

Vergaderjaar 2007–2008

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2008

Elk kind verdient de kans op te groeien in een veilige omgeving en beschermd te worden tegen invloeden die hem in zijn ontwikkeling kunnen schaden. Dit wereldwijd onderschreven beginsel is in diverse internationale overeenkomsten vastgelegd. Een van de aspecten die hierbij aan de orde is, is de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal. Niet alleen in de VN-Conventie over de Rechten van het Kind, maar ook in de EU-richtlijn Audiovisuele Mediadiensten en in aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie worden nationale overheden aangesproken op hun plicht om de jeugd te behoeden voor de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal.¹

In Nederland heeft de bescherming van overheidswege een lange historie, die teruggaat tot de inwerkingtreding van de Bioscoopwet in 1926.² Het kabinet acht de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal van groot belang. De gevoelde verantwoordelijkheid hiervoor vloeit niet louter voort uit de internationale verplichtingen daartoe, maar wordt geschraagd door het vele wetenschappelijke onderzoek dat sinds tientallen jaren is uitgevoerd naar de invloed van beeldmateriaal op de ontwikkeling van met name jonge kinderen. Uit meta-analyses en kwalitatieve studies, laboratorium- en veldexperimenten, correlatieel en longitudinaal onderzoek blijkt overduidelijk dat vooral het op jonge leeftijd kijken naar geweldsbeelden van invloed is op de ontwikkeling van agressief gedrag. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren die vanwege hun individuele, sociale of maatschappelijke achtergrond een grotere kans hebben dit gedrag te vertonen.³

In het *Actieplan tegen geweld*⁴ (2005) is de (regelmatige) confrontatie op jonge leeftijd met geweldsbeelden geïdentificeerd als een van de risicofactoren voor de ontwikkeling van agressief gedrag. Om de jeugd hier tegen te beschermen zijn preventieve maatregelen geformuleerd ter verbetering van het huidige systeem van co-regulering (zelfregulering waarbij ook de overheid nadrukkelijk betrokken is). De maatregelen zijn inmiddels voor het merendeel uitgevoerd. Ze hadden vooral betrekking op

¹ In bijlage 3* is een overzicht opgenomen van de betreffende bepalingen in een aantal internationale richtlijnen, conventies en aanbevelingen.

* De bijlagen liggen ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Een beknopt overzicht van de historische context van de bescherming door de overheid van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal is opgenomen in bijlage 1.*

³ Een beknopte schets van de wetenschappelijke inzichten in de relatie tussen media en agressief gedrag is opgenomen in bijlage 2.*

⁴ Kamerstukken II, 2005/2006, 28 684, nr. 65.

het uitvoeren van de adviezen van de commissie Jeugd, Geweld en Media, het vergroten van de aansluitgraad van verkooppunten, importeurs en videotheken bij het Nicam en het verkennen van de mogelijkheden voor betere bescherming tegen (gewelds)beelden via nieuwe distributiemethoden zoals vast en mobiel internet.

De uitvoering van de maatregelen uit het *Actieplan tegen geweld* heeft voor een aantal aspecten in de co-regulering tot verbetering geleid. Thans acht ik op drie punten een bezinning gewenst op de vraag of er *daadwerkelijk* sprake is van een optimale bescherming van jongeren tegen de schadelijke invloed van (gewelds)beelden. Ten eerste gaat het om de beschikbaarheid van extreem gewelddadige games in Nederland. In de Raad Justitie en Buitenlandse Zaken is hierover vorig jaar uitgebreid gesproken. Ook is in de motie-Van der Staaij cs de regering opgeroepen om te onderzoeken of in Nederland een verbod op extreem gewelddadige games mogelijk is.¹ Ik kom hier in paragraaf 1 van deze brief op terug. Ten tweede dient vanuit een oogpunt van strafrechtelijke handhaving van artikel 240a WvSr duidelijkheid te komen over de vraag of aan het einde van distributieketen de leeftijdsclassificaties van Kijkwijzer en PEGI nageleefd worden (paragraaf 2). Ten slotte ga ik in deze brief in op mogelijke verbeteringen in de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal op internet (paragraaf 3).

1. Bescherming tegen extreem gewelddadige beelden

Tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 16 januari 2007 heeft Commissaris Franco Frattini aandacht gevraagd voor het groeiende aantal extreem gewelddadige computerspellen. Hij stelde voor een discussie te voeren over de aanpak van de productie en distributie van deze video's en games. Bovendien pleitte hij voor een dialoog op Europees niveau, waarbij de producenten betrokken moesten worden. Op initiatief van de Duitse minister van Justitie is een vragenlijst naar de lidstaten gestuurd om te inventariseren welke procedures gevolgd kunnen worden om deze spelletjes geheel te verbieden. Tijdens de JBZ-Raad van 13 juni 2007 werd vervolgens opgeroepen tot meer samenwerking en informatieuitwisseling tussen de lidstaten.

Artikel 7 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van meningsuiting.² Met de Grondwetswijziging van 1983 is deze uitgebreid tot alle media. Sedertdien strekt de vrijheid van meningsuiting zich uit tot de drukpers (lid 1), de radio en televisie (lid 2) en tot het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de eerste twee leden genoemde middelen (lid 3). Er kunnen binnen dit artikel drie regimes onderscheiden worden.³ Het meest vergaande regime is van toepassing op het geschreven woord. Hier wordt de vrijheid van meningsuiting louter begrensd door de zinsnede «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». In het regime voor de omroep is weliswaar bepaald dat voorafgaand toezicht door de overheid op de inhoud van een radio- of televisieuitzending niet is toegestaan, maar bij wet worden wel regels gesteld, waaraan achteraf wordt getoetst. Dit is in de Mediawet uitgewerkt.

Ten slotte geldt een regime voor andere uitingen dan het geschreven woord of de omroep. Onder deze restgroep vallen onder meer de film, het toneel, dvd's en videotapes. Ook voor deze categorie geldt dat voorafgaand toezicht op de inhoud door de overheid niet toegestaan is. Echter, bij wet heeft de overheid wel de mogelijkheid om voor personen jongeren dan zestien jaar de toegang te regelen tot openbare voorstellingen, ter bescherming van de goede zeden. Daarop ziet artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht toe, dat onder meer van toepassing is op bioscoopvoorstellingen.

¹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 VI, nr. 80.

² De volledige tekst van de in deze paragraaf aangehaalde Grondwet, Mediawet en artikel 240a WvSr zijn in bijlage 3 opgenomen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie ook: T. Schiphof, 2003.

De bepaling in artikel 7, lid 2 en 3 van de Grondwet dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud, sluit toezicht op andere aspecten – bijvoorbeeld op het tijdstip van uitzending en de wijze van verspreiding niet uit. Zowel in de Mediawet als in het Wetboek van Strafrecht worden dergelijke beperkingen opgelegd aan uitingen die op andere wijze verspreid worden dan via de drukpers. Steeds is de bescherming van minderjarigen hierbij het oogmerk. Het overheidshandelen heeft zijn rechtvaardiging in de algemene belangen die zij dient te beschermen. De basis daarvoor ligt in internationale verdragen en regelgeving.¹ Onze jeugd moet kunnen opgroeien in een samenleving die haar beschermt tegen schade aan haar lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling. Die verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij de ouders en audiovisuele branche. Een aantal media is zo indringend van aard en het aanbod veelal zo massaal dat die bescherming zonder enige ordening van de overheid onvoldoende is gewaarborgd. Ook behoren er jeugdigen tot risicogroepen, waar ouders hun beschermende taak onvoldoende vervullen en is er derhalve optreden van de overheid gewenst dat kan bijdragen aan tenminste een minimaal niveau van bescherming.

In de Mediawet is de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke televisiebeelden geregeld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen televisieprogramma's die ernstige schade en die «gewone» schade kunnen berokkenen voor jongeren. Conform de EU-richtlijn Audiovisuele Mediadiensten mogen programma's die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jeugdigen *ernstig* zouden kunnen aantasten, niet worden uitgezonden (art. 52d, lid 1 Mediawet). Voor programma's die «gewone» schade zouden kunnen toebrengen, is gekozen voor een verankering in de zelfregulering. In de artikelen 52d en 53 van de Mediawet is bepaald dat geen programma's uitgezonden mogen worden die schade kunnen toebrengen aan jongeren onder de 16 jaar, tenzij de omroep aangesloten is bij en zich houdt aan de regels van een erkende organisatie voor zelfregulering. Binnen deze zelfregulering dienen afspraken gemaakt te worden over de classificatie van films en de bijbehorende tijdstippen van verantwoorde uitzending. In de praktijk is bepaald dat afhankelijk van de leeftijdsgroep bij wie het programma schade kan veroorzaken, uitzending van het programma pas na 20.00 uur (twaalf jaar en ouder) dan wel na 22.00 uur (zestien jaar en ouder) plaatsvindt.

Anders dan voor de omroepen is voor de overige audiovisuele branches geen wettelijk kader voor zelfregulering geschapen. Evenmin wordt in wettelijke bepalingen die de bescherming van minderjarigen beogen, een onderscheid gemaakt tussen producten die ernstige schade en die «gewone» schade kunnen berokkenen voor jongeren, zoals voor de omroep het geval is. Artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht stelt strafbaar het aanbieden, verstrekken of vertonen van beeldmateriaal dat schadelijk is voor jongeren onder de leeftijd van 16 jaar, aan een jongere in die leeftijdsgroep. Deze strafbepaling vereist een handeling die op een concrete jongere is gericht en veronderstelt contact tussen aanbieder en jeugdige. Buiten dit strafrechtelijke verbod valt dan ook de verspreiding van dit beeldmateriaal via algemeen toegankelijke audiovisuele communicatiesystemen zoals internet of de televisie. Daardoor kan de overheid naar geldend recht bijvoorbeeld niet optreden tegen de verspreiding via internet van extreem gewelddadige games en films waarvan de kennisgeving voor kinderen schadelijk is. Evenmin kan opgetreden worden tegen verspreiding van producten die ernstige schade kunnen berokkenen voor jongeren, door andere audiovisuele branches dan de omroepen.

In de op 28 november 2007 aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Van der Staaij, Anker, Van Haersma Buma en Heerts wordt geconstateerd dat het op basis van de huidige Nederlandse wet- en regelgeving

¹ Zie bijlage 3.

onmogelijk is om de introductie van extreem gewelddadige computerspellen tegen te houden. Vanuit een oogpunt van de bescherming van jongeren tegen de confrontatie met dergelijke beelden achten de indieners van de motie dit een ongewenste situatie. Bovendien wijzen ze erop dat in omliggende landen, zoals Duitsland, wel wettelijke mogelijkheden bestaan om op te treden tegen extreem gewelddadige games. In de motie wordt dan ook de regering verzocht de Kamer te informeren over de mogelijkheden om de bestaande wettelijke bepalingen in vergelijkbare zin aan te scherpen.¹

Bij het invoeren van beperkingen in de verspreiding van schadelijke beelden is de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting uitgangspunt. Een vergunningstelsel waarbij verspreiding van gewelddadig beeldmateriaal vergunningplichtig wordt en verspreiding van niet vergund beeldmateriaal strafbaar, staat op gespannen voet met artikel 7 van de Grondwet. Deze bepaling staat een algemeen strafrechtelijk verbod van bepaalde schadelijke uitingen niet in de weg, als zulks noodzakelijk is. Zo is kinderporno strafbaar, omdat kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting moeten worden beschermd. Evenzeer zijn het openbaar maken en verspreiden van racistische en tot haat of geweld aanzettende uitingen strafbaar, omdat aanzetten tot haat, discriminatie en gewelddadig optreden achterwege moeten blijven.

De vraag moet onder ogen worden gezien of een algemeen strafrechtelijk verbod van bepaalde vormen van extreem gewelddadig beeldmateriaal in het licht van een effectieve bescherming van kinderen geboden is, als sluitstuk in een geheel van maatregelen om kinderen te behoeden tegen schadelijke (gewelddadige) beelden. Een eventueel verbod moet proportioneel, effectief en – niet in de laatste plaats – in de praktijk handhaafbaar zijn. Verspreiding van beelden via de moderne communicatiemiddelen is niet aan grenzen gebonden. Daarom moet ook de grensoverschrijdende context in ogenschouw worden genomen. Uiterlijk in het tweede kwartaal van dit jaar zal het kabinet de Tweede Kamer een aparte brief sturen over rechtshandhaving en internet. Ook moet acht worden geslagen op het geldende recht en de toepassing ervan in de ons omringende landen. Zo zijn in Duitsland kort gezegd strafbaar de verspreiding en openbaarmaking in het algemeen en het aanbieden aan jongeren onder de leeftijd van 18 jaar, van gewelddadig beeldmateriaal dat geweld verheerlijkt of bagatelliseert. In het Verenigd Koninkrijk is onder meer strafbaar het vervaardigen en verspreiden van beelden met ernstig geweld in een seksuele context of ernstig seksueel geweld.

Actie 1

Ik zal in 2008 de wenselijkheid, mogelijkheden in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en effectiviteit van een algemeen strafrechtelijk verbod op de verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal onderzoeken. Hierbij zal in samenwerking met de staatssecretaris van Economische Zaken kritisch worden gekeken naar de moeilijkheden voor de handhaafbaarheid die ontstaan door onder andere downloaden en parallel import. Verdere besluitvorming zal hierop worden gebaseerd. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het vierde kwartaal van 2008 worden geïnformeerd over de wenselijkheid en mogelijkheden hiertoe en de consequenties voor de naleving en handhaving.

2. Bescherming tegen schadelijke geweldsbeelden

Zowel technische en maatschappelijke ontwikkelingen als veranderende wetenschappelijke opvattingen zijn voor het kabinet aanleiding geweest de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal eind jaren

¹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 VI, nr. 80.

negentig van de vorige eeuw op een andere leest te schoeien. Samen-gevat gaat het om: de snelle ontwikkeling en verbreiding van audiovisuele media, de toename van beeldmateriaal dat voor jongeren schadelijk te achten is, veranderingen in de gezins- en arbeidsstructuur die het risico van ongewilde confrontatie van jeugdigen met ongeschikt beeldmateriaal verhogen en de gegroeide consensus in de wetenschap dat geweld in de media schadelijk kan zijn voor jeugdigen.¹ In de nieuwe aanpak wordt zelfregulering beschouwd als de meest effectieve methode om minderjarigen te beschermen tegen schadelijk beeldmateriaal. Het kabinet sluit zich daarmee aan bij de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie uit 1998, die beoogt de zelfregulering op dit gebied te bevorderen.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat niet volstaan kan worden met uitsluitend een systeem van zelfregulering. De overheid heeft daarom voorzien in een juridisch vangnet daar waar het zelfregulerend vermogen van het systeem zijn grenzen bereikt. Dat is met name van belang aan het einde van de distributieketen, daar waar jeugdigen feitelijk geconfronteerd kunnen worden met schadelijk beeldmateriaal. Het juridische vangnet lijkt primair van belang voor verstrekkers van beeldmateriaal die niet aangesloten zijn bij de zelfregulering. Als zij beeldmateriaal dat voor jongeren onder de leeftijd van 16 jaar schadelijk te achten is, aanbieden, vertonen of verstrekken aan een jongere onder deze leeftijd, maken ze zich op grond van artikel 240a WvSr schuldig aan een strafbaar feit. Maar ook een bij de zelfregulering aangesloten verstrekker van beeldmateriaal, die zich geheel volgens de regels van de zelfregulering handelt, kan mogelijk strafbaar handelen. De rechter zal een eigen invulling mogen geven aan het begrip schadelijkheid in het Wetboek van Strafrecht. Het is immers niet goed denkbaar dat de zelfregulering het Openbaar Ministerie en de rechter buitenspel zet. Wel mag verwacht worden dat het Openbaar Ministerie geen prioriteit zal geven aan de vervolging, als de zelfregulering voldoet aan de doelen waarvoor ze in het leven is geroepen.²

In de memorie van toelichting bij de in 1999 voorgestelde wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht is aangegeven dat het wetsvoorstel tot doel heeft bij te dragen aan een betere bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk audiovisueel beeldmateriaal.³ In de praktijk vindt weinig vervolging plaats op grond van artikel 240a WvSr.⁴ De vraag die thans voorligt, is of de zelfregulering – met name aan het einde van de distributieketen – afdoende bescherming biedt aan minderjarigen tegen schadelijk beeldmateriaal, of dat extra inzet van het strafrechtelijke apparaat geboden is om de gewenste bescherming te realiseren. Bij de introductie van de zelfregulering is een aantal minimumeisen gesteld aan de wijze waarop deze ingevuld dient te worden.⁵ In de voor alle aangesloten leden geldende bindende regeling zou ten minste vastgelegd moeten worden:

- de wijze waarop leeftijdsclassificaties en productvoorlichting plaatsvinden;
- de consequenties van de leeftijdsclassificaties voor distributie of uitzending;
- de wijze van handhaving van en controle op de naleving van de regels;
- de bij overtreding van de regels op te leggen sancties;
- de inrichting van een klachtenmeldpunt en de werking daarvan.

Na de invoering van het nieuwe stelsel van zelfregulering is op verzoek van de rijksoverheid een evaluatieonderzoek uitgevoerd door het bureau Intomart. Op 26 november 2002 heeft de staatssecretaris van VWS, mede namens de minister van Justitie en de staatssecretaris van OCW het eindrapport aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit de evaluatie blijkt samen-gevat dat de audiovisuele branche serieus bezig is met de classificatie. Het classificatiesysteem leidt voor geoefende classificeerders tot vrijwel

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, nr. 3.

² T. Schiphof, 2003.

³ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 841, nr. 3.

⁴ Zie bijlage 4.*

* De bijlagen liggen ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 841, nr. 3.

homogene resultaten. De producenten en distributeurs van audiovisuele producten houden zich in het algemeen aan de afspraken. Kijkwijzer is het meest ingeburgerd in de bioscoopbranche en het minst in de winkel- en warenhuisbranche. De videotheek- en bibliotheekbranche nemen een tussenpositie in. De meeste klachten worden afgehandeld door het secretariaat van het Nicam. De bekendheid van Kijkwijzer is in de evaluatieperiode 2000–2002 onder ouders en jongeren toegenomen. Negen van de tien ouders vinden Kijkwijzer een goed waarschuwingssysteem.¹ Intomart heeft in deze periode ook aanvullend onderzoek gedaan naar de mening van ouders over Kijkwijzer. Van de ouders die hun kinderen soms of vaak naar ongeschikte films laten kijken, meent een derde dat dit geen schadelijk effect zal hebben en verwacht de helft dat de schadelijkheid beperkt zal blijven. Eén op de vijf ouders maakt nooit gebruik van Kijkwijzer.²

Naar aanleiding van het evaluatieonderzoek is een aantal verbeterpunten voorgesteld. Zo zou om de bekendheid van ouders te vergroten meer aandacht besteed moeten worden aan voorlichtingsacties. Uit de meting in 2006 blijkt dat bijna alle ouders Kijkwijzer kennen (99%), een zinvol systeem vinden (95%) en de informatie betrouwbaar te vinden (93%). Slechts één op de tien ouders geeft aan nooit gebruik te maken van Kijkwijzer.³ Een tweede aanbeveling naar aanleiding van het evaluatieonderzoek was gericht op het verbeteren van de naleving van de regels aan de kassa bij videotheken, bibliotheken en grootwinkelbedrijven. Voorts zou de classificatie van de aspecten seks, angst en geweld verhelderd moeten worden teneinde subjectieve interpretaties te voorkomen. Ten slotte doen de onderzoekers aanbevelingen voor het verbeteren en versnellen van de klachtenprocedure. In zijn reactie op het onderzoek meldt het kabinet de Tweede Kamer dat er in twee jaar veel bereikt is en dat de bescherming van jeugdigen verbeterd is, maar dat de uitvoering op onderdelen verbeterd kan worden.⁴ In lijn met de aanbevelingen van de opstellers van het evaluatieonderzoek worden op vijftien punten verbeteringen aangekondigd, die in de loop van de daarop volgende jaren uitgevoerd zijn.

Tijdens het Kamerdebat over de evaluatie van de zelfregulering rees de vraag of er in Nederland meer kan en moet gebeuren om jongeren te behoeden voor de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal. Om die vraag te beantwoorden hebben de staatssecretarissen van OCW en VWS in 2005 de commissie Jeugd, Geweld en Media ingesteld. De commissie komt in haar advies «Wijzer kijken» tot de slotsom dat er geen aanleiding is om het huidige classificatiesysteem Kijkwijzer ter discussie te stellen.⁵ De ervaringen met het systeem zijn overwegend positief. Wel stelt de commissie een aantal aanpassingen voor. Het Nicam biedt een goede basis voor verdere regulering en toezicht in de sector. Het Nicam zou daarnaast nieuwe activiteiten en verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen. Voorts adviseert de commissie informatie over de geschiktheid van audiovisuele producten in de zelfregulering te incorporeren. Een product dat niet schadelijk is vanaf een bepaalde leeftijd, hoeft namelijk niet per definitie geschikt voor die leeftijdsgroep te zijn. Ten slotte signaleert de commissie dat de behoefte aan bruikbare informatie bij kinderen, ouders en opvoeders in het onderwijs en de welzijnssector groot is. De huidige informatievoorziening is gefragmenteerd en bereikt de relevante doelgroep onvoldoende. In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Jeugd, Geweld en Media worden de aanbevelingen verwerkt in een geactualiseerde versie van het werkprogramma van het Nicam, dat in de periode 2006–2008 uitgevoerd zal worden.⁶

De maatregelen in de werkprogramma's 2004–2006 en 2006–2008 bieden een goede basis om het systeem van classificatie te vervolmaken. Ook is er aandacht voor het vergroten van de aansluitingsgraad bij het Nicam,

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

² Intomart, 2003.

³ Intomart, 2006.

⁴ Kamerstukken II, 2003/2004, 29 326, nr. 1.

⁵ Commissie Jeugd, Geweld en Media, 2005.

⁶ Kamerstukken II, 2005/2006, 29 326, nr. 6.

een van de voorwaarden voor een goed functionerende zelfregulering, die de kans op ingrijpen via het strafrecht kan verkleinen. Vanuit het oogpunt van eventuele verscherpte handhaving van artikel 240a WvSr dient er echter aan meer voorwaarden voldaan te worden. Aan de basis van de keuze tussen zelfregulering en strafrecht staat de vraag welk handhavingsbeleid het beste ingezet kan worden om naleving van de norm – in dit geval de bescherming van jongeren – het beste te verwezenlijken. Drie afwegingen zijn hierbij relevant. Om te beginnen is effectief handhavingsbeleid gebaat bij een mix van afschrikking enerzijds (*deterrence*) en stimulerende maatregelen zodat burgers en bedrijven zich uit eigener beweging aan de wet houden anderzijds (*compliance*). In welke mate voor het een of het ander gekozen wordt, is afhankelijk van de zaak waar het om draait. Sommigen zijn meer gevoelig voor stimulerende maatregelen en anderen kunnen alleen met ingrijpen via het strafrecht tot de orde geroepen worden. Je teveel verlaten op stimulerende maatregelen, kan ertoe leiden dat de strafrechtelijke handhaving niet meer serieus genomen wordt. Te veel inzetten op afschrikking kan er aan de andere kant toe leiden dat men op allerlei manieren tracht de handhaving te ontlopen.¹

Effectief handhavingsbeleid maakt ten tweede een afweging tussen principe en pragmatisme. Aan sommige handhavingsdoelen zit een duidelijk principiële kant, zoals bij de bescherming van minderjarigen het geval is. Gedragsbeïnvloeding daarentegen is doorgaans meer gebaat bij een pragmatische aanpak, die gestoeld is op maatwerk. Het probleem van maatwerk, bijvoorbeeld bij de keuze om de handhaving van artikel 240a WvSr te concentreren op specifieke branches, is dat het op gespannen voet kan staan met het gelijkheidsbeginsel. Een derde afweging die bij een effectief handhavingsbeleid aan de orde is, betreft de keuze tussen de inzet van overheid of de zogenoemde «nevenheid». De afgelopen jaren is de roep om stevig handhaven door de overheid steeds sterker geworden.² Tegelijkertijd wordt de wens uitgesproken dat de samenleving (de nevenheid) meer verantwoordelijkheid neemt voor het bijdragen aan een oplossing van maatschappelijke problemen. De afweging tussen (meer) inzet van de overheid of van de nevenheid hangt net als die tussen *deterrence* en *compliance* af van de specifieke problematiek en inschatting in welke mate deze beide leiden tot betere naleving van de regels.³

Bij de keuze van de handhavingsstrategie voor de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal dienen de voordelen en nadelen van zelfregulering betrokken te worden. Een van de voordelen van zelfregulering is dat ze in theorie kan zorgen voor betere naleving dan wetgeving; de regels worden meer geaccepteerd, omdat de betrokkenen ze zelf opgesteld hebben. Mogelijke nadelen zijn onder meer dat de zelfregulering minder effectief kan zijn, omdat de regels moeilijk af te dwingen zijn. Ook kan de sociale legitimatie kleiner zijn. Zelfregulering zal dan beschouwd worden als een gebrek aan daadkracht van de overheid.

Voor het antwoord op de vraag welk oordeel van toepassing is op de zelfregulering in de audiovisuele branche, moet gekeken worden naar de voorwaarden voor een effectieve zelfregulering. Niet alleen de mate van aansluiting en toepassing van betrouwbare classificaties bij de zelfregulering speelt daarbij een rol. Maar ook de kennis en acceptatie van de regels, de bereidheid en mogelijkheden deze na te leven, het toezicht op de naleving door de leidinggevende en de eventuele negatieve ervaringen. Kortom, de begrippen «kennen», «kunnen» en «willen» staan bij deze beoordeling centraal. Het gaat om vragen als: in hoeverre zijn verkopers en verhuurders in de audiovisuele branche bijvoorbeeld ingelicht over de betekenis van de pictogrammen (kennen). Zorgt de audiovisuele branche voor bescherming van minderjarigen door geen producten met de classificatie 12 en 16 jaar te verkopen of verhuren aan jongeren onder

¹ J.L.M. Boek en R.A. Visser, 2005.

² SCP, 2004.

³ J.L.M. Boek en R.A. Visser, 2005.

deze leeftijd (willen). Zijn er knelpunten bij het vaststellen van de leeftijd van de jongeren; de identificatieplicht geldt immers vanaf 14 jaar (kunnen). Wordt de branche bij de naleving van de leeftijdsgrenzen geconfronteerd met agressieve ouders, die zelf willen bepalen wat hun kind al dan niet mag (kunnen). Daarnaast staat en valt een goede zelfregulering bij effectieve handhaving, die tot uitdrukking komt in de wijze waarop het toezicht geregeld is en sancties op niet-naleving opgelegd worden.

De hierboven voorgestelde analyse moet duidelijk maken of de thans gekozen weg van *compliance* en «nevenheid» afdoende is om jongeren te beschermen tegen schadelijk beeldmateriaal. Essentieel is daarbij de vraag of conform artikel 240a WvSr geen beeldmateriaal dat schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, verstrekt, aangeboden of vertoond wordt aan een minderjarige van wie men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze jonger is dan zestien jaar. Met andere woorden, zoals het kabinet in zijn kabinetsreactie op het rapport van de commissie Jeugd, Geweld en Media reeds stelde: «(...) een leeftijdsclassificatie moet meer zijn dan alleen een vrijblijvend advies. De leeftijdsclassificaties voor de omroep-, film- respectievelijk verkoopbranche behoren daartoe ook vertaald te zijn in uitzendtijden, het toelatingsbeleid respectievelijk het verkoop- of verhuurbeleid.»¹

Het Commissariaat voor de Media is belast met het toezicht op de omroepen bij de naleving van de Mediawet. Met ingang van 1 januari 2005 is het Commissariaat tevens belast met het metatoezicht op de kwaliteit van de Kijkwijzer classificaties door het Nicam op het gebied van zowel televisie, als film, video en dvd. Naleving door de omroepen van de classificaties door koppeling aan de juiste uitzendtijden maakt eveneens onderdeel uit van het metatoezicht. Hierover rapporteert het Commissariaat jaarlijks. In het meest recente rapport (juni 2007) wordt geconcludeerd dat omroepen het systeem serieus nemen, zowel voor wat betreft de classificatie als bij de naleving.

Actie 2

Het Ministerie van Justitie laat onderzoeken in hoeverre de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk beeldmateriaal voldoet aan de voorwaarden voor een succesvolle zelfregulering in de distributieketen van de audiovisuele branche. Kernvragen voor het onderzoek, dat thans in uitvoering is, zijn:

- de wijze van naleving van de leeftijdsclassificaties aan het einde van de distributieketen (het toelatingsbeleid in de bioscopen, het verkoopbeleid in winkels en het verhuurbeleid in videotheken en bibliotheken);
- de redenen voor eventuele niet-naleving van de leeftijdsclassificaties aan het einde van de distributieketen (verkooppunten, videotheken, bioscopen en bibliotheken);
- de wijze van naleving van de leeftijdsclassificaties aan het einde van de distributieketen in de gevallen dat ouders om advies vragen;
- de eventuele aantrekkende werking van de pictogrammen en leeftijdsclassificaties;
- de beoordeling of er voldaan wordt aan de criteria voor een succesvolle zelfregulering zoals vastgesteld bij de introductie van de zelfregulering² en de mogelijke verbeterpunten die hiervoor kunnen worden gevonden.

De resultaten van dit onderzoek zullen uiterlijk in het derde kwartaal van 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden worden. Daarbij zal tevens aangegeven worden welke stappen in overleg met de ministeries van OCW, EZ, J&G, de audiovisuele branche, de toezichthoudende en handhavende instanties naar aanleiding van de onderzoeksresultaten getroffen moeten en/of kunnen worden.

¹ Kamerstukken II, 2005/2006, 29 326, nr. 6.

² Zie hiervoor pagina 7 van deze brief en de Kamerstukken II, 1999/2000, 26 841, nr. 3.

3. Bescherming tegen schadelijk beeldmateriaal op internet

De afgelopen decennia heeft internet een razendsnelle opmars gemaakt. Vanwege het decentrale en grensoverschrijdende karakter is de bestaande wet- en regelgeving niet van toepassing op het internet. Bovendien doet zich – mede door die snelle opmars – een convergentietrend voor in de huidige mediaomgeving, waardoor alle mogelijke soorten visuele *content* in toenemende mate toegankelijk zijn via alle mogelijke distributiekanaalen.

Sinds 1996 heeft de Europese Commissie meerdere documenten gewijd aan de mogelijkheden minderjarigen te beschermen op internet. Daarbij maakt ze een onderscheid tussen illegale en schadelijke inhoud. Bij *illegale* inhoud, zoals kinderpornografie, geldt het devies dat wat offline illegaal is, online illegaal blijft. *Schadelijke* inhoud omvat materiaal dat voor minderjarigen schadelijk kan zijn en waarvan ze daarom gevrijwaard moeten blijven, maar voor volwassenen zonder meer toegankelijk kan zijn. Dit geldt onder meer voor pornografische beelden en beelden vanodeloos geweld. Welke inhoud schadelijk geacht moet worden, is cultuurgebonden. Deze visie heeft de Europese Commissie in 1996 neergelegd in de «Mededeling over de illegale en schadelijke inhoud op internet». In het bijbehorende «Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten» vestigt de Commissie haar hoop in eerste instantie op technische mogelijkheden zoals de violence-chip (V-chip) en filters om minderjarigen tegen schadelijke beelden te beschermen. Deze technische «barrières» zijn echter in de praktijk te makkelijk te slechten en te veel afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de gebruikers.

Twee jaar later wordt vooral ingezet op het bevorderen van gedragscodes en zelfregulering.¹ Na evaluaties in 2001 en 2003 komt er meer nadruk te liggen op co-regulering, het streven naar harmonisatie van de aanpak en het uitwisselen van *best practices* tussen de lidstaten. Na de actualisering tot «Aanbeveling betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en het recht op weerwoord» in 2006, wordt ook aandacht gevraagd voor bewustwording en media-educatie. Inmiddels heeft de EU dan al het vier jaar durende programma Safer Internet Plus gelanceerd dat beoogt veilig internetgebruik te stimuleren, illegale inhoud te bestrijden en jongeren te beschermen tegen schadelijke beelden. Het programma richt zich ook op nieuwe breedbandige (vaste en mobiele) infrastructuren en nieuwe ICT-toepassingen die via deze infrastructuren gedistribueerd kunnen worden, zoals online-spellen en online-communicatie via chatrooms en instantmessagediensten.

De bescherming van jongeren tegen schadelijke geweldsbeelden is voor een belangrijk deel een verantwoordelijkheid van ouders en bedrijven. Ouders worden bijvoorbeeld door het programma Digibewust² opgeroepen en in staat gesteld om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De verantwoordelijkheid van bedrijven wordt met name ingevuld in de vorm van zelfregulering. De mogelijkheden van de Nederlandse overheid om jongeren te beschermen op het grensoverschrijdende internet zijn beperkt. Op het verstrekken, aanbieden of vertonen van games en films via internet is art. 240a WvSr niet van toepassing. Uit de aard der zaak gelden ook bepalingen over uitzendtijdstippen niet voor televisieprogramma's en films die via internet uitgezonden worden (onder meer via «Uitzending gemist»). Voorlichting, zoals in de vorm van het programma Digibewust, is dan ook van groot belang. Dit programma heeft als doel om gebruikers van digitale middelen in staat te stellen deze middelen optimaal te gebruiken en zich tegelijkertijd bewust te zijn van de daarmee gepaard gaande gevaren en risico's. Hiermee worden mensen in staat gesteld zichzelf te beschermen tegen onwenselijke beelden.

¹ Aanbeveling van de Raad betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken.

² Dit gebeurt onder andere door middel van de website www.weetwatzegamen.nl

De bescherming van minderjarigen tegen mogelijk schadelijke audiovisuele beelden maakt ook onderdeel uit van het thema «mediawijsheid». Mijn collegaministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Jeugd en Gezin zullen uw Kamer binnenkort een brief over mediawijsheid toezenden. Hierin wordt de visie rondom mediawijsheid en de wijze waarop het media-educatie en expertisecentrum zal worden vormgegeven, uiteengezet. Daarnaast wordt u geïnformeerd over de stand van zaken rondom de acties die in de kabinetsreactie op het rapport «Wijzer Kijken» van de commissie Jeugd, Geweld en Media zijn aangekondigd.¹

In zijn reactie op het advies «Wijzer kijken» heeft het kabinet aangegeven de rol van het Nicam te willen beperken tot de aanbieders van audiovisuele producten die bij de zelfregulering aangesloten zijn.² Met hen zijn afspraken gemaakt over het plaatsen van de Kijkwijzer-symbolen op audiovisuele producten die via het internet worden verspreid. Omdat dit proces nu nog handmatig verloopt, terwijl de digitale database van het Nicam wel de mogelijkheid biedt de classificaties van audiovisuele producten op internet automatisch te laten verlopen, heeft het ministerie van Justitie het Nicam opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een *machinereadable versie van Kijkwijzer*.

Actie 3

In samenwerking met bij het Nicam aangesloten aanbieders van audiovisuele producten op internet en een aantal filterpartijen zal beproefd worden om de machinereadable versie van de Kijkwijzer te koppelen aan filters. De resultaten van deze pilots worden uiterlijk in het tweede kwartaal van 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Kamerstukken II, 2005/2006, 29 326, nr. 6.

² Kamerstukken II, 2005/2006, 29 326, nr. 6.