

# Evaluatie NICAM

Eindrapport

**KWINK**  
GROEP

# Evaluatie NICAM

## Eindrapport

Den Haag, 19 / 03 / 2020

Auteur: Janine Mulder

Bill van Mil

Barbara Knoote

Haiko van der Voort

Emma Deijkers

# Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Onderzoeksvragen	7
1.3. Onderzoeksaanpak	8
1.4. Leeswijzer	8
2. Context	9
3. Opbrengsten van het Kijkwijzersysteem	11
3.1. Criteria voor beoordeling van het Kijkwijzersysteem	11
3.2. Betrouwbaarheid van de classificaties	12
3.3. Validiteit van het classificatiesysteem	13
3.4. Bekendheid, tevredenheid en gebruik van Kijkwijzer	16
3.5. Adaptiviteit van het classificatiesysteem	18
3.6. Draagvlak bij de audiovisuele branche	18
3.7. Betaalbaarheid van het classificatiesysteem	19
3.8. Verwerking van klachten en recidive	20
3.9. Conclusies opbrengsten van het Kijkwijzersysteem	22
4. Inrichting van de organisatie achter het systeem	24
4.1. Doelstellingen	24
4.2. Inrichting van de driehoek OCW-NICAM-Commissariaat	25
4.3. Beschrijving NICAM	26
4.3.1. Algemeen Bestuur	27
4.3.2. Bureau	29
4.3.3. Wetenschapscommissie	29
4.3.4. Adviescommissie	30
4.3.5. Klachtencommissie en Commissie van Beroep	31
4.4. Beschrijving Commissariaat voor de Media	32
4.5. Beschrijving ministerie van OCW, VWS en JenV	33
4.6. Analyse van het systeem: Zelfregulering of coregulering?	34
4.7. Conclusies inrichting van het systeem	37
5. Aanbevelingen voor de toekomst	40
Bijlage 1. Gesprekspartners	42
Bijlage 2. Overzicht literatuur	43

# Samenvatting

## Aanleiding onderzoek

In de Mediawet is vastgelegd dat er regelingen moeten zijn om minderjarige televisiekijkers te beschermen tegen het ongewenst zien van mogelijk schadelijk audiovisueel materiaal. Sinds 1999 ligt in Nederland de verantwoordelijkheid voor het beschermen van minderjarigen tegen schadelijk materiaal op televisie bij het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (hierna: NICAM). Het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) is belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet en in het bijzonder op programmaonderdelen die ernstige schade kunnen veroorzaken en op alle niet bij het NICAM aangesloten omroepen. Het doel van dit onderzoek is om (op aanwijzing van de wet) de doeltreffendheid en inrichting van het NICAM te onderzoeken. Het onderzoek bestaat uit twee delen, waarbij enerzijds een evaluatie van de afgelopen vijf jaar plaats zal vinden en anderzijds een toekomstgerichte verkenning wordt uitgevoerd. In dit onderzoek zijn drie vragen beantwoord.

## Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen vijf jaar gefunctioneerd?

Om te kunnen beoordelen of het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen vijf jaar goed heeft gefunctioneerd onderscheiden wij zeven criteria. De eerste twee criteria, betrouwbaarheid en validiteit, zijn bij aanvang van het systeem opgesteld als criteria waar het classificatiesysteem aan moest voldoen. Daarnaast hebben wij vijf criteria toegevoegd die wij van belang achten voor een goed functionerend systeem van minderjarigenbescherming. We trekken de volgende conclusies over de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem:

- 1. Er is sprake van betrouwbaarheid van de classificaties.** Audiovisuele mediaproducten worden alleen geclassificeerd door codeurs die een codeustraining met succes hebben doorlopen. Uit de jaarlijkse codeurstest komt naar voren dat een meerderheid van de codeurs goed classificeert (in overeenstemming met de normclassificatie van het NICAM). Codeurs die niet goed classificeren dienen herexamen te doen. Ook is de correctheid van classificaties hoog, zo blijkt uit jaarlijkse steekproefsgewijze controles door het NICAM. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het Commissariaat aangeeft dat er schommelingen zijn en dat de bioscoop en televisie classificaties dalen in correctheid.
- 2. Het classificatiesysteem is valide.** De Wetenschapscommissie van het NICAM heeft eind 2019 een toelichting gegeven op de wijzigingen in de vragenlijst en het systeem. Ook heeft de Wetenschapscommissie vastgesteld dat het vragenformulier valide is.
- 3. We zien dat er onder ouders een hoge mate van bekendheid is met Kijkwijzer en dat ook een groot aandeel ouders gebruik maakt van Kijkwijzer.** De naamsbekendheid onder ouders met kinderen in de leeftijd van 3 tot 15 jaar is hoog (94% in 2017). Een groot deel van de ouders (88% in 2017) geeft aan wel eens gebruik te maken van Kijkwijzer. Bovendien vindt 94% van de ouders de leeftijdsadviezen van Kijkwijzer betrouwbaar en geeft ruim 90% van de ouders aan het Kijkwijzersysteem een zinvol systeem te vinden.
- 4. Het systeem is adaptief en kan mee veranderen met ontwikkelingen in de maatschappij.** Het classificatiesysteem kan worden aangepast en ontwikkelingen kunnen het classificatiesysteem beïnvloeden via drie routes: via de Adviescommissie, Wetenschapscommissie en het Bureau van het NICAM speelt in op contextuele ontwikkelingen die het systeem up-to-date houden.
- 5. Bij de audiovisuele sector is veel draagvlak voor het systeem.** Aangesloten organisaties zien de waarde van het systeem in voor zowel zichzelf als voor consumenten van audiovisuele media. Naast organisaties die verplicht zijn aangesloten, zijn er ook organisaties die op vrijwillige basis zijn aangesloten. Een zorg voor de toekomst is dat het ongelijke speelveld blijft bestaan tussen partijen die verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het NICAM en andere partijen in de audiovisuele branche.

6. **De kosten van het systeem worden acceptabel geacht. De kosten van het systeem zijn nagenoeg gelijk gebleven, terwijl het aantal classificaties ruim is toegenomen.** Het aantal classificaties is de afgelopen vijf jaar met ruim 53,1% toegenomen. Waar in 2015 een classificatie het NICAM gemiddeld € 139 kostte, was dat in 2018 nog maar € 91.
7. **We constateren dat het NICAM een goede en toegankelijke klachtenprocedure heeft en dat recidive beperkt voorkomen. We constateren dat een zeer laag percentage van de classificaties aangepast dient te worden naar aanleiding van klachten.** In het huidige systeem worden eventuele onjuiste classificaties gedetecteerd door de toegankelijke klachtenprocedure. De afhandeling van klachten is gericht op het tijdig aanpassen van de onjuiste classificatie. Dat herstel plaatsvindt is belangrijk voor consumenten op de korte termijn en voor de betrouwbaarheid van de classificaties op de lange termijn. Er zijn interventies beschikbaar om producenten te ontmoedigen bewust verkeerd te classificeren en recidive te voorkomen.

## Onderzoeksvraag 2: Is het systeem optimaal ingericht om het doel van bescherming van minderjarigen te bereiken?

1. **We concluderen dat er een duidelijke driehoek is waarin beleid (het Rijk), uitvoering en controle (het NICAM) en (meta)toezicht (het Commissariaat) zijn belegd.**
2. **Wij constateren dat er een goed toezichtstelsel is, waarbij door het NICAM toezicht wordt gehouden op de meest relevante aspecten en waarbij het Commissariaat op grond van de rapportage door het NICAM (en de Wetenschapscommissie) kan vaststellen in welke mate de bescherming van minderjarigen is geborgd.** Ten grondslag hieraan liggen de gezamenlijke afspraken die het NICAM en het Commissariaat hebben gemaakt in een convenant en in een addendum.
3. **We zien dat de betrokkenheid van de sector is geborgd via het Algemeen Bestuur.** We constateren bij alle betrokkenen een sterke overeenstemming over het doel, namelijk het beschermen van minderjarigen tegen schadelijke mediacontent. Veel betrokkenen kennen elkaar goed en delen een verleden in de ontwikkeling van het systeem. Deze gemeenschappelijke cultuur is een bindend mechanisme dat de moeite waard is om te onderhouden. Het geeft prikkels om elkaar aan te blijven spreken en elkaar scherp te houden.
4. **Binnen het systeem zijn commissies ingericht om klachtafhandeling onafhankelijk te laten plaatsvinden.** Iedereen die het oneens is met de classificatie van een audiovisuele productie kan een klacht indienen bij het NICAM. Het NICAM behandelt de klacht door te testen of de classificatie onjuist is. Ook is er een Klachtencommissie die klachten behandelt die niet door bemiddeling van het NICAM opgelost kunnen worden. Ook behandelt de Klachtencommissie grote overtredingen en recidive. Tot slot is er een Commissie van Beroep die het beroep behandelt van een (geheel of gedeeltelijk) door de Klachtencommissie in ongelijk gestelde partij.
5. **We zien betrokkenheid van zowel de maatschappij als van wetenschap bij het NICAM via de Adviesraad en de Wetenschapscommissie.** In de Adviesraad nemen professionals en belanghebbenden zoals ouders zitting. De samenstelling van de Adviesraad is divers omdat veel verschillende partijen zijn aangehaakt, van ouders tot docenten en van wetenschappers tot mediaprofessionals. In de Wetenschapscommissie zitten alleen wetenschappers. Deze commissie dient te zorgen voor de wetenschappelijke borging van de classificatiesystematiek. Zij geeft gevraagd en ongevraagd onafhankelijk advies over het classificatiesysteem aan het Algemeen Bestuur van het NICAM.
6. **Voor een optimale inrichting voor nu en de toekomst zien we een aantal vraagstukken:**
  - a. *De wijze waarop de besluitvorming over het classificatiesysteem is ingericht roept de vraag op in hoeverre de borging van het publieke belang en het commerciële belang in het classificatiesysteem voldoende in evenwicht zijn.*
  - b. *Het NICAM kent kwetsbaarheden door de kleine omvang van de organisatie.*
  - c. *Er is onduidelijkheid over de rolinvulling in de driehoek (NICAM, Commissariaat, ministerie van OCW), die deels wordt veroorzaakt doordat er bij partijen geen gedeeld beeld is over de vraag of het een systeem is van zelfregulering of coregulering. Als we kijken naar de algemeen gebruikte*

materiële typologie van toezichtactiviteiten (normen stellen, informatie verzamelen, oordelen over informatie en interveniëren) dan merken we op dat het NICAM, het ministerie van OCW en het Commissariaat niet geheel onafhankelijk van elkaar opereren. Er is daarom wat ons betreft geen sprake van 'pure zelfregulering' maar van 'geconditioneerde zelfregulering' omdat het NICAM volledig verantwoordelijk is voor haar regelingen en toezicht, maar onder van tevoren vastgestelde condities. Er is sprake van een relatief autonome vorm van zelfregulering van de audiovisuele branche, uitgevoerd door het NICAM. De overheid stelt echter wel condities waarbinnen deze zelfregulering kan opereren. Zo zijn er normen vastgelegd in het convenant en addendum tussen het NICAM en het Commissariaat en zijn voorschriften verbonden aan de erkenning van het NICAM door het ministerie. Volgens het model van geconditioneerde zelfregulering zouden de rollen van het Commissariaat en het ministerie van OCW buiten deze kaders (normen en voorschriften) om bescheiden moeten zijn.

- d. *Er is een ongelijk speelveld tussen partijen in de audiovisuele sector die vallen onder de Mediawet en nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten en user generated platforms.*

### Onderzoeksvraag 3: Welke stappen zouden er gezet moeten worden om het systeem klaar te maken voor de toekomst?

We zien een aantal stappen die in ieder geval gezet zouden moeten worden om het systeem gereed te maken voor de toekomst:

- 1. We achten het van belang om aandacht te houden voor de borging van het publieke belang en dit door enkele kleine wijzigingen in het systeem sterker aan te zetten.** De onafhankelijke Wetenschapscommissie en de onafhankelijk voorzitter van het Algemeen Bestuur zien we als twee belangrijke sleutelfiguren voor de borging van het publieke belang, omdat het Algemeen Bestuur (het hoogste orgaan van NICAM) verder is bemand met leden die uit de audiovisuele media komen.
- 2. We bevelen aan dat het Commissariaat, het ministerie van OCW en het NICAM op reguliere basis met elkaar in gesprek gaan en blijven over het systeem van de bescherming van minderjarigen en dat ze hun rollen naar elkaar expliciteren rondom een aantal basale onderwerpen (bijvoorbeeld hoe partijen met elkaar omgaan als OCW nieuw beleid maakt, en de vraag of partijen elkaar ongevraagde adviezen (in het openbaar) mogen geven, et cetera).** We weten dat spanningen inherent zijn aan publiek-private toezichtregimes en ook bij deze vorm van geconditioneerde zelfregulering. Waar de rol van de een ophoudt en die van de ander begint is niet altijd eenvoudig vast te stellen, en daarom is regelmatige interactie van belang en het goed afstemmen van verwachtingen. We stellen voor dat de drie partijen met elkaar werkafspraken maken over de volgende onderwerpen: communicatie, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, regulier overleg en wijzigingen in reglementen/statuten van het NICAM. We bevelen aan dat het NICAM en het ministerie van OCW nog duidelijker met elkaar uitwisselen hoe de rolverdeling is.
- 3. We stellen voor dat het ministerie van OCW samen met het NICAM gaat bekijken of het mogelijk is om het systeem van het NICAM ook te laten gebruiken door nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten.** De implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn probeert het ongelijke speelveld tussen partijen in de audiovisuele sector ongedaan te maken door te kiezen voor een alternatief instrument om minderjarigen te beschermen. Gezien deze ontwikkeling lijkt er momentum voor het ministerie van OCW om meer actie te ondernemen ter ondersteuning van het NICAM om ook nieuwe partijen te laten aansluiten.
- 4. Om voldoende representatie en draagvlak in de branche te behouden doen we de suggestie om ook individuele organisaties de mogelijkheid te geven om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur, mits deze organisaties contact onderhouden met andere partijen die actief zijn in de branche en er geen brancheorganisatie is.** Het NICAM kan actief op zoek gaan en partijen vragen om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur, waar mogelijk met steun van het ministerie van OCW.



# 1. Inleiding

Voor u ligt het rapport van het evaluatieonderzoek naar het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (hierna: NICAM). In dit inleidende hoofdstuk krijgt u meer informatie over de aanleiding met bijbehorende doelstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeks aanpak. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een leeswijzer.

## 1.1. Aanleiding

In de Mediawet is vastgelegd dat er regelingen moeten zijn om minderjarige televisiekijkers te beschermen tegen het ongewenst zien van mogelijk schadelijk audiovisueel materiaal. Sinds 1999 ligt in Nederland de verantwoordelijkheid voor het beschermen van minderjarigen tegen schadelijk materiaal op televisie bij het NICAM. Het NICAM heeft hiervoor het systeem Kijkwijzer ontwikkeld. Vanwege de veranderingen in de manier waarop jongeren media consumeren, staat het NICAM net als veel andere mediaorganisaties voor een aantal uitdagingen in de toekomst. Hoewel er een wettelijk kader is voor de eisen waaraan het NICAM moet voldoen, stelt de organisatie zelf regels op én is zij verantwoordelijk voor het toezien op de uitvoering ervan. Het systeem maakt gebruik van betrokkenheid van de audiovisuele branche. Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) houdt op verzoek van de Tweede Kamer sinds 2004 metatoezicht op het NICAM. Jaarlijks rapporteert het Commissariaat over zijn bevindingen aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW).

Het doel van dit onderzoek is om (op aanwijzing van de wet) de doeltreffendheid en inrichting van het Kijkwijzersysteem van het NICAM te onderzoeken.

Het onderzoek bestaat uit twee delen, waarbij enerzijds een evaluatie van de afgelopen vijf jaar plaats zal vinden en anderzijds een toekomstgerichte verkenning wordt uitgevoerd. Governance is hierbij een belangrijk thema, evenals de relatie tussen het ministerie van OCW, het NICAM en het Commissariaat.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van bovenstaande aanleiding en doelstelling zal dit rapport antwoord geven op drie hoofdvragen:

1. *Hoe heeft het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen 5 jaar gefunctioneerd?* Hier gaan we in op de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem.
2. *Is het systeem optimaal ingericht om het doel van bescherming van minderjarigen te bereiken?* We kijken hierbij naar de organisaties die een rol spelen rondom het Kijkwijzersysteem.
3. *Welke stappen zouden er gezet moeten worden om het systeem klaar te maken voor de toekomst?* Bij deze onderzoeksvraag kijken we naar het Kijkwijzersysteem en de organisaties die een rol spelen rondom het Kijkwijzersysteem.

De eerste hoofdvraag richt zich op de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem. Vervolgens zal de tweede hoofdvraag kijken naar het systeem en de partijen die hierbinnen een rol spelen. Ten slotte zal in het antwoord op de derde hoofdvraag worden gefocust op de toekomst.

## 1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2019 tot en met maart 2020. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit het NICAM en het Commissariaat voor de Media. In het onderzoek is gekeken naar de organisatie van het NICAM én naar het systeem rondom de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk audiovisueel materiaal als geheel. Daarnaast zijn de contextuele ontwikkelingen die van invloed zijn op het NICAM en het systeem in kaart gebracht. In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- **Documentanalyse.** Beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve informatie over het NICAM, het Commissariaat, OCW en andere informatie over het systeem is geanalyseerd om een feitelijk beeld te krijgen van de opbrengsten en de inrichting van het systeem. Ook is de context in kaart gebracht op basis van documentstudie. Tevens is gebruik gemaakt van openbare bronnen en onderzoeken.
- **Verdiepende interviews stakeholders en groepsgesprekken.** Er zijn twaalf verdiepende gesprekken gevoerd met stakeholders. Het is de onderzoekers niet gelukt om in de onderzoeksperiode te spreken met twee partijen, namelijk YouTube en Netflix. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de gesprekspartners.
- **Toetsing eerste beelden en opstellen rapportage.** Op basis van de verzamelde informatie uit de documentanalyse en de gesprekken zijn conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst op feitelijke onjuistheden bij de begeleidingscommissie alvorens de rapportage is opgesteld.

## 1.4. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van het NICAM en de contextuele ontwikkelingen die plaatsvinden in de audiovisuele sector. In hoofdstuk 3 worden de eerste bevindingen van de evaluatie weergegeven. In dit hoofdstuk ligt de focus op de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem, die aan de hand van zeven criteria zijn beschreven. De laatste paragraaf het hoofdstuk geeft de conclusies weer over de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem. Hoofdstuk 4 gaat in op de inrichting van het systeem, waarbij wordt gekeken naar het doel, de betrokken partijen en de wijze waarop zij invulling geven aan hun rol. Aan het einde van het hoofdstuk worden de conclusies over de inrichting van het systeem op een rij gezet. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 aanbevelingen voor het systeem van minderjarigenbeschermingen, gebaseerd op de conclusies in de eerdere hoofdstukken en de contextuele ontwikkelingen. In bijlage 1 is een overzicht van de gesprekspartners te vinden. Bijlage 2 bevat een overzicht van gebruikte literatuur.



## 2. Context

In dit hoofdstuk wordt de context van het NICAM geschetst. Allereerst wordt de historie en ontstaansgeschiedenis beschreven, gevolgd door informatie over hoe de organisatie minderjarigen beschermt. Ten slotte behandelen we de ontwikkelingen in de audiovisuele sector.

### Historie en ontstaansgeschiedenis

In Nederland heeft de bescherming van de jeugd tegen schadelijk beeldmateriaal een lange historie, die al snel na de introductie van de eerste film in 1896 een aanvang kreeg. De forse toename van het aantal bioscoopbezoekers in de eerste decennia van de twintigste eeuw en de bezorgdheid over de negatieve invloed van films op de jeugd deden veel gemeenten besluiten tot het opstellen van regels voor preventief toezicht.

De rijksoverheid stelde in 1919 een commissie in die advies moest geven over maatregelen ‘ter bestrijding van het zedelijk en maatschappelijk gevaar aan bioscoopvoorstellingen verbonden’. Het advies was om een landelijke filmkeuring in te voeren en dit werd in 1926 verwezenlijkt met de Centrale Commissie voor de Filmkeuring (CCF). Dit was een systeem van preventieve censuur van films in Nederland, waar een groep ambtenaren (een afspiegeling van de samenleving) films beoordeelde op geschiktheid. Door kabinet Den Uyl werd in 1977 de filmkeuring voor volwassenen afgeschaft en werd de CCF opgeheven.<sup>1</sup>

Er kwam een nieuwe instantie in de vorm van de Nederlandse Filmkeuring, welke minderjarigen zou beschermen tegen aanstootgevende beelden. Toen in de jaren '90 sprake was van een enorme groei van audiovisuele media en geweldsscènes die hierin voorkwamen, riep de Europese Commissie op tot actie om de mogelijke schadelijke invloed op minderjarigen te beperken. Een interdepartementale werkgroep constateert in 1997 in de beleidsnotitie ‘Niet voor alle leeftijden’ dat de moderne tijd en technologie een herbezinning vergen op de bescherming van jongeren tegen schadelijke invloeden van audiovisuele media. Ze beschouwt dit als een gedeelde verantwoordelijkheid voor ouders, overheid en audiovisuele branche, waarbij het zwaartepunt bij de branche moet worden gelegd door de invoering van een systeem van zelfregulering dat onder meer zorgt voor uniforme classificatie van audiovisuele media.<sup>2</sup>

In 1999 werd het NICAM opgericht door de audiovisuele branche vanuit de publieke en commerciële omroepen, film distributeurs en bioscoopexploitanten, dvd-distributeurs, videotheken en detaillisten.<sup>3</sup> Het NICAM was in samenwerking verbonden met het ministerie van OCW, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS) en het ministerie van Veiligheid & Justitie (inmiddels JenV). Het NICAM begon met een initiërende en coördinerende rol bij de ontwikkeling van Kijkwijzer dat in 2001 in de Mediawet werd opgenomen. In april 2003 nam het NICAM ook de taak op zich om computer- en videogamesoftware te classificeren voor de nieuw opgerichte Pan European Game Information (PEGI).<sup>4</sup>

### Het NICAM

Het NICAM heeft als missie *‘Het bevorderen dat audiovisuele producten door de audiovisuele branche zelf, door middel van classificatie, worden voorzien van informatie over hun mogelijke schadelijkheid door jeugdigen. Evenals het verrichten van alle verdere handelingen die hiermee in de ruime zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.’* Met het Kijkwijzersysteem waarschuwt het NICAM ouders en opvoeders tot welke leeftijd een televisieprogramma of film mogelijk schadelijk kan zijn voor kinderen. Kijkwijzer informeert niet

<sup>1</sup> Kijkwijzer (n.d.). Historische achtergrond – jaartallen.

<sup>2</sup> WODC (2008). Horen, zien en verkrijgen: Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden.

<sup>3</sup> Zie: <https://nicam.nl/onze-geschiedenis>.

<sup>4</sup> Zie: <https://nicam.nl/project/pegi>.

over geschiktheid of kwaliteit. Bij dit systeem van minderjarigenbescherming dragen de ouders de eindverantwoordelijkheid.

Naast Kijkwijzer heeft het NICAM naar aanleiding van de opkomst van het publiceren van online beeldmateriaal door consumenten in 2013 You Rate It gecreëerd. You Rate It is instrument voor consumenten om hun beeldmateriaal op videoplatformdiensten als YouTube te voorzien van een classificatie, waardoor kinderen en jongeren kunnen worden gewaarschuwd voor de inhoud. You Rate It is ontwikkeld door het NICAM, maar is gemaakt voor internationaal gebruik.<sup>5</sup> Tot slot helpt het NICAM met Buro240a personeel van winkels, bioscopen en bibliotheken met voorlichting en trainingen bij de naleving van artikel 240a van het wetboek van Strafrecht.<sup>6</sup>

### Ontwikkelingen in de audiovisuele sector

Binnen de audiovisuele sector hebben de afgelopen jaren grote veranderingen plaatsgevonden. Waar voorheen vooral content van lineaire mediadiensten<sup>7</sup> werd gekeken, is de afgelopen jaren een toename te zien in het kijken van content van mediadiensten op aanvraag<sup>8</sup>. Waar in 2013 gemiddeld tweeënhalf uur live televisie werd gekeken, was dit in 2018 gedaald tot iets meer dan twee uur. Tegelijkertijd is in die periode het kijken naar uitgestelde televisie, gestreamd materiaal en filmpjes via sites als YouTube met een half uur toegenomen.<sup>9</sup> Met name binnen de leeftijdsgroepen 13 tot 19 jaar en 20 tot 34 jaar wordt er veel naar documentaires en series gekeken die niet op televisie verschijnen, waarbij de jongste leeftijdsgroep ook veel kijkt naar overige soorten videomateriaal zoals filmpjes via YouTube.

Naast een toename van non-lineair kijken wordt er ook steeds meer via andere media-apparaten dan televisie gekeken. De opmars van mobiele apparaten en draadloos internet heeft ervoor gezorgd dat kijken minder tijd- en plaatsgebonden is geworden. Met name tieners (13 tot 19 jaar) en jongvolwassenen (20 tot 24 jaar) maken relatief meer gebruik van andere kanalen dan televisie.<sup>10</sup> Waar tieners en jongvolwassenen in 2015 gemiddeld anderhalf uur dan wel iets meer dan twee uur televisie keken en 37 en 23 minuten naar beeldmateriaal op hun computer, tablet of smartphone kijken, keken 65-plussers gemiddeld bijna drie uur en drie kwartier televisie en drie minuten op hun smartphone.

Ook neemt het aanbod van games en andere media toe en wordt er steeds vaker via online platforms gekeken. Hierbij kan worden gedacht aan online streamingdiensten zoals Videoland, maar ook *Video on Demand* (VOD) partijen als Pathé Thuis. De afgelopen jaren hebben niet-Nederlandse aanbieders als Netflix een marktaandeel veroverd, maar hebben ook veel kleine aanbieders in de vorm van bijvoorbeeld vloggers via YouTube hun intrede op de Nederlandse beeldschermen gedaan.

Jongeren consumeren daarnaast steeds meer en zelfstandiger media via eigen apparaten als smartphones en tablets, in plaats van dat dit in gezinsverband gebeurt waarbij de ouder kan meekijken. Zo beschikte 96% van de jongeren in 2015 over een smartphone en 60% over een tablet.<sup>11</sup> Ouders hebben minder zicht op wat hun kinderen hierop kijken. Onder consumenten ontstaat hierdoor een groeiende behoefte aan handvatten en achtergrondinformatie over het gebruik van sociale media. Hierin kan het NICAM dan ook een rol spelen.

<sup>5</sup> Zie: <https://nicam.nl/project/you-rate-it>.

<sup>6</sup> Zie: <https://nicam.nl/project/buro240a>.

<sup>7</sup> Lineaire mediadiensten – of omroepdiensten – zijn diensten die betrekking hebben op het verzorgen van media-aanbod dat op basis van een chronologisch schema is vastgesteld en dat wordt verspreid voor gelijktijdige ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan. Zie: Tweede Kamer (2019). Memorie van toelichting bij wijziging van de Mediawet 2008.

<sup>8</sup> In tegenstelling tot lineaire diensten verzorgen mediadiensten op aanvraag hun media-aanbod niet door middel van een chronologisch schema, maar op individueel verzoek van de kijker. Mediadiensten op aanvraag kunnen diensten zijn die gebruik maken van een abonnementsmodel, maar er zijn ook voorbeelden van mediadiensten op aanvraag die werken met een advertentiemodel of pay-per-view-model. Zie: Tweede Kamer (2019). Memorie van toelichting bij wijziging van de Mediawet 2008.

<sup>9</sup> SCP (2019). Media:Tijd 2018.

<sup>10</sup> SCP (2019). Media:Tijd 2018.

<sup>11</sup> SCP (2019). Media:Tijd 2018.

# 3. Opbrengsten van het Kijkwijzersysteem

Dit hoofdstuk gaat in op de opbrengsten van het systeem en behandelt daarmee de volgende onderzoeksvraag: *Hoe heeft het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen vijf jaar gefunctioneerd?* We beschrijven eerst de wijze waarop we kijken naar de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem. Vervolgens behandelen we de opbrengsten aan de hand van zeven criteria die wij van belang achten voor een goed functionerend Kijkwijzersysteem.

## 3.1. Criteria voor beoordeling van het Kijkwijzersysteem

Om te kunnen beoordelen of het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen vijf jaar goed heeft gefunctioneerd onderscheiden wij zeven criteria. De eerste twee criteria, betrouwbaarheid en validiteit, zijn bij aanvang van het systeem opgesteld als criteria waar het classificatiesysteem aan moest voldoen. Sinds 1 juli 2019 zijn deze twee criteria ook opgenomen als onderdelen van het metatoezicht door het Commissariaat.<sup>12</sup> Daarnaast hebben wij vijf criteria toegevoegd die wij van belang achten voor een goed functionerend systeem van minderjarigenbescherming. We maken daarbij onderscheid tussen opbrengsten die van belang zijn voor de doelgroep: ouders en opvoeders en opbrengsten voor de kant van de audiovisuele sector. Daarnaast zien we twee opbrengsten die voor beide partijen van belang zijn.

Wij achten het systeem van minderjarigenbescherming effectief als wordt voldaan zeven criteria met betrekking tot opbrengsten. Deze zijn onder te verdelen in drie categorieën: opbrengsten die van belang zijn voor de doelgroep, opbrengsten die van belang zijn voor de audiovisuele sector en opbrengsten die van belang zijn voor zowel de doelgroep als de audiovisuele sector.

### Opbrengsten die van belang zijn voor de doelgroep

- 1. Betrouwbare classificaties.** Dit criterium vereist dat de codeurs die mediaproducties classificeren dit op een betrouwbare manier doen. Betrouwbaarheid gaat onder andere gepaard met een goede codeurstraining, en een hoog percentage juiste classificaties.
- 2. Een valide classificatiesysteem.** Gebruikers moeten ervan uit kunnen gaan dat de classificaties betrouwbare informatie verstrekken over de mogelijke schadelijkheid van de mediaproductie op minderjarigen. Daarom moet het meetsysteem achter de vragenlijst goed in elkaar zitten, en meten wat het behoort te meten. Bij dit onderdeel hoort ook het aantal (gegronde) klachten in relatie tot het aantal classificaties.
- 3. Een hoge mate van bekendheid en tevredenheid met Kijkwijzer bij ouders van minderjarigen. Daarnaast ook een hoge mate van gebruik bij ouders van minderjarigen.** Bekendheid en tevredenheid en gebruik worden belangrijk geacht omdat dit bijdraagt aan de effectiviteit en de waardering van het systeem.
- 4. Een adaptief Kijkwijzersysteem.** Wij achten adaptiviteit relevant omdat in de audiovisuele sector vaak en snel veranderingen plaatsvinden. Het is van belang voor de bescherming van minderjarigen dat het

<sup>12</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

systeem inspeelt op deze veranderingen. In een adaptief systeem kunnen nieuwe inzichten of veranderingen snel meegenomen worden in het systeem zodat de kwaliteit gewaarborgd blijft.

#### Opbrengsten die van belang zijn voor de audiovisuele sector

- 5. Een hoge mate van draagvlak bij de audiovisuele branche.** Dit is een belangrijk criterium omdat het systeem van minderjarigenbescherming deels is gebouwd op basis van zelfregulering van de audiovisuele branche om het eigen audiovisuele materiaal te classificeren. Een hoge mate van draagvlak bij de branche is daardoor van belang voor een goede werking van het systeem.
- 6. Een systeem dat betaalbaar is en blijft voor de partijen die hieraan mee betalen.** Ook is het van belang dat de kosten van het systeem niet buitenproportioneel groeien in relatie tot de opbrengsten.

#### Opbrengsten die van belang zijn voor zowel de doelgroep als voor de audiovisuele sector

- 7. Een goede verwerking van klachten en recidive.** Voor de doelgroep is het belangrijk dat er een effectieve verwerking van klachten is dat leidt tot het tijdig aanpassen van classificaties. Voor de audiovisuele sector is het van belang dat het systeem bewust onjuist classificeren onaantrekkelijk maakt. Wanneer er binnen het systeem weinig sprake is van recidive, en recidive wordt ontmoedigd (door bijvoorbeeld hogere sancties) is dit een indicator voor een goed werkend systeem waarin schending van de afspraken onaantrekkelijk wordt gemaakt en weinig voorkomt.

## 3.2. Betrouwbaarheid van de classificaties

De betrouwbaarheid van de classificaties is een criterium dat bij het opzetten van het Kijkwijzer systeem al bestond. In 2005 is er op aansporing van de Staatssecretaris van OCW een jaarlijkse rapportage gekomen van de kwaliteitscontrole. Het Commissariaat is gevraagd jaarlijks te rapporteren over de kwaliteitscontrole door het NICAM en over de criteria aan de hand waarvan het NICAM bepaalt of de feitelijke classificatie betrouwbaar, valide, stabiel, consistent en nauwkeurig is.<sup>13</sup> Het NICAM heeft in de periode 2015-2019 gerapporteerd over deze criteria in een jaarlijks kwaliteitsrapport aan het Commissariaat. Hierover is afstemming geweest met het Commissariaat.

In 2019 is besloten om de meting van de betrouwbaarheid aan te vullen. Het NICAM en het Commissariaat hebben afspraken gemaakt in een addendum op het convenant. De betrouwbaarheid van classificaties is te bepalen aan de hand van twee indicatoren:

- I. Audiovisuele mediaproducties worden alleen door codeurs geclassificeerd die een codeustraining met succes hebben doorlopen. Het NICAM rapporteert jaarlijks over de codeustraining(en) en de uitkomsten van het codeursexamen. Codeurs dienen jaarlijks gecertificeerd te worden door middel van de codeurstest. In deze test beantwoorden codeurs vragen die ze aan de hand van de geziene content moeten beantwoorden. Codeurs die de test niet maken, mogen geen audiovisuele producties meer classificeren.*
- II. De betrouwbaarheid van de classificaties door de codeurs wordt tweejaarlijks gecontroleerd door middel van een aselechte steekproef van 180 titels om de afwijking van het voortschrijdende tweejaargemiddelde van (groter +/- 6% op een significantieniveau van .85) af te beelden. Het NICAM controleert de classificaties steekproefsgewijs door een willekeurig getrokken aantal classificaties van televisieprogramma's, bioscoopfilms en Video on Demand programma's te vergelijken met door het NICAM gemaakte normclassificaties.<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> Ministerie van OCW (2004). Kamerbrief Zelfregulering audiovisuele media (bescherming van jeugdigen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 326, nr. 2.

<sup>14</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

In onderstaande tabel staan de resultaten opgenomen. Over de tweede indicator is nog niet precies bekend hoe groot de steekproef is en wat de afwijking is van het tweejaargemiddelde omdat deze afspraak is gemaakt in 2019. Wel heeft het NICAM andere informatie beschikbaar gesteld, namelijk over de correctheid van classificaties en het tonen van de juiste pictogrammen bij promo's. Het NICAM voert jaarlijks steekproefsgewijs controles uit op de kwaliteit en de toepassing van de Kijkwijzerclassificaties.

	2015	2016	2017	2018
<b>I. Aantal trainingen aan codeurs</b>	18	16	18	29
<b>I. Aantal deelnemers aan trainingen</b>	53	53	73	127
<b>I. Aantal geslaagde codeurs</b>	50	53	65	127
<b>I. Percentage codeurs goede classificatie<sup>15</sup> aan de hand van de jaarlijkse codeurtest<sup>16</sup></b>	74%	63%	85%	77%
<b>II. Correctheid bioscoop classificaties</b>	100%	100%	87%	93%
<b>II. Correctheid televisie classificaties</b>	90%	92%	90%	86%
<b>II. Correctheid vod classificaties</b>	67%	87%	71%	89%
<b>II. Tonen van juist pictogrammen bij promo's</b>	76%	78%	67%	79%

Tabel 1. Cijfers over betrouwbaarheid van classificaties.

### 3.3. Validiteit van het classificatiesysteem

De validiteit van het classificatiesysteem betekent dat de vragen in het coderingsformulier zó zijn opgesteld dat zij leiden tot de bedoelde en gewenste leeftijdsindicaties. In het Kijkwijzersysteem wordt codeurs niet gevraagd om een leeftijdsindicatie te geven bij mediaproducties. Er wordt hen gevraagd antwoord te geven op vragen over de inhoud van de productie en die antwoorden bepalen de uiteindelijke leeftijdsclassificatie.

Het NICAM heeft in de periode 2015-2019 gerapporteerd over de validiteit van de classificaties in een jaarlijks kwaliteitsrapport aan het Commissariaat. Het criterium is tevens terug te vinden in de afspraken die het NICAM en het Commissariaat in 2019 hebben gemaakt in het addendum op het convenant. De validiteit van het classificatiesysteem is te bepalen aan de hand van vier indicatoren:

1. Validiteit vragenlijst;
2. Doorontwikkeling van de Kijkwijzer (vragenlijst en pictogrammen);
3. Internationale vergelijking classificaties;
4. Aantal klachten.

#### Validiteit vragenlijst

In het addendum is afgesproken: *'De Wetenschapscommissie van het NICAM stelt voor het einde van 2019 vast dat het Kijkwijzer vragenformulier (nog steeds) valide is en licht deze bevinding afdoende toe. Dat wil zeggen dat met de vragenlijst inderdaad de mogelijke schadelijkheid van audiovisuele content voor minderjarigen kan*

<sup>15</sup> Dat betekent dat codeurs de vragen die ze moeten beantwoorden over de geziene content in overeenstemming classificeren met de normclassificatie van het NICAM.

<sup>16</sup> Codeurs dienen zich jaarlijks te certificeren door middel van een verplichte codeurtest. Doel van deze test is het toetsen van het kennisniveau van de circa 300 codeurs en om de kwaliteit van het systeem te waarborgen. Elk jaar wordt een aflevering van een tv-serie of een film getoetst.

worden vastgesteld. Als hiervoor eerst aanpassing van de vragenlijst nodig is, gebeurt dat binnen een afzienbare periode. Na afsluiting van een nieuw convenant herhaalt de commissie dit elke drie jaar.<sup>17</sup>

De Wetenschapscommissie heeft een toelichting gegeven op de wijzigingen in de vragenlijst en het systeem. Ook heeft de Wetenschapscommissie vastgesteld dat het vragenformulier valide is.<sup>18</sup> Daarnaast is bekend dat de Wetenschapscommissie de afgelopen jaren adviezen heeft gegeven over het classificeren van een bepaalde productie of het aanpassen van de vragenlijst. Zo heeft de Wetenschapscommissie in 2017 gekeken naar een mogelijke operationalisatie van de leeftijden 12-15-18 jaar in de huidige vragenlijsten.<sup>19</sup> In 2018 heeft de Wetenschapscommissie de aanzet gegeven tot meerdere aanpassingen van de criteria en vragenlijst die bij de classificaties worden gehanteerd. Daarbij is bijvoorbeeld rekening gehouden met het effect van het in beeld brengen van verwondingen van dieren en met de wijze waarop zelfmoord in tv-series gericht op jongeren in beeld wordt gebracht.<sup>20</sup>

### Doorontwikkeling van de Kijkwijzer (vragenlijst en pictogrammen)

De Wetenschapscommissie geeft jaarlijks adviezen aan het Algemeen Bestuur van het NICAM (zie tevens paragraaf 4.3.3.). Zo zijn in de periode 2015-2018 in totaal elf adviezen gegeven over gehanteerde criteria in de vragenlijst van codeurs.

In het addendum is vanaf 2019 afgesproken: *‘Jaarlijks rapporteert de Wetenschapscommissie over de doorontwikkeling van de Kijkwijzer (vragenlijst en pictogrammen), met oog op de noodzaak tot het blijven aansluiten bij het veranderende mediagebruik en overige relevante veranderingen in de maatschappij.’*<sup>21</sup> Voor de periode voor 2019 is niet bekend op welke wijze en aan wie de Wetenschapscommissie jaarlijks rapporteert over de doorontwikkeling van de Kijkwijzer. Het NICAM geeft aan dat de Wetenschapscommissie rapporteerde aan het Algemeen Bestuur. Ook werd in het jaarverslag opgenomen op welke wijze het Kijkwijzersysteem werd doorontwikkeld. In het addendum is met het Commissariaat afgesproken om de rapportages ook aan het Commissariaat te rapporteren in het jaarlijkse rapport.

### Internationale vergelijking classificaties

In het addendum is afgesproken: *‘Jaarlijks wordt de classificatie vergeleken met de classificatie van dezelfde films in landen waarvan het doel van het systeem is om, net als in Nederland, mogelijke schadelijkheid van het aanbod in te schatten in plaats van geschiktheid. Als er afwijkingen zijn, dan gaat het NICAM onderzoeken waardoor deze zijn opgetreden.’*<sup>22</sup>

In de jaarverslagen van het NICAM en in de metatoezichtrapportages van het Commissariaat wordt inzicht gegeven in de vergelijking van classificaties van dezelfde films in de landen Duitsland, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Denemarken en Zweden. Jaarlijks worden de classificaties van 48 films met elkaar vergeleken. Als een NICAM-classificatie afwijkt<sup>23</sup>, dan wordt de classificatie door het NICAM opnieuw bekeken. Dat heeft niet geleid tot aanpassingen van de classificaties; ze zijn allen passend bij de betreffende films. Op basis van de internationale vergelijking concludeert het NICAM dat de classificaties grotendeels overeenkomen met de classificaties van de andere landen. Het Commissariaat geeft in 2016 aan deze waarneming te delen. In de andere metatoezichtrapportages geeft het Commissariaat geen oordeel over de conclusies van het NICAM.

<sup>17</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

<sup>18</sup> NICAM (2020). Verantwoording Kijkwijzer 2020. NICAM (2020). Kijkwijzer 2020: Wat verandert er?

<sup>19</sup> NICAM (2018). Jaarverslag Kijkwijzer 2017.

<sup>20</sup> NICAM (2019). Jaarverslag 2018.

<sup>21</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

<sup>22</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

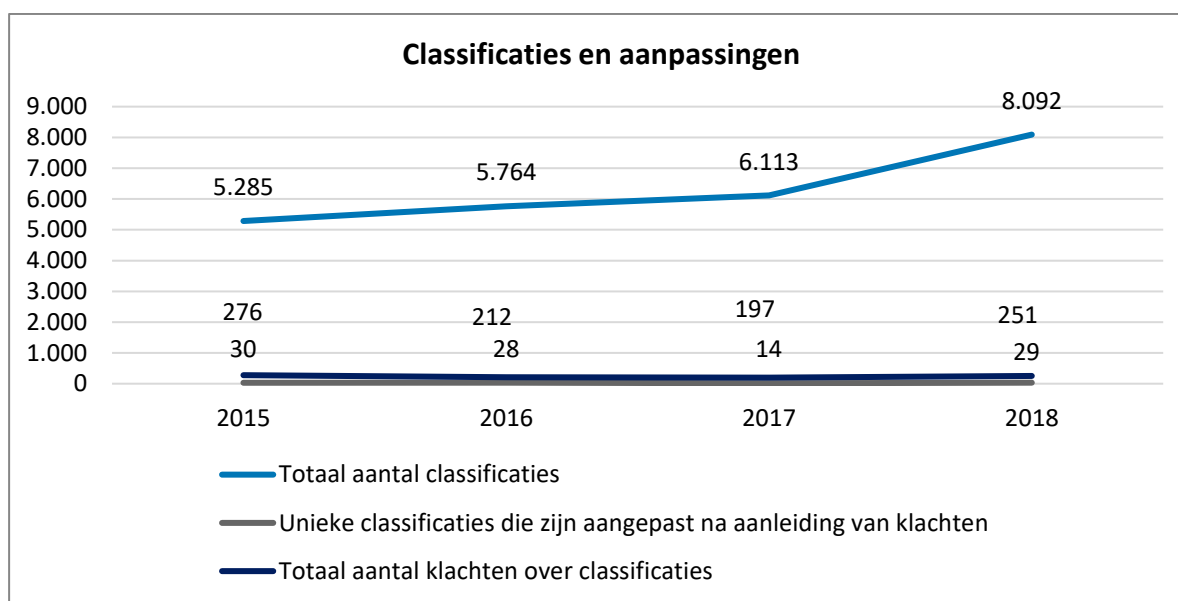
<sup>23</sup> Kanttekening bij de vergelijking met andere landen is dat in de verschillende landen niet dezelfde uitgangspunten en criteria worden gebruikt voor het classificeren van bioscoopfilms. Kijkwijzer hanteert specifiek het criterium van mogelijke schadelijkheid voor de classificaties. Filmkeuringen in andere landen nemen ook aspecten als context, geschiktheid en suggestie mee in de classificatie en hanteren soms andere normen vooral wat betreft seks en geweld.



## Aantal klachten

In het addendum is afgesproken: 'Als het totale aantal klachten, dan wel het aantal gegronde klachten binnen de periode van een jaar met meer dan 20% is toegenomen en dit niet door een stijging van het totale aantal classificaties te verklaren is, dan is dit een indicator dat er niet langer sprake van een valide meting zou kunnen zijn. De Wetenschapscommissie wordt dan gevraagd te beoordelen of de oorzaak een minder valide meetinstrument kan zijn.'<sup>24</sup>

Figuur 1 geeft het totale aantal classificaties, het totale aantal klachten per jaar én het aantal unieke classificaties die zijn aangepast naar aanleiding van klachten in de periode 2015 tot en met 2018.



Figuur 1. Het totale aantal klachten ten opzichte van het totale aantal classificaties en het aantal unieke classificaties die zijn aangepast naar aanleiding van klachten. Het totaal aantal klachten kan meerdere klachten over dezelfde classificatie bevatten.

Wat hier opvalt is dat het totaal aantal klachten verschilt per jaar en geen duidelijk patroon van afname of toename laat zien. Het totaal aantal klachten zegt echter nog weinig over de kwaliteit van het systeem, omdat de klachten ook ongegrond kunnen zijn en omdat meerdere klachten per classificatie kunnen worden ingediend. Om een goed beeld te krijgen van gegronde klachten vinden we het waardevoller om te kijken naar het aantal unieke classificaties die zijn aangepast naar aanleiding van klachten ten opzichte van het totale aantal classificaties per jaar. Onderstaande tabel 2 geeft de verhouding weer tussen het aantal unieke classificaties die zijn aangepast naar aanleiding van klachten als percentage van het totale aantal classificaties weergegeven. Te zien is dat in de afgelopen vijf jaar het percentage classificaties dat tot een aanpassing heeft geleid kleiner dan 0,57%.

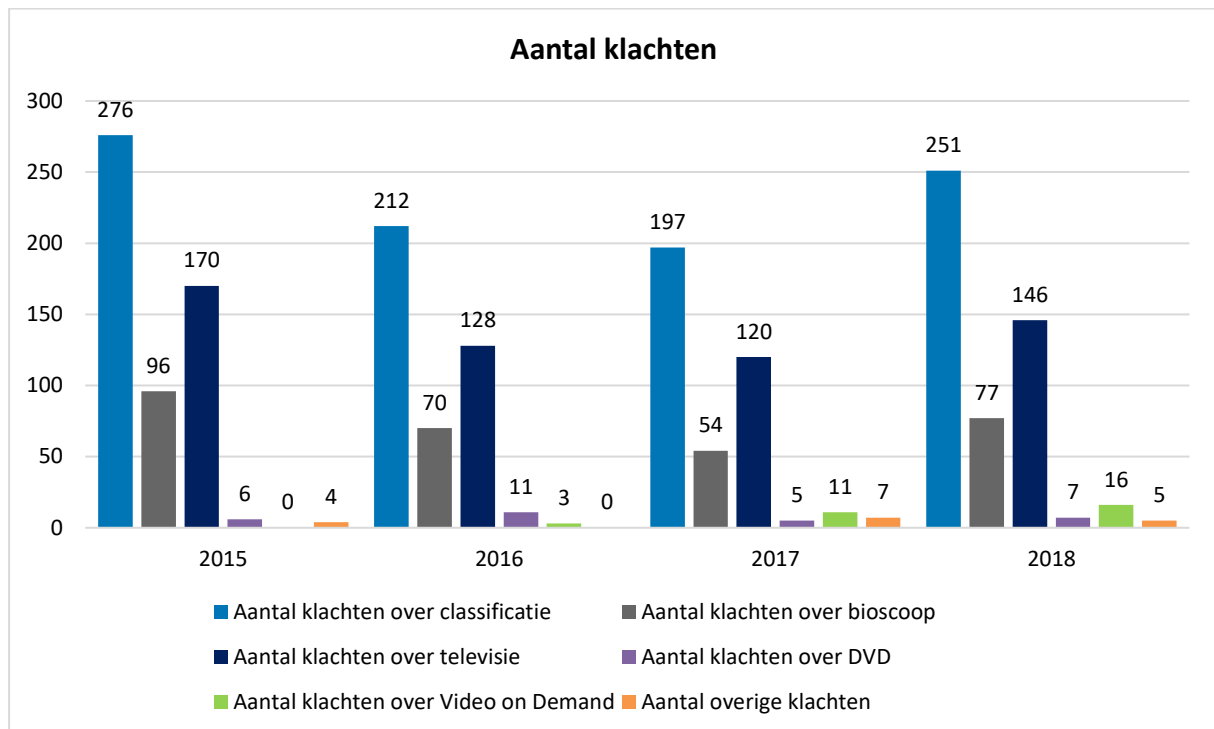
	2015	2016	2017	2018
<b>Percentage unieke classificaties die zijn aangepast naar aanleiding van klachten</b>	0,57%	0,49%	0,23%	0,36%

Tabel 2. Overzicht 2015-2018.

Daarnaast is ook een overzicht beschikbaar van het totaal aantal klachten en een uitsplitsing naar de aantallen klachten per type branche. Een duidelijke trend in het aantal klachten in een categorie zou eventueel kunnen wijzen op een verandering in kwaliteit van de classificaties in die categorie. Figuur 2 laat zien dat in de verschillende categorieën geen duidelijke trend zichtbaar is. Het aantal klachten over televisie is elk jaar het

<sup>24</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

hoogst, gevold door het aantal klachten over bioscoopfilms. Een zeer klein aandeel van de klachten per jaar gaat over DVD, *Video on Demand* of overige zaken. De klachten over *Video on Demand* laten een lichte stijging zien. In 2016 kwamen er voor het eerst klachten over VOD binnen, dat werden er in de twee jaren daarop steeds iets meer. Dit is valt te verklaren door de stijging van *Video on Demand*-consumptie de afgelopen jaren.



Figuur 2. Overzicht totaal aantal klachten en uitsplitsing naar branchetype in de periode 2015-2018.

### 3.4. Bekendheid, tevredenheid en gebruik van Kijkwijzer

Om te bepalen of er een hoge mate van bekendheid, tevredenheid en gebruik van Kijkwijzer onder ouders van minderjarigen is, hebben wij gekeken naar onderzoeken die uitgevoerd zijn bij het NICAM. Het NICAM heeft de onderzoeken niet zelf uitgevoerd maar dit uitbesteed aan onderzoeksbureau GfK Nederland. Het eerste onderzoek vond plaats in 2004. Tussen dit eerste onderzoek en 2017 zijn (meestal tweejaarlijks) in totaal acht onderzoeken uitgevoerd. Omdat deze evaluatie focust op de periode 2015-2019 zijn de onderzoeken uit deze jaren het meest relevant voor de evaluatie. Echter kan het bij indicatoren als bekendheid, tevredenheid en gebruik nuttig zijn om de cijfers uit eerdere jaren op te nemen. Daarom stellen we voor om ook te kijken naar de resultaten tussen 2004 en 2015 (zie tabel 3).

In de periode 2015-2018 is tweemaal onderzoek gedaan naar de bekendheid, de waardering en het gebruik van Kijkwijzer onder ouders van minderjarigen. In 2015 bestond de steekproef uit 502 ouders van kinderen in de leeftijd van 3 tot en met 15 jaar.<sup>25</sup> In 2017 is de doelgroep van ouders uitgebreid naar een bredere categorie. Ouders van kinderen van 16 tot en met 18 vielen hier nu ook binnen. In 2017 bestond de steekproef daarom uit 609 ouders van kinderen in de leeftijd van 3 tot en met 18 jaar, waarvan 497 ouders in de Kijkwijzer doelgroep ouders waren met kinderen van 3 tot en met 15 jaar.

<sup>25</sup> GfK (2015). Rapport Ouders over Kijkwijzer.

## Bekendheid

Uit de onderzoeken blijkt dat de percentages ouders die bekend zijn met Kijkwijzer hoog is. In beide jaren komt bekendheid bij de ouders van minderjarigen uit op boven de 94%.<sup>26</sup> Het NICAM geeft aan dat de bekendheid van het systeem van Kijkwijzer onverminderd hoog is.<sup>27</sup> Ook in de voorafgaande jaren is te zien dat ouders veelal bekend zijn met Kijkwijzer.

## Tevredenheid

Ook het aandeel ouders dat Kijkwijzer een zinvol systeem vindt is hoog. In 2015 gaf 96% van de ouders aan het Kijkwijzer systeem zinvol te vinden. In 2017 was dat 94%. De onderzoeken geven daarnaast inzicht in hoeverre ouders het eens zijn met de leeftijdsadviezen. Het aandeel ouders die het vaak of altijd eens zijn met de leeftijdsadviezen ligt op 65% in 2015 en op 60% in 2017. Kanttekening daarbij is dat het weinig bepalend is voor de kwaliteit van het systeem of ouders het wel of niet eens zijn met de leeftijdsadviezen, mede omdat er veel variatie zit in wat ouders geschikt achten voor hun eigen kinderen. Aan de andere kant, als ouders het consequent niet eens zijn met de leeftijdsadviezen, dan kan dat gevolgen hebben voor het gebruik van het Kijkwijzer systeem.

Daarnaast is het aandeel van de ouders die de leeftijdsadviezen betrouwbaar (redelijk/volledig) vindt hoog, namelijk 90% in 2015 en 94% in 2017. Maar een zeer klein deel van ouders geeft aan de adviezen onbetrouwbaar te vinden.

## Gebruik

Ook het aandeel van de ouders dat (wel eens) gebruik maakt van Kijkwijzer is beide jaren hoog, al is er wel een lichte daling te zien. In 2015 gaf 91% van de ouders aan wel eens gebruik te maken van Kijkwijzer. In 2017 was dat percentage 88%. In de metatoezichtrapportage van het Commissariaat wordt een mogelijke verklaring gegeven voor dit verschil in gebruik tussen 2015 en 2017. Dit zou mogelijk het gevolg kunnen zijn van de afwezigheid van Kijkwijzer in delen van het online domein zoals platforms voor *user generated content*, waarnaar steeds meer kinderen en jongeren kijken.<sup>28</sup> Deze zelfde verklaring zou ook van toepassing kunnen zijn op de lichte daling in bekendheid tussen de twee jaren.

	2004	2006	2008	2009	2012	2013	2015	2017
Naamsbekendheid onder ouders met kinderen 3 t/m 15 jaar	86%	97%	86%	95%	97%	95%	97%	94%
Aandeel ouders die Kijkwijzer zinvol vinden	95%	N.v.t.	94%	96%	99%	97%	96%	94%
Aandeel ouders die leeftijdsadviezen betrouwbaar (redelijk/volledig) vinden	84%	N.v.t.	90%	96%	96%	92%	90%	94%
Aandeel ouders die adviezen onbetrouwbaar vindt	7%	N.v.t.	2%	1%	4%	3%	4%	4%
Aandeel ouders die vaak/altijd eens zijn met leeftijdsadviezen	52%	N.v.t.	63%	64%	64%	63%	65%	60%
Aandeel ouders dat wel eens gebruik maakt van Kijkwijzer	77%	90%	86%	92%	93%	89%	91%	88%

Tabel 3. Resultaten uit onderzoeken naar bekendheid, waardering en gebruik van Kijkwijzer onder ouders dan minderjarigen door GfK Nederland. In 2006 zijn andere

<sup>26</sup> GfK (2015). Rapport Ouders over Kijkwijzer.

<sup>27</sup> NICAM (2018). Jaarverslag Kijkwijzer 2017.

<sup>28</sup> Commissariaat voor de Media (2018). Rapportage van het Commissariaat inzake metatoezicht op NICAM over 2017.

## 3.5. Adaptiviteit van het Kijkwijzersysteem

Dit criterium gaat in op de mate waarin het systeem adaptief is aan veranderingen. Het medialandschap is de afgelopen jaren snel veranderd. Dit is iets waar een goed systeem van minderjarigenbescherming goed op in dient te spelen. We zien dat het NICAM op drie manieren inspeelt op contextuele ontwikkelingen.

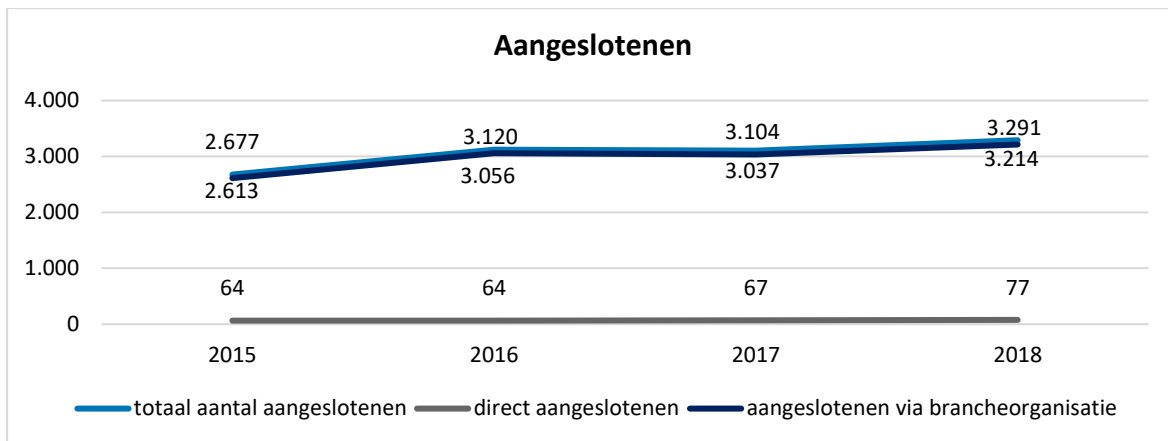
- **Gebruik van inzichten uit maatschappij via Adviescommissie.** Wanneer leden een ontwikkeling/spanning benoemen wordt dit gehoord en meegenomen. Wanneer er bijvoorbeeld een nieuw genre ontwikkelt, zoals *virtual reality*, zal de Adviescommissie hier op inspelen. De Adviescommissie komt met inzichten en advies vanuit verschillende expertises.
- **Gebruik van inzichten uit wetenschap via Wetenschapscommissie.** Nieuwe wetenschappelijke inzichten op het gebied van media en jeugd komen binnen via de Wetenschapscommissie. De leden van deze commissie kennen veel expertise binnen dit veld van wetenschap, en kunnen op die manier borgen dat het NICAM met de nieuwste wetenschappelijke ontwikkelingen aan de slag kan. Een voorbeeld hiervan is de toevoeging van de leeftijd van 14 jaar in het systeem. Deze leeftijd wordt in de wetenschap gezien als belangrijke leeftijden in de ontwikkeling van een minderjarigen. Om die reden is deze leeftijd recentelijk toegevoegd aan het Kijkwijzer systeem.
- **Gebruik van contextuele ontwikkelingen op het Bureau van het NICAM.** Ook op het Bureau van het NICAM wordt er ingespeeld op contextuele ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is ontwikkelen van het You Rate It systeem dat op online content toegepast zou kunnen worden (bijvoorbeeld YouTube). Ook maakt het NICAM gebruik van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder ouders en kinderen. Het NICAM toetst de media context bij de partners uit de audiovisuele branche door actief te vragen of er ontwikkelingen zijn die ervoor zorgen dat het systeem aangepast moet worden? Een voorbeeld hiervan is de komst van 3D audiovisuele media.

## 3.6. Draagvlak bij de audiovisuele branche

De mate van draagvlak bij de audiovisuele branche is een criterium voor een effectief systeem van minderjarigenbescherming. De basis van het systeem van minderjarigenbescherming is namelijk deels gebouwd op basis van zelfregulering van de audiovisuele branche om het eigen audiovisuele materiaal te classificeren.

De audiovisuele branche kan zich aansluiten bij het NICAM via een brancheorganisatie of direct. Een instelling is aangesloten bij het NICAM zodra zij voldaan heeft aan de door het NICAM gestelde voorwaarden tot aansluiting. Voorwaarden tot aansluiting zijn het classificeren van de Audiovisuele Producten met behulp van Kijkwijzer en het voldoen aan de regels met betrekking tot de verkoop en vertoon van audiovisueel materiaal in winkels en bioscopen en aan wettelijke uitzendtijden.

In figuur 3 is te zien dat het aantal aangeslotenen over het algemeen is gegroeid tussen 2015 en 2018. Daarbij valt op dat de meeste organisaties aangesloten zijn via de brancheorganisatie. Maar een enkeling is individueel en direct aangesloten bij het NICAM.



Figuur 3. Aantal aangesloten organisaties bij het NICAM.

Uit gesprekken met de audiovisuele branche komt naar voren dat er een groot draagvlak is voor het classificatiesysteem en de organisatie van het NICAM. Audiovisuele mediaorganisaties geven aan zich ook verantwoordelijk te voelen voor een goede bescherming van minderjarigen. Ze vinden Kijkwijzer een goed systeem om minderjarigenbescherming te bewerkstelligen. Daarnaast ziet de audiovisuele branche ook de voordelen van het systeem voor zichzelf. Bij het NICAM aangesloten zitten straalt namelijk positief af op de organisatie zelf. Dit blijkt ook deels uit het feit dat bepaalde organisaties zijn aangesloten die (nog) niet onder de Mediawet vallen. Deze partijen zijn dus vrijwillig aangesloten.

Daarnaast ervaart de branche de organisatie het NICAM als benaderbaar. Partijen kunnen en durven gemakkelijk met hun vragen bij het NICAM terecht. De goede band tussen het NICAM en de organisaties is positief voor het goed functioneren van het systeem omdat het systeem deels afhankelijk is van het meewerken van de audiovisuele branche.

Een zorg voor de toekomst is dat het ongelijke speelveld blijft bestaan tussen partijen die verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het NICAM en andere partijen in de audiovisuele branche. In de huidige Mediawet zijn alleen publieke en commerciële mediadiensten verplicht om aan te sluiten. Nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten zijn niet verplicht om zich aan te sluiten bij het NICAM. Ook makers van content op videoplatformdiensten, zoals YouTubers, hoeven hun content nog niet te laten classificeren in het huidige systeem. Dit creëert bij de wel aangesloten partijen het gevoel dat er een ongelijk speelveld is omdat verschillende regels gelden voor partijen binnen de audiovisuele branche. Dit kan een negatieve werking hebben op de betrokkenheid van belanghebbenden dat een van de criteria is op basis waarvan NICAM in aanmerking komt voor erkenning (zie paragraaf 4.1). Echter, met de implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn worden aanbieders van videoplatformdiensten verplicht om passende maatregelen te treffen maar dit betekent niet vanzelfsprekend dat ze zich gaan aansluiten bij het NICAM.<sup>29</sup>

### 3.7. Betaalbaarheid van het classificatiesysteem

In deze paragraaf beschrijven we de mate van betaalbaarheid van het classificatiesysteem. Allereerst is het van belang dat het systeem betaalbaar is voor de branche en voor de overheid. Daarnaast is het ook van belang dat de kosten niet buitenproportioneel groeien zonder gegronde reden, zoals groei van de hoeveelheid classificaties.

<sup>29</sup> Kanalen op videoplatformdiensten die kwalificeren als commercieel mediadienst op aanvraag en andersoortige commerciële mediadiensten op aanvraag worden wel verplicht om zich aan te sluiten.

Uit tabel 4 is af te lezen dat de totale kosten van Kijkwijzer nauwelijks zijn gestegen tussen 2015 en 2018. Er is sprake van een lichte groei van de kosten (2,18%) in 2017 in vergelijking met 2016. Tussen 2017 en 2018 vond een lichte daling van de kosten plaats van 1,34%. Een verklaring voor deze verschillen is niet gevonden.

Het aantal classificaties tussen 2015 en 2018 is flink gestegen. In totaal is er sprake van een groei van 53%. Deze groei is niet in de kosten terug te zien. Het NICAM heeft de prijs per classificatie voor de aangesloten organisaties (€ 46) niet laten stijgen. Ook de bijdrage van de aangesloten organisaties voor kosten zoals lidmaatschap, opleiding en ondersteuning per codeur zijn niet gestegen sinds 2015. Naast de kosten voor het NICAM financieren aangesloten organisaties intern de classificaties door het in dienst nemen en laten opleiden van codeurs.

	2015	2016	2017	2018
Totale kosten Kijkwijzer	€ 733.000,-	€ 733.000,-	€ 749.000,-	€ 739.000,-
Aantal classificaties	5.285	5.764	6.113	8.092
Gemiddelde kosten per classificatie voor het NICAM	€ 139,-	€ 127,-	€ 122,-	€ 91,-
Kosten per classificatie voor organisatie	€ 46,-	€ 46,-	€ 46,-	€ 46,-
Kosten lidmaatschap per organisatie	€ 150,-	€ 150,-	€ 150,-	€ 150,-
Kosten opleiding en ondersteuning van elke codeur	€ 250,-	€ 250,-	€ 250,-	€ 250,-
Kosten voor zender die niet classificeert	€ 1.000,-	€ 1.000,-	€ 1.000,-	€ 1.000,-

Tabel 4. Uiteenzetting van de kosten van het systeem.

### 3.8. Verwerking van klachten en recidive

Naast het aantal klachten is ook een goede verwerking van klachten en het tijdig aanpassen van classificaties een criterium voor een goed functionerend systeem. Wanneer bijvoorbeeld een gegronde klacht binnenkomt over een foutieve classificatie van een mediaproductie, is het belangrijk dat deze classificatie aangepast wordt. Daarom wordt in deze paragraaf beschreven welke gevolgen klachten hebben.

Iedereen die het oneens is met de classificatie van een audiovisuele productie kan een klacht indienen bij het NICAM. Een steekhoudende klacht kan leiden tot aanpassing van de classificatie of van het uitzendtijdstip. Klachten worden altijd eerst behandeld door het Bureau van het NICAM. Het NICAM gaat na of de klacht gaat over een productie van een aangesloten organisatie. Klachten van producties van niet-aangeslotenen worden niet bij het NICAM in behandeling genomen.

Het NICAM kijkt vervolgens of de Kijkwijzerregels niet goed zijn toegepast (oordeel is gegrond/ongegrond). Als dat het geval is, dan kan het Bureau bemiddelen of de klacht voorleggen aan de onafhankelijke Klachtencommissie. Indien er volgens het Bureau geen sprake is van een overtreding van de Kijkwijzerregels, wordt dit aan de indiener van de klacht uitgelegd. In dat geval wordt uitleg gegeven over de Kijkwijzercriteria, de classificatie van de film of het programma of wordt uitleg gegeven over het toelatingsbeleid van bioscopen.



Ook wordt een klager in sommige gevallen verwezen naar een andere instantie wanneer de klacht over iets anders dan de Kijkwijzerregels gaat.<sup>30</sup>

- **Bemiddeling** houdt in dat het NICAM de organisatie achter de classificatie verzoekt binnen drie werkdagen de classificatie of het uitzendtijdstip aan te passen. Indien de aangeslotene het advies overneemt, geldt deze als ‘hersteld’. Wanneer geen herstel plaatsvindt na bemiddeling gaat de klacht naar de Klachtencommissie.
- **Waarschuwing:** Als de Klachtencommissie oordeelt dat de klacht gegrond is, dan geeft de Klachtencommissie een waarschuwing aan de organisatie die verantwoordelijk is voor de classificatie. De organisatie krijgt alleen een waarschuwing als het de eerste keer in vijf jaar is dat een gegronde klacht bij de Klachtencommissie terecht komt. Als er nogmaals binnen vijf jaar een gegronde klacht binnen komt, dan krijgt de organisatie geen waarschuwing maar direct een boete krijgen.
- **Boete:** Als de Klachtencommissie oordeelt dat de klacht gegrond is en de organisatie heeft al eens eerder een waarschuwing gehad, dan krijgt de organisatie een boete. De boete is afhankelijk van het type overtreding en varieert per branche tussen de €250,- en €1.000,-. Deze boete kan maximaal €75.000,- zijn (zie ook hoofdstuk 4.3.5; Klachtencommissie).
- **Ontzegging lidmaatschap:** In geval van veelvuldig bewuste overtredingen kan de Klachtencommissie de betrokken brancheorganisatie een aanbeveling geven om de overtreder van het lidmaatschap te schorsen, dan wel uit het lidmaatschap te ontzetten.
- **Publicatie uitspraak:** Wanneer naar het oordeel van de Klachtencommissie de omstandigheden van het geval een dergelijke publicatie rechtvaardigen, kan de uitspraak gepubliceerd worden. Dit is een *naming and shaming*-sanctie.

Onderstaande tabel laat zien hoe vaak de eerdergenoemde gevolgen hebben plaatsgevonden in de periode 2015-2018. Dit laat zien dat het aantal recidive beperkt is. Op basis van de cijfers lijken partijen voldoende afschrikwekkende werking te ervaren van de interventies. Partijen die ‘verkeerd classificeren’ worden niet vaak nogmaals gesanctioneerd door middel van een boete. Ook het aantal waarschuwingen is zeer beperkt.

Maatregel	2015	2016	2017	2018
1. Aantal bemiddelingen gevolgd door herstel	24	23	12	24
2. Aantal uitgedeelde waarschuwingen	1	1	2	0
3. Aantal uitgedeelde boetes	6	3	1	2
4. Aantal keer ontzegging lidmaatschap	0	0	0	0
5. Aantal keer publicatie uitspraak	0	0	0	0
<i>Totaal aantal klachten</i>	<i>276</i>	<i>212</i>	<i>197</i>	<i>251</i>

Tabel 5. Overzicht bemiddelingen en sancties door het NICAM en Klachtencommissie.

<sup>30</sup> NICAM (2018). Jaarverslag 2017.

## 3.9. Conclusies opbrengsten van het Kijkwijzersysteem

In deze paragraaf worden de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem op een rijtje gezet. We beantwoorden de onderzoeksvraag: *Hoe heeft het systeem van minderjarigenbescherming de afgelopen 5 jaar gefunctioneerd?* De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen van de zeven criteria voor een goed functionerend systeem van minderjarigenbescherming zoals beschreven in dit hoofdstuk.

- 1. Er is sprake van betrouwbaarheid van de classificaties.** We baseren de betrouwbaarheid van de classificaties op de criteria die het NICAM en het Commissariaat hanteren op basis van het convenant en het addendum. Audiovisuele mediaproducten worden alleen geclassificeerd door codeurs die een codeustraining met succes hebben doorlopen. Dat is een belangrijke randvoorwaarde voor betrouwbare classificaties: codeurs zijn opgeleid. Uit de jaarlijkse codeurstest komt naar voren dat een meerderheid van de codeurs goed classificeert. Dat betekent dat codeurs de vragen die ze moeten beantwoorden over de geziene content in overeenstemming classificeren met de normclassificatie van het NICAM. De afgelopen jaren lag dit percentage tussen de 63% en 85%. Codeurs die niet goed classificeren dienen herexamen te doen. Ook is de correctheid van classificaties hoog, zo blijkt uit jaarlijkse steekproefsgewijze controles door het NICAM. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het Commissariaat aangeeft dat er schommelingen zijn en dat de bioscoop en televisie classificaties dalen in correctheid. Voor bioscoop classificaties van 100% in 2015 naar 93% in 2018 en televisie classificaties van 90% naar 86%. De correctheid van classificaties stijgt juist (van 67% in 2015 naar 89% in 2018).
- 2. Het classificatiesysteem is valide.** De Wetenschapscommissie van het NICAM heeft eind 2019 een toelichting gegeven op de wijzigingen in de vragenlijst en het systeem. Ook heeft de Wetenschapscommissie vastgesteld dat het vragenformulier valide is. De adviezen van de Wetenschapscommissie worden opgevolgd door het Algemeen Bestuur en dat leidt tot aanpassingen van de vragenlijst. Ook op basis van een internationale vergelijking concludeert het NICAM dat de classificaties grotendeels overeenkomen met de classificaties van de andere landen. Ook het aantal klachten is een indicator voor de validiteit van het classificatiesysteem: als er veel klachten zijn over de classificatie, kan dit duiden op een niet valide meting. Het NICAM houdt het totale aantal klachten bij en onderzoekt het in het geval van een stijging van 20% van de gegronde klachten of de oorzaak gelegen kan zijn in de validiteit van het classificatiesysteem.
- 3. We zien dat er onder ouders een hoge mate van bekendheid is met Kijkwijzer en dat ook een groot aandeel ouders gebruik maakt van Kijkwijzer.** De naamsbekendheid onder ouders met kinderen in de leeftijd van 3 tot 15 jaar is hoog (94% in 2017). Een groot deel van de ouders geeft aan wel eens gebruik te maken van Kijkwijzer (91% in 2015 en 88% in 2017). Bovendien vindt een groot deel van de ouders (in 2015 en 2017 respectievelijk 90% en 94%) de leeftijdsadviezen van Kijkwijzer betrouwbaar en geeft ruim 90% van de ouders aan het Kijkwijzersysteem een zinvol systeem te vinden (96% in 2015 en 94% in 2017). Er zijn maar weinig ouders die de leeftijdsadviezen onbetrouwbaar vinden (4% in zowel 2015 als 2017), maar dat betekent niet dat ouders het vaak/altijd eens zijn met de adviezen. Dat is overigens ook verklaarbaar: kinderen zijn verschillend. Wat voor de een schadelijk is, is voor de ander niet schadelijk. Daarnaast zijn ook ouders verschillend van elkaar in hoe ze beoordelen wat geschikt is voor hun kinderen.
- 4. Het systeem is adaptief en kan mee veranderen met ontwikkelingen in de maatschappij.** Het classificatiesysteem kan worden aangepast op grond van ontwikkelingen in de maatschappij. Ontwikkelingen kunnen het classificatiesysteem beïnvloeden via drie routes. Allereerst komen inzichten uit de maatschappij via de Adviescommissie binnen. Wanneer leden van de Adviescommissie een ontwikkeling of spanning benoemen wordt dit gehoord en meegenomen. Daarnaast kunnen nieuwe inzichten ook via de Wetenschapscommissie binnenkomen. Dit zijn met name inzichten met betrekking tot nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van media en jeugd. Tot slot wordt er ook op het Bureau van het NICAM ingespeeld op contextuele ontwikkelingen die het systeem up-to-date houden.

5. **Bij de audiovisuele sector is veel draagvlak voor het systeem.** Aangesloten organisaties zien de waarde van het systeem in voor zowel zichzelf als voor consumenten van audiovisuele media. Naast organisaties die verplicht zijn aangesloten, zijn er ook organisaties die op vrijwillige basis zijn aangesloten. Een zorg voor de toekomst is dat het ongelijke speelveld blijft bestaan tussen partijen die verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het NICAM en andere partijen in de audiovisuele branche. Dit kan een negatieve werking hebben op de betrokkenheid van belanghebbenden dat een van de criteria is op basis waarvan NICAM in aanmerking komt voor erkenning.
6. **De kosten van het systeem worden acceptabel geacht. De kosten van het systeem zijn nagenoeg gelijk gebleven, terwijl het aantal classificaties ruim is toegenomen.** Het aantal classificaties is de afgelopen vijf jaar met ruim 53,1% toegenomen. Waar in 2015 een classificatie het NICAM gemiddeld € 139 kostte, was dat in 2018 nog maar € 91. Tot slot heeft het NICAM ook een product ontwikkeld dat kan bijdragen aan blijvende betaalbaarheid van het systeem bij een grote toename van content (You Rate It) wanneer dit op YouTube zou worden toegepast.
7. **We constateren dat het NICAM een goede en toegankelijke klachtenprocedure heeft en dat recidive beperkt voorkomen. We constateren dat een zeer laag percentage van de classificaties aangepast dient te worden naar aanleiding van klachten.** In het huidige systeem worden eventuele onjuiste classificaties gedetecteerd door de toegankelijke klachtenprocedure. De afhandeling van klachten is gericht op het tijdig aanpassen van de onjuiste classificatie. Dat herstel plaatsvindt is belangrijk voor consumenten op de korte termijn en voor de betrouwbaarheid van de classificaties op de lange termijn. Er zijn interventies beschikbaar om producenten te ontmoedigen bewust verkeerd te classificeren en recidive te voorkomen. Zo kunnen boetes bij herhaaldelijk verkeerd classificeren hoog oplopen. Deze interventies worden beperkt ingezet. In de afgelopen jaren zijn per jaar gemiddeld 1 tot 2 waarschuwingen gegeven en 1 tot 6 boetes. Het percentage classificaties dat aangepast diende te worden naar aanleiding van klachten in verhouding tot het totale aantal classificaties is zeer laag. Gedurende de afgelopen vijf jaar lag dit percentage ieder jaar lager dan 0,57%.

# 4. Inrichting van de organisatie achter het systeem

In hoofdstuk drie is ingegaan op de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem. Dit hoofdstuk gaat in op de organisaties die een rol spelen in het systeem. We behandelen de volgende onderzoeksvraag: *Is het systeem optimaal ingericht om het doel van bescherming van minderjarigen te bereiken?* We beschrijven de doelstellingen achter het systeem en de partijen die een rol spelen in het systeem. Vervolgens analyseren we het systeem en de relatie tussen het NICAM, het Commissariaat en het ministerie van OCW. De opbouw van de paragrafen volgt het stramien van een beschrijving aangevuld met beelden van gesprekspartners. In de laatste paragraaf 4.7 geven we onze conclusies weer.

## 4.1. Doelstellingen

De bescherming van minderjarigen tegen schadelijke audiovisuele content is het doel van het systeem. De basis van het systeem staat beschreven in artikel 4 van de Mediawet.<sup>31</sup> Hoofdstuk 4 van de Mediawet gaat in op de bescherming van jeugdigen. In artikel 4.1, lid 2 en 3 staat opgenomen: *'Het televisieprogramma-aanbod van de publieke mediadiensten en van commerciële mediadiensten bevat geen aanbod dat de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaar ernstige schade zou kunnen toebrengen. Het televisieprogramma-aanbod van de publieke mediadiensten en van commerciële mediadiensten mag alleen aanbod bevatten dat schade kan toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaar, als de instelling die verantwoordelijk is voor de inhoud van het aanbod is aangesloten bij de door Onze Minister erkende organisatie en ter zake gebonden is aan de regels en het toezicht daarop van die organisatie met betrekking tot het verspreiden van het hiervoor bedoelde aanbod. De instelling die is aangesloten toont dit aan door een schriftelijke verklaring van de erkende organisatie aan het Commissariaat over te leggen.'* Publieke en commerciële omroepen die gevestigd zijn in Nederland zijn op grond van de Mediawet verplicht zich aan te sluiten en Kijkwijzer toe te passen.

In december 2019 is het voorstel voor wijziging van de Mediawet 2008 voor de implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijnen openbaar gemaakt. In de toelichting op de wijziging wordt aangegeven: *'Door de convergentie van verschillende type media is een gemoderniseerd rechtskader nodig om recht te doen aan de huidige marktsituatie en tot een evenwicht te komen tussen toegankelijkheid van online aanbieders van media- en videoplatformdiensten, consumentenbescherming en concurrentievermogen.'* De wijziging heeft tot gevolg dat de reikwijdte van de Mediawet zich uitbreidt naar zogenoemde videoplatformdiensten.<sup>32</sup> De regering heeft besloten een uitzondering op te nemen voor aanbieders van mediadiensten die gevestigd zijn in Nederland, maar zich (deels) richten op het buitenland. Voor deze diensten geldt dat zij hun media-aanbod gericht op Nederland dienen te classificeren via het classificatiesysteem van het NICAM. Voor het media-aanbod dat is gericht op het buitenland geldt dat de aanbieders een keuze hebben tussen het gebruik van

<sup>31</sup> Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2018-05-30>.

<sup>32</sup> Videoplatformdiensten zijn diensten die programma's en door gebruikers gegenereerde video's aanbieden aan het algemeen publiek zonder dat zij hiervoor redactionele verantwoordelijkheid dragen. Wel bepaalt de aanbieder van de videoplatformdienst de organisatie van het platform, bijvoorbeeld door middel van automatische middelen of algoritmen, met name door weergeven, taggen en rangschikken. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35361-3.html>.

Kijkwijzer (het Nederlandse classificatiesysteem) of een ander classificatiesysteem. Er kan alleen gekozen worden voor een ander classificatiesysteem als dat qua beschermingsniveau ten minste voldoet aan de Nederlandse standaarden (artikel 4.2 Mediawet).<sup>33</sup>

De overheid heeft daarnaast wettelijke consequenties verbonden aan leeftijdsclassificaties. In het wetboek van Strafrecht in artikel 240a staat dat er geen audiovisuele producties verspreid mogen worden aan kinderen die jonger zijn dan de leeftijdsclassificatie van het product.<sup>34</sup> Op basis dit artikel krijgen kinderen die jonger zijn dan 16 jaar geen toegang tot een bioscoopfilm met de leeftijdsclassificatie 16. Dit geldt ook voor (online) winkels, videotheken en bibliotheken. Zij mogen geen dvd's of games verstrekken aan personen jonger dan de leeftijdsgrens van de dvd of game.

De erkende organisatie dient te voorzien in regelingen (aldus artikel 4.3 van de Mediawet) die in ieder geval betrekking hebben op:

1. Criteria voor de classificatie van aanbod, 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; en
  5. Op andere gronden volgens algemeen geldende opvattingen producten niet geschikt zijn voor vertoning aan bepaalde categorieën personen jonger dan zestien jaar;
2. De tijdstippen van verspreiding van het hiervoor bedoelde aanbod; en
3. De wijze waarop de verspreiding van dit aanbod wordt voorafgegaan door of is voorzien van symbolen of waarschuwingen.

In artikel 4.3 staat opgenomen dat de organisatie slechts voor erkenning in aanmerking komt als:

1. Onafhankelijk toezicht door de organisatie op de naleving van de regelingen is gewaarborgd;
2. Voorzien is in voldoende betrokkenheid van belanghebbenden, onder wie in ieder geval vertegenwoordigers uit de consumentensfeer, publieke media-instellingen, deskundigen op het gebied van de audiovisuele media en producenten van audiovisuele media; en
3. De financiële positie van de organisatie een adequate uitvoering van de werkzaamheden waarborgt.

Het NICAM is als enige organisatie in Nederland erkend door het ministerie van OCW als organisatie die voorziet in regelingen omtrent classificatie en het verspreiden van aanbod en het toezicht daarop. De Minister kan de erkenning intrekken als de erkende organisatie niet meer voldoet aan de artikelen 4.2 en 4.3, eerste lid of als de erkende organisatie niet voldoet aan de nadere regels en andere eisen.

## 4.2. Inrichting van de driehoek OCW-NICAM-Commissariaat

In het systeem van de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke audiovisuele content spelen een aantal partijen een grote rol. Het NICAM is opgericht door de Nederlandse audiovisuele branche met medewerking van de overheid. De overheid is verantwoordelijk voor beleid en wetgeving en financiert het NICAM voor de helft. De ministeries van OCW, JenV en VWS zijn sinds de oprichting van het NICAM betrokken overheidspartijen. Daarnaast is het Commissariaat betrokken als metatoezichthouder op het NICAM. In de volgende paragrafen behandelen we de rolinvulling van deze partijen.

<sup>33</sup> Memorie van toelichting wijziging Mediawet 2008. Zie: <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-35361-3.html>.

<sup>34</sup> Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2020-01-01>.

## 4.3. Beschrijving NICAM

Het NICAM is als enige organisatie in Nederland erkend door het ministerie van OCW als organisatie die voorziet in regelingen omtrent classificatie en het verspreiden van aanbod en het toezicht daarop. Het NICAM is opgericht door de Nederlandse audiovisuele branche met medewerking van de overheid. Het NICAM is een stichting zonder winstoogmerk.<sup>35</sup>

Het NICAM is een maatschappelijk bewogen organisatie met als statutaire missie: *'Het bevorderen dat audiovisuele producten door de audiovisuele branche zelf, door middel van classificatie worden voorzien van informatie over hun mogelijke schadelijkheid voor jeugdigen. Evenals het verrichten van alle verdere handelingen die hiermee in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.'*<sup>36</sup>

De volgende werkzaamheden worden door het NICAM uitgevoerd:

- 1. Het ontwikkelen van een geharmoniseerd classificatiesysteem.** Kijkwijzer is het classificatiesysteem dat wordt gebruikt. Het classificatiesysteem is ontwikkeld door onafhankelijke wetenschappers (zie meer over de wetenschappers in paragraaf 4.3.3). De audiovisuele branche classificeert met dit systeem de eigen content. Via een speciale internetsite beantwoorden codeurs een uitgebreide vragenlijst over de inhoud van een productie. Het Kijkwijzersysteem bepaalt op basis van die antwoorden de uiteindelijke classificatie. Deze classificatie wordt vervolgens in een centrale database opgeslagen. Het classificatiesysteem is niet statisch maar blijft in ontwikkeling door aanpassingen te doen die passen bij de ontwikkelingen op het gebied van audiovisuele content (zie paragraaf 3.5.).
- 2. Het aanbieden van deskundigheidsbevordering.** Het classificeren van audiovisuele producties voor Kijkwijzer gebeurt door codeurs die werkzaam zijn bij de aangesloten bedrijven en organisaties. Het ging de afgelopen jaren om jaarlijks ruim 200 codeurs. Het NICAM leidt de codeurs op en verzorgt trainingen voor de codeurs. Onderdeel van de opleiding is een uitgebreid online e-learningtraject waarna ze een trainingssessie krijgen bij het NICAM. De opleiding tot codeur wordt afgesloten met een examen, bestaande uit een theoretische toetsing en het classificeren van een fragment. De afgelopen jaren werden tussen de 50 codeurs in 2015 en 127 codeurs in 2018 opgeleid. Codeurs dienen zich jaarlijks te certificeren door middel van een verplichte codeurtest om het kennisniveau te toetsen en om de kwaliteit van het systeem te waarborgen. Jaarlijks is er een bijeenkomst voor codeurs om kennis uit te wisselen, producties te bespreken en om te horen wat er speelt in de verschillende branches. Naast trainingen voor codeurs geeft het NICAM ook trainingen aan film- en tv-producenten en makers van promo's om uitleg te geven over het Kijkwijzersysteem, de leeftijds- en inhoudscategorieën en bijbehorende regels. Tot slot is er een helpdesk beschikbaar waar codeurs advies kunnen inwinnen als er vragen of twijfels zijn over een classificatie
- 3. Het operationaliseren van productinformatie en algemene voorlichting geven.** De productinformatie is nader geoperationaliseerd door middel van pictogrammen die laten zien voor welke leeftijdsgroep een productie schadelijk kan zijn en wat de belangrijkste redenen daarvoor zijn, zoals geweld, angst, seks, drugsmisbruik, discriminatie of grof taalgebruik. Het NICAM is daarnaast bezig om meer informatie op te nemen bij de pictogrammen. Een voorbeeld daarvan is de Gebruikswijzer. Hiermee kunnen gebruikers klikken op het pictogram en meer lezen over de classificatie. Het NICAM wil effectief de mediaconsumenten voorlichten waarvoor de classificaties zijn bedoeld. Die effectiviteit wordt door het NICAM gemonitord. Zo behandelt het NICAM vragen van consumenten over de classificaties of over het toelatingsbeleid in bioscopen. Het NICAM geeft ook voorlichting tijdens ouderavonden van onderwijsinstellingen om ouders en opvoeders te informeren over de systematiek en de achtergrond van het systeem. Er is een website, [Kijkwijzer.nl](http://Kijkwijzer.nl), waar informatie te vinden is over

<sup>35</sup> NICAM (n.d.). Statuten 2019.

<sup>36</sup> NICAM (2019). Jaarverslag 2018.



het systeem. Sinds begin 2020 heeft ook de organisatie achter Kijkwijzer (het NICAM) een eigen website.

- 4. Het opzetten en (laten) uitvoeren van een klachtenregeling en sanctierichtlijn.** Het NICAM heeft een klachtenregeling en sanctierichtlijn opgezet en voert deze ook uit. In paragraaf 4.3.5. is meer informatie te vinden over de Klachtencommissie en Commissie van Beroep.
- 5. Het op onafhankelijke wijze uitoefenen van toezicht op de werking en het resultaat van zelfregulering.** Het NICAM monitort de werking en het resultaat van de inspanningen van de audiovisuele branche en haar eigen activiteiten. De resultaten deelt ze in een jaarlijkse rapportage aan het Commissariaat.
- 6. Het voeren van overleg met derden in nationaal en internationaal verband.** Het Kijkwijzersysteem van het NICAM wordt gezien als *best practice*. Zo is het NICAM op een Media Experts Conferentie genoemd als voorbeeld van *good practice* van co-regulering wat betreft de bescherming van minderjarigen voor schadelijke media-uitingen. De conferentie werd mede georganiseerd door de Europese Commissie.<sup>37</sup> Daarnaast wordt het Kijkwijzer systeem inmiddels onder licentie gebruikt door: Turkije, IJsland, Slovenië en België.<sup>38</sup> Het NICAM wordt regelmatig uitgenodigd om in andere landen te vertellen over het Kijkwijzersysteem. Daarnaast voert het NICAM ook overleg met andere organisaties die in andere landen verantwoordelijk zijn voor het classificeren of met organisaties in Nederland die zich bezig houden met de bescherming van minderjarigen.<sup>39</sup>

De organisatie van het NICAM bestaat uit een Algemeen Bestuur, een Bureau, een Adviescommissie, een Wetenschapscommissie, een Klachtencommissie en een Commissie van Beroep.<sup>40</sup> Deze onderdelen beschrijven we in de volgende paragrafen om een beeld te geven van de hoe de organisatie is ingericht en functioneert volgens gesprekspartners.

### 4.3.1. Algemeen Bestuur

Het Algemeen Bestuur van het NICAM bestaat uit vertegenwoordigers van de audiovisuele branche en is verantwoordelijk voor het besturen van het NICAM. Hieronder valt bijvoorbeeld het vaststellen van algemene beleidslijnen, de strategie en goedkeuring over de begroting en jaarrekening. Ook benoemt het Algemeen Bestuur de leden van de Wetenschapscommissie, Adviescommissie, Klachtencommissie en Commissie van Beroep. De gevraagde en ongevraagde adviezen van de Wetenschapscommissie en de Adviescommissie worden meegenomen in de besluitvorming van het Algemeen Bestuur. Er is de mogelijkheid om taken te delegeren aan het Dagelijks Bestuur (aan de directie).

De vertegenwoordiging van de branche in het Algemeen Bestuur is een van de manieren waarop het NICAM voorziet in betrokkenheid van belanghebbenden, in dit geval de producenten van audiovisuele media. Het Algemeen Bestuur bestaat uit minimaal negen en maximaal elf personen. In de samenstelling van het bestuur wordt de branche vertegenwoordigd. In de statuten staat vast hoeveel leden in het Algemeen Bestuur zitting kunnen nemen en vanuit welke hoedanigheid, namelijk:

1. Er kan één lid worden benoemd vanuit de Nederlandse platenmaatschappijen, videodistributeurs en game-software-distributeurs door de Nederlandse branchevereniging van de entertainmentindustrie (NVPI).
2. Er kan één lid worden benoemd vanuit de branche van dvd-distributeurs, videotheken en detaillisten door de Nederlandse Vereniging van Entertainment Retailers (NVER).
3. Er kan één lid worden benoemd vanuit de bioscoopexploitanten door de Nederlandse Vereniging van Bioscopen en Filmtheater (NVBF).

<sup>37</sup> Zie: <https://www.kijkwijzer.nl/nicamkijkwijzer-voorbeeld-van-good-practice-voor-co-regulering/page18-0-42.html>.

<sup>38</sup> Zie: <https://nicam.nl/about-us>.

<sup>39</sup> NICAM (2019). Jaarverslag 2018.

<sup>40</sup> NICAM (n.d.). Huidige Statuten 2019.

4. Er kan één lid worden benoemd door de Filmdistributeurs Nederland (FDN). Momenteel vervult één lid van het Algemeen Bestuur de vertegenwoordiging van zowel NVPI als FDN.
5. Er is ruimte voor twee leden vanuit de publieke mediadiensten die benoemd worden door de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) én voor twee leden vanuit de commerciële mediadiensten die benoemd worden door de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO).
6. Het Algemeen Bestuur kan daarnaast één lid benoemen die actief is als kabelaar in Nederland en één lid vanuit een *Video on Demand* organisatie die in Nederland actief is. Deze zetels worden momenteel niet vervuld.

De leden van het Algemeen Bestuur benoemen van buiten hun midden een onafhankelijke voorzitter voor een periode van vier jaar met de mogelijkheid om tweemaal her te benoemen voor vier jaar.

In gesprekken wordt opgemerkt dat de vertegenwoordiging in het bestuur niet meer altijd een goede representatie van het speelveld is doordat de branche verandert. Zo zien retailpartijen minder een rol voor henzelf weggelegd bij het NICAM dan vroeger. Andere sectoren zoals *Video on Demand* worden juist belangrijker terwijl deze sectoren thans geen zitting nemen in het Algemeen Bestuur. Het NICAM geeft aan hen wel een zetel te hebben aangeboden die zij niet wensen te vervullen. Wel zijn er *Video on Demand*-partijen die zijn aangesloten bij het NICAM. De verwachting is dat nieuwe partijen niet altijd staan te springen om zich aan te sluiten omdat ze dan moeten voldoen aan de bijbehorende verplichtingen. Tot slot wordt opgemerkt dat voorheen sectoren vertegenwoordigd waren in brancheverenigingen en het daardoor eenvoudiger was om een sector te betrekken bij het NICAM.

Het belang van een onafhankelijk voorzitter wordt in gesprekken regelmatig genoemd, ook als instrument om de *checks and balances* binnen het NICAM te organiseren. Het Algemeen Bestuur ziet zichzelf als ambassadeurs van Kijkwijzer en het NICAM. In gesprekken komt naar voren dat de leden van het Algemeen Bestuur zich bewust zijn van hun rol in het bewaken van de balans tussen het publieke belang (de bescherming van minderjarigen) enerzijds en het commerciële belang anderzijds. Deze balans levert soms spanningen op die tevens nauw samenhangen met contextuele ontwikkelingen. Zo hebben allen ook een individueel commercieel belang. Een voorbeeld van een casus waar deze spanning zichtbaar wordt is de 'pilot uitzendtijden'. In januari 2018 is gestart met een pilot van aangepaste uitzendtijden waarbij de effecten zijn getest van het op een vroeger tijdstip uitzenden van programma's met een leeftijdsclassificatie van 16 jaar dan voorheen: vanaf 20.00 uur in plaats van 22.00 uur. De partijen in het Algemeen Bestuur zouden graag zien dat de pilot positieve effecten heeft omdat dit positief is voor hun organisaties. Bij de uitkomsten van het onderzoek naar de effecten is het vervolgens de vraag hoe deze effecten worden geïnterpreteerd.

Tot slot wordt de samenwerking tussen het Algemeen Bestuur en het Bureau door gesprekspartners als positief ervaren. In gesprekken zijn wel enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Gesprekspartners geven aan dat zitting nemen in het Algemeen Bestuur een nevenactiviteit is en dat veel taken terecht komen bij het Bureau dat qua omvang beperkt is.

### 4.3.2. Bureau

De praktische uitvoering van de werkzaamheden van het NICAM ligt bij het Bureau. Het Bureau bestaat uit een directie, een secretariaat en twee teams, respectievelijk voor Kijkwijzer en Pan European Game Information (PEGI).<sup>41</sup> De omvang van het Bureau is ongeveer 10 fte waarvan 5,5 fte voor Kijkwijzer.

Het Bureau is belast met beleidsvoorbereiding en -uitvoering, doet voorstellen voor de ontwikkeling van het beleid en voert het secretariaat voor de verschillende commissies van het NICAM. De directie wordt aangesteld door het Algemeen Bestuur en na overleg met de directie worden de overige functionarissen van het Bureau aangesteld. De directie beheert onder toezicht van de penningmeester van het Algemeen Bestuur de geldmiddelen van de stichting en legt daarover verantwoording af aan het Algemeen Bestuur. Daarnaast kan de directie andere taken gedelegeerd krijgen van het Algemeen Bestuur.<sup>42</sup>

In gesprekken wordt de betrokkenheid en bevoegenheid van medewerkers van het Bureau van het NICAM geroemd. Gesprekspartners noemen dat medewerkers actief optreden richting externe stakeholders zoals producenten en ook naar de interne commissies. Het Bureau vervult een verbindende rol en fungeert als doorgeefluik tussen de commissies en het Algemeen Bestuur. Deze rol vervult ze zorgvuldig. Zo zorgt het Bureau dat adviezen van de Adviescommissie en de Wetenschapscommissie terecht komen bij het Algemeen Bestuur en verzorgen zij de terugkoppeling richting de commissies over wat wel/niet is gedaan met de adviezen. De interne commissies geven aan dat ze zich serieus genomen voelen door het Bureau en het Algemeen Bestuur. Een kwetsbaarheid die in gesprekken wordt genoemd gaat over de beperkte omvang van het Bureau in relatie tot de grote hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden die het Bureau krijgt en specifiek de eenkoppige directie. Het NICAM geeft aan waarborgen te hebben getroffen voor het mogelijk wegvallen van personeel (inclusief directie) door bijvoorbeeld procesbeschrijvingen te maken en back-ups te formaliseren.

### 4.3.3. Wetenschapscommissie

De Wetenschapscommissie is samengesteld uit deskundigen op het gebied van media en jeugd. Zij formuleert de criteria voor de Kijkwijzer classificatie en bewaakt de inhoudelijke kwaliteit van de classificatiesystematiek. Zij buigt zich over consequenties van nieuwe wetenschappelijke inzichten, veranderend media-aanbod en ontwikkelingen in de samenleving voor de classificatiesystematiek.

De Wetenschapscommissie bestaat uit vier leden. Het Algemeen Bestuur benoemt de leden van de Wetenschapscommissie. De leden van de Wetenschapscommissie worden voor een periode van vier jaar benoemd. Anders dan bij de andere commissies is geen maximum aantal verlengingen gekoppeld aan de termijnen van de leden van de Wetenschapscommissie. Na afloop van de periode van vier jaar wordt door het Algemeen Bestuur bezien of een nieuwe periode gewenst is. Twee van de vier leden nemen sinds de oprichting van het NICAM zitting in de Wetenschapscommissie. Het NICAM geeft als verklaring hiervoor dat er weinig geschikte wetenschappers zijn die de juiste expertise hebben op het gebied van media en jeugd. Er is geen vaste routine als het gaat om de frequentie van vergaderingen. Vergaderingen vinden een aantal keer per jaar plaats.

De Wetenschapscommissie geeft niet-bindende adviezen aan het Algemeen Bestuur en kan dat gevraagd en ongevraagd doen. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel adviezen er in de jaren 2015 tot en met 2018 zijn gegeven. De adviezen over het classificeren van een bepaalde productie of het aanpassen van de vragenlijst van Kijkwijzer zijn gedaan op verzoek van het Bureau van het NICAM. Een voorbeeld is dat de

---

<sup>41</sup> NICAM (2019.) Jaarverslag 2018.

<sup>42</sup> NICAM (2019). Statuten, artikel 8.

Wetenschapscommissie in 2016 heeft geadviseerd over de toevoeging van een 14 jaar classificatie. Daarnaast adviseerde de Wetenschapscommissie over de classificatie van specifieke audiovisuele producties naar aanleiding van vragen over de codeurtest, van codeurs en klachten. Het NICAM geeft aan dat de adviezen van de Wetenschapscommissie aan het Algemeen Bestuur allemaal zijn opgevolgd, ter kennisgeving aangenomen of verder opgepakt door het Bureau.

Adviezen Wetenschapscommissie	2015	2016	2017	2018
Advies aan het Algemeen Bestuur	2	2	4	2
Advies specifieke producties	1	1	2	2
Advies criteria vragenlijst	3	1	0	7
<i>Totaal adviezen</i>	6	4	6	11

Tabel 6. Overzicht adviezen Wetenschapscommissie.

Over het algemeen zijn gesprekspartners erg positief over het bestaan van de Wetenschapscommissie. Wetenschap is de basis voor het systeem en blijft nodig omdat wetenschappelijke inzichten veranderen en het systeem wetenschappelijk, actueel en passend moet blijven. De rol van de Wetenschapscommissie is veranderd in de loop der jaren. In de eerste vijf jaar van het bestaan van het NICAM was er meer sprake van het creëren en testen van de classificatiesystematiek. De Wetenschapscommissie fungeert nu meer als adviserende commissie en houdt zich nog steeds bezig met het aanpassen van het systeem. De ervaring is dat er nu meer sprake is van 'finetunen'. Gesprekspartners geven unaniem aan dat de onafhankelijkheid van de wetenschappers en de Wetenschapscommissie van groot belang is. In gesprekken wordt een enkele keer twijfel uitgesproken over of en hoe de Wetenschapscommissie het commerciële belang meeneemt in de adviezen in relatie tot de bescherming van minderjarigen. Ook geven gesprekspartners aan niet altijd te weten hoe het Algemeen Bestuur omgaat met de adviezen van de Wetenschapscommissie.

#### 4.3.4. Adviescommissie

De Adviescommissie bestaat uit deskundigen op het gebied van media, jeugd en onderwijs en uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Denk aan ouders, docenten en wetenschappers. De Adviescommissie adviseert het Algemeen Bestuur over alle inhoudelijke aspecten die een rol spelen binnen het NICAM.

De Adviescommissie bestond de afgelopen jaren uit veertien leden. Het Algemeen Bestuur benoemt de leden voor een termijn van vier jaar. Er is een mogelijkheid om de leden één keer her te benoemen voor een periode van vier jaar. De Adviescommissie vergadert een aantal keren per jaar (2-3 keer). Een lid van de Wetenschapscommissie sluit aan als toehoorder bij de Adviescommissie.

De Adviescommissie voorziet voornamelijk in gevraagd advies, mag ook ongevraagd advies geven en fungeert als maatschappelijk klankbord. De adviezen van de Adviescommissie aan het Algemeen Bestuur zijn niet-bindend. De Adviescommissie heeft in 2015 geen adviezen gegeven, in 2016 één advies, in 2017 twee adviezen en in 2018 vier adviezen. Het NICAM geeft aan dat de adviezen van de Adviescommissie allemaal zijn opgevolgd, ter kennisgeving aangenomen of verder opgepakt door het Bureau.

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over het bestaan van de Adviescommissie. Ze geven aan dat het een belangrijk gremium is om contact/voeling te houden met wat er speelt in de maatschappij. Ook is het belangrijk voor het NICAM om actief contact te houden met de doelgroep ouders en opvoeders. Een van de succesfactoren van de Adviescommissie is volgens gesprekspartners de diversiteit aan typen stakeholders in de

Adviescommissie samen met het bespreken van de verschillende opvattingen en invalshoeken van de leden. De rol van de Adviescommissie is door de jaren heen veranderend van een gremium dat bedoeld was om draagvlak te creëren in de maatschappij (leden waren een vertegenwoordiging van bepaalde branches) naar een expertise/ feedback gremium.

#### 4.3.5. Klachtencommissie en Commissie van Beroep

Iedereen die het oneens is met de classificatie van een audiovisuele productie kan een klacht indienen bij het NICAM. Een steekhoudende klacht kan leiden tot aanpassing van de classificatie of het uitzendtijdstip. Als uit de klacht blijkt dat de Kijkwijzer-regels niet goed zijn toegepast, kan het Bureau bemiddelen of de klacht voorleggen aan de onafhankelijke Klachtencommissie.

De Klachtencommissie behandelt voorgelegde klachten en oordeelt hierover. De Klachtencommissie kan verschillende sancties opleggen, namelijk (her)classificatie in combinatie met een waarschuwing, een boete, ontzegging van lidmaatschap of een publicatie van de uitspraak (*naming and shaming*). Meer informatie is te vinden in paragraaf 3.8. De Klachtencommissie bestaat uit ten minste vier leden en heeft een onafhankelijk voorzitter. De leden zijn onafhankelijk en mogen niet werkzaam zijn in de audiovisuele branche of in dienst zijn van aangeslotenen. De leden mogen geen belang hebben bij de door hen te behandelen klacht. Het Algemeen Bestuur benoemt de leden van de Klachtencommissie voor een periode van vier jaar. Het is mogelijk om tweemaal herbenoemd te worden, telkens voor een periode van vier jaar.

De behandeling van klachten door de Klachtencommissie is volgens gesprekspartners een formele juridische procedure die belangrijk is voor de *checks and balances* van de classificaties en het classificatiesysteem. In gesprekken komt verder het beeld naar voren dat producenten classificaties snel aanpassen als een gegronde klacht binnenkomt. Veel klachten worden afgehandeld door het Bureau. Als de klacht wordt behandeld door de Klachtencommissie wordt het oordeel (de uitspraak) serieus genomen. Wel wordt opgemerkt dat de sanctioneringsmiddelen 'zacht' zijn. Een beklagde die voor de eerste keer een gegronde klacht heeft, krijgt een waarschuwing opgelegd. Als binnen vijf jaar nog een klacht gegrond wordt verklaard over dezelfde beklagde, dan wordt een boete uitgedeeld. De boete is afhankelijk van het type overtreding en varieert per branche tussen de €250,- en €1.000,-. De boetes worden bijna niet uitgedeeld en gesprekspartners geven aan dat de omvang van de boete goed overkoombaar is.

De Commissie van Beroep behandelt het beroep van een (geheel of gedeeltelijke) door de Klachtencommissie in ongelijk gestelde partij. Het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar (1-3 per jaar in de periode 2015-2018). De Commissie van Beroep toetst de uitspraak van de Klachtencommissie en kan de uitspraak vernietigen, bekrachtigen of terugverwijzen. De afgelopen jaren is het tweemaal voorgekomen dat de Commissie van Beroep een uitspraak heeft vernietigd waar een sanctie aan verbonden was (een keer in 2016 en een keer in 2018), een keer is een uitspraak vernietigd (in 2017) en tweemaal is een uitspraak bevestigd (in 2018).

De Commissie van Beroep bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en maximaal twee leden. Leden worden benoemd door het Algemeen Bestuur voor een periode van vier jaar. Het is mogelijk om tweemaal herbenoemd te worden, telkens voor een periode van vier jaar. De leden hebben een juridische of wetenschappelijke achtergrond en moeten onafhankelijk zijn van de audiovisuele branche en aangeslotenen.

## 4.4. Beschrijving Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media is belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet. Op het terrein van de bescherming van jeugdigen heeft dat in het bijzonder betrekking op programmaonderdelen die ernstige schade kunnen veroorzaken en op alle niet bij het NICAM aangesloten omroepen. Media-instellingen die geen lid van het NICAM zijn mogen slechts media-aanbod verzorgen dat geschikt is voor alle leeftijden en staan onder toezicht van het Commissariaat.

Het Commissariaat is bij de start van het NICAM gevraagd om te rapporteren over de kwaliteit van de klachtenbehandeling bij het NICAM. Op 1 juli 2001 is een convenant tussen het Commissariaat en het NICAM gesloten waarin de informatie-uitwisseling en afstemming zijn vastgelegd.

In 2004 is de taak van het Commissariaat, op verzoek van de Tweede Kamer, uitgebreid met het metatoezicht op de kwaliteit van de kwalificaties. Dit had tot gevolg dat er jaarlijks een rapportage kwam over de kwaliteitscontrole door het NICAM en de criteria aan de hand waarvan het NICAM bepaalt of de feitelijke classificatie betrouwbaar, valide, stabiel, consistent en nauwkeurig is. In de brief van de staatssecretaris van OCW is daarnaast aangegeven dat de taak van het Commissariaat niet inhoudt dat het Commissariaat zelf programmaonderdelen of films gaat classificeren. Door de integrale aanpak bij het NICAM van de diverse distributiekanaalen voor film, video en televisie heeft het metatoezicht door het Commissariaat ook betrekking op het hele terrein dat het NICAM bestrijkt.<sup>43</sup>

Het convenant tussen het NICAM en het Commissariaat is in 2005 en in 2009 aangepast. In 2019 is een amendement op het convenant van 2009 afgesproken. Daarin zijn nadere afspraken over het toezicht op de 'kwaliteit van de classificaties' gemaakt, namelijk over de validiteit van het classificatiesysteem en de betrouwbaarheid van de classificaties (zie ook paragraaf 3.2 en 3.3). Na één jaar wordt gekeken hoe het addendum in de praktijk werkt.

De precieze definitie van meta-toezicht in de context van het NICAM is niet expliciet vastgelegd. Meta-toezicht houdt in de praktijk in dat het Commissariaat en het NICAM afspraken maken over op welke punten het Commissariaat toezicht houdt. De afspraken komen terug in het convenant en in het addendum. In gesprekken komt terug dat er discussie is en blijft tussen het NICAM en het Commissariaat over wat metatoezicht precies inhoudt. Deze onduidelijkheid leidt tot frictie tussen het NICAM en het Commissariaat. Het Commissariaat had behoefte aan het vervullen van een betekenisvollere rol dan de afspraken die het convenant toestonden omdat zij de taak meer inhoud wilde geven. Ook heeft het Commissariaat in het verleden gevraagd om het metatoezicht een wettelijke basis te geven in de Mediawet. Met de afspraken gemaakt in het addendum ziet het Commissariaat dat hij beter toegerust is om de opdracht uit te voeren die in 2004 is gegeven ten aanzien van de validiteit van het classificatiesysteem en de betrouwbaarheid van de classificaties. Het NICAM geeft aan dat het Commissariaat de afgelopen jaren heeft laten blijken een andere rol te willen vervullen. Het Commissariaat wil volgens hen meer details verzamelen waarbij het voor het NICAM niet duidelijk is wat de aanleiding daarvoor is ten opzichte van het verleden. Als het gaat om de audiovisuele sector zelf, dan zien zij geen meerwaarde als het gaat om de huidige rolinvulling van het metatoezicht door het Commissariaat vanwege de invulling van het toezicht door het NICAM. Het Commissariaat geeft aan dat het positief is dat zij betrokken is omdat dit het NICAM dwingt om jaarlijks een rapportage op te leveren over bijvoorbeeld het aantal klachten. Het NICAM beaamt dit en geeft aan dat het opleveren van de jaarlijkse rapportages een stok achter de deur is en het de aangesloten partijen scherp houdt.

<sup>43</sup> Ministerie van OCW (2004). Kamerbrief over Zelfregulering audiovisuele media (bescherming van jeugdigen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 326, nr. 2.

## 4.5. Beschrijving ministerie van OCW, VWS en JenV

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het mediabeleid en de wetgeving. Relevante wetgeving voor het NICAM is de Mediawet 2008. Momenteel is het ministerie ook bezig met de implementatie van herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijnen die gevolgen hebben voor aanbieders van videoplatformdiensten. Deze implementatie leidt tot wijzigingen in de Mediawet 2008 (zie ook paragraaf 4.1).

Het ministerie van OCW heeft twee relaties met het NICAM. Het ministerie heeft het NICAM erkend als organisatie die verantwoordelijk is voor de regels voor en het toezicht op de organisaties die het audiovisueel materiaal verspreiden dat mogelijk schade kan toebrengen aan minderjarigen.<sup>44</sup> Daarnaast is er een subsidierelatie, het ministerie financiert het classificatiesysteem Kijkwijzer van het NICAM voor 50%.

Het ministerie van OCW heeft het Commissariaat aangewezen als metatoezichthouder. Beleid en toezicht zijn veelal institutioneel gescheiden om toezicht onafhankelijk te laten opereren. Toch is het beleidsministerie betrokken en is het de moeite waard te kijken naar de rol van het ministerie. De reden hiervoor is primair dat toezicht zelden volledig af te sluiten is van de politiek. De minister kan door de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen over de kwaliteit van toezicht, ook als zelfregulering in het spel is. Zo heeft de Tweede Kamer in december 2018 nog vragen gesteld over het toezicht door het Commissariaat. Het ministerie van OCW heeft *de facto* een stelselverantwoordelijkheid en erkent deze verantwoordelijkheid ook door het Commissariaat aan te wijzen als toezichthouder. Als zodanig heeft zij zich als ‘architect’ van het publiek-private regime gedragen.

In het verleden was er actief beleid van het ministerie rondom de bescherming van minderjarigen, bijvoorbeeld in de beleidsnotitie ‘Niet voor alle leeftijden’ in 1997. In 2005 heeft het ministerie een commissie opgericht om het NICAM te onderzoeken omdat in de media en in de Tweede Kamer kritiek werd geuit op het functioneren van het NICAM en de Kijkwijzer. De rol die het ministerie aanneemt richting het NICAM is door de jaren heen veranderd. Gesprekspartners geven aan dat het ministerie in het verleden een actievere rol aannam door bijvoorbeeld partijen die niet waren aangesloten bij het NICAM te benaderen en te stimuleren om zich toch aan te sluiten. Tegenwoordig laten zij beslissingen meer aan de sector zelf. Het ministerie geeft zelf ook aan dat haar visie op zelfregulering is veranderd en de beleidsovertuiging heeft dat autonomie voor het NICAM belangrijk is. Gevolg daarvan is dat het contact met het NICAM ook is veranderd. Er is sprake van meer ad hoc contact met het NICAM. In gesprekken komt naar voren dat sommige partijen graag zouden zien dat het een actievere rol aanneemt, bijvoorbeeld bij het beschermen van het publieke belang en het aanspreken van organisaties die nog niet zijn aangesloten bij het NICAM. Soms is juist behoefte aan politieke voeling. Momenteel is discussie op Europees niveau over de bescherming van minderjarigen. Op Europees niveau bestaan meerdere classificatiesystemen en het is nog geen uitgemaakte zaak dat het systeem van het NICAM dominant wordt, ofschoon het voor veel landen als voorbeeld dient. Het is de vraag of het NICAM alleen de lobbyactiviteiten kan dragen en of dat het ministerie van OCW hier een rol in kan spelen. Andere partijen zijn juist tevreden met de huidige rolinvulling en geven aan dat de sector op deze manier de ruimte krijgt om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Naast het ministerie van OCW zijn ook het ministerie van VWS en JenV betrokken geweest bij de oprichting van het NICAM. Het ministerie van VWS onderhoudt inmiddels in beperkte mate contact met het NICAM. Voor het ministerie van JenV geldt dat het ministerie voor de uitvoering van beleid behoefte heeft aan inzet van het NICAM. Zo draagt het ministerie van JenV zorg voor de financiering van specifieke projecten van het NICAM zoals Buro240a.

<sup>44</sup> Ministerie van OCW (2001). Staatscourant 6 februari 2001, nr. 26.

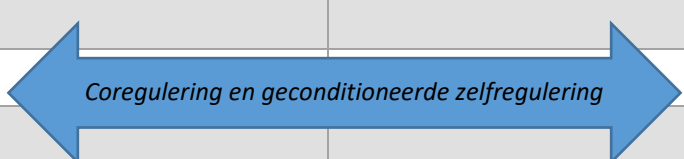


## 4.6. Analyse van het systeem: Zelfregulering of coregulering?

In het onderzoek is in de gesprekken naar voren gekomen dat behoefte is aan duidelijkheid over of het Kijkwijzersysteem een vorm is van zelfregulering of van coregulering. In deze paragraaf geven we onze analyse van het systeem weer. Er is geen uniforme definitie van zelfregulering of coregulering. Onder **zelfregulering** verstaan we de regulering van een maatschappelijke groep die ertoe dient door deze groep nagestreefde doelen te bereiken.<sup>45</sup> **Coregulering** is eenvoudigweg een vorm van samenwerking tussen een publieke toezichthouder en een zichzelf regulerende industrie. Het is een vorm van samenwerking tussen publieke en private reguleerders en toezichthouders.<sup>46</sup> Er zijn veel verschillende vormen van zelf- en coregulering, te veel om in dit rapport te noemen. Om het Kijkwijzersysteem voor de bescherming van minderjarigen toch in perspectief te zetten, schetsen we hier kort een typologie. Voor deze typologie baseren we ons op de algemeen gebruikte typologie van toezichtactiviteiten. Die zijn:

- a. **Normen stellen.** Bij publiek toezicht gaat het vaak om een wettelijke norm. Bij privaat toezicht kunnen normen zijn belegd in een privaat document als een normenschema, gedragscode of convenant. Voor zover de wet of het private document ruimte laat, kunnen ook professionele normen van inspecteurs hieronder vallen.
- b. **Informatie verzamelen.** De toezichthouder verschaft zichzelf een indruk van de onder toezicht staande door middel van bijvoorbeeld gesprekken, bezoeken, controles of externe data.
- c. **Oordelen over informatie.** De gestelde normen en de verkregen informatie worden vergeleken en er wordt een oordeel gevormd.
- d. **Interveniëren.** Indien een sterke afwijking van de norm wordt geconstateerd, kan worden overwogen om de norm te handhaven. Dit gebeurt middels een interventie, zoals een waarschuwing, een boete, een uitsluiting of een publicatie (*namings and shaming*).<sup>47</sup>

De toezichtactiviteiten zijn verschillend als we kijken naar publiek toezicht in vergelijking tot zelfregulering. We zien vervolgens naast de schakering zelfregulering en coregulering ook nog 'geconditioneerde zelfregulering'. Hoe de regulering vorm krijgt, is afhankelijk van de context. Denk dan aan de invloed van beleid, wet- en regelgeving, de organisatiegraad van de sector en de naleving van de onder toezicht gestelden. Onderstaande tabel geeft weer dat toezichtsactiviteiten bij publiek toezicht en zelfregulering verschillen en dat de mate van coregulering en geconditioneerde zelfregulering nog meer variëteit bieden.

	Publiek toezicht	Zelfregulering
a. Normen stellen		
b. Informatie verzamelen		
c. Oordelen over informatie		
d. Interveniëren		

Tabel 7. Toezichtactiviteiten bij publiek toezicht en zelfregulering.

<sup>45</sup> WODC (2006). Horen, zien en verkrijgen: Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden. Verwijzing naar Van Driel, 1989; De Vroom, 1989; Balkenende, 1992; Baarsma et al., 2003; Havinga, 2004.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld: Van der Heijden, J. (2009). Building Regulatory Enforcement Regimes: Comparative Analysis of Private Sector Involvement in the Enforcement of Public Building Regulations; Bórzsel, T.A. en Risse, T. (2010). Governance without a state: Can It work?; Dutil, P. en Williams, J. (2017). Regulation governance in the digital era: A new research agenda.

<sup>47</sup> Hierbij sluiten we ons aan op de in Nederland gangbare typologie, bijvoorbeeld opgenomen in de "Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht; Minder last meer effect" uit 2005. 'Normstelling' wordt in de in Nederland gangbare definitie van toezicht van de Algemene Rekenkamer niet genoemd maar achten we wel van belang, omdat toezichthouders binnen de kaders van bijvoorbeeld wetgeving of normen vanuit hogere gremia vaak discretionaire ruimte hebben normen te stellen. Hier sluiten we aan op de driedeling van Hood, die voorziet in een 'director' (een norm), een 'detector' (informatie) en een 'effector' (handhavingsinstrument). Hood, C., Rothstein, H. en Baldwin, R. (2001). The Government of risk. Understanding Risk Regulation Regimes.

Pure **zelfregulering** wordt volledig door private partijen ondernomen. Indien over het onderwerp publiek toezicht bestaat, dan is die geheel onafhankelijk van de zelfregulering. Publiek toezicht en zelfregulering zijn in het geval van pure zelfregulering volledig ontvlochten. In het geval van het NICAM is geen sprake van pure zelfregulering omdat het NICAM enerzijds en het ministerie van OCW en het Commissariaat anderzijds niet onafhankelijk van elkaar opereren. Het Commissariaat (publiek) houdt toezicht op het NICAM (waarin de private branche actief is). De vervlochtenheid van publiek en privaat neemt natuurlijke spanningen met zich mee omdat de eisen tegenstrijdig kunnen zijn. Het systeem dient zich zowel voor het publieke (de minister, de volksvertegenwoordiging en de burger) als het private (de markten) te verantwoorden.<sup>48</sup> Vragen die vaak naar voren komen zijn: Trekt de private toezichthouder zich iets aan van het publieke belang? Zijn publieke toezichthouders bereid daadwerkelijk ruimte te maken voor zelfregulering? Dit maakt afstemming tussen publieke en private toezichthouders ingewikkeld en tegelijkertijd noodzakelijk.

Bij **geconditioneerde zelfregulering** is de private toezichthouder verantwoordelijk voor haar regelingen en toezicht, maar onder van tevoren vastgestelde condities van een of meer publieke actoren. Deze condities kunnen verankerd zijn in de wet, in lagere vormen van regulering of convenanten. Condities kunnen gaan over bijvoorbeeld de motieven van toezicht, over minimum kwaliteitsnormen en over de toezichtstijl. Op deze wijze is van tevoren afgestemd en zal binnen de gestelde kaders sprake zijn van zelfregulering.<sup>49</sup>

Bij **coregulering** vindt de afstemming over de toezichtactiviteiten continu plaats. Die afstemming kan licht of zwaar zijn en gaan over de verschillende toezichtactiviteiten. Het kan bijvoorbeeld slechts gaan over het uitwisselen van informatie (licht), maar in beginsel kunnen alle toezichtactiviteiten op elkaar worden afgestemd.<sup>50,51</sup>

Het belang van het onderscheid tussen coregulering en geconditioneerde zelfregulering zit in het vermogen van de zelfregulerende instantie om binnen de gestelde kaders eigen beslissingen te nemen. Daarbij is het van belang dat de ander actoren zich buiten de afgesproken condities niet met de operaties van de zelfregulerende instantie in te laten.

We vinden NICAM vallen onder **geconditioneerde zelfregulering** omdat het NICAM volledig verantwoordelijk is voor haar regelingen en toezicht, maar onder van tevoren vastgestelde condities. Er is sprake van een relatief autonome vorm van zelfregulering van de audiovisuele branche, uitgevoerd door het NICAM. De overheid stelt echter wel condities waarbinnen deze zelfregulering kan opereren. We zien concrete voorbeelden waarom het NICAM valt onder geconditioneerde zelfregulering:

1. **Er zijn normen vastgelegd in het convenant en addendum tussen het NICAM en het Commissariaat.** Hierin is het metatoezicht vastgelegd. De vorm 'metatoezicht' impliceert al dat het NICAM onder condities van de overheid opereert. De invulling van het metatoezicht betreft vooral de kwaliteit van het toezicht van het NICAM. In het convenant ligt de nadruk op het overleg tussen het NICAM en het Commissariaat, klachten over programmaonderdelen met ernstige schade en uitoefening van het metatoezicht op de kwaliteit van de NICAM-classificaties.<sup>52</sup> Zo ontstaat gedeelde informatie over klachten als kwaliteitsindicatie van de zelfregulering. In het addendum is de validiteit van het classificatiesysteem en betrouwbaarheid van de classificaties verder uitgewerkt.<sup>53</sup> Het convenant en addendum voorzien aldus in afstemming tussen het Commissariaat en het NICAM over informatie

<sup>48</sup> Zie Van der Voort, H. (2013). Naar een drie-eenheid van co-regulering: Over spanningen tussen drie toezichtregimes.

<sup>49</sup> Zie Dorbeck-Jung, B. (1993). Wettelijk geconditioneerde zelfregulering; symbolisch concept of instrument met gevolgen?

<sup>50</sup> Zie Van der Heijden, J. (2009). Building Regulatory Enforcement Regimes: Comparative Analysis of Private Sector Involvement in the Enforcement of Public Building Regulations.

<sup>51</sup> Er zijn uiteraard ook andere typologieën. In de EU wordt 'co-regulering' bijvoorbeeld sterk juridisch ingevuld, waarbij men uitgaat van publieke voorwaarden waaronder co-regulering zinvol kan zijn. Daarmee valt het al snel samen met een geconditioneerde variant, waarbij het per casus afhangt of er binnen de condities pure zelfregulering bestaat.

<sup>52</sup> Commissariaat voor de Media (2009). Convenant tussen het Commissariaat voor de Media en de Stichting Nederlands Instituut Classificatie Audiovisuele Media betreffende de uitvoering van en het toezicht op hoofdstuk 4 van de Mediawet 2008 en het metatoezicht.

<sup>53</sup> Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.

verzamenen en normen stellen. Deze fungeren als condities voor het NICAM, omdat het Commissariaat formeel toezicht houdt op het toezicht door het NICAM.

2. **Er zijn voorschriften verbonden aan de erkenning van het NICAM.** In het erkenningsbesluit van het ministerie van OCW over het NICAM is opgenomen aan welke voorschriften het NICAM dient te voldoen. Het NICAM dient bijvoorbeeld de minister in kennis te stellen over het vaststellen, wijzigen of intrekken van regelingen (zie artikel 4.3 van de Mediawet). Ook dient het NICAM het jaarverslag jaarlijks te delen voor 1 juni over het voorafgaande jaar met daarin informatie over aangesloten omroepinstellingen, de behandeling van klachten en verslagen van de Klachtencommissie en de Commissie van Beroep. Het NICAM kan zelf de beslissingen nemen en hoeft het ministerie van OCW enkel te informeren (in kennis te stellen). Het erkenningsbesluit is samen met de Mediawet het gestelde kader door het ministerie van OCW aan het NICAM.<sup>54</sup>
3. **Volgens het model van geconditioneerde zelfregulering zouden de rollen van het Commissariaat en het ministerie van OCW buiten deze kaders (normen en voorschriften) om bescheiden moeten zijn.** Met bescheidenheid bedoelen we dat het Commissariaat en het ministerie van OCW het NICAM zelf beslissingen moeten laten nemen. Intervenieren is enkel mogelijk binnen de kaders die ze hebben opgesteld. We zien dat het ministerie op een bescheiden manier invulling geeft aan haar rol. Er is afstemming en overleg met het NICAM maar het ministerie intervineert niet in het beleid of de activiteiten van het NICAM. Het lijkt erop dat het Commissariaat heeft gekozen voor toezicht op de inhoud in plaats van op het proces. De principes van metatoezicht staan immers tevoren vastgelegd in het Convenant, hetgeen past bij geconditioneerde zelfregulering. Met name met de afspraken in het Addendum lijkt het Commissariaat een beweging te maken naar een focus op de inhoud.

---

<sup>54</sup> Ministerie van OCW (2001). Erkenning als organisatie bedoeld in artikel 53 Mediawet. Staatscourant 6 februari 2001, nr. 26/ pag. 9.

## 4.7. Conclusies inrichting van het systeem

In deze paragraaf geven we onze conclusies over of het systeem optimaal is ingericht om het doel van bescherming van minderjarigen te bereiken. We beantwoorden de volgende onderzoeksvraag: *Is het systeem optimaal ingericht om het doel van bescherming van minderjarigen te bereiken?*

**We concluderen dat er een duidelijke driehoek is waarin beleid (het Rijk), uitvoering en controle (het NICAM) en (meta)toezicht (het Commissariaat) zijn belegd.** De basis van het systeem staat beschreven in artikel 4 van de Mediawet. Daar staat in opgenomen dat de minister (van OCW) een organisatie kan erkennen die voorziet in regelingen omtrent classificatie, het verspreiden van aanbod en het toezicht daarop. Het NICAM is als enige organisatie in Nederland erkend door het ministerie van OCW en verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen en het toezicht daarop. Het NICAM is dus uitvoerder en toezichthouder op de uitvoering door de audiovisuele media. Het Commissariaat voor de Media houdt metatoezicht op het NICAM. Dit is een aanvulling op het toezicht door het NICAM, wat kan worden gezien als een extra waarborg voor het beschermen van het publieke belang.

**Wij constateren dat er een goed toezichtstelsel is, waarbij door het NICAM toezicht wordt gehouden op de meest relevante aspecten en waarbij het Commissariaat op grond van de rapportage door het NICAM (en de Wetenschapscommissie) kan vaststellen in welke mate de bescherming van minderjarigen is geborgd.** Ten grondslag hieraan liggen de gezamenlijke afspraken die het NICAM en het Commissariaat hebben gemaakt in een convenant en in een addendum. Immers, er zijn diverse waarborgen getroffen op grond waarvan het Commissariaat via metatoezicht kan vaststellen of minderjarigen voldoende worden beschermd:

- a. Klachten worden aan het Commissariaat doorgestuurd en daarnaast wordt bezien hoe het totaal aantal klachten zich ontwikkelt. Bij een toename van meer dan 20%, wordt de Wetenschapscommissie gevraagd of de oorzaak een minder valide vragenlijst kan zijn.
- b. De Wetenschapscommissie dient (elke drie jaar) vast te stellen dat de vragenlijst valide is en dient jaarlijks te rapporteren over de doorontwikkeling van Kijkwijzer (vragenlijst en pictogrammen)).
- c. Het NICAM ziet erop toe dat codeurs jaarlijks worden gecertificeerd en dat codeurs die de test niet maken geen audiovisuele producties meer mogen classificeren.
- d. De betrouwbaarheid van de classificaties door de codeurs wordt tweejaarlijks gecontroleerd door middel van een aselechte steekproef van 180 titels.
- e. Jaarlijks wordt de classificatie vergeleken met de classificatie van dezelfde films in andere (relevante) landen. Als er afwijkingen zijn, gaat het NICAM onderzoeken waardoor deze zijn opgetreden.

**We zien dat de betrokkenheid van de sector is geborgd via het Algemeen Bestuur.** We constateren bij alle betrokkenen een sterke overeenstemming over het doel, namelijk het beschermen van minderjarigen tegen schadelijke mediacontent. Veel betrokkenen kennen elkaar goed en delen een verleden in de ontwikkeling van het systeem. Deze gemeenschappelijke cultuur is een bindend mechanisme dat de moeite waard is om te onderhouden. Het geeft prikkels om elkaar aan te blijven spreken en elkaar scherp te houden. In het Algemeen Bestuur zitten vertegenwoordigers van de publieke en commerciële omroepen, filmdistributeurs en bioscoopexploitanten, dvd-distributeurs, videotheken en detaillisten. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de sector om aan te sluiten bij het NICAM, namelijk via brancheorganisaties of een directe aansluiting. Partijen in de sector die niet willen aansluiten bij het NICAM vallen onder direct toezicht van het Commissariaat. Overigens is gekozen voor een onafhankelijk voorzitter die het Algemeen Bestuur voorziet en die geen commercieel belang heeft. Dit kan worden gezien als een extra voorziening die bijdraagt aan de borging van het publieke belang, namelijk de bescherming van minderjarigen, naast de commerciële belangen van de sectoren die in het bestuur vertegenwoordigd zijn.

### **Binnen het systeem zijn commissies ingericht om klachtafhandeling onafhankelijk te laten plaatsvinden.**

Iedereen die het oneens is met de classificatie van een audiovisuele productie kan een klacht indienen bij het NICAM. Het NICAM behandelt de klacht door te testen of de classificatie onjuist is. Ook is er een Klachtencommissie die klachten behandelt die niet door bemiddeling van het NICAM opgelost kunnen worden. Ook behandelt de Klachtencommissie grote overtredingen en recidive. Tot slot is er een Commissie van Beroep die het beroep behandelt van een (geheel of gedeeltelijk) door de Klachtencommissie in ongelijk gestelde partij. In zowel de klachtencommissie als de Commissie van Beroep zitten onafhankelijke leden die niet in dienst zijn in de audiovisuele branche of bij partijen die aangesloten zijn bij het NICAM. Ook hebben ze instrumenten tot hun beschikking om in te grijpen als zich situaties voordoen waarbij de bescherming van minderjarigen in het geding is gekomen. De Klachtencommissie kan verschillende sancties opleggen, namelijk (her)classificatie in combinatie met een waarschuwing, een boete, ontzegging van lidmaatschap of een publicatie van de uitspraak (*namings and shaming*).

**We zien betrokkenheid van zowel de maatschappij als van wetenschap bij het NICAM via de Adviesraad en de Wetenschapscommissie.** In de Adviesraad nemen professionals en belanghebbenden zoals ouders zitting. In de vergaderingen van de Adviesraad wordt een stem gegeven aan de opvattingen die er leven in de maatschappij rondom de bescherming van minderjarigen. De samenstelling van de Adviesraad is divers omdat veel verschillende partijen zijn aangehaakt, van ouders tot docenten en van wetenschappers tot mediaprofessionals. De Adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het Algemeen Bestuur. In de Wetenschapscommissie zitten alleen wetenschappers. Deze commissie dient te zorgen voor de wetenschappelijke borging van de classificatiesystematiek. Zij geeft gevraagd en ongevraagd onafhankelijk advies over het classificatiesysteem aan het Algemeen Bestuur van het NICAM.

Voor een optimale inrichting voor nu en de toekomst zien we een aantal vraagstukken:

- 1. De wijze waarop de besluitvorming over het classificatiesysteem is ingericht roept de vraag op in hoeverre de borging van het publieke belang en het commerciële belang in het classificatiesysteem voldoende in evenwicht zijn.** Ten einde het publieke belang te borgen (als tegenwicht voor de borging van het commerciële belang) is er een onafhankelijk voorzitter die het Algemeen Bestuur voorziet waarin de sector is vertegenwoordigd (het commerciële belang). Ook is er ten behoeve van de borging van het publieke belang een Wetenschapscommissie die de criteria voor de Kijkwijzer classificatie formuleert en de inhoudelijke kwaliteit van de classificatiesystematiek bewaakt. Dit gebeurt door middel van het geven van adviezen aan het Algemeen Bestuur over aanpassing van het classificatiesysteem. Echter, deze adviezen zijn niet bindend (het Algemeen Bestuur kan ze naast zich neer leggen) en de leden van de Wetenschapscommissie worden benoemd (en ontslagen) door het Algemeen Bestuur.
- 2. Het NICAM kent kwetsbaarheden door de omvang van de organisatie.** Het NICAM is een relatief kleine organisatie bestaande uit ongeveer 10 fte (inclusief PEGI) die verantwoordelijk is voor regelingen en toezicht voor een omvangrijke sector (omroepen, distributeurs, exploitanten). In het algemeen geldt voor kleine organisaties dat fluctuaties in de omvang van de werkzaamheden beperkt kunnen worden opgevangen. De kleine omvang van het NICAM betekent ook dat de organisatie kwetsbaar is in het geval van bijvoorbeeld (onverwachte) uitval of vertrek van medewerkers. Een ongelukkige samenloop van bijvoorbeeld vertrekkend personeel en personeel dat ziek is, kan een sterke wissel trekken op het functioneren van het NICAM. Het NICAM geeft aan waarborgen te hebben getroffen voor het mogelijk wegvallen van personeel (inclusief directie) door bijvoorbeeld procesbeschrijvingen te maken en back-ups te formaliseren.
- 3. Er is onduidelijkheid over de rolinvulling in de driehoek (NICAM, Commissariaat, ministerie van OCW), die deels wordt veroorzaakt doordat er bij partijen geen gedeeld beeld is over de vraag of het een systeem is van zelfregulering of coregulering.** Het is op zich niet onlogisch dat er geen gedeeld beeld is over de vraag wat het precies is (zelfregulering of coregulering of iets anders) want definities zijn niet altijd eenduidig (ook niet in de – wetenschappelijke - literatuur). Toch is het niet per sé nodig dat iedereen

dezelfde naam aan het systeem geeft, want belangrijker is dat de betrokkenen precies weten wat eenieders rol is (los van welke naam daar precies op wordt 'geplakt'). Bijvoorbeeld: wat is de rol van het NICAM in het geval het ministerie werkt aan nieuwe wet- en regelgeving? Wat is de rol van het ministerie als het NICAM werkt aan nieuw beleid? Wat is de rol van het Commissariaat ten aanzien van steekproefcontrole die het NICAM uitvoert? Kan het NICAM ongevraagd advies geven aan het Ministerie en wat is afgesproken daarover (op welk moment, reageert het ministerie hier openbaar op, et cetera). Op dat punt zijn er nog veel mogelijkheden om helderheid te scheppen. Aan ons als onderzoekers is gevraagd ons uit te spreken over hoe wij het systeem zouden noemen en duiden. Als we kijken naar de algemeen gebruikte materiële typologie van toezichtactiviteiten (normen stellen, informatie verzamelen, oordelen over informatie en interveniëren) dan merken we op dat het NICAM, het ministerie van OCW en het Commissariaat niet geheel onafhankelijk van elkaar opereren. Er is daarom wat ons betreft geen sprake van 'pure zelfregulering' maar van 'geconditioneerde zelfregulering' omdat het NICAM volledig verantwoordelijk is voor haar regelingen en toezicht, maar onder van tevoren vastgestelde condities. Er is sprake van een relatief autonome vorm van zelfregulering van de audiovisuele branche, uitgevoerd door het NICAM. De overheid stelt echter wel condities waarbinnen deze zelfregulering kan opereren. Zo zijn er normen vastgelegd in het convenant en addendum tussen het NICAM en het Commissariaat en zijn voorschriften verbonden aan de erkenning van het NICAM door het ministerie. **Volgens het model van geconditioneerde zelfregulering zouden de rollen van het Commissariaat en het ministerie van OCW buiten deze kaders (normen en voorschriften) om bescheiden moeten zijn.** Het NICAM is verantwoordelijk voor haar eigen regelingen en het toezicht maar onder van tevoren vastgestelde condities. We zien dat het ministerie op een bescheiden manier invulling geeft aan haar rol. Er is afstemming en overleg met het NICAM maar het ministerie intervenueert niet in het beleid of de activiteiten van het NICAM. Het NICAM houdt toezicht op het media-aanbod en het Commissariaat houdt metatoezicht. Het NICAM en het Commissariaat hebben dit geregeld in een convenant (2009) en in een amendement op dit convenant (2019). Het toezicht door het NICAM en het metatoezicht door het Commissariaat zouden communicerende vaten moeten zijn in de zin dat hoe intensiever en vertrouwenwekkender het toezicht door het NICAM is, hoe terughoudender het Commissariaat kan zijn bij het geven van uitvoering aan het metatoezicht.

- 4. Er is een ongelijk speelveld tussen partijen in de audiovisuele sector die vallen onder de Mediawet en nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten en *user generated platforms*.** Het NICAM beschermt minderjarigen tegen schadelijk audiovisueel materiaal. Aangeslotenen dienen zich bijvoorbeeld te houden aan criteria voor de classificatie en tijdstippen van verspreiding terwijl partijen zoals videoplatformdiensten en *user generated platforms* dat niet hoeven. Dit zorgt ervoor dat er verschillende regels gelden binnen de audiovisuele branche en is problematisch voor het NICAM omdat het succes grotendeels afhankelijk is van representatie en draagvlak in de sector. Wel moet opgemerkt worden dat door de implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn aanbieders van videoplatformdiensten verplicht worden om passende maatregelen te treffen om minderjarigen te beschermen tegen inhoud die hun lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling kan aantasten. Zij worden daarnaast verplicht passende maatregelen te treffen ter bescherming van het algemeen publiek tegen inhoud die aanzet tot geweld of waarvan de verspreiding een strafbaar feit is.

# 5. Aanbevelingen voor de toekomst

In de vorige hoofdstukken hebben we de conclusies met betrekking tot de opbrengsten van het Kijkwijzersysteem en de conclusies met betrekking tot de inrichting van de organisatie achter het Kijkwijzersysteem beschreven. In dit hoofdstuk formuleren we aanbevelingen voor de toekomst.

We zien een aantal stappen die in ieder geval gezet zouden moeten worden om het systeem gereed te maken voor de toekomst:

1. **We achten het van belang om aandacht te houden voor de borging van het publieke belang en dit door enkele kleine wijzigingen in het systeem sterker aan te zetten.** De onafhankelijke Wetenschapscommissie en de onafhankelijk voorzitter van het Algemeen Bestuur zien we als twee belangrijke sleutelfiguren voor de borging van het publieke belang, omdat het Algemeen Bestuur (het hoogste orgaan van NICAM) verder is bemand met leden die uit de audiovisuele media komen.
  - a. We pleiten voor het behouden van de rol van de onafhankelijk voorzitter van het Algemeen Bestuur. De onafhankelijk voorzitter heeft veel contact met het Bureau en speelt een belangrijke rol in de operationele praktijk. Met deze unieke positie kan de onafhankelijk voorzitter de verschillende dilemma's concreet op tafel krijgen.
  - b. Voor de positie van de Wetenschapscommissie bevelen we aan om die te versterken, door deze commissie, op verzoek van het Commissariaat, richting het Commissariaat te laten rapporteren over het al dan niet overnemen van de adviezen van de commissie door het Algemeen Bestuur. Hiermee wordt het risico beperkt dat het Algemeen Bestuur (op bijvoorbeeld commerciële gronden) de adviezen van de Wetenschapscommissie niet overneemt, en dat dit voor de buitenwereld niet transparant is. Door transparantie zal het NICAM-systeem nog meer gestimuleerd zijn het publieke belang niet te veronachtzamen in relatie tot het publieke belang. Daarnaast merken we op dat we het niet onlogisch vinden dat het Commissariaat zich, in het geval van vragen hierover, rechtstreeks wendt tot de Wetenschapscommissie.
  - c. Ten aanzien van de klachtrapportage door NICAM aan het Commissariaat bevelen we aan duidelijker te rapporteren over de vraag of sprake is van recidive (meermaals al dan niet bewust verkeerd classificeren door een aanbieder) en over de opvolging van de klachtbehandeling.
2. **We bevelen aan dat het Commissariaat, het ministerie van OCW en het NICAM op reguliere basis met elkaar in gesprek gaan en blijven over het systeem van de bescherming van minderjarigen en dat ze hun rollen naar elkaar expliciteren rondom een aantal basale onderwerpen (bijvoorbeeld hoe partijen met elkaar omgaan als OCW nieuw beleid maakt, en de vraag of partijen elkaar ongevraagde adviezen (in het openbaar) mogen geven, et cetera).** We weten dat spanningen inherent zijn aan publiek-private toezichtregimes en ook bij deze vorm van geconditioneerde zelfregulering. Waar de rol van de een ophoudt en die van de ander begint is niet altijd eenvoudig vast te stellen, en daarom is regelmatige interactie van belang en het goed afstemmen van verwachtingen. Bij de verandering van het medialandschap is deze 'stressbestendigheid' extra van belang. Een mechanisme om de stressbestendigheid te onderhouden of te versterken is dat de partijen in deze driehoek vaststellen wat hun rollen zijn en hoe daar invulling aan wordt gegeven.



- a. We stellen voor dat de drie partijen met elkaar werkafspraken maken over de volgende onderwerpen: communicatie, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, regulier overleg en wijzigingen in reglementen/statuten van het NICAM. Voor wat betreft de communicatie zou de basisafpraak moeten gelden dat partijen elkaar niet verrassen. Dit houdt in dat partijen de intentie hebben elkaar te informeren over zaken die voor de ander van belang kunnen zijn. Voor wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving houdt dit in dat het ministerie van OCW de partijen informeert over voorgenomen wijzigingen die van invloed zijn op het NICAM en aangeeft op welke wijze NICAM daarbij wel of niet worden betrokken. Voor het regulier overleg vinden we dat een jaarlijks gesprek tussen deze drie partijen op bestuurlijk en ambtelijk niveau een goed begin is. Als het gaat om wijzigingen in de reglementen/statuten van het NICAM dan is het Erkenningsbesluit de basis.
  - b. We bevelen aan dat het NICAM en het ministerie van OCW nog duidelijker met elkaar uitwisselen hoe de rolverdeling is. Bijvoorbeeld door stellingen te bespreken als: Het ministerie van OCW kan te allen tijde een mening geven of een standpunt uiten over de uitvoering door het NICAM of Kijkwijzer. Het NICAM kan zelf bepalen hoe ze omgaat met een mening of standpunt van het ministerie van OCW (dat niet vertaald is in wetgeving). De bevoegdheden van de drie partijen zijn volgens ons helder. Als partijen het niet met elkaar eens zijn, dan kunnen partijen vanuit hun bevoegdheden ingrijpen. Zo kan het ministerie wijzigingen aanbrengen in beleid en wetgeving en kan het Commissariaat in haar jaarlijkse rapportage uiting geven aan haar opvattingen. Er zijn verschillende vormen mogelijk om deze werkafspraken vast te leggen. Een Relatiestatuuut is één van die vormen.<sup>55</sup>
- 3. We stellen voor dat het ministerie van OCW samen met het NICAM gaat bekijken of het mogelijk is om het systeem van het NICAM ook te laten gebruiken door nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten.** De implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn probeert het ongelijke speelveld tussen partijen in de audiovisuele sector ongedaan te maken door te kiezen voor een alternatief instrument om minderjarigen te beschermen. Het ministerie van OCW stelt voor dat aanbieders van videoplatformdiensten een gedragscode opstellen waarin ze beschrijven welke passende maatregelen ze treffen. Het systeem van het NICAM is reeds platformafhankelijk ingericht en ook de reglementen en statuten geven de mogelijkheid om nieuwe partijen te laten aansluiten. Dit lijkt mogelijkheden te geven om het systeem van het NICAM ook te laten gelden voor nieuwe partijen zoals videoplatformdiensten. Gezien deze ontwikkeling lijkt er momentum voor het ministerie van OCW om meer actie te ondernemen ter ondersteuning van het NICAM om ook nieuwe partijen te laten aansluiten.
- 4. Om voldoende representatie en draagvlak in de branche te behouden doen we de suggestie om ook individuele organisaties de mogelijkheid te geven om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur, mits deze organisaties contact onderhouden met andere partijen die actief zijn in de branche en er geen brancheorganisatie is.** Op dit moment geven de statuten van het NICAM de mogelijkheid om een lid te benoemen die actief is in Nederland als *Video on Demand* organisatie en voor een 'kabelaar' maar de zetel wordt niet vervuld. Het NICAM kan actief op zoek gaan en partijen vragen om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur, waar mogelijk met steun van het ministerie van OCW.

<sup>55</sup> Wellicht dat het Relatiestatuuut tussen de Kansspelautoriteit en het Ministerie van VenJ inspiratie kan bieden. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-13342.html>.

# Bijlage 1. Gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartners
Ministerie van OCW	Inge Welbergen, Edgar Lammertse, Hieke van der Voort, Nezha Bouanani
Ministerie van JenV	Ivoline van Erpecum
Ministerie van VWS	Richella Kreuning
Commissariaat voor de Media	Renate de Boer, Edmund Lauf
Universiteit van Amsterdam	Patti Valkenburg
NLConnect	Mathieu Andriessen
NICAM - Directie	Tiffany van Stormbroek
NICAM - Bureau	Jopke Veenman, Martijn Huigsloot
NICAM - Algemeen Bestuur	Arjo Kramer - VCO Fiona Arens - NPO Martin de Wilde - NVER Anne de Jong - FDN en NVPI
NICAM - Voorzitter Algemeen Bestuur	Boris van der Ham
NICAM - Adviescommissie	Paul Verstraeten, Ed Tan, Henk Boeke, Jeroen Jansz
NICAM - Wetenschapscommissie	Hans Beentjes, Moniek Buijzen, Peter Nikken

# Bijlage 2. Overzicht literatuur

- Bórzal, T.A. en Risse, T. (2010). Governance without a state: Can It work?
- Commissie Jeugd, Geweld en Media (2005). Wijzer Kijken: Schadelijkheid geschiktheid en kennisbevordering bij het gebruik van audiovisuele producten door jeugdigen.
- Commissariaat voor de Media (2009). Convenant tussen het Commissariaat voor de Media en de Stichting Nederlands Instituut Classificatie Audiovisuele Media betreffende de uitvoering van en het toezicht op hoofdstuk 4 van de Mediawet 2008 en het metatoezicht.
- Commissariaat voor de Media (2016). Metatoezicht NICAM 2015.
- Commissariaat voor de Media (2017). Metatoezicht NICAM 2016.
- Commissariaat voor de Media (2017). Analyse inzake rapportage 'Interne kwaliteitsbewaking Kijkwijzer 2016' van NICAM.
- Commissariaat voor de Media (2018). Metatoezicht NICAM 2017.
- Commissariaat voor de Media (2019). Addendum op convenant NICAM.
- Commissariaat voor de Media (2019). Media Monitor.
- Commissariaat voor de Media (2019). Metatoezicht NICAM 2018.
- Dialogic (2019). Verheffing of verstoring? Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland.
- Dorbeck-Jung, B. (1993). Wettelijk geconditioneerde zelfregulering; symbolisch concept of instrument met gevolgen?
- Dutil, P. en Williams, J. (2017). Regulation governance in the digital era: A new research agenda.
- European Audiovisual Observatory (2019). Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe.
- GfK (2015). Ouders over Kijkwijzer.
- GfK (2017). Ouders met kinderen 3 t/m 15 jaar.
- Hood, C., Rothstein, H. en Baldwin, R. (2001). The Government of risk. Understanding Risk Regulation Regimes.
- Inspectieraad (2019). Reflecties op de staat van het toezicht.
- Kennisnet (2019). Monitor Jeugd en Media.
- Kijkwijzer (n.d.). Historische achtergrond – jaartallen.
- Ministerie van BZK (2005). Minder last meer effect kaderstellende visie op toekomst.
- Ministerie van JenV (2019). Antwoorden kamervragen over het bericht dat jonge kinderen worden blootgesteld aan gewelddadige beelden in gamehallen.
- Ministerie van OCW (2001). Erkenning als organisatie bedoeld in artikel 53 Mediawet. Staatscourant 6 februari 2001, nr. 26/ pag. 9.
- Ministerie van OCW (2004). Kamerbrief over Zelfregulering audiovisuele media (bescherming van jeugdigen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 326, nr. 2.
- Ministerie van OCW (2016). Toekenning subsidie 2016 aan NICAM.
- Ministerie van OCW (2017). Vaststelling verleende instellingbijdrage NICAM 2016.
- Ministerie van OCW (2017). Verlening instellingsbijdrage NICAM 2017.
- Ministerie van OCW (2018). Verlening projectsubsidie 2018 aan NICAM.
- Ministerie van OCW (2019). Brief aan NICAM: Voorgenomen wijziging reglementen Kijkwijzer
- Ministerie van OCW (2019). Co- en zelfregulering in de mediasector.
- Ministerie van OCW (2019). Kamerbrief stimuleringsmaatregel Nederlands cultureel audiovisueel aanbod.
- Ministerie van OCW (2019). Kamerbrief stand van zaken toezeggingen media vergaderjaar 2018-2019.

- Ministerie van OCW (2019). Ongecorrigeerd stenogram verslag OSV 16 (2019-2020).
- Ministerie van OCW (2019). Vaststelling subsidie activiteiten NICAM in het jaar 2017.
- Ministerie van OCW (2019). Vaststelling subsidie NICAM 2018.
- Ministerie van OCW (2019). Verlening projectsubsidie NICAM activiteiten 2019.
- NICAM (2004). Kijkwijzer 1.2: een verantwoording.
- NICAM (2014). Kijkwijzer reglementen.
- NICAM (2014). Sanctierichtlijn Klachtencommissie NICAM
- NICAM (2015). Begroting 2016.
- NICAM (2016). Begroting 2017.
- NICAM (2016). Jaarverslag Kijkwijzer 2015.
- NICAM (2017). Begroting en activiteitenoverzicht 2018.
- NICAM (2017). Brief inzake continuering van co regulering.
- NICAM (2017). Jaarverslag Kijkwijzer 2016.
- NICAM (2017). Verantwoording met verzoek om vaststelling subsidieaanvraag 2016 t.b.v. Kijkwijzer.
- NICAM (2018). Jaarverslag Kijkwijzer 2017.
- NICAM (2018). Verantwoording met verzoek om vaststelling subsidie Kijkwijzer 2017 met bestuursverslag 2017.
- NICAM (2019). Begroting en activiteitenoverzicht 2020.
- NICAM (2019). Brief betreft Kijkwijzer begroting en activiteitenoverzicht 2019.
- NICAM (2019). Brief betreft onderzoeksdossier 2016-2019.
- NICAM (2019). Jaarverslag 2018.
- NICAM (2019). Verzoek om vaststelling subsidie Kijkwijzer 2018 met bestuursverslag 2018.
- NICAM (2020). Reglementen 2020.
- NICAM (2020). Verantwoording Kijkwijzer 2020.
- NICAM (2020). Kijkwijzer 2020: Wat verandert er?
- NICAM (z.d.). Kijkwijzer reglement.
- NICAM (z.d.). Statuten 2019.
- PwC (2019). Commissariaat voor de Media: Wettelijke ZBO-evaluatie.
- SCP (2019). Media:Tijd 2018.
- Tweede Kamer (2019). Advies Afdeling Advisering Raad van State en nader rapport bij wijziging van de Mediawet 2008.
- Tweede Kamer (2019). Wijziging van de Mediawet 2008.
- Tweede Kamer (2019). Mediabegroting 2019.
- Tweede Kamer (2019). Mediabegroting 2020.
- Tweede Kamer (2019). Memorie van toelichting bij wijziging van de Mediawet 2008.
- Tweede Kamer (2019). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019.
- Tweede Kamer (2019). Voorstel van wet bij wijziging van de Mediawet 2008.
- Van der Heijden, J. (2009). Building Regulatory Enforcement Regimes: Comparative Analysis of Private Sector Involvement in the Enforcement of Public Building Regulations.
- Van der Voort, H. (2013). Naar een drie-eenheid van co-regulering: Over spanningen tussen drie toezichtregimes.
- WODC (2008). Horen, zien en verkrijgen: Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden.
- WRR (2013). Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.

Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP