

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum	Onderwerp		
30 juni 2022	NICAM metatoezicht 2021		
	Ons kenmerk	Contactpersonen	Doorkiesnummer
	900622 / 909217		

Geachte mevrouw Uslu,

Ieder jaar rapporteert het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) aan het Commissariaat voor de Media over het functioneren van Kijkwijzer. Het Commissariaat beoordeelt deze rapportage in het kader van het hem opgedragen meta-toezicht en brengt hierover verslag uit aan, thans, de Staatssecretaris Cultuur en Media.

Deze brief bevat de bevindingen van het Commissariaat naar aanleiding van de door het NICAM opgestelde rapportage *Kijkwijzer Interne Kwaliteitsbewaking 2021*. Een exemplaar van deze rapportage treft u aan als bijlage.

Metatoezicht

Media-instellingen waarop de Mediawet 2008 van toepassing is, moeten zich aansluiten bij het NICAM en hun audiovisuele media-aanbod classificeren met behulp van het Kijkwijzer-instrument. Dit laatste doen zij door de inhoud van hun media-aanbod te beoordelen aan de hand van een vragenlijst. Op basis van de uitkomst van de vragenlijst voorzien zij hun media-aanbod van een pictogram met een leeftijdsadvies en maximaal drie pictogrammen die duidelijk maken welke elementen aan het leeftijdsadvies ten grondslag liggen. Daarbij kan het gaan om geweld, angst, seks, discriminatie, grof taalgebruik en roken, alcohol en drugs. Als media-instellingen zich niet aansluiten bij het NICAM, mogen zij geen media-aanbod verspreiden dat mogelijk schadelijk is voor personen jonger dan 16 jaar (art. 4.1, eerste lid, Mediawet 2008). Afgezien van media-instellingen die onder het toepassingsbereik van de Mediawet 2008 vallen, wordt Kijkwijzer ook toegepast door andere organisaties die audiovisuele producten verspreiden, zoals bioscopen, filmdistributeurs en entertainment-retailers.

Het Commissariaat is belast met het uitoefenen van metatoezicht op de kwaliteit van het classificatie-instrument (Kijkwijzer) als zodanig en de juiste toepassing hiervan in de praktijk. Met het oog hierop brengt het NICAM na afloop van ieder kalenderjaar verslag uit aan het Commissariaat over de inspanningen die het verricht om de algehele kwaliteit van het Kijkwijzerinstrument op peil te houden en te bewaken. Het Commissariaat toetst deze gegevens vervolgens om te bepalen of deze inspanningen daadwerkelijk leiden tot de gewenste bescherming van minderjarigen.

Het metatoezicht wordt uitgeoefend op basis van afspraken die het NICAM en het Commissariaat hebben vastgelegd in een convenant. Het huidige convenant is in 2021 tot stand gekomen en wordt nu, ten aanzien van de rapportage over 2021, voor het eerst toegepast. Op grond van het convenant rapporteert het NICAM over acht verschillende factoren die, tezamen genomen, een goed beeld geven van het functioneren van het Kijkwijzerinstrument. Het Commissariaat toetst deze rapportage marginaal. Dat wil zeggen dat het Commissariaat geen zelfstandig onderzoek doet, maar afgaande op de door het NICAM verstrekte gegevens beoordeelt of de wijze waarop het NICAM uitvoering geeft aan de kwaliteitsbewaking deugdelijk voorkomt, of het NICAM adequate maatregelen neemt als daartoe aanleiding bestaat en, ten slotte, of de informatievoorziening en verantwoording van het NICAM over deze en andere relevante zaken volledig en begrijpelijk zijn. Daarbij staat het Commissariaat vrij het NICAM te vragen een nadere toelichting te geven en de gegevens uit de rapportage te voorzien van een eigen duiding.

Algemeen oordeel

Het belang van de inspanningen die het NICAM verricht vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking is evident. Kijkwijzer biedt ouders en jeugdigen een doeltreffend middel voor een geïnformeerde en veilige kijkervaring en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van het Nederlandse (en deels ook het internationale) mediagebruik. Deze rol kan Kijkwijzer alleen op duurzame wijze blijven vervullen als de kwaliteit – en daarmee de effectiviteit – van het instrument hoog en consistent is. Dat vergt niet alleen een systeem met een dynamisch karakter waardoor kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, maar ook inzicht in veranderende behoeften en opvattingen van kijkers, wetenschappelijke expertise, kennis van relevante technologische ontwikkelingen en daadkracht aan de zijde van het NICAM. De rapportage laat zien dat deze elementen bij NICAM aanwezig zijn en op de juiste manier worden ingezet om Kijkwijzer bij de tijd en relevant te houden.

Het Commissariaat heeft vastgesteld dat het NICAM ten aanzien van de rapportage over 2021 op correcte wijze uitvoering heeft gegeven aan het convenant. Alle onderdelen waarover moet worden gerapporteerd, komen in de rapportage aan bod en zijn voorzien van een adequate en begrijpelijke onderbouwing. Voor zover de verstrekte informatie vragen oproep of het Commissariaat behoefte had aan aanvullende informatie, hebben wij het NICAM gevraagd om een toelichting, die het NICAM naar tevredenheid heeft gegeven. Al met al is duidelijk dat de kwaliteit en effectiviteit van het Kijkwijzerinstrument hoog op de agenda van het NICAM staan en op verschillende manieren worden gecontroleerd en gewaarborgd. Hiermee wordt een deugdelijk functioneren van Kijkwijzer verzekerd.

Beoordeling factoren convenant

Op grond van het convenant dient het NICAM te rapporteren over acht verschillende factoren, die gezamenlijk een peilstok vormen waarmee kan worden gemeten of de bescherming van minderjarigen in voldoende mate wordt gerealiseerd. Vier van deze factoren hebben betrekking op het functioneren van het systeem als zodanig en stellen ons in staat te beoordelen of het Kijkwijzerinstrument op basis van juiste inzichten en criteria, rekening houdend met de stand van de wetenschap en de behoeften en opvattingen van het publiek, leidt tot correcte en relevante classificaties. De andere vier factoren maken inzichtelijk of de bij het NICAM aangesloten partijen het systeem op de correcte wijze gebruiken, de daaraan verbonden regels naleven en zodoende de doelstellingen van het systeem weten te realiseren.

De factoren zijn:

- I. Instrument
 - a. Validiteit van het Kijkwijzer-vragenformulier (aan de hand waarvan de classificaties worden bepaald)
 - b. Aansluiting van Kijkwijzer (vragenlijsten en pictogrammen) bij het veranderende mediagebruik en andere relevante veranderingen in de maatschappij
 - c. Tevredenheid van de eindgebruikers over het classificatiesysteem
 - d. Mate waarin classificaties van films in andere landen verschillen en de mate waarin die verschillen kunnen worden verklaard

- II. Uitvoering en toepassing
 - a. Classificaties mogen alleen worden uitgevoerd door codeurs die succesvol een codeustraining hebben doorlopen
 - b. Betrouwbaarheid van eindclassificaties
 - c. Aantal (gegronde) klachten per jaar
 - d. Inzet van handhavingsinterventies bij gegronde klachten

I.a Validiteit vragenformulier

Iedere drie jaar beoordeelt de wetenschapscommissie van het NICAM of het vragenformulier, aan de hand waarvan media-aanbod wordt geassocieerd, vanuit wetenschappelijk oogpunt nog voldoende valide is. Een dergelijke beoordeling vindt in 2023 opnieuw plaats en maakt daarom geen onderdeel uit van de rapportage over 2021.

Voor de wetenschapscommissie van het NICAM stond het toenemende internationale karakter van Kijkwijzer centraal. Wat dit precies betekent, blijkt echter niet uit het rapport, zodat het Commissariaat het NICAM op dit punt om een toelichting heeft gevraagd. Hierop heeft het NICAM laten weten dat in 2021 de technische basis voor een internationaal systeem is gelegd, zodat het systeem op basis van één vragenlijst meerdere classificaties kan genereren die rekening houden met nationale gevoeligheden. Hiermee kan het NICAM tegemoetkomen aan de wens van internationale spelers die in Nederland zijn gevestigd en buitenlandse organisaties die beschikken over een Kijkwijzerlicentie. De vragenlijst als zodanig is niet aangepast.

Daarnaast maakt de rapportage melding van de evaluatie van discriminatie als afzonderlijke categorie van Kijkwijzer. Tussentijdse resultaten van deze evaluatie bevestigen dat het verschijnsel discriminatie schadelijk kan zijn voor minderjarigen en terecht onderdeel vormt van de beoordelingssystematiek. De evaluatie heeft eveneens aan het licht gebracht dat het instrument op het gebied van discriminatie nog verder kan winnen aan inclusiviteit en sensitiviteit. Het NICAM zegt hiervan werk te zullen maken nadat het definitieve evaluatieverslag in 2022 is opgeleverd. Het Commissariaat juicht dit toe en gaat ervan uit dat de rapportage over 2022 meer specifieke informatie over dit onderwerp zal bevatten.

Tot slot viel het het Commissariaat op dat het NICAM in de rapportage over 2020 stelde dat het een onderzoeksvraag had uitgezet om na te gaan of het classificatieproces efficiënter kan worden gemaakt. Een mogelijke innovatie hierbij zou de inzet van kunstmatige intelligentie en automatische inhoudsanalyses zijn, eventueel gekoppeld aan automatische inhoudsanalyse. Dit zou in 2021 verder vorm krijgen. In de recente rapportage valt hierover echter niets terug te lezen. Gevraagd naar een toelichting hierop, heeft het NICAM laten weten in het kader van de in 2020 uitgezette onderzoeksvraag te hebben gesproken met zowel universiteiten als marktpartijen. Een van de belangrijke conclusies van deze gesprekken is dat het voor het trainen van de systemen die tot een automatische analyse van de content komen, noodzakelijk is te beschikken over geclassificeerde content. Hiertoe zouden aangesloten mediapartijen hun content digitaal moeten aanleveren en uploaden naar een NICAM-server. De concurrentie- en auteursrecht kwesties die hierbij speelden vormden echter een obstakel voor de uitvoering van het onderzoek en leidden ertoe dat het onderzoek is geparkeerd. Het Commissariaat hoopt dat dit niet betekent dat het onderzoek naar het gebruik van nieuwe technieken op de lange baan is geschoven. Deze technieken hebben veel potentie en zullen met de voortgaande technologische ontwikkeling alleen maar aan belang winnen. Het Commissariaat zou het daarom toejuichen als het NICAM zich blijft inspannen om de gebruiksmogelijkheden van nieuwe technieken te verkennen, zodat het NICAM deze op termijn wellicht in de praktijk kan brengen.

1.b Aansluiting Kijkwijzer bij veranderend mediagebruik

Classificatie van media-aanbod vindt plaats aan de hand van het doorlopen van vragenlijsten. Het NICAM hanteert verschillende vragenlijsten voor verschillende productietypen, zodat de classificaties goed aansluiten bij vorm en inhoud van de verschillende content. Er worden drie productietypen onderscheiden: algemene mediacontent (films, televisieprogramma's), muziekclips en online video's.

De mate waarin vragenlijsten en pictogrammen aansluiten bij veranderend mediagebruik en andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen wordt tweejaarlijks beoordeeld door de wetenschapscommissie. De volgende beoordeling zal plaatsvinden in 2022 en maakt daarom geen onderdeel uit van de rapportage. Wel beschrijft het NICAM een aantal tussentijdse ontwikkelingen die in 2021 hebben plaatsgevonden. Zo is roken (tabaksgebruik) als onderdeel van de alcohol- en drugscategorie toegevoegd aan Kijkwijzer. Daarnaast zijn de specifieke vragenlijsten voor muziekclips en online video's in 2021 verder ontwikkeld, wat heeft geleid tot enkele aanpassingen.

Uit het rapport maakt het Commissariaat op dat de ontwikkeling van de vragenlijsten de noodzakelijke aandacht van het NICAM krijgt. Dit is essentieel, omdat een effectieve bescherming van jeugdigen vraagt om een dynamische benadering waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met veranderingen in vorm en inhoud van media-aanbod, maar ook met nieuwe wetenschappelijke inzichten en veranderende maatschappelijke normen. De ontwikkeling van een systeem dat specifiek is gericht op het classificeren van YouTube-content vormt een goed voorbeeld van deze dynamische benadering. Dit systeem zal in de toekomst alleen maar aan belang winnen, nu video-uploaders die aan bepaalde voorwaarden voldoen vanaf 1 juli 2022 onder toezicht van het Commissariaat komen te staan. Als na een eerste beoordeling door het NICAM blijkt dat een uploader mogelijk schadelijke content verspreidt, zal hij zijn content moeten classificeren aan de hand van de bestaande systematiek. Kijkwijzer Online kan hierbij goede diensten bewijzen.

Tot slot wordt opgemerkt dat het Commissariaat naar aanleiding van de rapportage over 2020 had geconstateerd dat onderzoek had aangetoond dat jongeren eerder geneigd zijn hun eigen mediagebruik te reguleren als waarschuwingen meer specifieke informatie bevatten over de mogelijk schadelijke elementen die in content voorkomen. Naar aanleiding hiervan gaf het Commissariaat te kennen dat het zinvol leek als NICAM zou onderzoeken hoe dit inzicht kan worden betrokken bij de ontwikkeling van Kijkwijzer. De rapportage over 2021 bevat echter geen informatie hierover, zodat het Commissariaat het NICAM om een toelichting op dit punt heeft gevraagd. Daarop heeft het NICAM verklaard dat in 2021 bij producties op de website een gebruikswijzer is geplaatst, die informatie geeft over de reden waarom een productie een bepaald leeftijds- en inhoudspictogram heeft gekregen, en wat het effect van de inhoud kan zijn op (jonge) kinderen. Hierdoor worden ouders én kinderen voorzien van meer uitgebreide informatie, zodat zij beter in staat zijn goede mediakeuzes te maken en de verantwoordelijkheid voor die keuze bewust kunnen nemen.

I.c Tevredenheid eindgebruikers

In 2021 is geen publieksonderzoek uitgevoerd. Dit onderdeel maakt daarom geen onderdeel uit van de rapportage en blijft hier onbesproken.

I.d Internationale vergelijking

Jaarlijks vergelijkt het NICAM de classificaties die enkele tientallen bioscoopfilms in vijf andere Europese landen hebben gekregen met de eigen classificaties van deze films. De landen die in de vergelijking worden betrokken zijn Duitsland, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Denemarken en Zweden. NICAM baseert zich daarbij op gegevens gepubliceerd in het Duitse mediatijdschrift *TV Diskurs*.

Als gevolg van de coronapandemie zijn in 2021 de classificaties van 12 bioscoopfilms vergeleken, terwijl normaal gesproken 48 titels in de vergelijking worden betrokken. De vergelijking toont aan dat de classificaties grotendeels overeenkomen. Dit geeft een goede indicatie van het effectief functioneren van het Kijkwijzersysteem, maar daarbij moet worden aangetekend dat deze vergelijking slechts beperkte betekenis heeft. Buitenlandse classificatiesystemen hanteren in sommige gevallen een andere methode, doordat zij ook elementen als context en geschiktheid meewegen, terwijl deze in het Kijkwijzerinstrument

geen plaats hebben. Bovendien is de vergelijking beperkt tot een twaalfstal bioscooptitels en daardoor zeer beperkt in omvang. Dit heeft invloed op de representativiteit van de resultaten van de vergelijking, zodat hieraan slechts een betrekkelijk belang kan worden toegekend.

II.a Codeurs

Classificaties worden uitgevoerd door codeurs die daartoe een opleiding volgen bij het NICAM. Jaarlijks worden de codeurs bijgeschoold en wordt hun vakbekwaamheid getoetst middels een codeurstest. Deze toets moet met goed gevolg worden afgelegd, willen de codeurs hun certificering behouden.

De rapportage vermeldt dat in 2021 77% van de codeurs die deelnamen aan de test scoorden volgens de norm. 23% kwam tot een classificatie die strenger was dan de norm. Van deze groep hebben vier personen een herexamen moeten afleggen, omdat hun score aanmerkelijk afweek van de norm of omdat zij een belangrijk element hadden gemist. Uiteindelijk hebben zij het herexamen met goed gevolg afgelegd.

De jaarlijkse bijscholing en test vormen naar het oordeel van het Commissariaat een goede manier om de deskundigheid van de codeurs op peil te houden en de kwaliteit van hun classificaties te waarborgen. Het NICAM toetst dit op adequate wijze.

II.b Betrouwbaarheid eindclassificaties

Iedere twee jaar onderzoekt het NICAM de betrouwbaarheid van eindclassificaties aan de hand van een steekproef. Een volledig onderzoek zal in de rapportage over 2022 worden gegeven. Over 2021 is een tussentijds overzicht opgenomen. De tussentijdse evaluatie is gebaseerd op een steekproef van beperkte omvang. Zo zijn 25 televisieprogramma's, 22 bioscoopfilms en 25 producties op VOD-platforms gecontroleerd. Deze selectieomvang is niet gelijk aan de verdeling van classificaties over de verschillende media. Van het totale aantal classificaties (11.857) had 51% (6.055) betrekking op televisie, 22% (2.651) op film/dvd en 27% (3.151) op VOD. Wellicht dat dit aanleiding vormt meer te differentiëren in de omvang van de steekproef naar gelang het mediatype, maar dit is in de eerste plaats aan het NICAM.

Opvallend is dat de betrouwbaarheid van classificaties een vrij consistent beeld vertoont. Verreweg de meeste classificaties zijn juist. Afwijkingen vallen vaker te verklaren doordat programma's of films (nog) niet zijn geclassificeerd dan doordat deze inhoudelijk onjuist zijn geclassificeerd. Ook ten aanzien van het uitzendtijdstip van televisieprogramma's, de beoordeling en het uitzendtijdstip van televisiepromo's en de weergave van pictogrammen in televisiepromo's heeft het NICAM bij deze tussentijdse evaluatie weinig fouten geconstateerd. Hetzelfde geldt voor de weergave van pictogrammen in omroepbladen en online filmagenda's. Het Commissariaat ziet hierin een duidelijke aanwijzing dat het Kijkwijzerinstrument op de juiste manier wordt toegepast en de kwaliteitsbewaking ten aanzien van het functioneren van codeurs gedegen is.

Het Commissariaat viel verder op dat het NICAM meerdere adviezen aan Netflix (aangeslotene bij het NICAM) heeft gegeven tot aanpassing van classificaties. Twee van deze

adviezen heeft Netflix niet (volledig) opgevolgd. Daarbij ging het in één geval om een advies dat strenger was dan de door Netflix gehanteerde classificatie. Dat riep bij het Commissariaat de vraag op of het NICAM maatregelen neemt als een aangeslotene een advies niet opvolgt. In welke zin verschillen dergelijke adviezen van de uitkomsten van bemiddelings- en klachtprocedures waarbij aanbieders wel worden gedwongen de adviezen of oordelen over te nemen? Op deze vragen antwoordde het NICAM dat er inderdaad een verschil in sanctionering bestaat tussen de steekproefsgewijze kwaliteitscontrole en de behandeling van klachten. Waar het aanpassen van een classificatie bij een steekproef een advies is (dat bijna altijd wordt opgevolgd), is opvolging bij een uitspraak of bemiddeling reglementair verplicht. Het NICAM rapporteert daarom aan het Commissariaat wanneer een aanpassing naar aanleiding van een advies niet wordt opgevolgd. Mocht worden geklaagd over een productie ten aanzien waarvan een advies niet is opgevolgd, dan is het bovendien zo dat dit ter kennis wordt gebracht van de klachtencommissie die deze omstandigheid meeweegt bij het bepalen van de sanctie.

II.c Aantal klachten

De onafhankelijke klachtencommissie van het NICAM rapporteert jaarlijks over het totale aantal ontvangen klachten en het aantal klachten dat gegrond is verklaard. Iedereen kan een klacht indienen door gebruikmaking van een formulier op de website van het NICAM.

In 2021 ontving het NICAM in totaal 233 klachten. Ten aanzien van 203 van deze klachten was naar het oordeel van het NICAM geen sprake van een overtreding van de Kijkwijzerregels. In 22 klachtgevallen heeft het NICAM met succes bemiddeld, wat inhoudt dat de aanbieder de classificatie op verzoek van het NICAM heeft aangepast. In vijf gevallen werd de klacht voorgelegd aan de klachtencommissie. Dat heeft in drie zaken geleid tot oplegging van een boete, in één geval tot een waarschuwing en in één geval werd de klacht ongegrond verklaard.

Naar het oordeel van het Commissariaat werkt het klachtsysteem van NICAM naar behoren. Het stelt het NICAM in staat uitleg te geven over de functie van Kijkwijzer en heeft tegelijkertijd, zoals het NICAM terecht opmerkt, een signaalfunctie. Als bepaalde opvattingen in de samenleving structureel doorklinken in de klachten, kan dat aanleiding zijn na te gaan of het systeem in voldoende mate hieraan tegemoetkomt.

II.d Inzet handhavingsinterventies

In geval van een klacht kan het NICAM hetzij bemiddelen met het doel de classificatie aan te laten passen of het uitzendtijdstip te laten veranderen, hetzij de klacht voorleggen aan de klachtencommissie. Uit de rapportage volgt dat de klachtencommissie in 2021 vijf klachten heeft behandeld. In vier gevallen werd de klacht gegrond verklaard. Daarbij is driemaal een boete opgelegd en herclassificatie bevolen en is eenmaal een waarschuwing opgelegd. In een geval is de klacht ongegrond verklaard.

Het Commissariaat heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij dit onderdeel, maar merkt op dat het hoofdstuk van de rapportage niet ingaat op de bemiddelingspogingen van het NICAM en de resultaten hiervan. Dat gebeurt wel bij de bespreking van Factor 7 (II.c), maar zou

systematisch gezien meer op zijn plaats zijn bij factor 8. Het Commissariaat heeft het NICAM van deze zienswijze op de hoogte gebracht.

Uit hoofdstuk 7, gelezen in samenhang met bijlage 4, blijkt dat het NICAM 22 keer met succes heeft bemiddeld, wat betekent dat de aanbieder de classificatie of het uitzendtijdstip heeft aangepast. Ten aanzien van de door de klachtencommissie opgelegde sancties, had het Commissariaat graag vernomen of deze ook door de desbetreffende aangeslotenen zijn nageleefd. Met andere woorden zijn de boetes betaald en de herclassificaties uitgevoerd? Het Commissariaat heeft NICAM daarom in overweging gegeven in volgende rapportages eveneens informatie te verschaffen over de naleving van sancties.

Tot slot

De rapportage van het NICAM maakt duidelijk dat het Kijkwijzerinstrument een effectief middel vormt om (ouders van) jeugdige kijkers te waarschuwen voor mogelijk schadelijke content. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de inspanningen die het NICAM verricht om de kwaliteit van het instrument te waarborgen. Dat neemt niet weg dat zich steeds nieuwe uitdagingen voordoen. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voltrekken zich in hoog tempo en confronteren het NICAM met situaties waarbij een groot beroep wordt gedaan op het aanpassingsvermogen van het Kijkwijzerinstrument. Het Commissariaat volgt deze ontwikkelingen met belangstelling in de wetenschap dat het beheer en de permanente doorontwikkeling van Kijkwijzer bij NICAM in goede handen zijn.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Renate Eringa-Wensing
Voorzitter