

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2003

1. Inleiding

Reclame gericht op kinderen is met enige regelmaat onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Eind vorig jaar heeft de Tweede Kamer zich in een motie van kamerlid Kant over het onderwerp uitgelaten (Kamerstukken II, 28 600 VIII, nr. 89). In deze motie is de regering verzocht om een experiment te houden met een reclamevrij kinderblok op televisie en te onderzoeken wat hiervan de effecten zijn.

De motie is ingegeven door zorgen over mogelijk schadelijke effecten van reclame op kinderen. Deze zorgen zijn herkenbaar en ik vind dat zij serieuze aandacht verdienen. Rond Sinterklaastijd groeit de belangstelling voor de thematiek. Veel ouders maken dan mee dat hun kinderen vragen om speelgoed dat zij kennen uit reclameboodschappen. Sommigen spreken zelfs van «zeurterreure». Er leven ook andere, algemenere vragen over de blootstelling van kinderen aan reclame. Maakt het hen materialistisch of ontevreden? Wat betekent het voor hun creativiteit en spelvaardigheden? Zijn er ook positieve effecten? Hoe kunnen negatieve effecten worden tegengegaan?

In reactie op de motie heb ik ervoor gekozen om in deze brief de thematiek rond kinderen en reclame uitgebreid in beeld te brengen. Ter voorbereiding zijn door medewerkers van mijn departement gesprekken gevoerd met wetenschappers en andere deskundigen, met mensen uit de reclamebranche en met medewerkers van de Publieke Omroep.¹

De brief is als volgt opgebouwd: Paragraaf 2 bespreekt de belangrijkste bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek op het terrein van kinderen en reclame. Paragraaf 3 geeft cijfers over de hoeveelheid reclame die kinderen zien. In paragraaf 4 wordt bestaande wet- en regelgeving in Nederland en in andere West Europese landen beschreven. Paragraaf 5 gaat in op de wenselijkheid van een experiment met een reclamevrij kinderblok. In paragraaf 6 bespreek ik alternatieve opties om kinderen te beschermen tegen eventuele schadelijke effecten van reclame.

¹ Gesproken is met: mevr. Cathy Spierenburg, directeur Z@ppelin; dhr. Julius Minnaar, directeur Ster, mevr. mr. Prisca Ancion, Reclame Code Commissie, dhr. Wim Bekkers, NICAM, dhr. Jos Verveen, reclame-, marketing- en adviesbureau Keesie, mevr. Caroline Emmen, VNO-NCW (Stuurgroep reclame), dhr. dr. Peter Nikken, onderzoeker Expertisecentrum Jeugd en Media/NIZW, mevr. prof. dr. Patty Valkenburg, hoogleraar Kind en Media, verbonden aan ASCoR/afd. Communicatie Wetenschap, UvA) en mevr. drs. Moniek Buijzen, afd. Communicatie Wetenschap, UvA.

Mijn belangrijkste conclusie is dat een experiment met reclamevrije jeugd-programmering niet zinvol is. Het vermindert nauwelijks de blootstelling van kinderen aan reclame, het effect van een dergelijk experiment is niet wetenschappelijk verantwoord inzichtelijk te maken in verband met de vele andere invloeden waaraan een kind wordt blootgesteld en het leidt tot een geschatte inkomstenderving van €15 miljoen per jaar. Wanneer een (tijdelijk of duurzaam) verlies aan reclame-inkomsten niet wordt gecompenseerd, zal het televisieaanbod voor kinderen verschromelen. Daarom heb ik andere en effectievere mogelijkheden onderzocht om kinderen te beschermen tegen eventuele ongewenste beïnvloeding door reclame. Namelijk door verscherping van zelfregulering via de Reclame Code en door via opvoeding en onderwijs de weerbaarheid van kinderen tegenover reclame te vergroten. Ik hoop met deze uitgebreide beschouwing en de voorgestelde alternatieve aanpak recht te doen aan de geest van de motie van de Tweede Kamer.

2. Wetenschappelijk onderzoek naar effecten van reclame op kinderen

De motie Kant komt voort uit de gedachte dat reclame gericht op kinderen schadelijk is. Er bestaat een aanzienlijke hoeveelheid onderzoek naar effecten van televisiereclame op houding of gedrag van kinderen. De uitkomsten van dat onderzoek zijn niet eenduidig. Er zijn zowel negatieve als positieve effecten geconstateerd. Bovendien blijkt dat de gevoeligheid van kinderen voor reclameboodschappen sterk afhankelijk is van hun leeftijd en van hun sociale omgeving. Uiteindelijk weegt de invloed van ouders, opvoeders, school, vriendjes en vriendinnetjes zwaarder dan de invloed van reclame.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek¹.

Een eerste zorg van ouders en opvoeders is dat kinderen wellicht onvoldoende in staat zijn om reclame te onderscheiden van gewone programma's en daardoor vatbaarder zijn voor beïnvloeding. Uit het onderzoek blijkt dat kinderen vanaf ongeveer 7 jaar wel goed het verschil zien tussen reclame en de andere programma's. Tot 7 jaar is dit voor veel kinderen moeilijker. Ook kan het voor de jongere kinderen verwarrend zijn wanneer in een reclame hetzelfde personage voorkomt als in het voorafgaande of erop volgende programma. Ook andere verleidingstechnieken, zoals het adverteren met cadeautjes (premiums) die je bij aanschaf van het product krijgt, kunnen kinderen beïnvloeden.

Een tweede zorg is dat reclame het consumptiegedrag van kinderen sterk zou kunnen beïnvloeden. Diverse onderzoekers constateren dat er inderdaad sprake is van een samenhang tussen de hoeveelheid reclame die kinderen op televisie zien, hun wens om bepaalde producten te bezitten en het koopgedrag van kinderen en ouders. Vooral rond Kerst en Sinterklaas vinden onderzoekers een verband tussen bijvoorbeeld speelgoed-reclames en de cadeaus die kinderen op hun verlanglijstjes zetten. Een ander effect is dat kinderen in winkels bij hun ouders zeuren om de aanschaf van producten die ze in reclames hebben gezien. Ook is er onderzoek dat aantoont dat kinderen die veel snack- en snoepreclames zien vaker snacks en snoepgoed consumeren dan kinderen die minder van deze reclames zien, en dat kinderen die naar reclame van speelgoedfiguren hebben gekeken minder creatief spelgedrag vertonen. Ten slotte is er onderzoek gedaan naar meer indirecte, lange termijn effecten. Een enkel onderzoek vindt een verband tussen blootstelling aan reclame en materialisme of de overtuiging dat geluk afhangt van consumptie (om gelukkig te worden moet je kleding van merk x dragen of chocola van merk y eten), maar erg overtuigend is deze hypothese nog niet bewezen.

¹ Belangrijkste geraadpleegde bronnen voor dit overzicht zijn: Valkenburg, P.M. (2002). Beeldschermkinderen. Theorieën over kind en media. Amsterdam: Boom en Nikken, P. (2001) Kind & Reclame. Stichting Jeugdinformatie Nederland. Beide publicaties bevatten een overzicht van Nederlands en internationaal onderzoek naar kind en reclame.

Bij de bovenstaande bevindingen plaatst hetzelfde wetenschappelijke onderzoek – vooral dat van recentere datum – een belangrijke nuancering: de omvang en aard van effecten die kinderen ondervinden van reclame zijn zeer afhankelijk van hun leeftijd en hun achtergrond. Ten eerste zijn oudere kinderen minder vatbaar voor reclameboodschappen dan jonge kinderen tot 5 jaar. Ten tweede blijkt dat de sociale omgeving van een kind – ouders, school, vriendjes – de eventuele werking van reclame ondermijnen of juist omgekeerd versterken. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in gezinnen waar over (beheersing) van consumptiewensen wordt gesproken, reclameboodschappen aanzienlijk minder effect hebben dan in gezinnen waar dit niet gebeurt.

Verder heeft reclame niet alleen negatieve effecten. Veel onderzoekers benadrukken de positieve functies van reclame. Zo verschaft reclame kinderen informatie over producten, wat bijdraagt aan hun opvoeding tot bewuste consumenten die gefundeerde keuzes kunnen maken. Andere onderzoeken tonen aan dat kinderen geregeld positieve voorbeelden uit de reclame integreren in hun eigen spel en sociale gedrag.

De motie is ook voor de Publieke Omroep aanleiding geweest voor onderzoek. In een brief (d.d. 17 oktober), waarvan de Tweede Kamer een afschrift heeft ontvangen, brengt de Publieke Omroep aan mij verslag uit over zijn bevindingen. Hij schrijft geen aanleiding te zien voor een reclamevrije jeugdprogrammering op de publieke televisie. Volgens een literatuuronderzoek door (studenten van) de Universiteit van Amsterdam is de wetenschappelijke literatuur namelijk niet eensluidend over de schadelijkheid van reclame en is de sociale omgeving van kinderen meer bepalend voor hun houding en (koop)gedrag. Verder blijkt uit een analyse dat Zppelin maar een bescheiden factor is in het reclameaanbod dat kinderen bereikt. Tot slot blijkt uit een enquête van de dienst Kijk en Luisteronderzoek dat reclame niet de grootste zorg is van ouders; zij maken zich meer zorgen over seks, geweld, grof taalgebruik en racisme op televisie

3. Omvang van reclame in de zendtijd voor en de kijktijd van kinderen

Om een indruk te krijgen van de hoeveelheid reclame waarmee kinderen worden geconfronteerd en het aandeel hierin van reclame rondom kinderblokken, volgt hieronder een cijfermatig overzicht.

Rondom Zppelin wordt gemiddeld 4,3% van de totale zendtijd aan reclame besteed. Op de commerciële kinderzenders Foxkids, Nickelodeon/Kindernet en Yorkiddin' is dit 4,5% respectievelijk 3,9% en 7,1% gemiddeld (zie bijlage 1)¹. Dit percentage wisselt voor de verschillende tijdvakken van de dag. In de middag tussen 16.00 uur en 19.00 uur wordt de meeste reclame uitgezonden. Dit is ook het tijdstip waarop de meeste kinderen voor de televisie zitten. YorKiddin' zendt aan het einde van de middag de meeste reclame uit. Tussen 15.20 uur en 17.00 uur bestaat de zendtijd van YorKiddin' voor 12,9% uit reclame. Daarna volgt Fox Kids met een percentage van 7,6%. Kindernet vertoont een afwijkend patroon. Deze zender zendt 's ochtends tussen 7.00 uur en 9.00 uur de meeste reclame uit (6,1%). Zppelin heeft een reclamepiek van 6,6% tussen 16.00 en 19.00 uur.

De grootste zorg gaat over het algemeen uit naar specifiek op kinderen gerichte reclame, zoals reclame voor speelgoed, snoepgoed, snacks, sportkleding en dergelijke. Van alle reclame die kinderen zien is slechts een klein deel specifiek gericht op kinderen. Harde cijfers hierover zijn echter niet bekend. Het is ook lastig om dit type reclame goed af te bakenen. Soms is bijvoorbeeld reclame voor speelgoed gericht op ouders,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

die immers over het algemeen degenen zijn die het speelgoed voor hun kinderen kopen. In andere gevallen gaat het om reclame voor een veel bredere doelgroep, zoals bijvoorbeeld reclames voor frisdrank. Wanneer in deze brief over reclame wordt gesproken, gaat het dus – tenzij expliciet anders vermeld – over reclame in het algemeen.

De discussie over kinderen en reclame spitst zich toe op reclame in de zendtijd voor jeugdprogramma's. Het is daarom belangrijk te weten welk aandeel deze reclamezendtijd heeft in het totaal aan televisiereclame dat kinderen bereikt. Uit cijfers van de afdeling Kijk en Luisteronderzoek (KLO) van de Publieke Omroep blijkt dat kinderen van 6 tot 12 jaar zo'n 9 minuten reclame per dag zien¹. Van deze reclame wordt zo'n 2 minuten (25%) bekeken rondom de jeugdprogramma's bij zowel de publieke als de commerciële omroepen. De overige reclame, ongeveer 7 minuten (75%), zien kinderen bij programma's die niet specifiek voor hen bestemd zijn. De reclame rondom de jeugdprogramma's bij de publieke omroep is slechts verantwoordelijk voor ongeveer 7% van de totale hoeveelheid televisiereclame die een kind van 6 tot 12 jaar te zien krijgt. Per dag is dit 35 seconden en per maand ongeveer 19 minuten. De cijfers voor de bredere leeftijdsgroep van 3 tot 12 jarigen geven vrijwel hetzelfde beeld.

	Minuten bekeken reclame per dag	Waarvan reclame rondom jeugd- programma's	Bij publieke omroep	Bij commer- ciële omroep	Aandeel reclame rondom jeugd- programma's	Bij publieke omroep	Bij commer- ciële omroep	Minuten bekeken overige reclame	Aandeel overige reclame minuten
3–12 jaar	8,1	2,4	0,8	1,6	30%	10%	20%	5,7	70%
6–12 jaar	9,1	2,3	0,6	1,7	25%	7%	18%	6,8	75%

4. Wettelijke bepalingen en zelfregulering reclame

Nederland

De Mediawet bevat een aantal algemene beperkingen over reclame, gericht op de hoeveelheid reclame. Reclamezendtijd is gebonden aan een maximum. Zo mag de zendtijd op de publieke en commerciële omroepen per dag op een programmanet niet meer bedragen dan 15% van de zendtijd en mag reclame voor of na een programma maximaal 12 minuten (20%) van een uitzenduur bedragen (artikel 41a van de Mediawet respectievelijk artikel 52d van het Mediabesluit). Voor de publieke omroep geldt bovendien dat de totale hoeveelheid reclame per jaar niet meer dan 6,5% van de totale zendtijd mag bedragen (artikel 7 van het Mediabesluit). Een analyse van de Publieke Omroep voor de periode juli 2002 t/m juni 2003 toont aan dat de hoeveelheid reclame rondom Zppelin op dit moment 4,3% bedraagt en daarmee ruim onder de wettelijke norm blijft.

Andere wettelijke bepalingen ten aanzien van het uitzenden van reclame zijn dat een reclameblok minimaal anderhalf minuten moet duren (artikel 12 en artikel 52d, lid 5 van het Mediabesluit) en als zodanig herkenbaar en te onderscheiden moet zijn (artikel 50, lid 8 van de Mediawet en artikel 52c van het Mediabesluit). Programmaonderbreking door reclameblokken is bij de publieke omroep in beginsel verboden (artikel 52, eerste lid van de Mediawet).

In een beperkt aantal gevallen mag van deze regel worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer het gaat om verslagen van evenementen (artikel 41a, eerste lid, onder d en artikel 52 van de Mediawet). Bovendien mogen programma's van de publieke omroep, behoudens een aantal wettelijk bepaalde uitzonderingen, niet worden gesponsord (artikel 52a van de Mediawet).

Bij commerciële omroepen is programmaonderbrekende reclame toegestaan, waarbij tussenpozen van tenminste 20 minuten in acht genomen

¹ Cijfers Kijk en Luister Onderzoek, januari–juni 2003 (kijktijd naar reclame door kinderen).

dienen te worden (artikel 52f van het Mediabesluit). Verder mogen kinderprogramma's alleen onderbroken worden indien zij tenminste 30 minuten duren (artikel 52 e, derde lid van het Mediabesluit). Verder wordt in de Mediawet (artikel 41a, vierde lid¹), mede naar aanleiding van een discussie eind jaren negentig op Europees niveau, verwezen naar de mogelijkheid om indien nodig bij algemene maatregel van bestuur (amvb) reclame rondom kinderprogrammering op de publieke omroep te beperken. De eventueel te stellen regels kunnen alleen de hoeveelheid reclame betreffen en niet op de inhoud ervan. Zij bieden dus geen mogelijkheid om alle op kinderen gerichte reclame op publieke televisie te verbieden.

In het belang van de bescherming van kinderen zijn in de Europese Richtlijn «Televisie zonder Grenzen» onder meer voorschriften opgenomen over reclame. Artikel 15 betreft reclame voor alcoholhoudende dranken: zij mag zich niet specifiek tot minderjarigen richten en mag in het bijzonder geen minderjarigen tonen die dit soort dranken gebruiken. Artikel 16 is een algemene bepaling en stelt dat televisiereclame minderjarigen geen morele of fysieke schade mag berokkenen en daarom moet voldoen aan de in dat artikel opgenomen criteria voor hun bescherming. Deze criteria zijn: (a) reclame mag minderjarigen niet rechtstreeks tot de aankoop van een bepaald product of dienst aanzetten door te profiteren van hun onervarenheid of hun goedgelovigheid; (b) reclame mag minderjarigen er niet rechtstreeks toe aanzetten hun ouders of anderen te overreden tot de aankoop van producten of diensten waarvoor reclame wordt gemaakt; (c) reclame mag niet profiteren van het speciale vertrouwen dat minderjarigen hebben in ouders, leerkrachten of anderen; en (d) reclame mag minderjarigen niet zonder reden in gevaarlijke situaties tonen. Ten slotte verbiedt de richtlijn het onderbreken door reclame van kinderprogramma's die korter dan een half uur duren.

De inhoudelijke bepalingen over reclame uit de Richtlijn zijn in Nederland, net als in andere lidstaten van de Europese Unie, geïmplementeerd door middel van zelfregulering. Voor zelfregulering in plaats van wettelijke bepalingen is gekozen vanuit het principe dat de overheid geen inhoudelijk oordeel geeft over media-inhoud. In Nederland zijn de voorwaarden voor reclame-uitingen opgenomen in de Nederlandse Reclame Code. Klachten over reclame worden in lijn met deze code behandeld door de Reclame Code Commissie. De meeste adverteerders, reclamebureaus en mediabedrijven zijn aangesloten bij deze vorm van zelfregulering. Op grond van de Mediawet (artikel 61a) en het Mediabesluit (artikel 52b) zijn de omroeporganisaties die onder Nederlandse bevoegdheid vallen, zelfs verplicht zich bij de Nederlandse Reclame Code aan te sluiten. De zenders van de Holland Media Groep, RTL 4 en RTL5, die onder Luxemburgse bevoegdheid vallen, hebben zich vrijwillig bij de code aangesloten. Als uitvloeisel van artikel 61a van de Mediawet en artikel 52b van het Mediabesluit hebben de bij de Stichting Reclame Code aangesloten omroeporganisaties zich op voorhand verbonden om de aanbevelingen van de RCC (en die van het College van Beroep) te volgen. Dit betekent dat zij eenmaal veroordeelde reclameboodschappen niet meer uitzenden. De Reclame Code bevat in lijn met de Europese richtlijn enkele artikelen die specifiek betrekking hebben op reclame en kinderen. Artikel 10 bevat eisen over herkenbaarheid van reclame, waarbij rekening gehouden dient te worden met de doelgroep waarvoor het bestemd is. In artikel 13.1 is vastgelegd dat reclame (mede) gericht op minderjarigen (tot 12 jaar) geen misleidende aspecten mag bevatten. Daarnaast mag reclame op televisie jeugdigen onder de 18 geen morele of fysieke schade berokkenen, waarvoor in artikel 13.2 een aantal criteria is vastgesteld. Deze criteria gelden eveneens in geval van telewinkel-reclames waarbij deze bovendien minderjarigen niet mogen aanzetten tot het kopen of huren van het desbe-

¹ Art. 41a, vierde lid luidt: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels gesteld worden omtrent de indeling van zendtijd van de Stichting Etherreclame direct voorafgaand of direct volgend op programmaonderdelen die in het bijzonder bestemd zijn voor minderjarigen beneden de leeftijd van twaalf jaar.

treffende product (artikel 13.3). Ten slotte zijn er ook artikelen opgenomen in een aantal bijzondere reclamecodes, waaronder Reclamecode voor alcoholhoudende dranken, en de Code Casinospelen en Kansspelautomaten, waarin minderjarigen expliciet worden genoemd. Bijlage 2 geeft een overzicht van de volledige omschrijving van artikelen die in het kader van deze brief relevant zijn.¹

Los van de Mediawet en zelfregulering in de media en reclamebranche, voert de landelijke publieke omroep rondom jeugdprogramma's uit eigen beweging een extra terughoudend reclameregime. Zo wordt in het drie kwartier durende blok van Sesamstaat tot Het Klokhuis geen reclame uitgezonden. Verder heeft de Ster in overleg met de Publieke Omroep in aanvulling op de Reclame Code extra regels opgesteld die gelden voor reclame rondom het kinderblok Zppelin (zie bijlage 3).¹ De Publieke Omroep accepteert geen reclame-uitingen die (suggestieve) beelden bevatten op het gebied van seks, geweld en angst. De Ster hanteert daarbij het beleid om alle uit te zenden reclames vooraf te toetsen aan zowel de bepalingen van de Reclame Code als aan de door haar zelf opgestelde aanvullende criteria.

Andere Europese landen

De lidstaten van de Europese Unie hebben de Europese regels op eigen wijze geïmplementeerd, passend bij hun specifieke omroepbestel. In Denemarken bestaat vrij uitgebreide inhoudelijke regelgeving voor reclame gericht op kinderen. Naast de criteria van artikel 16 van de Richtlijn zijn in de Deense wet- en regelgeving onder meer bepalingen opgenomen ten aanzien van de sociale status van kinderen, snoep en speelgoed, de prijs van producten. Kinderen mogen slechts beperkt deelnemen aan reclamespotjes en acteurs of figuren uit kinderprogramma's mogen zelfs in het geheel niet optreden in reclamespotjes gericht op kinderen. In het Verenigd Koninkrijk mag, in aanvulling op de regels uit de Richtlijn, voor een aantal specifieke producten niet worden geadverteerd rondom kinderprogramma's, bijvoorbeeld voor alcohol, bingo, religieuze zaken, afslankproducten en medicijnen. Reclame voor merchandising die is gebaseerd op kinderprogramma's mag niet worden uitgezonden twee uur voor en twee uur na het betreffende kinderprogramma. In de Spaanse regelgeving wordt nader uitgelegd in welke personen minderjarigen (naast de in artikel 16 van de Richtlijn genoemde ouders en leerkrachten) nog meer vertrouwen hebben en waarvan niet mag worden geprofiteerd in reclamespotjes: acteurs in kinderprogramma's en in sommige gevallen fictieve personages.

Sommige lidstaten hebben het verbod uit de Televisierichtlijn, om kinderprogramma's die korter dan een half uur duren, uitgebreid naar een verbod tot onderbreking van alle kinderprogramma's ongeacht de duur. Verder is in Vlaanderen sprake van de zogenoemde vijfminuten-regel. Volgens deze regel mogen televisiezenders in een periode van 5 minuten voor en 5 minuten na kinderprogramma's geen reclame uitzenden. (Deze regel treft alleen commerciële zenders omdat publieke omroep in Vlaanderen in het geheel geen reclame uitzendt). In Griekenland mag tussen 07.00 uur en 22.00 uur geen televisiereclame over kinderspeelgoed worden uitgezonden.

Alleen in Zweden geldt sinds 1991 een wettelijk verbod op alle vormen van televisiereclame gericht op kinderen onder de 12 jaar. Zendtijd rondom kindertelevisie, bij zowel de publieke omroep als de commerciële omroep, is in Zweden geheel vrij van reclame.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voor alle voornoemde regelingen in EU-lidstaten geldt dat ze, op grond van het vrije verkeer van (televisie)diensten, alleen afgedwongen kunnen

worden tegenover de in het betreffende land gevestigde omroepen. De maatregelen mogen niet van toepassing worden verklaard op uitzendingen afkomstig uit andere lidstaten. In de praktijk zenden daarom enkele commerciële zenders vanuit het buitenland uit om onder meer strengere regels over kinderen en reclame in het ontvangende land te omzeilen.

5. Experiment met reclamevrij kinderblok

De Tweede Kamer heeft verzocht om een experiment te houden met een reclamevrij blok in de kinderprogrammering op televisie en te rapporteren over de effecten. Gezien de informatie en de beschouwing in de voorgaande paragrafen, is mijn overtuiging dat een dergelijk experiment weinig zinvol is en zelfs ongewenst. Er gelden wetenschappelijke, financiële en praktische bezwaren die ik hieronder zal toelichten.

Ten eerste bleek al in paragraaf 1 dat er onvoldoende wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat reclame per saldo een grote en schadelijke invloed heeft op kinderen. Ten tweede is het vrijwel onmogelijk op wetenschappelijk verantwoorde wijze vast te stellen of een reclamevrij blok tot een «verbetering» zal leiden. Eerst zou daarvoor gedefinieerd moeten worden welke veronderstelde schadelijke effecten we tegen willen gaan. Vervolgens moet worden gemeten of de houding en het gedrag van kinderen na het experiment is veranderd vergeleken met de situatie daarvoor. Zo zou bijvoorbeeld vastgesteld moeten worden of kinderen na afloop van het experiment minder zeuren om speelgoed waarvoor op televisie werd geadverteerd of dat zij minder materialistisch zijn geworden dan daarvoor.¹ Het is vrijwel onmogelijk dergelijke effecten in een experiment betrouwbaar te meten, aangezien de effecten van televisiereclame (gericht op kinderen) niet te isoleren zijn van andere effecten op houding en gedrag van kinderen. Kinderen leven nu eenmaal niet in een vacuüm. Zij komen niet alleen via de televisie in aanraking met reclame maar ook via jeugdbladen, de bioscoop, billboards, radio, schoolagenda's en internet. Bovendien zijn, zoals al beschreven in paragraaf 2, ouders, vriendjes en vriendinnetjes, school en andere belangrijke personen in de omgeving van kinderen van grote invloed op hun houding tegenover producten en hun omgang met reclame. Ook deze invloeden zijn moeilijk te isoleren van de directe effecten van reclame op houding en gedrag van kinderen. De onbetrouwbaarheid van het experiment wordt nog groter wanneer besloten zou worden om alleen de publieke omroep aan het experiment te onderwerpen. Vrijwel alle kinderen kijken immers zowel naar de commerciële omroep als naar de publieke omroep.

Ten tweede is er een praktisch argument tegen een experiment met een reclamevrije jeugdprogrammering: het zal maar beperkt iets uitmaken voor de blootstelling aan reclame. In het geval het experiment alleen wordt gehouden op Z@ppelin, wordt de hoeveelheid televisiereclame die kinderen zien slechts gereduceerd met 7 tot 10% (zie paragraaf 3). Wanneer ook commerciële omroepen in het experiment worden betrokken, vermindert de hoeveelheid reclame die kinderen zien met 25 tot 30%. Overigens is deze reclame slechts voor een klein deel specifiek op kinderen gericht. In deze berekening is nog geen rekening gehouden met de omvang van reclame gericht op kinderen via andere kanalen.

¹ Of onderzocht zou moeten worden of kinderen in bijvoorbeeld Zweden, waar een totaalverbod geldt op kinderreclame op televisie, andere houdingen en gedragingen hebben dan kinderen in andere Europese landen. Dergelijk wetenschappelijk onderzoek is niet uitgevoerd en effecten van reclame zouden hierin ook moeilijk te isoleren zijn van andere maatschappelijke en culturele verschillen tussen landen.

Ten derde zijn er financiële bezwaren tegen een experiment met een reclamevrij blok, die ook zouden gelden voor een verbod op televisiereclame gericht op kinderen. Wanneer het experiment wordt gehouden bij de publieke omroep, in het jeugdblok Z@ppelin, dan leidt dit tot een inkomstenderving van € 15 mln per jaar. Zeker in het licht van de bezuinigingen die de publieke omroep al moet doorvoeren is dit geen wenselijk scenario. Onvermijdelijk zal er minder geld beschikbaar zijn voor

programma's, waaronder kinderprogramma's, met een onbedoelde verschraving van kwaliteit en verscheidenheid van het jeugdaanbod tot gevolg.

Bovendien zullen de adverteerders hun toevlucht nemen tot commerciële zenders als Foxkids, Nickelodeon/Kindernet en Yorkiddin'. Het te verwachten resultaat is dat daar voortaan meer reclame zal worden uitgezonden, die alsnog door kinderen zal worden gezien. Een ander neveneffect kan zijn dat adverteerders – om (Z@ppelin)kinderen toch te bereiken – andere marketinginstrumenten intensiveren, zoals product placement (denk aan de flippo's) of reclame op internet.

De motie laat overigens in het midden of het experiment moet worden uitgevoerd bij de publieke of ook bij de commerciële omroep. Als er beperkingen aan reclame gericht op kinderen moeten worden opgelegd, ligt het voor de hand om dit zowel op de publieke als commerciële omroepen door te voeren, om de al genoemde reden dat kinderen naar de programma's van de publieke én die van de commerciële omroepen kijken. Voor commerciële omroepen is het toepassen van een reclamevrij kinderblok echter nog minder realistisch. Reclame is immers de belangrijkste inkomstenbron voor deze omroepen. Een dergelijke maatregel zou het bestaansrecht van kinderzenders als Foxkids, Yorkiddin' en Nickelodeon/Kindernet regelrecht bedreigen. Dit zou overigens ook een wetswijziging vergen, aangezien de Mediawet Nederlandse commerciële omroepen – onder voorwaarden – toestaat om reclame in jeugdblokken uit te zenden.

Bovendien is een verbod op reclame rondom jeugdprogramma's bij de commerciële omroepen momenteel alleen mogelijk op zenders die onder Nederlandse bevoegdheid vallen. Het verbod zou niet gelden voor de zenders RTL4 en RTL5 die formeel vanuit Luxemburg opereren. Een experiment of verbod op kinderreclame zou ook daardoor weinig effectief zijn.

