

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 198

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2009

Hierbij zend ik u mede namens de Ministers van OCW en voor Jeugd en Gezin het onderzoeksrapport *Horen, zien en verkrijgen?*¹ over het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke beelden in films en computerspellen. Het rapport is u in het Algemeen Overleg van 1 februari 2007 en bij brief van 17 maart 2008 in het vooruitzicht gesteld.²

Aanleiding voor het onderzoek

In de memorie van toelichting bij de in 1999 voorgestelde wijziging van de Mediawet en het Wetboek van Strafrecht, alsmede de intrekking van de Wet op de Filmvertoningen, is aangegeven dat «de brancheorganisaties van alle sectoren binnen de bedrijfstak een voor haar leden bindende regeling» dienen te treffen waarin vastgelegd is wat «de consequenties van de leeftijdsclassificaties voor de distributie of uitzending» zijn en «de wijze van handhaving en controle op de naleving van de regels».³ Deze bepaling is in lijn met art. 240a WvSr, waarin strafbaar gesteld is het aanbieden, vertonen of verstrekken van beeldmateriaal dat voor jongeren onder de leeftijd van 16 jaar schadelijk te achten is, aan een jongere onder deze leeftijd. In 2006 is vastgesteld dat deze wettelijke bepaling niet meer vertaald is in een bindende regeling, waarmee de ondernemers hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking kunnen brengen. Daarmee is de vraag gerezen in hoeverre zelfregulering *daadwerkelijk* leidt tot de bescherming van jongeren aan het einde van de distributieketen.

Naleving van de leeftijdsclassificaties

De naleving van de leeftijdsgrenzen van Kijkwijzer en PEGI is door de afdeling Communicatiewetenschap van de Universiteit Twente onderzocht via de methode *mystery shopping*. In totaal zijn er 528 aankoop pogingen gedaan door 11-jarige en 15-jarige *mystery shoppers*. De jongeren zijn door hun docenten geselecteerd. Via een leeftijdverificatietest onder

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2006/2007, 28 684, nr. 110 en Kamerstukken II, 2007/2008, 28 684, nr. 131.

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

80 respondenten, geworven onder winkelend publiek, is gecontroleerd of de leeftijd van de jongeren correct ingeschat kan worden. De 11-jarigen hebben getracht producten bestemd voor 12-plussers en voor 16-plussers aan te schaffen. Bij de 15-jarige *mystery shoppers* bleef de aankoop-poging beperkt tot producten met de classificatie «16 jaar».

Uit het onderzoek blijkt dat jongeren vrijwel probleemloos in het bezit kunnen komen van een film, game of bioscoopkaartje waarvoor ze op basis van de classificatie nog te jong zijn. Gemiddeld werden de leeftijds-grenzen in 14% van de gevallen nageleefd; in 86% van de aankoop-pogingen werd dat niet gedaan. Minderjarige kopers of huurders werd weinig gevraagd naar de leeftijd of een identiteitskaart: in 89% van de bezoeken gebeurde dat niet. Als de jongeren niet om de leeftijd of een identiteits-kaart werd gevraagd, kregen zij in 93% van de gevallen het product zonder meer mee en werd het in 7% van de gevallen geweigerd. In de gevallen dat wel om de leeftijd werd gevraagd en de jongeren conform de instruc-ties naar waarheid antwoordden, mochten zij het product vaak alsnog aanschaffen (30% wel, 70% niet).

Tabel 1. Naleving per type aanbieder naar leeftijd en classificatie

	Percentage naleving			Totaal
	11/12 jaar*	11/16 jaar**	15/16 jaar***	
Verkooppunten				
Speelgoedwinkel	13%	13%	0%	8%
Warenhuis	3%	6%	0%	3%
Cd/Dvd winkel	25%	25%	6%	19%
Gameshop	0%	25%	6%	10%
Videotheek/bibliotheek				
Videotheek (koop)	13%	38%	0%	17%
Videotheek (huur)	0%	56%	0%	19%
Bibliotheek	6%	19%	0%	8%
Bioscoop	0%	69%	16%	28%
Totaal	7%	31%	4%	14%

* 11-jarige koopt/huurt een product met classificatie «12 jaar».

