

Zelfregulering in de media?

THIJS JANSEN

In de discussies over 'Samen Nederland veilig maken' komt keer op keer de verantwoordelijkheid van de audiovisuele media aan de orde. Kinderen en jongeren moeten via de bioscoop, televisie, video, computerspelletjes en Internet niet zomaar in aanraking kunnen komen met redeloos geweld en pornografie. Dit wordt door politici, ouders en wetenschappers inmiddels breed onderschreven. Het uitdijende audiovisuele aanbod maakt regulering echter ingewikkeld. In Nederland kennen we de Nederlandse Filmkeuring die in opdracht van de overheid een groot deel van de bioscoopfilms aan leeftijds-grenzen bindt. Daarnaast bestond tot voor kort de Raad van Toezicht Videovoorlichting: deze had het voortouw bij de morele zelfregulering van de videobranche met de zegen van de overheid. Er bestond echter de behoefte om te komen tot uniforme afspraken voor de gehele audiovisuele branche. In de afgelopen drie jaar is daarom gewerkt aan de oprichting van het Nederlands Instituut Codering Audiovisuele Middelen (het NICAM). De methodiek van zelfregulering die zich in de videobranche ontwikkeld heeft, wordt uitgebreid tot de gehele audiovisuele branche. De publieke en commerciële omroepen doen hieraan ook mee. Het NICAM zal zich naar verwachting in oktober aan het publiek presenteren. De overheid trekt zich terug en laat de verantwoorde-lijkheid aan de audiovisuele branche. Naar verwachting wordt de Nederlandse Filmkeuring afgeschaft. Een publieke discussie over de voor- of nadelen van morele zelfregulering door de branche is er eigenlijk nauwelijks geweest. Is een dergelijk groot vertrouwen in de branche wel gerechtvaardigd? Kan zij zich de zelfbeperkingen opleggen die vanuit het algemeen belang ten behoeve van veiligheidsontwikkeling noodzakelijk zijn? Om deze discussie te stimuleren in dit artikel de twee verschillende kanten van de medaille.

Verhagen: Zelfregulering zal goed werken

R. A. C. Verhagen was in de afgelopen jaren lid van de Raad van Toezicht Videovoorlichting. Hij is nu namens de videobranche bestuurslid van het NICAM

Verhagen: "Aan het einde van de tachtiger jaren bestond de videobranche uit twee verenigingen: de NVDO van de detailhandel en de NVPI van de videoleve-ranciers. Deze zagen in dat ze samen iets moesten doen om de consument voor

te lichten. Er was voor de bioscopen immers filmkeuring. Met minister Brinkman is toen een *gentleman's agreement* gesloten: de overheid zou zich er niet mee bemoeien als de brancheverenigingen in de videowereld zelf de video's gingen voorzien van een leeftijdsadvies. Toen is het onderscheid ingesteld van video's voor alle leeftijden, voor 12 jaar en voor 16 jaar. Om op de naleving van de overeenkomst toe te zien werd een Raad van Toezicht ingesteld. Hierin hadden onder andere zitting: ik als voorzitter van de vereniging van detailhandels, vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en WVC/VWS. De Raad werd voorgezeten door Wim Koole. In de periode van minister d'Ancona werd het convenant opnieuw ondertekend: alle partijen waren er tevreden over. Langzamerhand werd de kring van betrokken bedrijven uitgebreid: de koopvideo kwam in de winkels: bij warenhuizen als Blokker, bij benzinstations, grammofoonplatenwinkels. Maar er kwamen ook andere audiovisuele middelen als Nintendo. De opzet bleef dat jongeren en ouders door middel van leeftijdsaanwijzingen gewaarschuwd werden voor porno en geweld.

Stok achter de deur

Tijdens het eerste paarse kabinet - onder staatssecretaris Terpstra - waren er incidenten. Een daarvan hing samen met de beruchte video *Faces of Death*. De leeftijdsaanwijzing was 16 maar de pers onthulde dat deze ook meegegeven werd aan jongeren van 15 jaar. Dit werd breed uitgemeten. Toen barstte de kritiek los op deze vorm van zelfregulering: de slager kon toch ook niet zijn eigen vlees keuren. Ik werd bij staatssecretaris Terpstra op het matje geroepen en er kwamen Kamervragen. Ik heb in die discussie benadrukt dat regels ook in het verkeer door sommigen worden geschonden. Wij hebben het rumoer rondom het incident echter heel serieus genomen en als blijkt daarvan de sancties bij overtreding aangescherpt. In 1997 werd een nieuw convenant getekend waarin de mogelijkheid van boetes, berispingen en uitsluiting van levering werd opgenomen. Er ligt een behoorlijke druk op de branches om de zelfregulering goed aan te pakken. Als het namelijk niet lukt zal de overheid ingrijpen en dan is men nog verder van huis. Er is dus wel een stok achter de deur. De sancties/beperkingen die de overheid zal opleggen zullen altijd zwaarder zijn, dus kunnen we het maar beter onderling regelen. Ik heb mijn achterban keer op keer in ledenvergaderingen op hun verantwoordelijkheid gewezen en benadrukt dat door het systeem van zelfregulering tot nu toe voorkomen is dat volwassenen-video's - zoals in Duitsland - in een aparte ruimte moeten worden aangeboden. Staatssecretaris Terpstra is ook te gast geweest op een grote ledenvergadering om hierover van gedachten te wisselen.

✂ Verhagen: Er zijn natuurlijk altijd rotte peren, maar de zelfregulering gaat redelijk goed.

Videobranche van goede wil

In de loop der jaren kwamen er zoveel nieuwe audiovisuele middelen bij waarop de regeling van zelfregulering eigenlijk ook van toepassing zou moeten zijn dat de Raad van Toezicht langzamerhand uitgroeide tot een Audiovisueel Overleg. Met name werd het van belang geacht ook de omroepen binnen te halen: de publieke en de commerciële. Vooral de laatste waren moeilijk binnen te halen: hiervoor waren zware sessies nodig van 8 uur 's ochtends tot 10 uur 's avonds. Daarbij speelt een rol dat de commerciëlen toch vooral gericht zijn op de aandeelhouders. Kijkcijfers staan voorop en het is toch zo dat dat doel de middelen heiligt. Hun deelname aan het NICAM kan - hoop ik - een maatschappelijke discussie op gang brengen over het vroeg uitzenden van *reality tv* als bijvoorbeeld de Jerry Springer-show. De omroepen waren tot nu toe aan de wet gebonden om films voor 16 jaar en ouder na 22.00 uur uit te zenden. Dit werd gecontroleerd door het Commissariaat van de Media. De overheid wilde echter zelfregulering stimuleren. Zo is het NICAM er gekomen. Een deel van het bestuur van de oude Raad van Toezicht is weer terug te vinden in het Bestuur van het NICAM, waaronder ikzelf. Kenmerkend voor zelfregulering is dat de overheid zich terugtrekt. Wel draagt zij bij aan de financiering van het NICAM : de ministeries van Justitie, BIZA en VWS betalen mee.

Er is een onafhankelijke klachtencommissie en een commissie die boetes en sancties oplegt. Een grote verandering is dat het Commissariaat niet meer controleert of films voor 16 jaar en ouder na 22.00 uur worden uitgezonden. Dat is de verantwoordelijkheid van de omroep zelf. Deze kan de beslissing nemen om een dergelijke film tussen de middag uit te zenden, maar dan voor eigen risico. Het ter verantwoording roepen gebeurt achteraf en wordt afhankelijk gesteld van klachten en van nog nader in het Bestuur te maken afspraken.

Ik ben ervan overtuigd dat het zal werken zoals het ook in mijn eigen branche gewerkt heeft. Illustratief is hoe ik onlangs heb verhinderd dat de video *Bands from tv* op de markt kwam. Hierin werden echte dodelijke ongelukken vertoond, zoals iemand die met *bungeejumpen* omkomt of iemand die tegen een trein aanloopt. Toen ik hoorde dat iemand deze video in circulatie wilde brengen ben ik in de auto gestapt en heb ik persoonlijk ingegrepen. Ik heb de betreffende persoon erop gewezen dat ik de bij mijn vereniging aangesloten detailhandels het dringende advies zou geven deze video niet in het assortiment op te nemen. Dat heeft gewerkt.

Ik hoop op een attitudeverandering. De videobranche heeft laten zien dat ze van goede wil is. Er zijn natuurlijk altijd rotte peren, maar het gaat toch redelijk goed. Videotheken stonden in het begin slecht bekend, nu zijn het toch winkels waar je gewoon met je kinderen naar binnen kan. Ik hoop dat het meedoen aan het NICAM op de commerciëlen een beschavende invloed zal hebben: dat het

excessieve geweld en de seks echt teruggedrongen zullen worden naar de late uurtjes. In het NICAM zijn al afspraken gemaakt over de maximumboetes. De hoogte ervan verschilt per branche: wanneer een videotheek bijvoorbeeld een pornovideo meegeeft aan jongetjes onder de 16 dan is de boete daarop maximaal 5000 gulden; wanneer een omroep zich aan iets dergelijks schuldig maakt door een dergelijke film uit te zenden op een tijd dat kinderen de televisie aan kunnen zetten dan is de boete - omdat de schade potentieel veel groter is - maximaal 50.000 gulden.

Natuurlijk blijft het mogelijk dat kleine kinderen ook laat kijken of dat laat uitgezonden films worden opgenomen en dan toch nog door minderjarigen worden bekeken. Bij alle partijen zou zoveel verantwoordelijkheid moeten worden opgewekt dat zij zich de vraag stellen of zij dat soort films überhaupt wel moeten uitzenden. Het verschil tussen omroep en videotheek is dat een videotheekhouder kan zien aan wie hij de video meegeeft. Bovendien worden ouders door de verhuurder op hun verantwoordelijkheid gewezen: laat de video niet slingeren en huur geen 16-plusfilms voor jongeren onder de 16. Ook worden er folders uitgedeeld die uitleggen wat de leeftijds aanduidingen betekenen. Je maakt je zo aanspreekbaar. Volstrekt duidelijk moet zijn waar men met de klachten terecht kan. Het NICAM zal een dergelijke bewustwordingscampagne ook gaan voeren. Met het potje dat uit boetes wordt opgebouwd zal het NICAM aan promotionele activiteiten doen: kijkers voorlichten dat zij klachten kunnen indienen.”

Crans: Zelfregulering betekent hier: alles uit handen geven aan het bedrijfsleven

De heer C.C.N. Crans is Secretaris-directeur van de Nederlandse Filmkeuring te Den Haag.

Crans: “De zelfregulering heeft in de afgelopen 13 jaar in de videobranche niet goed gewerkt. Deze branche heeft zich schoksgewijs aangepast. Toen in de pers (Haarlems Dagblad) op een bepaald moment bleek dat kinderen van 12 jaar films die niet geschikt waren voor hun leeftijd -zonder enige restricties -mee naar huis konden krijgen is de zelfregulering wat strikter geworden. Maar het blijft zo dat de zakelijke marketing belangrijker is dan de classificatienorm. Een bekend voorbeeld is de film *C'est arrivé près de chez vous*. Hierin wordt een seriemoordenaar gevolgd door een cameragroepje. In de openingsscene wordt een vrouw gewurgd. In heel Europa is deze film geclassificeerd voor 18 jaar en ouder. Door de videobranche wordt deze film aangeduid als 'komedie'! De film *Independence Day* die wat ons betreft voor 12 jaar en ouder is wordt voor alle leeftijden geschikt geacht en er wordt een kwart miljoen gulden besteed aan de pro-

motie ervan. Een ander voorbeeld: de film *Barbwire* - door ons voor 16 jaar en ouder geclassificeerd -, wordt voor 12 jaar en ouder geschikt geacht. Of de film *Rush Hour* die door de filmkeuring tot twee keer toe als 16 jaar en ouder bestempeld is krijgt van de videobranche de aanduiding 12 jaar en ouder en het genre-etiket 'aktiekomedie'. Het moge duidelijk zijn dat de classificatie in de markt een heel andere - aan de marktbehoeften aangepaste - invulling krijgt.

Bij de films die op televisie worden uitgezonden is iets dergelijks aan de orde. Een paar jaar geleden heeft het Commissariaat van de Media aan de Filmkeuring gevraagd met de eigen classificatie eens te bekijken of uitgezonden films op het juiste tijdstip zijn uitgezonden. Het resultaat is vastgelegd in een lijvig rapport 'De omroepen gekeurd' (bron: Commissariaat van de Media). De uitkomsten waren schrikbarend. In de Wet op de Filmvertoning uit 1977 is de regeling vastgelegd dat distributeurs het recht hebben om een film niet aan de filmkeuring aan te bieden, maar dat deze dan wel automatisch geclassificeerd wordt voor 16 jaar en ouder. Het is zo dat de laatste jaren de meeste films - 85% van het aanbod - aan de filmkeuring wordt aangeboden. Er is een klein circuit van filmhuisfilms waarvoor dat niet geldt, die voor een belangrijk deel de overgebleven 15% vormt. De regeling uit 1977, vastgelegd in de Wet op de Filmvertoning, is niet afdwingbaar, een typisch voorbeeld van het optimisme uit de jaren '60. De Filmkeuring heeft enkele jaren geleden van de publieke omroep de vraag voorgelegd gekregen de NFK-expertise ter beschikking te stellen om niet eerder aangeboden films alsnog te classificeren. Dat is echter door de staatssecretarissen Nuis en Terpstra verboden.

Geruststellende plussen en dramatische minnen

Wat betreft het gedrag van de commerciële omroepen zijn er veel geruststellende plussen en dramatische minnen te melden. Dit jaar krijgt RTL een paar dikke minnen. In 1998 zond men *Clockwork Orange* uit om 20.25 uur en classificeerde men deze voor 12 jaar. In Engeland en Zweden staat deze film nationaal op de index. De regisseur Stanley Kubrick heeft uitzending van de film zelf verboden. In 1999 was de score nog veel negatiever. Weer om 20.25 uur zond men de al eerder genoemde film *C'est arrivé près de chez vous* uit. Of de film *Mad Dog and Glory* met Robert de Niro (om 20.55 uur uitgezonden), een gewelddadige film die RTL classificeerde voor alle leeftijden. Of de film *The vanishing Son* op zaterdagmiddag rond half twee uitgezonden, een film met uiterst gewelddadige beelden. Deze wordt dan bestempeld door RTL als een TV-movie en daardoor valt deze buiten het circuit van de filmkeuring. Het ernstigste voorbeeld is uitzending van de film *Turtle Beach* tussen de middag om half een zonder enige waarschuwing. Dit is een gewelddadige film met een enorme slachtpartij op het strand (lokatie:

Vietnam). Na uitzending hiervan zijn ouders de – overigens bepaald niet laagdrempelige - filmkeuring gaan bellen. RTL zegt in reactie hierop dat een dergelijk ongelukje kan gebeuren als je een paar 1000 films per jaar uitzendt. De andere commerciële omroepen vertonen een wat genuanceerder beeld: RTL 4 en 5 springen er extreem negatief uit.

De zelfregulering in Nederland heeft vaak niet meer om het lijf dan: alles uit handen geven aan het bedrijfsleven. Dat is geen gelukkige keuze. Ook vergelijkenderwijze in Europa is dat een keuze die nergens gemaakt is. In de Europese regelgeving is sprake van ‘*protection of minors and human dignity*’. Overal heeft de overheid de vinger aan de pols gehouden. In Nederland zet men een pot geld op tafel en vervolgens wordt de regulering overgelaten aan marktpartijen. Hetzelfde speelt zich nu af bij de oprichting van het NICAM. Men gaat uit van het adagium: er zit toch een knop aan de tv. Het punt is dat het dan al te laat is. De kwalitatieve aspecten van de samenleving worden overgeleverd aan het bedrijfsleven. De Filmkeuring is van mening dat de politiek er zich mee moet blijven bemoeien.

Nieuwe blauwdruk

De filmkeuring heeft jaren geleden al een nieuwe blauwdruk gemaakt voor een bijstelling van het systeem die zij ook noodzakelijk acht. Gezien de steeds maar groeiende hoeveelheid audiovisuele producten moet er inderdaad iets veranderen. Dat is ook in andere landen als Engeland en Duitsland gebeurd. Maar in Nederland gaat men in één keer van het systeem van de Filmkeuring naar een systeem dat geheel het tegenovergestelde is: de branches bepalen alles gewoon zelf.

De Filmkeuring heeft ook aan tafel gezeten bij de gesprekken die moesten leiden tot het NICAM. Zij heeft bijna anderhalf jaar mogen meepraten en heeft ook concrete tastbare voorstellen gedaan, maar deze zijn geheel van tafel geschoven. In het Business-plan is er niks meer van terug te vinden: er is gekozen voor het marktsysteem. Het Bestuur van het NICAM zal uitsluitend uit vertegenwoordigers van de branches bestaan. De staatssecretaris heeft geen benoemingsrecht inzake bestuursleden. In Nederland is een werkelijk fundamentele discussie over hoe ver zelfregulering moet gaan en wat we er precies mee bedoelen, niet goed van de grond gekomen. De verregaande wijze van zelfregulering waarvoor de politiek kiest is uniek in Europa.

De vergelijking met het buitenland leert dat men daar ook zelfregulering kent maar dan wel met garanties als onafhankelijk toezicht en monitoring door een derde partij. In Duitsland is door de commerciële zenders vijf jaar geleden een *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* ingesteld. Dat hield in dat alle producten door

✂️ **Crans: De zelfregulering in Nederland heeft vaak niet meer om het lijf dan alles uit handen geven aan het bedrijfsleven. Dat is geen gelukkige keuze.**

een onafhankelijke instantie geclassificeerd zijn en dat men zich heeft verplicht zich daaraan te houden. De zenders hebben dit instituut ook zelf bekostigd - dit in tegenstelling tot het NICAM - zonder aan de onafhankelijkheid afbreuk te doen. Dit werkt al vijf jaar lang heel goed. Ik ben zelf lid van het Curatorium/Raad van Toezicht in Berlijn

In Engeland is de branche al vanaf de jaren vijftig bezig met zelfregulering. Ook daar is onafhankelijkheid gegarandeerd en zijn de criteria uniform.

De Filmkeuring had geadviseerd dat zij werd omgebouwd tot een classificatie-agentschap voor films in openbare vertoning. Dan zou denkbaar zijn dat het NICAM zich zou richten op televisie en de nieuwe media zoals Internet en computerspelletjes. Men heeft er echter jammer genoeg voor gekozen om het oude instituut en de bestaande expertise vooralsnog aan de kant te schuiven.

Inmiddels zijn drie jaar verloren: de start van het NICAM is iedere keer weer opnieuw uitgesteld en er wordt in het openbaar tot nog toe weinig van vernomen'.

Thijs Jansen is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Noten

- 1 Met dank aan dr. W.J. Koole, tot voor kort voorzitter ad interim van het NICAM en mevr. mr. D. Moussafiris, medewerker van de afdeling Juridische Zaken van de NOS en vanaf 1997 namens de publieke omroep betrokken geweest bij de oprichting van het NICAM.