

Historische achtergrond

1.1 1896-1926: totstandkoming van de Bioscoopwet

1896-1913: in 1896 wordt de eerste film in Nederland vertoond. Films mogen zich al snel verheugen in een grote publieke belangstelling. De filmvertoning evolueert van reizende kermisattractie tot vast bioscooptheater.

1914-1918: met de forse toename van het aantal bioscoopbezoekers (+10% tot +20% per jaar) groeit de bezorgdheid over de negatieve invloed van (commerciële) films op jongeren. Veel gemeenten besluiten tot eigen preventief toezicht, wat een lokale verscheidenheid oplevert die de winstgevende exploitatie van films bemoeilijkt. De filmexploitanten pleiten voor een landelijke keuring.

1919-1920: een commissie onder leiding van advocaat-generaal R.B. Ledebouer moet adviseren over maatregelen "ter bestrijding van het zedelijk en maatschappelijk gevaar aan bioscoopvoorstellingen verbonden". Ze komt in 1920 tot de conclusie dat de invloed van films essentieel verschilt van die van andere media, zoals bijvoorbeeld het toneel. Het kwaad schuilt niet in het medium zelf, maar in het peil van de vertoonde films. Producenten spelen in op de sensatiezucht en vooral jongeren zijn daar vatbaar voor. De jeugd pleegt tal van misdrijven die als het ware van films zijn afgekeken, zegt de commissie, die voorstelt een algemene landelijke filmkeuring in te stellen.

1921-1923: de confessionele partijen verwelkomen het advies van de commissie-Ledebouer, dat naadloos past in hun zedelijkheidsoffensief. Maar de sociale en liberale partijen willen niet verder gaan dan het beschermen van jongeren. Door dit verschil van mening en door onenigheid over de uitvoering van de keuring (door de overheid of door de gemeente; door deskundigen of door de zuilen; een bioscoopverbod voor alle jongeren of een verbod voor specifieke films) sneuvelt in 1923 de eerste poging wettelijk overheidstoezicht te regelen.

1924-1926: de tweede poging slaagt wel. De Bioscoopwet van 1926 voorziet in de instelling van een Centrale Filmkeuring. De 60 leden van de staatscommissie zijn een afspiegeling van godsdienstige en levensbeschouwelijke zuilen. Gemeenten kunnen daarnaast een eigen keuring instellen.

1.2 1927-1977: totstandkoming van de Wet op de filmvertoningen

1927-1929: van het lokale recht een filmkeuring in te stellen, maken vooral de gemeenten verenigd in de Katholieke Film Centrale (1929) gebruik. De gereformeerden verwerpen bioscoopbezoek uit principiële motieven. Socialisten beschouwen films als opium voor het volk. Alleen de liberalen hebben weinig moeite met het prikkelende vermaak.

1930-1939: door toenemende internationale spanning groeit de bezorgdheid van de regering over de besloten filmvoorstellingen, die niet onder de Bioscoopwet vallen. Gevreesd wordt dat met name de voorstellingen van de NSB en de Communistische Partij de neutraliteit van ons land in gevaar brengen. De regering is vooral gevoelig voor klachten van Duitsland over "vijandige films". Het wetsvoorstel om besloten voorstellingen te beperken tot twintig personen wordt vanwege de Duitse inval niet door het parlement in behandeling genomen.

1940-1945: de bezetter modelleert de Filmkeuring naar nationaal-socialistische snit. Behalve het verbieden van bepaalde films moet ze films met een 'opvoedend' karakter aanprijzen.

1946-1950: na de oorlog overheerst de mening dat gedurende de bezettingsjaren het moreel besef ernstig is aangetast, zoals blijkt uit het recordaantal echtscheidingen in 1946, de sterke toename van het voor- en buitenechtelijk geslachtsverkeer en van het aantal onwettige kinderen. In datzelfde jaar trekt de bioscoop een record van 88 miljoen bezoekers. Opnieuw wordt een direct verband gelegd tussen bioscoopbezoek en onzedelijk gedrag. Een commissie onder leiding van hoogleraar filosofie F. Sassen wordt in 1946 gevraagd te adviseren over de invoering van een positief keuringscriterium. Maar de commissie wil niet verder gaan dan het voorstel om goede films te subsidiëren. Ook andere voorstellen van de commissie – verbod op bioscoopbezoek voor jongeren onder 14 jaar, afschaffing van de gemeentelijke keuring – krijgen geen bijval. De regering dient eigen voorstellen in voor de wijziging van de Bioscoopwet. In 1948 gaat het om de beperking van besloten voorstellingen tot 25 personen. Hiermee wil de regering paal en perk stellen aan de vertoning van Russische films, die na de inval in Tsjecho-Slowakije en de erop volgende anticommunistische reacties beschouwd worden als een "vorm van gezagsondermijning". In 1949 gaat het om een uitbreiding van de gemeentelijke keuring met het recht om in films te knippen, een bevoegdheid die tot dan toe voorbehouden is aan de Centrale Filmkeuring. Beide wetsontwerpen leiden schipbreuk in de Tweede Kamer.

1951-1961: de vierde poging tot wijziging van de Bioscoopwet is gericht op inperking van de lokale bevoegdheid om vergunningen van bioscoopexploitanten tussentijds te wijzigen. Het voorstel strandt in 1961 op een amendement van PvdA en VVD om de gemeentelijke keuring af te schaffen.

1962-1969: de geest van de jaren zestig botst met het instituut van de Centrale Filmkeuring en de gemeentelijke nakeuring. Weer wordt een commissie ingesteld. De Adviescommissie Filmkeuring onder leiding van burgemeester H. Witte stelt in 1969 voor de gemeentelijke nakeuring en de censuur op films voor volwassenen af te schaffen. Het verbieden van films zou alleen nog mogelijk moeten zijn via het Openbaar Ministerie op basis van artikel 240 WvSr en op last van de burgemeester via de artikelen 219 en 221 van de Gemeentewet, als de film in strijd is met de openbare orde of zedelijkheid. In het kabinet stuit dit advies op grote bezwaren van minister Polak van Justitie. Na afschaffing van de filmkeuring komt het OM immers voor de "vrijwel onmogelijke taak" te staan aanstootgevende films op basis van artikel 240 WvSr te vervolgen. Dankzij het filter van de Centrale Filmkeuring, die jaarlijks 15 tot 20 van de circa 500 films verbiedt, is tot dan toe nooit een beroep gedaan op dit wetsartikel. Zijn tweede bezwaar luidt dat artikel 240 WvSr gericht is op pornografie, in 1886 ingevoerd om een ongewilde confrontatie van burgers met porno te voorkomen en in 1911 aangescherpt waardoor ook het verstrekken van pornografie aan jongeren strafbaar is. Artikel 240 WvSr biedt geen mogelijkheid op te treden tegen films met een "sadistische of geweldsbevorderende inslag" en juist die worden thans veel schadelijker geacht dan de erotische films.

1970-1976: om de patstelling in de ministerraad te doorbreken wordt in 1970 een commissie onder leiding van raadsheer J. Peters ingesteld die de zedelijkheidswetgeving zal bestuderen en daarbij ook 240 WvSr in relatie tot de filmkeuring zal betrekken. Datzelfde jaar adviseert deze commissie een vrijwillige filmkeuring in te stellen, waarbij de bioscopen ontraden wordt bepaalde films te vertonen. Wie dat advies in de wind slaat, loopt het risico strafrechtelijk vervolgd te worden. Niet-ontraden films zijn op voorhand van strafvervolgning gevrijwaard. In lijn met dit advies dient de regering in 1970 een wetsvoorstel voor vrijwillige filmkeuring in, waarin ze bovendien belooft niet-ontraden films te vrijwaren van gemeentelijk ingrijpen. Daar staat tegenover dat films zowel ontraden kunnen worden wanneer ze aanstootgevend zijn voor de eerbaarheid (artikel 240 WvSr), als wanneer ze "op stuitende wijze en zonder redelijk doel gewelddadigheden of gruwelen" vertonen. Daags erna komen de PvdA en D66 met een initiatiefwetsvoorstel dat op hoofdlijnen overeenkomt met het advies van de commissie-Witte. Nieuw is hun voorstel artikel 221 van de Gemeentewet te schrappen, dat de burgemeester het recht geeft films op inhoudelijke gronden te verbieden. Voor jongeren tot 14 jaar blijft een filmkeuring bestaan. In het politieke debat trekt het initiatiefwetsvoorstel uiteindelijk aan het langste eind, zij het dat op één punt een wijziging wordt aangebracht: via een amendement van Wiegel wordt de grens voor jeugdfilmkeuringen verhoogd naar 16 jaar. En om te voorkomen dat 15-jarigen niet naar films mogen die alleen schadelijk zijn voor de allerjongsten, wordt een tweede keuringsgrens van 12 jaar voorgesteld.

1977: nog even sputtert het kabinet tegen. Tijdens het debat over het initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer zegt Van Agt "weinig animo" te hebben "prioritaire aandacht te geven aan het slopen van strafrechtelijke belemmeringen voor de handel in wansmakelijke blaadjes en voor het houden van mensontluisterende voorstellingen". Het is nog maar de vraag of hij het wetsvoorstel samen met de ministers van CRM en BiZa zal contrasigneren, want hij weigert een relatie te leggen met artikel 240 WvSr. Binnenskamers broeden Van Agt en de procureurs-generaal op een vorm van vrijwillige filmkeuring en het OM kondigt aan op basis van artikel 240 WvSr een actief vervolgingsbeleid te gaan voeren tegen de vertoning van pornografische films. Het is een waarschuwing aan het adres van de bioscoopexploitanten, die vooruitlopend op de afschaffing van de filmkeuring ongekeurde pornografische films vertonen. De Nederlandse Bioscoop Bond neemt de uitdaging aan en lokt met de vertoning van de pornofilm Deep Throat een proefproces uit. De rechtbank oordeelt aanvankelijk dat de film aanstotelijk is voor de eerbaarheid, maar dit vonnis wordt in hoger beroep en in cassatie vernietigd. Volgens de Hoge Raad is bij vertoning in een bioscoop geen sprake van onverhoedse confrontatie en zolang de film niet voor minderjarigen toegankelijk is, blijft vertoning ervan buiten het bereik van artikel 240 WvSr. Van Agt ziet de bui al hangen, want bij publicatie in het *Staatsblad* prijkt zijn handtekening onder de initiatiefwet.

1.3 1978-2006: totstandkoming en eerste schreden van de co-regulering

1978-1979: tegelijk met de opheffing van de Centrale Filmkeuring wordt de jeugdfilmkeuring in het leven geroepen: de Nederlandse Filmkeuring. De 20 tot 40 leden vormen qua leeftijd, beroep, sekse, religie en wereldbeschouwing een afspiegeling van de samenleving. De leden, die in groepjes van drie tot vijf personen moeten bepalen of een film schadelijk is voor jongeren beneden de 12 of 16 jaar, worden geacht vooral te kijken naar de aanwezigheid van agressie en geweld in films en niet zozeer naar erotische aspecten. Het aanvankelijk optimisme om objectieve keuringscriteria vast te kunnen stellen mondt al snel uit in de constatering dat schadelijkheid niet objectief meetbaar is.

1980-1984: de Nederlandse Filmkeuring experimenteert vanaf 1980 met verschillende genres voor de indeling van films. Er worden 25 genres onderscheiden (muziekfilm, actiefilm enz.). Enkele jaren later wordt een nieuwe indeling bedacht naar thema, genre, geschiktheid (familie-, volwassenen- of kinderfilm) en schadelijkheid, maar door haar gecompliceerdheid raakt de indeling snel in onbruik.

1985-1987: de wijziging van de zedelijkheidswetgeving, waartoe de commissie-Peters (later Melai) in 1970 ingesteld is, wordt in 1985 doorgevoerd. Artikel 240a WvSr doet zijn intrede, waarmee kan worden opgetreden tegen het verstrekken, aanbieden of vertonen aan jongeren beneden de 16 jaar van afbeeldingen of voorwerpen waarvan de vertoning voor hen *schadelijk* wordt geacht. De Raad van State meent dat het criterium schadelijkheid “te onbepaald is om in een artikel van het Wetboek van Strafrecht te worden gebruikt”. In de praktijk van de Nederlandse Filmkeuring blijken geweld en wreedheid de belangrijkste schadelijkheidscriteria met respectievelijk ruim 80% en 60% van de gekeurde films tot 12 jaar en bijna 20% en 40% voor de films tot 16 jaar. De overige categorieën voor films die ter keuring worden aangeboden en dus niet automatisch de leeftijdsaanduiding 16 jaar krijgen, zijn angst, moraliteit en een restcategorie met fantasie, realisme, discriminatie, drugs, seksualiteit en imitatie.

1988-1989: de autoriteit van de Nederlandse Filmkeuring is tanende. Voor de naleving van de Wet op de filmvertoningen zijn alleen de bioscoopexploitanten verantwoordelijk, maar de controle op naleving door het OM heeft lage prioriteit. De omroepen laten zich weinig gelegen liggen aan de bepalingen in de Omroepwet dat films die ongeschikt zijn voor jongeren onder de 12 en 16 jaar niet vóór 20.00 uur respectievelijk 21.00 uur uitgezonden worden. Intussen onttrekt ook de opmars van de videoverhuur zich aan de filmkeuring; in 1988 start een experiment waarbij ze zélf de films mag classificeren. De Nederlandse Filmkeuring ziet de bescherming van de jeugd in de knel komen.

1990-1996: nieuwe media doen hun invloed gelden met de opmars van de video, personal computer en in haar kielzog de computerspellen, internet en mobiele telefonie. Tevens neemt de hoeveelheid geweldscènes in mediaproducten toe. Na diverse geruchtmakende incidenten groeit de bezorgdheid over de mogelijk schadelijke invloed van geweld in de media.

1997-2001: 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. Het voorstel impliceert intrekking van de Wet op de filmvertoningen en aanscherping van artikel 240a WvSr. In 1998 beveelt de Raad van Europa de lidstaten aan om een systeem van zelfregulering voor de classificatie van mediaproducten te stimuleren. Nederland geeft hieraan in 1999 gehoor met de eendrachtige oprichting door VWS, OCW en Justitie van het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (Nicom). In samenwerking met een team van wetenschappers ontwikkelt het Nicam in 2000 een nieuw classificatiesysteem, dat op 21 februari 2001 officieel zijn intrede doet na de intrekking van de Wet op de filmvertoningen en de wijziging van de Mediawet. Datzelfde jaar wordt in Europees verband het initiatief genomen voor de classificatie van computerspellen, die twee jaar later onder de naam Pan European Game Information (PEGI) geïntroduceerd zal worden.

2002-2004: twee jaar na de start van het Nicam laat VWS het systeem van zelfregulering evalueren. Daaruit blijkt dat ouders weliswaar op de hoogte zijn van de Kijkwijzer, maar er te weinig gebruik van maken (een op de drie). De branche neemt de classificatie serieus, maar het daarop afgestemde verkoop- en uitleengedrag varieert sterk. Ook het Commissariaat voor de Media komt eind 2002 met een evaluatie: de aansluiting van omroepen bij het Nicam loopt voorspoedig en het aantal klachten bij het Commissariaat is na de komst van het Nicam drastisch afgenomen. Door de val van het kabinet-Balkenende verschuift de kabinetsreactie op de evaluatie naar het najaar van 2003. Bespreking in de Kamer vindt begin 2004 plaats, gelardeerd door veel kritische geluiden in de pers over “de slager die zijn eigen vlees keurt” en classificatie op basis van schadelijkheid die niet strookt met geschiktheid voor jongeren boven de geclassificeerde leeftijd.

2005-2006: er rijst verschil van mening over de interpretatie van artikel 240a WvSr en in de branche gaan stemmen op om de classificatie 16 jaar net als 6 en 12 jaar tot adviesleeftijd te maken. In de pers wordt de gebrekkige naleving van de leeftijdsclassificaties in de video- en dvd-sector en bij de verkoop van computerspellen aan de kaak gesteld. Nicam pleit voor verplichte aansluiting van de video- en dvd-sector, waar – in tegenstelling tot de televisie- en bioscoopsector – de aansluitgraad te wensen overlaat. Het ongevraagde advies *Mediawijsheid* van de Raad voor Cultuur verschijnt medio 2005. Eind 2005 brengt de commissie Jeugd, Media en Geweld in opdracht van het ministerie van OC&W zijn langverwachte advies uit in het rapport ‘Wijzer Kijken’. De commissie is ingesteld door de staatssecretarissen Van der Laan (OC&W) en Ross- Van Dorp (VWS) als reactie op de kritiek die wordt geuit in sommige media en in de Tweede Kamer op het functioneren van NICAM en de Kijkwijzer. Zij verzoeken daarom een commissie van deskundigen een advies uit te brengen over het thema jeugd, geweld en media. De commissie constateert in navolging van een eerdere evaluatie door het Kabinet dat het NICAM haar werk goed doet en als organisatie een goede basis biedt voor regulering en toezicht in de sector. Zij concludeert ook dat de bereikte goede kwaliteit alleen gehandhaafd kan worden als het NICAM op een aantal punten wordt versterkt. Om dat te bereiken, komt de commissie

onder meer met het voorstel om een geschiktheidsadvies toe te voegen aan de Kijkwijzer, aandacht te besteden aan recente ontwikkelingen in de muziekclipcultuur en een extra leeftijds categorie van 9 jaar te introduceren.

2006-heden: Uit een onderzoek van Intomart, uitgevoerd in opdracht van het NICAM blijkt dat ouders inmiddels vaker gebruik maken van het Kijkwijzer advies. Negen van de tien ouders gebruiken tegenwoordig Kijkwijzer, ruim 40 procent doet dit zelfs vaak of regelmatig. Ouders met jonge kinderen (3 tot 8 jaar) maken vaker gebruik van Kijkwijzer dan ouders met oudere kinderen (9 tot 15 jaar). Ook het vertrouwen in Kijkwijzer is gegroeid. In 2006 vindt 93 procent van de ouders de adviezen betrouwbaar, in 2004 was dat 83 procent. Slechts 2 procent van de ouders vindt Kijkwijzer onbetrouwbaar. De meerderheid van de ouders is het altijd of vaak eens met Kijkwijzer.

Bijna de gehele DVD-markt is inmiddels aangesloten bij het NICAM en past Kijkwijzer toe. Een belangrijke stap is gezet door de aansluiting van DVD-distributeur Best Buys Interactive BV uit Putten. Daarmee hebben nu in totaal 22 onafhankelijke DVD-distributeurs met het NICAM bindende afspraken gemaakt over het gebruik van Kijkwijzer, en bestrijkt het NICAM 95% van de Nederlandse DVD-markt.