** 11-jarige koopt/huurt een product met classificatie «16 jaar».

*** 15-jarige koopt/huurt een product met classificatie «16 jaar».

Naarmate het verschil tussen de leeftijd van de jongere en de leeftijds-classificatie groter is, neemt de naleving toe, maar deze is met gemiddeld 31% nog steeds ver onder de maat. De naleving door branches die aange-sloten zijn bij het NICAM, is hoger dan bij niet-leden. Bij bioscopen, die door de Wet op de Filmvertoningen een langere traditie kennen in het naleven van de leeftijdsgrenzen van 12 en 16 jaar, is de naleving met gemiddeld 28% het hoogst. In het onderzoeksdesign van een 11-jarige die een film met de classificatie «16 jaar» wil zien, stijgt de naleving door de bioscopen naar 69%. Het laagst is de naleving bij verkooppunten die niet aangesloten zijn bij het NICAM, zoals speelgoedwinkels (gemiddelde naleving 8%) en warenhuizen (gemiddeld 3%). Bij deze aanbieders is er nauwelijks tot geen verbetering in de naleving te bespeuren naarmate de afstand tussen de leeftijd van de jongere en de leeftijdsclassificatie van film of game groter is.

Advisering van de ouders

De leeftijdsclassificaties van Kijkwijzer en PEGI hebben niet alleen een functie om ondernemers in staat te stellen jongeren te behoeden voor de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal, ze zijn ook dienstig ter advisering van ouders die hun verantwoordelijkheid in dezen willen nemen. In het onderzoek is nagegaan hoe ondernemers met deze adviesfunctie omgaan. Tijdens *mystery calls* hebben de onderzoekers in de hoedanigheid van bezorgde «vaders» en «moeders» 149 maal telefonisch contact opgenomen met de bioscopen, videotheken, bibliotheken speelgoedwinkels, warenhuizen, cd- en dvd-winkels en gameshops. Gevraagd werd of ze «hun kind» met een gerust hart een bij de betreffende onderneming aangeschafte, te hoog geclassificeerde film of game konden laten kijken of spelen.

Tabel 2. Advisering naar leeftijd en classificatie

Script	Antwoord hoofdvraag (mag kind game/dvd/film spelen/kijken?)			
	Ja	Nee	Geen uitspraak	Zelf uitzoeken
11 jaar – classificatie 12 jaar	50%	24%	4%	22%
11 jaar – classificatie 16 jaar	18%	59%	0%	24%
15 jaar – classificatie 16 jaar	38%	21%	2%	40%

De resultaten van de *mystery calls* bevestigen in grote lijnen de bevindingen van de *mystershops*-bezoeken. Van de gesprekken eindigde 35% in een advies conform de leeftijdsclassificaties. Van deze negatieve adviezen werd iets meer dan de helft gebaseerd op de Kijkwijzer- en PEGI-classificaties. Naarmate de afstand tussen de leeftijd van het kind en de classificatie groter was, werd meer negatief geadviseerd (59%).

Achtergrond niet-naleving

Gegeven de geconstateerde niet-naleving – en daarmee overtreding van art. 240a WvSr – rijst de vraag waar mogelijke knelpunten liggen. In het onderzoek zijn 118 schriftelijke vragenlijsten ingevuld door de verkopers en verhuurders van films, games en bioscoopkaartjes. De enquête gaat op drie niveaus in op mogelijke redenen voor niet-naleving: kennen, kunnen, willen.

Kennis van Kijkwijzer, PEGI en wet- en regelgeving

Zonder kennis is naleving in het geheel niet mogelijk. Veel verkopers blijken globaal te weten wat Kijkwijzer en PEGI inhouden, maar omtrent de toepassing, de betekenis van de pictogrammen en de implicaties voor de verkoop schiet hun kennis tekort. Een meerderheid van de verkopers zegt in het onderzoek op de hoogte te zijn van de regels van Kijkwijzer en PEGI. Ook weet 61% dat men strafbaar is, wanneer een film of game met de classificatie «16 jaar» verkocht wordt aan een jongere van 11 jaar en weet 49% dat dit het geval is bij de verkoop van deze film of game aan een jongere van 15 jaar. Bij de classificatie «12 jaar», die niet expliciet genoemd wordt in artikel 240a WvSr, bestaat meer twijfel: slechts 34% denkt strafbaar te zijn bij de verkoop aan 12-minners.

Praktische haalbaarheid

Verkopers ondervinden naar eigen zeggen soms problemen bij het schatten en controleren van de leeftijd van jongeren. Maar het vragen

naar leeftijd of een identiteitsbewijs wordt op zich niet als problematisch ervaren. Ook zijn ze van oordeel dat het niet verkopen van een film of game aan een jongere doorgaans geen problemen zal opleveren met de jongere zelf of met de ouders. Het lijkt er dus op dat er geen grote obstakels zijn voor het kunnen naleven van de leeftijdsgrenzen, maar niet uitgesloten mag worden dat er meer problemen ervaren worden wanneer de naleving zou verbeteren. De bioscoopbranche heeft eerder signalen gegeven over agressieve ouders wier kind niet wordt toegelaten tot een film waarvoor het op basis van de leeftijdsclassificatie te jong is.

Draagvlak

Uit het onderzoek blijkt dat de verkopers positief staan tegenover Kijkwijzer en PEGI. Ook onderschrijven ze de noodzaak om jongeren te beschermen tegen films en games met een mogelijk schadelijke inhoud. Veel verkopers geven bovendien aan zich over het algemeen aan de regels te willen houden. Echter, de meesten voelen zich tegelijkertijd niet zelf verantwoordelijk voor de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal. Die rol wordt de ouders en in mindere mate de jongeren zelf toegedicht. De verkopers zijn daarnaast van mening dat restricties in de verkoop niet zullen leiden tot al te veel omzetverlies.

Toezicht en sancties

Naast de normstelling en de uitvoering vormt de handhaving het derde aspect dat van belang is in de zelfreguleringsketen. Uit het onderzoek blijkt dat verkopers de kans klein achten dat ze gecontroleerd worden bij de verkoop van films of games aan jongeren onder de geclassificeerde leeftijd. Ook hebben ze amper een beeld van de sancties die gelden bij niet-naleving. De perceptie van de verkopers van de pakkans, sanctie- en sanctiezwarte strookt met het feitelijke ontbreken van handhaving door de zelfregulering én de overheid. In de zelfregulering verloopt de sanctiëring via de klachtenprocedure. De klachtensystemen van Kijkwijzer en PEGI functioneren weliswaar goed, maar strekken zich – met uitzondering van de omroepen – niet uit tot klachten over niet-naleving van de leeftijds-grenzen. Vervolging op basis van art. 240a WvSr is, voor zover in de recente inventarisatie bij de rechtbanken nagegaan kon worden, steevast gericht op het aanbieden, vertonen of verstrekken van zedengerelateerde afbeeldingen aan een jongere onder de leeftijd van 16 jaar.

Beleidconclusies

Het kabinet wil jongeren beschermen tegen de confrontatie met schadelijke en ongeschikte mediabeelden. Sinds een klein decennium ligt daarbij het primaat bij de co- en zelfregulering. Uit het onderzoek *Horen, zien en verkrijgen?* blijkt dat de audiovisuele branche zich vooral heeft gefocust op de *normstelling*. Er is daarmee een goede basis gelegd voor de bescherming van de jeugd. Dit wordt nog eens bevestigd door het feit dat uit het onderzoek ook is gebleken dat er geen aantrekkende werking uitgaat van de Kijkwijzer- en PEGI-pictogrammen. Voor een effectieve zelfregulering zullen *uitvoering* en *handhaving*, inclusief sancties, echter noodzakelijk en wellicht doorslaggevend zijn. In het onderzoek is voor het eerst de daadwerkelijke naleving van Kijkwijzer en PEGI aan de kassa's nauwkeurig in kaart gebracht. En dan blijkt dat een succesvolle bescherming staat of valt met de naleving op de cruciale momenten: bij het kopen of huren van een dvd of game, bij het kopen van een kaartje in de bioscoop. Het blijkt dat het juist daar in beide systemen mis gaat. Te vaak kunnen jongeren films en games kopen, huren of zien die – volgens de branche zelf – schadelijk of ongeschikt kunnen zijn.

Bij de introductie van de zelfregulering eind vorige eeuw werd art. 240a WvSr ingevoerd als juridisch vangnet voor de gevallen waarin het zelfregulerend vermogen van het systeem zijn grenzen bereikt zou hebben.¹ In dit verband is de vraag relevant in hoeverre (commerciële) sectoren bereid zijn zichzelf echt te binden aan regels voortkomend uit maatschappelijk belang. Het is te vroeg om hier een uitspraak over te doen, maar het is duidelijk dat de branche in dit opzicht nog veel vooruitgang kan en moet boeken. Dit neemt niet weg dat een dwingender vorm van overheidsbemoeienis noodzakelijk lijkt, die de urgentie van een doeltreffende zelfregulering ook voor de branche zelf evident maakt.

Maatregelen

De gepresenteerde onderzoeksresultaten heb ik dermate alarmerend bevonden, dat ik in oktober 2008 overleg ben gestart met de audiovisuele branche om te komen tot harde afspraken over de naleving van de leeftijdsclassificaties en daarmee van art. 240a WvSr. Met de audiovisuele branche verenigd in het NICAM zijn de volgende maatregelen overeengekomen, die op korte termijn in een convenant tussen Justitie en de brancheorganisaties bezegeld zullen worden.

1. Zelfregulering: naleving leeftijdsgrenzen

- In de reglementen van het NICAM worden verkooprestricties op basis van de leeftijdsclassificaties opgenomen.
- De bij het NICAM aangesloten leden nemen de inspanningsverplichting op zich om te komen tot volledige naleving van de leeftijdsgrenzen. Een eerste stap daartoe wordt gezet door in 2011 een naleving van minimaal 70% tot 75% van de zwaarste categorie beeldmateriaal (classificatie «16 jaar») bereikt te hebben. Om te komen tot algehele naleving worden verdere maatregelen uitgewerkt.
- Specifiek voor de classificatie «12 jaar», die niet via een identiteitsbewijs vastgesteld kan worden, geldt dat bij *twijfel* altijd naar de leeftijd gevraagd zal worden; het antwoord wordt als zijnde correct geaccepteerd.
- Wanneer op voorhand duidelijk is dat een kind veel jonger is dan de classificatie aangeeft, volgt vanzelfsprekend geen transactie.
- De kwaliteit van de uitvoering zal regelmatig door het NICAM gemonitord worden middels bezoeken van *mystery shoppers*. De monitoring biedt niet alleen een algemeen beeld van de vorderingen in het verbeteren van de naleving, maar zal ook ingezet worden als instrument om de branches en individuele ondernemingen, zowel in positieve als in negatieve zin, aan te kunnen spreken op de kwaliteit van hun nalevingsbeleid.

2. Zelfregulering: instructie van het personeel

- Er wordt een instructieplan voor het personeel op de werkvloer opgesteld, waarbinnen in ieder geval e-learning een plaats krijgt.
- Verkopers die met succes dit traject doorlopen hebben en daarmee op de hoogte zijn van de betekenis van de pictogrammen en de daarmee verbonden wet- en regelgeving, ontvangen een certificaat. Dit moet ertoe leiden dat alleen nog films en games verkocht worden door gecertificeerd personeel.

3. Zelfregulering: communicatie richting publiek

- In aanvulling op de Kijkwijzer-spotjes wordt het publiek duidelijk gemaakt wordt wat de achtergronden zijn van de leeftijdsgrenzen en het belang van naleving door de branche.

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 841, nr. 3.

4. Overheid: bevorderen naleving in het algemeen

- Om het draagvlak voor zelfregulering te vergroten wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn om de aansluiting van verkooppunten en in het bijzonder van winkelketens en speelgoedwinkels bij het NICAM te vergroten. De naleving van branches die aangesloten zijn bij het NICAM, is immers al beter dan van niet-leden. Bij deze verkenning zal ook de mogelijkheid van een wettelijk verplichte aansluiting betrokken worden.
- Alle ondernemers in de audiovisuele branche zullen door mij bij brief gewezen worden op de uitkomsten van het onderzoek en hun wettelijke plicht art. 240a WvSr na te leven. In het bijzonder zal ik met de speelgoedbranche in overleg treden over haar maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van de jeugd, die bij uitstek deze branche zou behoren uit te stralen.

5. Overheid: bevorderen naleving specifiek

- Via publiekscampagnes zal de burger geïnformeerd worden over de noodzaak van de bescherming van jongeren tegen gewelddadig beeldmateriaal, de rol van de zelfregulering en wetgeving daarin en de mogelijkheid om melding en aangifte te doen van overtreding van artikel 240a WvSr.
- Justitie onderzoekt de mogelijkheid van de inzet van specifieke toezichthouders op de naleving van art. 240a WvSr.

Met behoud van het goede dat de beide systemen bevatten, zal ik mij de komende jaren – in de verwachting van constructieve samenwerking vanuit de branche – inzetten voor de verwezenlijking van een betere bescherming van de jeugd tegen de invloed van schadelijk beeldmateriaal langs de lijnen in deze brief geschetst.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak