavige vraagstuk is dat het gaat om materiaal dat niet schadelijk is in absolute zin of onrechtmatig, maar om materiaal dat slechts schadelijk is voor een bepaalde categorie gebruikers (ook wel aangeduid als het verschil tussen *illegal content* en *harmful content*). Een verbod op openbaar maken, als dat al mogelijk zou zijn, treft dus een veel grotere dan de beoogde groep van gebruikers en zou, in termen van Amerikaanse jurisprudentie 'overbroad'. Nu de vrijheid van meningsuiting en dus het eerder besproken art. 10 EVRM hier van toepassing is, dient hier de eis van de proportionaliteit toegepast te worden. Het doel is op zich gerechtvaardigd (bescherming van jongeren), maar het middel is disproportioneel. Daarbij is het ook waarschijnlijk niet effectief, omdat een groot deel van de aanbieders niet traceerbaar is dan wel buiten de Nederlandse rechtsmacht zal vallen.

Een mogelijkheid zou zijn om internet service providers (de bedrijven die consumenten toegang tot internet verlenen) aansprakelijk te stellen voor wat zij doorgeven. Naar huidige inzichten is dit echter maar zeer beperkt wenselijk en juridisch mogelijk, zelfs waar het om onrechtmatig materiaal gaat (inbreuk op intellectuele eigendomsrechten, discriminatie). Nu wij hier niet spreken over *illegal content* maar over *harmful content* moet het voor onmogelijk worden gehouden dat een service provider hiervoor strafrechtelijk aangepakt zou kunnen worden.

²⁰ Het zou wel door omstandigheden onder een andere strafbepaling dan art. 240a Sr kunnen vallen, bijvoorbeeld als er sprake is van discriminatie of 'haatzaaien'.

Niet-classificeren als strafbaar feit?

Een onderwerp dat hierbij aansluit is de vraag of het mogelijk is om het aanbieden van audiovisueel materiaal zonder (deugdelijke) classificatie met betrekking tot de schadelijkheid voor kinderen strafbaar te stellen. Hieraan kleven mijns inziens grote bezwaren. Het zal moeilijk zo niet onmogelijk zijn de bepaling zo te redigeren dat hij niet een veel groter bereik heeft dan nodig is. Strafrechtelijke bepalingen lenen zich niet voor al te veel subtiliteiten, en degene tot wie de bepaling zich richt moet weten waar hij aan toe is. Hij is doorgaans niet in staat om zelf te classificeren, en wordt dus verplicht om een derde in te schakelen om die expertise in te kopen. Het kan niet zo zijn dat er maar één aanbieder is van classificaties, zodat er naast Kijkwijzer mogelijk een veelheid van classificatiesystemen ontstaat, waardoor de consument waarschijnlijk door de bomen het bos niet ziet en de bepaling zijn doel ver voorbij schiet.

Internet service providers

In het voorgaande is sterk de nadruk gelegd op de mogelijkheden die er voor de overheid zijn om gewenst gedrag af te dwingen. Uiteraard kunnen betrokken partijen altijd zelf hun verantwoordelijkheid nemen en naar juridische mogelijkheden zoeken om die gestalte te geven. Zo kunnen internet service providers in hun algemene voorwaarden bepalingen opnemen die het mogelijk maken om aanbieders van schadelijk materiaal aan te pakken. Maar ook hier geldt dat het vaak om materiaal gaat dat niet illegaal is, en alleen schadelijk voor een beperkte groep potentiële gebruikers. Overigens is het gebruik van algemene voorwaarden niet onbeperkt: zeker ten aanzien van niet-professionele gebruikers kunnen bepalingen onverbindend zijn als de rechter ze 'onredelijk bezwarend' vindt.²¹ Voor telefoonoperators, die *content* van derden doorgeven, geldt *mutatis mutandis* hetzelfde, hoewel bij dat medium waarschijnlijk geen sprake is van niet-professionele inhoudsleveranciers.

Consumenten

Kunnen consumenten (ouders van jonge gebruikers) meer doen dan lijdelijk toezien wat de overheid voor hen regelt? De middelen die hen ten dienste staan en die juridische relevantie hebben zijn beperkt. Wat ze kunnen doen is kritisch zijn ten opzichte van hun provider, en deze mede selecteren op grond van hun algemene voorwaarden en de mogelijkheden tot het toepassen van filters. Hier ligt ook een taak voor consumentenorganisaties.

²¹ R. Kaspersen e.a., *Contracten van Internet-providers: een adequate basis voor zelfregulering?* Iter-reeks nr. 21, Deventer: Kluwer, 1999, h. 4.

Afronding

De Nederlandse audiovisuele sector kent een uniek systeem van branche-brede zelfregulering. Hoewel het systeem vrij jong is, functioneert het aantoonbaar goed en geldt het als een voorbeeld voor het buitenland. Van de omroepen met een Nederlandse licentie en de bioscoopsector zou men kunnen zeggen dat hun medewerking aan Kijkwijzer geen echte zelfregulering is maar tot op zekere hoogte afgedwongen. Dat geldt echter niet voor de verkoop- en verhuursector. Hiervoor geldt dat twijfelachtig is of een wettelijke regeling van classificatie wel de toets aan de vrijheid van meningsuiting zou kunnen doorstaan.

In dit licht is het niet verstandig om het systeem te zeer onder druk te zetten. Dat zou kunnen gebeuren als men de wettelijke regels aan wenst te scherpen, of door de overheidsbijdrage aan het NICAM terug te schroeven. Het is niet ondenkbaar dat de verhuur- en verkoopsector dan uit het NICAM stapt en dat het systeem implodeert.

Een volgend argument om terughoudend met nadere wetgeving om te gaan is de onzekerheid omtrent de formulering van de vrijheid van meningsuiting. De commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk heeft een voorstel gedaan voor een nieuwe formulering, dat door een vorig kabinet is aanvaard. De wetsvoorstellen die hierop waren gebaseerd zijn echter ingetrokken en nieuwe wetsvoorstellen zijn in voorbereiding. In deze situatie moet men voorzichtig omgaan met onderwerpen die raken aan de vrijheid van meningsuiting, en is het niet opportuun de uiterste grenzen van het huidige – obsoleete – artikel 7 Grondwet op te zoeken.

Afgezien van de aspecten die met dit artikel te maken hebben, zal een grotere bemoeienis van de overheid met het NICAM, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, ertoe kunnen leiden dat de bestuursrechter organen van het NICAM als bestuursorganen beschouwt. Dit blijkt uit de recente zaak-Tintel.

Een andere mogelijke aanpak van schadelijk mediageweld betreft veranderingen in het strafrechtelijke instrumentarium. Omdat het gaat om materiaal dat mogelijk wel schadelijk, maar niet in zich zelf onrechtmatig is zijn de mogelijkheden beperkt. Een aanbieder van materiaal op internet richt zich doorgaans op een algemeen publiek, en niet op aan te wijzen (jonge) consumenten. Het zal zeer moeilijk zijn strafbepalingen te formuleren die voldoende precies zijn en geen onnodig groot bereik hebben.

Daar komt bij dat de huidige bepaling die ziet op het ter beschikking stellen van schadelijk materiaal, art. 240a Wetboek van strafrecht, praktisch een dode letter is. Ook de strafsanctie in de Wet op de filmvertoningen is gedurende de tijd dat deze wet van kracht was nooit ingezet tegen bioscoopexploitanten die te jonge bezoekers toelieten. Het is niet waarschijnlijk dat nieuwe strafbepalingen wel toegepast zouden

worden, tenzij het Openbaar Ministerie tot actie wordt aangezet. Als deze actie uitblijft is er sprake van symboolwetgeving.

Gezien het grote buitenlandse aanbod op internet is het weinig zinvol om zaken nationaal te willen regelen. Op Europees niveau wijst alles erop dat daar meer vertrouwen bestaat in zelfregulering dan in dwingend overheidsingrijpen. In het recent ingestelde 'Safer Internet plus' programma, dat zich ook ten doel stelt schadelijke inhoud aan te pakken, ligt het accent onder meer op 'user empowerment' (het overdragen van beslissingsbevoegdheid aan de gebruiker in plaats van het treffen van maatregelen bij de bron), het gebruik van filtersoftware- en diensten, beoordelingssystemen, kwaliteitskeuren, 'self-labelling' (zelfkeuring) en self-rating labels (zelfbeoordelingskeurmerken).²² Ongeveer de helft van het budget van dit actieprogramma is bestemd voor bewustmaking van de consument. Het ligt voor de hand dat betrokken partijen in Nederland het ook in deze richting zoeken. De nadruk op actieve informatieverstrekking door inhoudsleveranciers, met steun van de overheid, ligt geheel in de lijn van het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat in artikel 17 van de aangesloten staten niet zozeer wetgeving eist, maar ze, meer realistisch, wel opdraagt 'de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn (...).'

Bepalingen waaraan gerefereerd wordt:

Grondwet

Artikel 7

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

²² Besluit Nr. 854/2005/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005, tot vaststelling van een communautair meerjarenprogramma ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet en nieuwe on-line-technologieën, Publicatieblad van de EU, L 149/1,

Mediawet

Artikel 52d

1. Het televisieprogramma van een instelling die zendtijd heeft verkregen bevat geen programma-onderdelen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaar ernstige schade zouden kunnen toebrengen.
2. Het televisieprogramma van een instelling die zendtijd heeft verkregen mag slechts programma-onderdelen bevatten die schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaar, indien die instelling is aangesloten bij een door Onze Minister erkende organisatie als bedoeld in artikel 53, eerste lid, en ter zake gebonden is aan de regels en het toezicht daarop van die erkende organisatie met betrekking tot het uitzenden van de hiervoor bedoelde programma-onderdelen. De instelling die zendtijd heeft verkregen en die is aangesloten toont dit aan door middel van een aan het Commissariaat voor de Media over te leggen schriftelijke verklaring van de erkende organisatie.

Artikel 53

1. Onze Minister kan een organisatie erkennen die voorziet in regelingen omtrent classificatie en het uitzenden van programma-onderdelen als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, en het toezicht daarop. De regelingen hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. criteria voor de classificatie van programma-onderdelen, waaronder in ieder geval de mate waarin:
 - 1°. angst wordt opgewekt;
 - 2°. brutaliserend geweld wordt vertoond of gerechtvaardigd;
 - 3°. het gebruik van drugs aantrekkelijk wordt voorgesteld of vergoelikt;
 - 4°. sprake is van pornografie;
 - 5°. op andere gronden volgens algemeen geldende opvattingen producten niet geschikt zijn voor vertoning aan bepaalde categorieën personen jonger dan zestien jaar;
 - b. de uitzendtijdstippen van de hiervoor bedoelde programma-onderdelen;
 - c. de wijze waarop de uitzending van deze programma-onderdelen wordt voorafgegaan door of is voorzien van symbolen of waarschuwingen.
2. Aan een erkenning kunnen voorschriften worden verbonden. Van een beschikking tot erkenning wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.
3. Een organisatie komt slechts voor erkenning in aanmerking indien:
 - a. onafhankelijk toezicht door de organisatie op de naleving van de regelingen, bedoeld in het eerste lid, is gewaarborgd;
 - b. voorzien is in voldoende betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder in ieder geval vertegenwoordigers uit de consumentensfeer, instellingen die zendtijd hebben verkregen, deskundigen op het gebied van de audiovisuele media en producenten van audiovisuele media;

c. de financiële positie van de organisatie een adequate uitvoering van de werkzaamheden waarborgt.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de eisen bedoeld in het derde lid en kunnen andere eisen ten aanzien van de erkenning worden gesteld.

5. Onze Minister trekt een erkenning in indien de organisatie niet meer voldoet aan de bij of krachtens het eerste of derde lid gestelde eisen. Onze Minister kan voorts een erkenning intrekken indien de organisatie niet voldoet aan de in het tweede lid bedoelde voorschriften of de in het vierde lid bedoelde nadere en andere eisen. Van een beschikking tot intrekking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen het eerste tot en met vierde lid en artikel 52d, tweede lid, buiten werking worden gesteld en kunnen regels worden gesteld omtrent het uitzenden van programma-onderdelen als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, voor zover dat noodzakelijk is voor een juiste en tijdige uitvoering van artikel 22 van de Europese richtlijn.

7. Na de plaatsing in het Staatsblad van een krachtens het zesde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Staten-Generaal ingediend. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

8. De voordracht voor een krachtens het zesde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overlegd.

Art. 71g Mediawet verklaart art. 52d en 53 van toepassing op commerciële omroepinstellingen.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 240a

Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die een afbeelding, een voorwerp of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, verstrekt, aanbiedt of vertoont aan een minderjarige van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat deze jonger is dan zestien jaar.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

art. 10

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Richtlijn Grensoverschrijdende televisie

Artikel 22

1. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat in de televisie-uitzendingen van de onder hun bevoegdheid vallende omroeporganisaties geen programma's voorkomen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, met name programma's waarin pornografische scènes of beelden van nodeloos geweld voorkomen.

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen gelden eveneens voor andere programma's die schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, tenzij door de keuze van het tijdstip van de uitzending of door technische maatregelen wordt gewaarborgd dat minderjarigen in het zendgebied de uitzendingen normalerwijze niet zullen zien of beluisteren.

3. Indien dergelijke programma's ongecodeerd worden uitgezonden, zorgen de lidstaten er bovendien voor dat zij worden voorafgegaan door een akoestische waarschuwing of dat zij gedurende de gehele uitzending herkenbaar zijn aan een visueel symbool.

Verdrag inzake de rechten van het kind

art. 3 lid 2

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

art. 13 lid 1

Het kind heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven, ongeacht landsgrenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn of haar keuze.

art. 17

De staten die partij zijn, erkennen de belangrijke functie van de massamedia en waarborgen dat het kind toegang heeft tot informatie en materiaal uit een verscheidenheid van nationale en internationale bronnen, in het bijzonder informatie en materiaal gericht op het bevorderen van zijn of haar sociale, psychische en morele welzijn en zijn of haar lichamelijke en geestelijke gezondheid. Hiertoe dienen de Staten die partij zijn:

(...)

e. de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn, indachtig de bepalingen van de artikelen 13 en 18.