6. Alternatieve opties voor meer bescherming van kinderen

In de voorgaande paragraaf heb ik betoogd dat een experiment met een reclamevrije jeugdprogrammering weinig zinvol is. Ik stel voor om de doelstellingen van de motie Kant in een andere aanpak te vertalen, namelijk een verbetering van de zelfregulering van de reclame- en media-branchen. De branche kan ook bijdragen aan mediaopvoeding, onder meer door lespakketten voor scholen.

Verbetering zelfregulering:

Met de Reclame Code zijn in Nederland goede ervaringen opgedaan. Over het algemeen respecteert de branche de regels in de code en meer dan de helft van de klachten die binnenkomen bij de Reclame Code Commissie, wordt toegewezen. Tegelijkertijd hebben deskundigen in gesprekken die hierover zijn gevoerd enkele interessante opties aangedragen die aan kinderen nog meer bescherming zal bieden.

- **procedure Reclame Code Commissie:** In de Reclame Code Commissie hebben vertegenwoordigers van bedrijfsleven en een vertegenwoordiger van de Consumentenbond zitting. Dit betekent dat de commissie voornamelijk bestaat uit belanghebbende commerciële partijen. Bij een zelfreguleringorganisatie als het NICAM bestaat de commissie die klachten in behandeling neemt uit volledig onafhankelijke deskundigen. Het NICAM is een sanctionerende organisatie die door de overheid is ingesteld en wordt medegefinancierd. Dit geldt niet voor de Reclame Code Commissie; deze wordt volledig gedragen door de branche zelf. De onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van uitspraken van de RCC zal gebaat zijn bij een meer diverse samenstel-

ling van de commissie. Bijvoorbeeld door een aantal onafhankelijke deskundigen in de commissie op te nemen. Ook met betrekking tot de inrichting van klachtenprocedures kan de RCC een voorbeeld nemen aan de laagdrempelige en «klantvriendelijke» wijze waarop dit bij het NICAM is georganiseerd. Het is nodig dat bezorgde ouders en opvoeders zich makkelijker tot de RCC wenden waardoor de kans groter is dat zij zich serieus genomen voelen en zij uitspraken eerder accepteren.

- **Regels in Reclame Code betreffende kinderen:** Enkele regels die momenteel in de Reclame Code zijn opgenomen inzake bescherming van minderjarigen dienen meer geconcretiseerd te worden. Op deze wijze wordt vermeden dat regels multi-interpretabel zijn en daardoor – weliswaar onbedoeld – te veel ruimte scheppen voor reclame-uitingen die de regels niet overtreden maar waaraan kinderen toch beter niet (te vaak) blootgesteld moeten worden. Dit geldt vooral voor artikel 13.1 en artikel 13.2 die zijn bedoeld misleidende reclamestrategieën gericht op kinderen tegen te gaan, bijvoorbeeld door inzet van gezaghebbende en bekende (media)personen. Verder is het gewenst dat de Reclame Code meer onderscheid maakt naar verschillende leeftijdsgroepen. Voor kinderen onder de 7 jaar pleit ik voor een strenger regime, omdat zij bevattelijker zijn voor misleiding. Ook hecht ik belang aan het opnemen van regels ter vermindering van reclame gericht op kinderen met gewelddadige, seksuele of angstwekkende elementen, naar voorbeeld van de aanvullende regels die de Ster al hanteert.
- **Herhaling van reclamespotjes:** Onderzoek toont aan dat in het bijzonder jonge kinderen vaak een grote behoefte hebben aan herhaling en vertrouwde media-inhouden. Daarnaast bestaat ook aanzienlijke consensus over het feit dat deze jonge kinderen nog niet in staat zijn om reclame van programma's te onderscheiden. Op grond hiervan zijn er critici die vinden dat met het veelvuldig herhalen van dezelfde reclamespotjes rondom kinderprogramma's misbruik wordt gemaakt van het beperkte ontwikkelingsniveau van kinderen. Daarom pleit ik voor het toevoegen van een reglement in de Reclame Code die leidt tot een beperking van het aantal identieke reclames per uur tijdens kinderprogramma's voor met name de jonge kinderen. Ik zal nagaan in hoeverre handhaving van een dergelijke regel realiseerbaar is.
- **Overig:** In Nederland kennen wij een reactief systeem van zelfregulering voor de inhoud van reclame. Dit houdt in dat er pas wordt opgetreden nadat er een klacht binnenkomt bij de Reclame Code Commissie. Een wenselijk alternatief is het zogenaamde «pré-copy systeem»: een optie waarvoor de branche gemotiveerd kan worden en waartoe de Reclame Code Commissie bevoegd gemaakt zou kunnen worden. Dit is een systeem waarbij een adverteerder die twijfelt of een reclame-uiting voldoet aan de Reclame Code, deze reclame op voorhand door de Reclame Code Commissie kan laten toetsen. Op deze wijze kunnen mogelijke overtredingen, en daarmee ook klachten, op voorhand vermeden worden. De European Advertising Standards Alliance (de Europese versie van de Reclame Code Commissie) heeft onderzoek uitgevoerd waaruit naar voren is gekomen dat vele landen zo'n pré-copy systeem al hebben ingevoerd. Nederland is één van de weinige landen die dit (nog) niet hebben gedaan. Een vorm van pré-copy gebeurt echter al wel door de Ster, zoals eerder vermeld in paragraaf 4. Op de suggestie tot invoering van het pré-copy systeem in Nederland is zowel door VNO-NCW als de Reclame Code Commissie positief gereageerd en aangegeven dat een discussie hieromtrent met ingang van dit najaar wordt gestart.

Vergroting mediacompetentie:

Een goede (zelf)regulering is een methode om mogelijk ongewenste

effecten voor kinderen zoveel mogelijk te beperken. Dit alleen is echter niet voldoende. Ongeacht de verschillende meningen en visies die er heersen over reclame, kan er niet ontkend worden dat reclame zeer zichtbaar deel uitmaakt van de werkelijkheid waarin wij leven. Het kunnen herkennen van commerciële boodschappen en ermee leren omgaan, acht ik een minstens zo belangrijk instrument om kinderen te wapenen tegen potentieel schadelijke effecten.

Onderwijs is de plek bij uitstek waar kinderen kunnen leren om een kritische kijk op allerlei onderwerpen te ontwikkelen. De rol van scholen in deze is dus onmisbaar. Docenten en scholen moeten daarvoor uiteraard wel stimulansen en handreikingen krijgen. En er moet aantrekkelijk educatief aanbod zijn, in de vorm van lesmateriaal en projecten.

In de praktijk bestaan hiervoor al initiatieven van mediaorganisaties en het bedrijfsleven. Zij bezitten ook bij uitstek de deskundigheid. Zo ontwikkelt Z@ppelin samenwerkingsprojecten met ouders en scholen, gericht op het aanleren van kritisch mediagedrag van kinderen. Daarnaast heeft Z@ppelin voornemens om het onderwerp kinderen en reclame onder de aandacht te brengen van ouders en kinderen via haar blad Z@pp&Zo (general interest blad), via haar website (www.zappelin.nl) en door middel van een televisieserie. VNO-NCW heeft via de Stuurgroep Reclame eerder een reclame-educatieprogramma uitgevoerd. Hierbij werd op initiatief en kosten van de branche zelf materiaal ontwikkeld en aan scholen aangeboden waar door scholen goed op is gereageerd.

In Engeland is het voorlichtingssysteem Media-Smart succesvol gebleken. Het gaat hier om een bewustwordingscampagne gecombineerd met lesmateriaal voor scholen, en het informeren van kinderen vanaf 7/8 jaar via internet over hoe reclame werkt. Dit systeem is in Engeland door de branche zelf geïnitieerd. Het zou een goede zaak zijn indien het Nederlands bedrijfsleven van deze kennis en ervaring gebruik maakt waardoor een dergelijk systeem (eventueel in samenwerking met een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld Kennisnet) ook in Nederland uitgevoerd kan worden.

7. Tot slot

Met deze brief heb ik de thematiek rond kinderen en reclame uitgebreid voor de Tweede Kamer in beeld gebracht. Op grond van zowel wetenschappelijke als praktische en financiële argumenten acht ik het uitvoeren van een experiment voor een reclamevrij kinderblok niet verantwoord noch effectief. Van een onmiddellijke beperking van reclame op de publieke kindertelevisie ben ik geen voorstander, omdat het maar een kleine vermindering van reclame teweeg brengt in het leven van de meeste kinderen, ook al omdat dan reclame elders zal toenemen (in de zendtijd voor volwassenen waarnaar kinderen ook kijken, op commerciële televisie en via andere media). Tegelijkertijd zou een verlies aan reclame-inkomsten kunnen leiden tot verschraving van het aanbod op Z@ppelin. Immers, er zullen in dat geval minder financiële middelen beschikbaar zijn voor goede kinderprogramma's.

Verbetering van de zelfregulering op het gebied van reclame acht ik een efficiëntere en meer verantwoorde route om de zorgen die leven over de effecten van reclame op kinderen tegemoet te treden. Deze route is door mij niet via de wet of andere bestuurlijke instrumenten af te dwingen.

Sterker nog, ik wil juist verdere wettelijke beperkingen van reclame voorkomen omdat mijn voorkeur uitgaat naar effectieve zelfregulering van de inhoud van reclame met het oog op de bescherming van kinderen. Ik zal daarom in overleg treden met de sector (omroepen, VNO-NCW, RCC, Ster, IP, SBS) over de voorstellen voor aanscherping van de Reclame Code en verbetering van de procedures van de Reclame Code Commissie. Ook zal ik de mogelijkheden voor intensivering van voorlichting en educatie op

het terrein van reclame nader met de sector uitwerken. Ik zal u binnen een jaar over de voortgang berichten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan