

Publiekprivate bestrijding van kinderporno op internet

Een oplossingsrichting

Utrecht, 6 maart 2009

GJ146/007a.rapportage verkenning

Inhoud

1 Inleiding 3

- 1.1 Aanleiding 3
- 1.2 Beleidscontext 4
- 1.3 Onderzoeksvraag 5
- 1.4 Onderzoekaanpak 5
- 1.5 Leeswijzer 6

2 Conclusies interviews 7

- 2.1 Algemene conclusies 7
- 2.2 Bouwstenen voor een gedeeld referentiekader 7
- 2.3 Bouwstenen voor een nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel 9

3 Referentiekader publiekprivate samenwerking 14

- 3.1 Visie op publiekprivate samenwerking 14
- 3.2 Uitwerking referentiekader 15
- 3.3 Groeipad 16

4 Een nieuw samenwerkingsmodel 18

- 4.1 Voorstel samenwerkingsmodel 18
- 4.2 Autoriteit Bestrijding Kinderporno 18
- 4.3 Landelijk Overleg Kindveilig Internet 22

5 Het blacklisting-proces 24

- 5.1 Voorwaarden 24
- 5.2 Procesbeschrijving 24
- 5.3 Overdracht KLPD-blacklist 27
- 5.4 Overdracht meldingsfunctie Meldpunt Kinderporno 27
- 5.5 Klachtenprocedure 28
- 5.6 Controleerbaarheid en transparantie 29

6 Vervolgstappen 31

- 6.1 Vervolgstep 1: Consultatie nieuw samenwerkingsmodel 31
- 6.2 Vervolgstep 2: Constituerend beraad 31
- 6.3 Vervolgstep 3a: Kwartiermakersfase Autoriteit Bestrijding Kinderporno 31
- 6.4 Vervolgstep 3b: Opstart Landelijk Overleg Kindveilig Internet 32

Bijlage 1: Overzicht interviews 33

Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde literatuur 34

Bijlage 3: OM-classificatie kinderpornografie 35

Bijlage 4: Beoordelings- en opsporingsproces KLPD 36

Bijlage 5: Processchema Meldpunt Kinderporno 37

Bijlage 6: Organogram Internet Watch Foundation 38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De bestrijding van kinderporno op internet is een onderwerp dat reeds jaren en in toenemende mate in de belangstelling staat. Dat geldt ook voor parlementair Den Haag, waar vele debatten aan het onderwerp zijn gewijd. Op 17 mei 2006 is tijdens één van deze debatten een motie aangenomen van de Kamerleden Van der Staaij en Rouvoet (nr. 30 300 VI, 160), waarin wordt geconstateerd dat er 'verschillende technische mogelijkheden bestaan om nationaal IP-adressen, websites, chatrooms, nieuwsgroepen en virtuele domeinen met kinderpornografisch materiaal te blokkeren, te filteren of af te sluiten'. De motie roept de regering daarom op 'de verdere uitbouw en toepassing van de technische mogelijkheden tot het blokkeren, filteren of afsluiten van kinderpornografisch materiaal op internet en andere media te bevorderen en de Kamer daarover nader te berichten'.

Onderzoek WODC

Deze motie heeft geleid tot een onderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van justitie is uitgevoerd. Het onderzoeksrapport 'Filteren van kinderporno op internet. Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland' is in mei 2008 gepubliceerd.

De belangrijke conclusies uit het rapport zijn onder meer:

- dat de juridische grondslag voor het blokkeren van websites op grond van een zwarte lijst, zoals die door het KLPD wordt bijgehouden, ontbreekt omdat het KLPD niet beschikt over de bevoegdheid om websites te (laten) filteren of blokkeren
- dat het uitbouwen van filtermogelijkheden zinvol is, met name in een model van zelfregulering, waarbij providers, netwerkbeheerders en particuliere gebruikers een eigen verantwoordelijkheid oppakken
- dat filtertechnieken niet perfect zijn en *overblocking* leidt tot het afsluiten van content die niet strafbaar is. Dit is onwenselijk omdat hiermee de vrijheid van meningsuiting, zoals verankerd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wordt geschaad
- dat het om die reden noodzakelijk is bij de toepassing van filtertechnieken te kiezen voor een transparant filtersysteem dat bovendien regelmatig wordt geactualiseerd.

In het rapport worden vier mogelijke scenario's beschreven voor verdere ontwikkeling van internetfiltering van kinderporno in Nederland. Deze vier scenario's zijn:

- een scenario waarbij sprake is van zelfregulering zonder overheidsbemoeienis
- een scenario waar de overheid zelfregulering stimuleert en op onderdelen sprake is van publiekprivate samenwerking, maar zelf geen uitvoerende taken op zich neemt
- een scenario waarbij de overheid zelfregulering stimuleert en zelf ook uitvoerende taken op zich neemt
- een scenario waarbij de overheid op basis van formele wetgeving een kinderpornofilter verplicht stelt.

Op 18 augustus 2008 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Justitie, het OM, de politie, het ministerie van Economische Zaken en vertegenwoordigers van enkele grote ISP's. In het gesprek zijn de mogelijkheden verkend voor een gezamenlijke bijdrage door overheid en marktpartijen aan het voorkomen en bestrijden van kinderporno op internet, waarbij met name het in het rapport beschreven scenario 'gestimuleerde zelfregulering zonder uitvoerende taken voor de overheid' is verkend.

Kamerbrief 15 september 2008

Het WODC-rapport is op 15 september 2008 door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden. In de begeleidende brief stelt de minister dat 'de taak die nu door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) wordt uitgevoerd, het bijhouden van een zwarte lijst, zal worden beëindigd, nadat de activiteiten worden uitgevoerd door de Internet Service Providers (ISP's)'. In de brief wordt verder gemeld dat de ISP's van mening zijn dat zij een verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen van de verspreiding van kinderporno en dat zij daarin samenwerking zoeken: 'Zo zullen zij de techniek van het ontdekken van kinderporno proberen te verfijnen en die gebruiken voor het ontwikkelen van kinderpornofilters. Voorts zullen de ISP's gezamenlijk met de overheid, werken aan de ontwikkeling van een platform voor de internationale uitwisseling van gegevens. En zij zullen ook voorzieningen treffen voor het bijhouden en actualiseren van de zwarte lijst. Om deze doelen te bereiken, zullen de ISP's komen met een projectvoorstel waarin zij beschrijven hoe zij die op zo kort mogelijke termijn kunnen bereiken. Zij zullen voor de ontwikkeling van dat project gebruik maken van de mogelijkheden die ECP.nl biedt.'

Na publicatie van deze Kamerbrief is in nader contact tussen het ministerie van Justitie, het ministerie van Economische Zaken en ECP.nl besloten tot de inhuur van een extern bureau om de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kinderporno op internet. De publiekprivate samenwerkingsvorm dient gebaseerd te zijn op door de overheid gestimuleerde zelfregulering van Internet Service Providers (ISP's).

Deze opdracht is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix in samenwerking met Informatiehuis bv. In dit rapport worden de resultaten van deze verkenning gepresenteerd en wordt beschreven welke vervolgstappen gezet kunnen worden om een dergelijk samenwerkingsmodel daadwerkelijk te realiseren.

1.2 Beleidscontext

Kinderpornografie als delict heeft onder invloed van internet en vooral het toegenomen gebruik daarvan een grote vlucht genomen. Het is een concrete uiting van cybercrime. Het regeringsbeleid op het gebied van criminaliteitsbestrijding is gericht op een steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime. De georganiseerde criminaliteit bedreigt de integriteit van de samenleving. Een effectieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit is van groot belang voor een permanent klimaat van veiligheid in de samenleving. Er loopt een programma ter versterking van de aanpak van cybercrime in de periode 2008-2012. Dit programma kent vijf actielijnen:

- allereerst moet cybercrime zoveel mogelijk worden voorkomen, waarbij de samenwerking tussen het publieke en het private domein zoveel mogelijk wordt vergroot
- ten tweede wordt ruimte en geld aan politie en OM gegeven om meer en andere aandacht aan de aanpak van cybercrime te besteden
- als derde lijn wordt geïnvesteerd in internationale samenwerking
- het actualiseren van de regelgeving is de vierde lijn
- tenslotte is het belangrijk meer dan tot nog toe de trends en ontwikkelingen in cybercrime te inventariseren en te ontsluiten voor beleidsontwikkeling en uitvoering.

Binnen deze meer algemene beleidslijnen krijgt ook de aanpak van kinderpornografie nadere uitwerking. De filtering van kinderporno op internet staat daarbij niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere aanpak om de productie en consumptie van kinderporno te bestrijden. Internetfiltering van kinderporno is aanvullend op de actieve en verder te

intensiveren opsporing én vervolging van diegenen die strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor kinderporno om zo slachtoffers van kindermisbruik te beschermen en misbruik daadwerkelijk te beëindigen. Met een nieuwe samenwerkingsvorm met en van ISP's en andere IT-dienstverleners wordt beoogd beter vorm te geven aan filteren en blokkeren van kinderpornografische afbeeldingen op het internet om zo de verspreiding hiervan tegen te gaan. Daarmee draagt het filteren en blokkeren van kinderporno op internet bij aan het verstoren van de 'markt' voor kinderporno.

1.3 Onderzoeksvraag

De opdracht te verkennen op welke wijze invulling kan worden gegeven aan het scenario 'door de overheid gestimuleerde zelfregulering' bij de bestrijding van kinderporno op internet, hebben wij vertaald in twee centrale onderzoeksvragen:

- Welk referentiekader is wenselijk en haalbaar?
- Welk samenwerkingsmodel is wenselijk en haalbaar?

Beide aspecten lichten wij hieronder kort toe.

Referentiekader

Bij het formuleren van een gedeeld referentiekader gaat het erom de gehanteerde begrippen en uitgesproken intenties en verwachtingen nader te preciseren en in onderlinge samenhang te presenteren. Aandachtspunt hierbij is de maatschappelijke opdracht voor de publiekprivate samenwerking met betrekking tot de bestrijding van kinderporno op internet scherp te benoemen. Hierbij gaat het zowel om de doelstelling van de samenwerking, als om de reikwijdte. Dit moet leiden tot een duidelijk en gedeeld referentiekader voor de start en de verdere uitbouw van de samenwerking tussen publieke en private partijen.

Samenwerkingsvorm

Op basis van een grotere inhoudelijke duidelijkheid kunnen overeenkomstige en verschillende inzichten van betrokkenen worden geduid en kunnen de organisaties ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd. De potentiële samenwerking van commerciële partijen, overheidsorganisaties en (ideële) gebruikers kan daarmee invulling krijgen. Hierbij gaat het er onder meer om de rollen van betrokken spelers in het samenwerkingsverband te duiden. Hieruit volgt een advies over de mogelijke organisatie van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel. Invalshoeken hierbij zijn de leiding en de aansturing van de samenwerking (inclusief de externe verantwoording), de ondersteuning en de financiering.

1.4 Onderzoeksaanpak

In het kader van het onderzoek zijn interviews gevoerd met vertegenwoordigers van overheidsorganisaties (inclusief opsporingsorganisaties), marktpartijen (ISP's, contentproviders en netwerkbeheerders) en maatschappelijke organisaties. Ook is een werkbezoek gebracht aan het Verenigd Koninkrijk, waarbij gesproken is met vertegenwoordigers van de Internet Watch Foundation, het Child Exploitation & Online Protection Centre en de Home Office. In alle gesprekken is ingegaan op het referentiekader en mogelijke samenwerkingsvormen voor de nieuwe publiekprivate samenwerking voor de bestrijding van kinderporno op internet.

In de interviews zijn onder meer de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- de technische mogelijkheden om verspreiding van kinderporno op internet tegen te gaan
- internationale samenwerking met betrekking tot internetfiltering van kinderporno
- de rol van overheid, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en particuliere gebruikers in Nederland bij het tegengaan van de verspreiding van kinderporno op internet

- de huidige samenwerking tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties
- de maatschappelijke opdracht van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kinderporno op internet
- mogelijke bijdragen van de interviewpartner aan een dergelijke publiekprivate samenwerking
- verkenning van mogelijke groeipaden in het nieuwe publiekprivate samenwerkingsverband.

Als bijlage bij dit onderzoeksrapport is een overzicht opgenomen van geïnterviewde organisaties en personen. Aanvullend op de interviews is deskresearch uitgevoerd gericht op bouwstenen voor het referentiekader en de gewenste samenwerkingsvorm voor de nieuwe publiekprivate samenwerking. Als bijlage bij dit rapport is een overzicht opgenomen van geraadpleegde bronnen.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt:

- In hoofdstuk 2 worden de conclusies gepresenteerd uit de interviews en de werkbezoeken aan het Verenigd Koninkrijk.
- In hoofdstuk 3 wordt, op basis van deze conclusies, een voorstel gedaan voor een referentiekader voor een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel.
- Hoofdstuk 4 beschrijft een voorstel voor een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties.
- In hoofdstuk 5 wordt het blacklisting-proces in de nieuwe publiekprivate samenwerking gedetailleerd beschreven.
- Hoofdstuk 6 beschrijft tenslotte de vervolgstappen om de nieuwe samenwerking in de praktijk tot stand te brengen.

Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de realisatie van een nieuwe, publiekprivate samenwerkingsvorm voor de bestrijding van kinderporno op internet die recht doet aan de belangen en posities van alle betrokken actoren: overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Daarbij is gekozen voor een benadering waarbij de nadruk ligt op de bereidheid van partijen om concrete stappen te zetten met betrekking tot filtering en de bestrijding van kinderporno op internet. De conclusies die op basis van de interviews zijn getrokken zijn voor rekening van de onderzoekers en worden geanonimiseerd gepresenteerd.

2 Conclusies interviews

Hieronder presenteren wij de conclusies op basis van de interviews met vertegenwoordigers van overheidsorganisaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Gestart wordt met enkele algemene conclusies. Daarna volgen conclusies met betrekking tot de doelstelling en reikwijdte van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel (referentiekader) en de gewenste vorm van samenwerking.

2.1 Algemene conclusies

1. Huidige aanpak internetfiltering van kinderporno niet houdbaar

De geïnterviewden onderschrijven de conclusie uit het WODC-onderzoek dat de huidige aanpak van internetfiltering van kinderporno niet houdbaar is, omdat de juridische basis voor de KLPD-blacklist ontbreekt. Ook wordt het gebrek aan transparantie over de wijze waarop de huidige blacklist wordt samengesteld als problematisch ervaren. Meerdere ISP's geven aan dat zij behoefte hebben aan de zekerheid dat zij bij het implementeren van een blacklist alleen content blokkeren die daadwerkelijk strafbaar is. Overblocking is problematisch, vanwege de aansprakelijkheid van ISP's naar hun klanten en vanwege de schade die dit aan het imago van ISP's toe kan brengen.

2. ISP's erkennen maatschappelijke verantwoordelijkheid

ISP's geven aan zeer terughoudend te zijn met betrekking tot het filteren en blokkeren van informatie op internet, omdat hierbij de vrijheid van meningsuiting wordt ingeperkt. Er is echter consensus over het feit dat filtering en blokkering van kinderporno op internet maatschappelijk wenselijk is. ISP's erkennen dat hierbij voor hen een duidelijke rol is weggelegd. Zij geven in meerderheid aan deze rol actief invulling te willen geven en bij te willen dragen aan het filteren en blokkeren van kinderporno op internet.

3. Behoeftte aan nieuw model publiekprivate samenwerking

Overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties erkennen de noodzaak voor een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de filtering van kinderporno op internet. Meerdere marktpartijen, met name ISP's, zijn kritisch over de stappen die tot dusver zijn gezet om deze nieuwe samenwerking tot stand te brengen. ISP's vinden dat de overheid in haar communicatie de bal te eenzijdig bij de markt neerlegt. Zij benadrukken het belang van een gezamenlijke aanpak, waarbij overheid en marktpartijen elk vanuit hun eigen rol bijdragen.

2.2 Bouwstenen voor een gedeeld referentiekader

1. Doelstelling van de publiekprivate samenwerking

De directe aanleiding voor het uitwerken van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel is de breed gedeelde opvatting dat de huidige praktijk van internetfiltering van kinderporno op basis van de KLPD-blacklist niet houdbaar is. Het doel van de samenwerking is dan ook allereerst een nieuw model te ontwikkelen voor het beheer en de implementatie van een blacklist op basis waarvan marktpartijen internetpagina's met kinderpornografische inhoud kunnen blokkeren. De geïnterviewde partijen geven aan behoefte te hebben aan een betrouwbare blacklist die volgens een transparant proces wordt samengesteld. Als aan deze voorwaarden is voldaan, geeft een grote meerderheid van de geïnterviewde ISP's aan bereid te zijn de blacklist te implementeren.

De geïnterviewden benadrukken dat internetfiltering van kinderporno geen waterdichte methode is. Internetfiltering maakt het lastiger kinderporno te benaderen op het internet. Het aanbod en de productie van kinderporno worden er echter niet mee aangepakt. Geïnterviewden zien internetfiltering als een instrument om ongewenste confrontatie met kinderporno te voorkomen. Bovendien wordt door het filteren en blokkeren van kinderporno op internet een duidelijk maatschappelijk signaal afgegeven. Overheidsorganisaties benadrukken dat internetfiltering onderdeel is van een bredere aanpak gericht op de bestrijding van kinderporno. Filteren en blokkeren van kinderporno belemmert de verspreiding en verstoort daarmee 'de markt'.

Omdat internetfiltering geen waterdichte methode is, dient het instrument daarom altijd onderdeel te zijn van een bredere aanpak, gericht op de bestrijding van kinderporno op het internet. Daaruit bestaat het bredere doel van de publiekprivate samenwerking. Maatschappelijke organisaties en marktpartijen verwachten van de overheid een actieve rol bij de opsporing en vervolging van aanbieders, gebruikers en producenten van kinderporno. Zelf dragen zij (nu al) bij door bijvoorbeeld het aanbieden van filters of speciale browsers aan internetgebruikers of door het geven van voorlichting met betrekking tot internetveiligheid.

2. Inhoudelijke reikwijdte van de publiekprivate samenwerking

De geïnterviewden zijn het er in grote meerderheid over eens dat de publiekprivate samenwerking het meest kansrijk is als de samenwerking zich exclusief beperkt tot het bestrijden van kinderporno op internet. De inzet van filter- en blokkeertechnieken acht een grote meerderheid acceptabel voor dit specifieke onderwerp.

Dat ligt heel anders bij toepassing van filter- en blokkeertechnieken voor de handhaving van andere vormen van cybercrime (phishing, auteursrechtsschendingen) of voor het terugdringen van andersoortige strafbare inhoud (racisme, terrorisme-gerelateerde content). Marktpartijen én maatschappelijke organisaties benadrukken dat een dergelijke inhoudelijke verbreding onwenselijk is en noemen het 'een hellend vlak' waarbij de vrijheid van meningsuiting in het gedrang komt. Meerdere ISP's spreken daarom een voorkeur uit de aanpak van kinderporno op internet als een apart dossier te willen organiseren en niet onder te brengen in bestaande overlegvormen.

De publiekprivate samenwerking dient zich dus te beperken tot de bestrijding van kinderporno op internet. Diverse geïnterviewden voeren bovendien aan dat het filteren en blokkeren alleen betrekking moet hebben op websites met kinderpornografisch materiaal waar de Nederlandse opsporingsautoriteiten geen actie tegen kunnen ondernemen. Websites met kinderpornografische inhoud die vanuit Nederland worden aangeboden, moeten dus niet worden gefilterd en geblokkeerd, maar via opsporing en vervolging worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor websites die vanuit een land worden aangeboden waar de Nederlandse opsporingsautoriteiten een rechtshulpverzoek neer kunnen leggen.

Marktpartijen geven daarnaast aan in de publiekprivate samenwerking websites met kinderpornografische inhoud te willen blokkeren, maar uit eigen beweging geen overzicht te willen verschaffen van klanten die deze geblokkeerde pagina's hebben geprobeerd te benaderen.

3. De technische aspecten van internetfiltering

Bij de technische aspecten van internetfiltering gaat het vooral om de vraag op welk niveau filtering toegepast dient te worden. Meerdere ISP's geven aan dat zij hun keuze voor een filtermethode willen baseren op een kosten/baten-analyse. Een fijnmaziger filtertechniek is

wenselijk om overblocking tegen te gaan. Maar fijnmazige technieken zijn kostbaarder dan grofmazige. Het filteren op hashcodes (deep package) is een zeer fijnmazige filtertechniek die ook geschikt is voor het filteren van peer-to-peer-netwerken waar kinderporno wordt uitgewisseld. Toepassing van deze filtertechniek wordt door de geïnterviewde ISP's niet haalbaar geacht. Zij vinden de techniek te kostbaar. Het hostingbedrijf dat in het kader van deze verkenning is geïnterviewd, geeft aan wel filtering op hashcode-niveau toe te willen passen. Geconcludeerd kan worden dat het merendeel van de geïnterviewden een voorkeur heeft voor een pragmatische aanpak: start met eenvoudige filtertechnieken (op DNS- of URL-niveau), maar biedt ook ruimte voor fijnmaziger technieken zoals deep package-filtering.

Een aspect dat met name in gesprekken met maatschappelijke organisaties naar voren is gekomen, betreft de ontwikkeling van speciale filters en browsers om met name kinderen en jongeren een veilige omgeving op internet te bieden. Deze browsers voorkomen ongewenste confrontaties met gewelddadig en (kinder)pornografisch materiaal. Deze ontwikkeling is relevant in de context van deze verkenning, omdat het een initiatief betreft gericht op 'empowerment' van de internetgemeenschap. Door sites met betrouwbare, niet strafbare content actief als zodanig te benoemen, wordt in feite een 'whitelist' opgebouwd. Dit is een waardevolle aanvulling op het proces van 'blacklisting' van strafbare kinderpornografische content dat in deze verkenning centraal staat.

Tabel 2.1: Samenvatting bouwstenen referentiekader

| | |
|----------------------------|---|
| Doelstelling samenwerking | <ul style="list-style-type: none"> - publiekprivate samenwerking bij de bestrijding van kinderporno op internet in het algemeen - internetfiltering van kinderporno, gebaseerd op een betrouwbare blacklist in het bijzonder |
| Visie op internetfiltering | <ul style="list-style-type: none"> - geen waterdichte oplossing - signaal aan maatschappij - voorkomen ongewenste confrontaties met kinderporno - één van de instrumenten in een bredere aanpak |
| Inhoudelijke focus | <ul style="list-style-type: none"> - publiekprivate samenwerking exclusief beperken tot filtering kinderporno - filtering kinderporno alleen bij content die gehost wordt in landen waar de Nederlandse opsporingsautoriteiten geen middelen hebben voor opsporing en vervolging - geen registratie internetgebruikers die op kinderporno surfen |
| Technische aspecten | <ul style="list-style-type: none"> - voorkeur ISP's voor pragmatische start met filtertechnieken op DNS- of URL-niveau - hostingbedrijf geeft aan fijnmazig te willen filteren met deep package-technieken |

2.3 Bouwstenen voor een nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel

1. De rolverdeling in het publiekprivate samenwerkingsmodel

Uit de interviews kunnen de volgende conclusies getrokken worden met betrekking tot de rolverdeling in het publiekprivate samenwerkingsverband. De overgrote meerderheid van de geïnterviewde ISP's ziet voor zichzelf een rol weggelegd bij de implementatie van een blacklist voor kinderporno op internet. De ISP's geven nadrukkelijk aan niet zelf verantwoordelijk te willen zijn voor de samenstelling van deze blacklist. Zij willen nadrukkelijk niet op de stoel van

'scheidsrechter' komen te zitten. De ISP's verwachten van de overheid dat zij zorg draagt voor het beschikbaar stellen van een blacklist die inhoudelijk juist is. De blacklist moet betrouwbaar zijn en mag alleen materiaal bevatten dat daadwerkelijk strafbaar is.

Voor de overheid is daarmee, naast haar verantwoordelijkheid voor opsporing en vervolging, een rol weggelegd in het 'organiseren' van een kwalitatief hoogstaande blacklist. Deze blacklist moet de marktpartijen de zekerheid geven dat implementatie leidt tot blokkering van materiaal dat daadwerkelijk strafbaar is op grond van artikel 240b Sr. (kinderporno).

Sommige ISP's geven aan dat er een juridische toets plaats dient te vinden op strafbaarheid van vermeende kinderpornografie, voordat van opname op de blacklist sprake kan zijn. De overheid geeft er de voorkeur aan geen juridische toets vooraf uit te voeren, maar de blacklist op basis van een feitelijke beoordeling van mogelijk strafbaar materiaal samen te stellen. Deze feitelijke beoordeling dient dan wel uitgevoerd te worden door een professionele staf volgens een transparant en kwalitatief hoogstaand proces.

Meerdere marktpartijen en maatschappelijke organisaties zien een rol voor zichzelf weggelegd in het bieden van voorlichting over veilig internetgebruik. Het gaat hier bijvoorbeeld om voorlichting om grooming te helpen voorkomen. De geïnterviewde partijen die zich hier al op richten, vinden het denkbaar dat hun activiteiten in het kader van de publiekprivate samenwerking bij elkaar worden gebracht.

2. Verbreding met andere marktpartijen wenselijk

De geïnterviewden geven in grote meerderheid aan dat verbreding van de publiekprivate samenwerking met andere marktpartijen dan ISP's wenselijk is. Verbreding is mogelijk door toetreding van bijvoorbeeld aanbieders van zoekmachines of social networking sites tot het publiekprivate samenwerkingsmodel. Dit moet echter beschouwd worden als een groeiscenario en is geen noodzakelijk voorwaarde voor de start van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel.

3. De Internet Watch Foundation als model voor internetfiltering in Nederland

Meerdere geïnterviewden verwijzen naar de Britse Internet Watch Foundation (IWF) als voorbeeld van hoe in Nederland de filtering van kinderporno op internet georganiseerd zou kunnen worden. De IWF is in 1996 ontstaan door een initiatief van marktpartijen en is uitgegroeid tot een effectief publiekprivaat samenwerkingsmodel. De voornaamste rol die de IWF in de Britse publiekprivate samenwerking speelt, heeft betrekking op de samenstelling van een blacklist voor kinderporno op internet. Ook levert de IWF een blacklist van nieuwsgroepen waarin kinderporno wordt uitgewisseld en verstrekt zij aanbieders van zoekmachines een lijst met keywords die betrekking hebben op kinderporno. Naast deze activiteiten vervult de IWF voorlichtingsactiviteiten rond veilig internet en neemt zij deel in INHOPE, het internationale samenwerkingsverband van online meldingsdiensten voor kinderporno.

De IWF voert een blacklisting-proces uit waarbij de blacklist dagelijks wordt geactualiseerd én gecontroleerd op juistheid. Een geautomatiseerd systeem controleert dagelijks of er wijzigingen zijn doorgevoerd in de websites die op de blacklist staan vermeld. Als dit het geval is, wordt de betreffende site opnieuw beoordeeld. De processen van de IWF wordt jaarlijks door een extern auditteam geëvalueerd. De audit is er primair op gericht de kwaliteit van de bedrijfsprocessen te beoordelen. Daarnaast richt de audit zich op de kwaliteit van de bedrijfsvoering als geheel, waarbij ook de personeelszorg betrokken wordt. De IWF-medewerkers die de blacklist samenstellen, zijn door de Britse Justitie gevrijwaard van strafvervolging vanwege hun werkzaamheden voor de IWF. De IWF-medewerkers die zijn belast met de uitvoering van het

blacklisting-proces krijgen een jaarlijkse training van politie- en justitiemedewerkers, als extra waarborg voor de inhoudelijke juistheid van de beoordelingen die de IWF maakt. Door deze gedegen werkwijze bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een breed draagvlak voor de uitvoering van het blacklisting-proces door de IWF. Als bijlage bij dit rapport is een uitgebreide beschrijving van de IWF en haar werkwijze opgenomen.

De IWF is bereid haar kennis en instrumenten te delen met Nederlandse partners die zich richten op de bestrijding van kinderporno op internet. De door de IWF toegepaste clean feed-methode wordt ook buiten het Verenigd Koninkrijk toegepast. Canada is hiervan een voorbeeld. Daar is de uitvoering van het blacklistingproces net als in het Verenigd Koninkrijk belegd bij een onafhankelijke stichting (Cybertip) en wordt de cleanfeed-methode toegepast.

4. De rol van ECP.nl

In de brief die de minister van Justitie op 15 september 2008 aan de Tweede Kamer heeft verstuurd, wordt ECP.nl genoemd als partij die de publiekprivate samenwerking kan faciliteren. ECP.nl heeft in een interview voor dit onderzoek aangegeven hiertoe inderdaad bereid te zijn. ECP.nl geeft aan op te kunnen treden als beheerder van de blacklist. Ook geeft ECP.nl aan als platform te kunnen dienen voor overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij de samenwerking in de bestrijding van kinderporno op internet, bijvoorbeeld door bij te dragen aan de bundeling van voorlichtingsactiviteiten of door bij te dragen aan uitwisseling van kennis en opinies.

Meerdere geïnterviewde partijen, met name de ISP's, geven aan voor ECP.nl een duidelijke rol weggelegd te zien bij het faciliteren van een dergelijk platform. Een rol van ECP.nl als beheerder van de blacklist wordt niet wenselijk geacht, omdat de samenstelling van de blacklist dan toch in het domein van ISP's terecht lijkt te komen. De voorkeur van de geïnterviewde ISP's gaat uit naar het onderbrengen van het blacklisting-proces in een onafhankelijke organisatie.

5. De stichting Meldpunt Kinderporno op internet

De stichting Meldpunt Kinderporno op internet functioneert als online meldpunt waar internetgebruikers melding kunnen maken van internetpagina's met mogelijk kinderpornografische inhoud. Het Meldpunt is, net als de Britse IWF, lid van het INHOPE-netwerk. Het Meldpunt beoordeelt meldingen op strafbaarheid conform artikel 240b Sr. Als sprake is van strafbaar materiaal dat afkomstig is uit Nederland, informeert het Meldpunt het KLPD. Als sprake is van strafbaar materiaal dat vanuit een land wordt aangeboden waar een INHOPE-meldpunt actief is, informeert het Meldpunt de partner in het desbetreffende land. Als sprake is van strafbaar materiaal dat aangeboden wordt uit een land waar geen INHOPE-meldpunt actief is, maakt het Meldpunt melding bij het KLPD. Als bijlage bij dit rapport is het processchema opgenomen dat het Meldpunt hanteert bij de behandeling van meldingen. Naast het beoordelen van meldingen, speelt het Meldpunt een rol in de voorlichting over veilig internetgebruik. Het Meldpunt werkt samen met meerdere ISP's en voert gesprekken met social networking-sites over samenwerking. Sommige marktpartijen leveren een financiële bijdrage aan het Meldpunt. Het Meldpunt ontvangt subsidie van het ministerie van Justitie en van de EU.

Het Meldpunt pleit voor een snelle opstart van een publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kinderporno op internet. Eerdere initiatieven, zoals 'Notice-And-Take-Down' hebben niet geleid tot een effectieve aanpak van kinderporno op internet. Het Meldpunt geeft aan zich een model voor te kunnen stellen waarbij een onafhankelijke organisatie

verantwoordelijk is voor het proces van blacklisting en waarbij de publiekprivate samenwerking daarnaast in een apart platform is georganiseerd.

6. Financiële aspecten en concurrentieverhoudingen

Met betrekking tot de financiering van het nieuwe samenwerkingsmodel geven marktpartijen aan bereid te zijn zelf een financiële bijdrage te leveren. Deze bijdrage zal er vooral uit bestaan dat marktpartijen investeren in filtertechnologie. Daarnaast is het denkbaar dat marktpartijen een vergoeding betalen voor het gebruik van de blacklist. Bestaande voorlichtingsactiviteiten van individuele ISP's met betrekking tot internetveiligheid worden nu al door deze marktpartijen zelf gefinancierd. Een financiële bijdrage van marktpartijen aan voorlichtingsactiviteiten in het kader van het nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel mag dan ook worden verwacht.

De marktpartijen verwachten van de overheid dat zij de publiekprivate samenwerking financieel ondersteunt. Zij verwachten dat de overheid de zorg voor een betrouwbare blacklist op zich neemt, bijvoorbeeld door de instelling van een onafhankelijke organisatie belast met het blacklisting-proces. Hieruit volgt dat de overheid ook de financiering van deze organisatie voor haar rekening zou moeten nemen.

Een ander aspect betreft de concurrentieverhoudingen binnen de publiekprivate samenwerking. Kleinere ISP's zullen minder makkelijk grote investeringen kunnen doen in filtertechnologie dan grote marktpartijen. Kleinere ISP's geven daarom aan dat in de publiekprivate samenwerking voorkomen moet worden dat implementatie van een dure technologie 'opgelegd' wordt, wat zou leiden tot concurrentievervalsing. Het delen van kennis, ervaring én instrumenten binnen het publiekprivate samenwerkingsmodel kan hiervoor een oplossing bieden.

Een laatste aspect, dat ook samenhangt met de concurrentieverhoudingen tussen marktpartijen, betreft de vraag of marktpartijen zich zouden moeten kunnen profileren met het feit dat zij zich actief richten op de bestrijding van kinderporno op internet. De geïnterviewde ISP's geven unaniem aan dat de bestrijding van kinderporno zich hier niet voor leent. Om deze reden wijzen de geïnterviewde ISP's een 'keurmerk' voor marktpartijen die zich actief inzetten voor de bestrijding van kinderporno op internet, af.

Tabel 2.2: Samenvatting bouwstenen publiekprivaat samenwerkingsmodel

| | |
|-----------------------------------|---|
| Rol overheid | - organisatie betrouwbare blacklist - opsporing en vervolging |
| Rol marktpartijen | - implementatie blacklist - aanbieden filters aan klanten - voorlichting m.b.t. internetveiligheid |
| Rol maatschappelijke organisaties | - voorlichting m.b.t. internetveiligheid - empowerment internetgemeenschap (whitelisting) |
| Verbreding samenwerking | - verbreding met andere marktpartijen dan ISP's (zoekmachines, social networking sites) wenselijk |
| Organisatiemodel | - behoefte aan onafhankelijke beheerder blacklist, naar model Internet Watch Foundation - behoefte aan apart publiekprivaat platform voor voorlichting, meningsvorming, uitwisseling kennis en ervaringen, mogelijk bij ECP.nl |

| | |
|--------------------------|---|
| Financiële aspecten | <ul style="list-style-type: none">- financiering publiekprivate samenwerking door overheid én marktpartijen- overheid organiseert en financiert 'betrouwbare blacklist', marktpartijen betalen vergoeding voor gebruik- marktpartijen investeren in filtertechnologie- marktpartijen en overheid dragen bij aan voorlichting |
| Concurrentieverhoudingen | <ul style="list-style-type: none">- implementatie filtertechnologie mag niet leiden tot concurrentievervalsing- marktpartijen willen zich niet profileren op bestrijding kinderporno en willen daarom geen keurmerk |

3 Referentiekader publiekprivate samenwerking

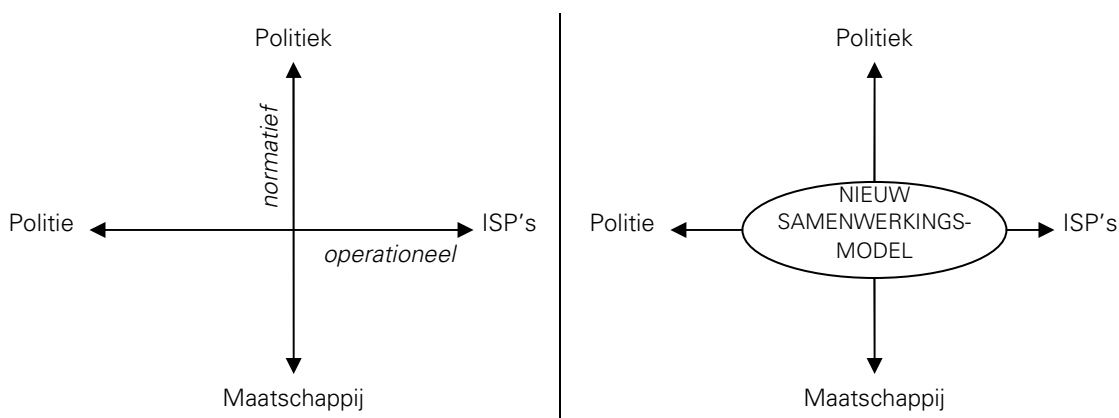
Op basis van de conclusies volgt hieronder een voorstel voor een referentiekader voor de publiekprivate samenwerking. Dit referentiekader bestaat uit drie onderdelen. Allereerst beschrijven wij een visie op de publiekprivate samenwerking. Daarna wordt het referentiekader verder uitgewerkt met een beschrijving van de maatschappelijke opdracht en inhoudelijke reikwijdte van de samenwerking en de concrete activiteiten die daarvan het resultaat zullen zijn. Het referentiekader biedt een basis voor de start van de publiekprivate samenwerking in de bestrijding van kinderporno op internet. Deze samenwerking is echter geen statisch gegeven, maar zal zich in de komende jaren verder ontwikkelen. Daarom besluit het referentiekader met een aanzet voor verdere verdieping en verbreding van de samenwerking.

3.1 Visie op publiekprivate samenwerking

Het belang van een publiekprivate samenwerking voor de bestrijding van kinderporno op internet ligt besloten in het feit dat publieke en private partijen elk een waardevolle bijdrage in deze samenwerking kunnen leveren. Deze bijdrage verschilt per partij. Om tot een effectieve bestrijding van kinderporno op internet te komen is het essentieel de potentiële bijdragen van individuele partijen te bundelen en hen uit te dagen hun bijdrage te optimaliseren.

De verschillende betrokken partijen (overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties) opereren echter binnen een krachtenveld waarin hun posities en belangen niet altijd gelijk gericht zijn. Zo bestaat er een natuurlijk spanning tussen de normatieve en operationele benadering van de bestrijding van kinderporno op internet, zoals figuur 3.1 laat zien.

Figuren 3.1a en b.: Krachtenveld bij de bestrijding van kinderporno op internet



De normatieve benadering is allereerst gericht op de vraag wat strafbaar is en niet. Deze norm wordt politiek bepaald, maar maatschappelijke krachten zijn hierop van invloed. Bij de normatieve benadering speelt ook de vraag wat bij de bestrijding van kinderporno op internet van de verschillende actoren (overheid, marktpartijen) verwacht mag worden en welke instrumenten daarbij ingezet zouden moeten worden.

De operationele benadering is gericht op een doelmatige en effectieve bestrijding van kinderporno op internet volgens de gestelde (wettelijke) norm. De politie speelt een operationele rol in de bestrijding van kinderporno op internet, net als marktpartijen zoals ISP's.

De operationele benadering staat onder druk van de normatieve benadering om te veranderen en meer tegemoet te komen aan de normatieve benadering. Deze druk heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de politie een landelijk project voor de bestrijding van kinderporno is gestart en dat het Openbaar Ministerie de inzet voor de behandeling van kinderpornodossiers heeft geïntensiveerd.

Net zo voeren politie en marktpartijen hun werk uit in een maatschappelijke context, die zij zelf mede beïnvloeden. De spanning tussen de normatieve en de operationele benadering bestaat er dus uit, dat er geen sprake is van een volledige scheiding tussen beide domeinen. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van kinderporno op internet schuift daarmee over het krachtenveld.

Maar de figuur laat nog iets zien. Hoe de krachten ook verdeeld zijn, het krachtenveld zal altijd gevormd worden door meerdere partijen, die elkaar nodig hebben om tot een effectieve aanpak te komen. Het nieuwe samenwerkingsmodel is er dan ook op gericht de normatieve en operationele belangen met elkaar te verenigen en zo de mogelijkheden tot samenwerking te optimaliseren. Figuur 3.1b laat dit zien.

De opgave waar overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties zich voor gesteld zien is de natuurlijke spanning tussen de normatieve en de operationele benadering productief te maken. Dat is, op conceptueel niveau, het doel van het nieuwe publiekprivate samenwerkingmodel.

3.2 Uitwerking referentiekader

Op basis van deze visie op het belang van publiekprivate samenwerking formuleren wij aan de hand van de conclusies uit de interviews hieronder een beknopt referentiekader voor de publiekprivate samenwerking voor de bestrijding van kinderporno op internet.

Maatschappelijke opdracht

De maatschappelijke opdracht voor de publiekprivate samenwerking definiëren we daarbij als 'een gezamenlijke inzet van overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties vanuit hun eigen positie en rol bijdragen aan de bestrijding van kinderporno op internet'. Deze maatschappelijke opdracht is bewust breder geformuleerd dan 'het filteren van kinderporno op internet', omdat het erom gaat het uiteindelijke doel van de publiekprivate samenwerking te benoemen. Door de inzet van verschillende instrumenten, waaronder filtertechnieken, wordt gewerkt aan het realiseren van het doel.

Inhoudelijke reikwijdte publiekprivate samenwerking

Met betrekking tot de inhoudelijke reikwijdte van de publiekprivate samenwerking wordt voorgesteld deze te beperken tot de bestrijding van kinderporno op internet. Uitbreiding van de samenwerking naar de bestrijding van andere strafbare content op internet is dus niet aan de orde. Bij de inhoudelijke keuze voor de bestrijding van kinderporno op internet wordt aangetekend dat filtering en blokkering van internetpagina's met kinderporno alleen plaatsvindt indien opsporing en vervolging door de opsporingsautoriteiten niet mogelijk is. Dat betekent dat websites die vanuit Nederland aangeboden worden, niet worden gefilterd en geblokkeerd, omdat opsporing en vervolging door de Nederlandse opsporingsautoriteiten mogelijk is. Dit geldt ook voor internetpagina's die worden aangeboden vanuit landen waar de Nederlandse autoriteiten een rechtshulpverzoek in kunnen dienen. Voorgesteld wordt internetpagina's uit deze landen in eerste instantie niet te blokkeren, zodat de Nederlandse opsporingsautoriteiten

een rechtshulpverzoek in kunnen dienen. Na een nader vast te stellen termijn (bijvoorbeeld een maand) wordt opnieuw beoordeeld of de website door de opsporingsautoriteiten aangepakt is. Indien dit niet het geval is, kan alsnog besloten worden tot filtering en blokkering over te gaan, omdat de strafbare content anders onwenselijk lang toegankelijk blijft.

Voor een internetpagina die deel legale inhoud en deels strafbare inhoud bevat, wordt voorgesteld deze pagina als geheel te filteren en te blokkeren. De pagina bevat immers strafbaar materiaal.

Activiteiten in de publiekprivate samenwerking

Binnen de publiekprivate samenwerking worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- het beheren van een betrouwbare blacklist door een onafhankelijke 'trusted third party'
- toepassing van de blacklist door marktpartijen en andere belanghebbenden om strafbare content te blokkeren
- ontwikkeling en distributie van filtertechnieken voor bedrijven en particulieren
- voorlichting m.b.t. (kind)veilig internetgebruik
- uitwisseling kennis, ervaring en instrumenten m.b.t. de bestrijding van kinderporno op internet.

Filtertechnologie

Internetfiltering van kinderporno vormt een belangrijk onderdeel van de publiekprivate samenwerking. Voorgesteld wordt de filtering te baseren op een blacklist die door een onafhankelijke partij wordt beheerd (zie ook hoofdstukken 4 en 5 voor een nadere uitwerking). De implementatie van de blacklist vindt plaats door marktpartijen en andere belanghebbenden, die de blacklist implementeren in internetfilters. Zo worden internetpagina's met kinderpornografische inhoud geblokkeerd. Omdat filtering grofmazig en fijnmazig kan worden uitgevoerd is het van belang in het referentiekader een minimaal filterniveau vast te leggen. Voorgesteld wordt als uitgangspunt voor internetfiltering te baseren op een aanpak die het principe van de 'cleanfeed-methode' volgt. Hierbij wordt eerst op hoofdlijnen verdacht verkeer gefilterd, vervolgens wordt alleen het verdachte verkeer op URL-niveau gecontroleerd. Dit is een methode die in het Verenigd Koninkrijk succesvol wordt toegepast. Uiteraard staat het partijen vrij fijnmaziger filtermethoden, zoals deep package filtering, toe te passen.

3.3 Groeipad

Bovenstaande uitwerking van het referentiekader is gebaseerd op de huidige mogelijkheden en ambities van de betrokken partijen om bij te dragen aan de bestrijding van kinderporno op internet. Dit is echter geen statisch gegeven. Het referentiekader dient daarom beschouwd te worden als een vertrekpunt voor de publiekprivate samenwerking en als een dynamisch kader, dat in naarmate de samenwerking vordert, verder kan worden uitgebouwd. Daarbij onderscheiden we twee richtingen waarlangs de samenwerking kan worden uitgebouwd: verbreding en verdieping.

Verbreding

In het voorgestelde publiekprivate samenwerkingsmodel is een belangrijke rol weggelegd voor ISP's. Zij zijn relevante marktpartijen voor de samenwerking, omdat zij immers toegang verlenen tot het internet. Dat neemt niet weg dat andere marktpartijen, vanuit hun eigen specifieke positie en (technologische) mogelijkheden, ook bij kunnen dragen aan de publiekprivate samenwerking. Verbreding van de samenwerking kan onder meer vorm krijgen doordat hostingbedrijven, zoekmachines of social networking sites zich ook committeren. Net zo zijn marktpartijen die zich richten op de ontwikkeling van filtertechnologie relevant voor de samenwerking. In het Verenigd Koninkrijk levert de IWF niet alleen een blacklist voor ISP's,

maar ook een lijst met keywords voor zoekmachines. Ook houdt de IWF een zwarte lijst bij van newsgroups waarin kinderpornografisch materiaal wordt uitgewisseld. Deze voorbeelden geven aan dat verbreding van de publiekprivate samenwerking naar andere vormen dan blacklisting, een reëel groeipad is.

Verdieping

Naast verbreding is verdieping een groeipad voor de publiekprivate samenwerking. Hierbij gaat het om het verdiepen van de (technologische) mogelijkheden om kinderporno op internet te bestrijden. Technologische ontwikkelingen kunnen ertoe bijdragen dat de kosteneffectiviteit van deep package filtering verbetert. Verdieping door toepassing van die technologie zou dan overwogen moeten worden. Verdieping is ook mogelijk als marktpartijen technologieën ontwikkelen die de overheid in kan zetten voor de opsporing en vervolging van producenten, aanbieders en gebruikers van kinderporno.

De beide groeipaden worden hier beschreven als perspectief voor toekomstige ontwikkeling van de publiekprivate samenwerking. Van de bij de samenwerking betrokken partijen wordt niet gevraagd dat zij zich nu aan deze groeipaden committeren. Wel wordt verwacht dat in de publiekprivate samenwerking actief gezocht wordt naar mogelijkheden om de samenwerking verder uit te bouwen en daarmee steeds effectiever op te trekken tegen kinderporno op internet.

4 Een nieuw samenwerkingsmodel

In dit hoofdstuk beschrijven wij een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kindporno op internet. Alle partijen die nu betrokken zijn bij de bestrijding van kindporno op internet hebben in het nieuwe model een plaats. Hierbij is maximaal rekening gehouden met de belangen van de verschillende actoren. Het model is zo opgesteld dat het de basis biedt voor toekomstige intensivering en uitbreiding van de publiekprivate samenwerking.

4.1 Voorstel samenwerkingsmodel

Het nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel dat wij voorstellen, omvat:

- een onafhankelijke Autoriteit Bestrijding Kinderporno, belast met de uitvoering van het blacklisting-proces, met een onafhankelijke voorzitter die tevens optreedt als publiek boegbeeld voor de publiekprivate samenwerking in de bestrijding van kindporno op internet
- een Landelijk Overleg Kindveilig Internet, een platform voor meningsvorming en gezamenlijke actie voor overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

De publiekprivate samenwerking staat open voor overheidsorganisaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties die vanuit hun eigen positie bij willen dragen aan de bestrijding van kindporno op internet.

Figuur 4.1 toont de opzet van het publiekprivate samenwerkingsmodel.

Figuur 4.1: Publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kindporno op internet



4.2 Autoriteit Bestrijding Kinderporno

In het nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel is een belangrijke rol weggelegd voor een nieuw op te richten Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Autoriteit Bestrijding Kinderporno heeft drie taken:

- De uitvoering van het blacklisting-proces. De Autoriteit neemt daarmee de verantwoordelijkheid voor het beheer van de blacklist kinderporno over van het KLPD. De Autoriteit treedt bij de uitvoering van deze taak op in de rol van 'beheerder blacklisting-proces'.
- De ontwikkeling en ontsluiting van kennis en instrumenten met betrekking tot de bestrijding van kinderporno op internet. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno vervult hier de rol van 'expertisecentrum' voor de publiekprivate samenwerking bij de bestrijding van kinderporno op internet.
- De derde taak betreft het monitoren en beschrijven van ontwikkelingen met betrekking tot de verspreiding van kinderporno op internet. Hierbij gaat het zowel om het bieden van inzicht in ontwikkelingen in het aanbod van kinderporno als om het beschrijven van technologische ontwikkelingen die de uitwisseling van kinderporno mogelijk maakt. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno treedt hier op in de rol van 'trendwatcher'.

Verantwoordelijkheden van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zijn:

- Het aanbieden van een dagelijks geactualiseerde blacklist die wordt samengesteld aan de hand van de OM-richtlijnen voor de indeling van kinderpornografische afbeeldingen (zie bijlage 3).
- Het inrichten en beheren van een blacklisting-proces. Dit proces kent onder meer een klachtenregeling (zie verder paragraaf 5.5) die voor iedereen open staat. Deze regeling biedt de mogelijkheid een klacht in te dienen m.b.t. vermeende onterechte blokkering van een internetpagina. De kwaliteit van het proces wordt jaarlijks door middel van een externe audit beoordeeld. In het volgende hoofdstuk volgt een uitgebreide beschrijving van het blacklisting-proces.
- Het bundelen, ontwikkelen en ontsluiten van beschikbare kennis en instrumenten met betrekking tot de bestrijding van kinderporno op internet. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno stelt hiertoe een jaarlijks werkplan op waarin concrete activiteiten worden beschreven.
- De publicatie van een jaarlijkse rapportage over de resultaten van het blacklisting-proces, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel sites er worden geblokkeerd en welke ontwikkeling daarin te onderkennen is. In deze jaarlijkse rapportage wordt tevens ingegaan op technologische ontwikkelingen met betrekking tot de verspreiding van kinderporno op internet.

Bevoegdheden van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zijn:

- De beoordeling van internetpagina's met mogelijk kinderpornografische inhoud. Deze bevoegdheid komt alleen die medewerkers van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno toe, die daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van het blacklisting-proces. Zij worden voor de uitvoering van deze werkzaamheden gevrijwaard van strafvervolging door de minister van Justitie.

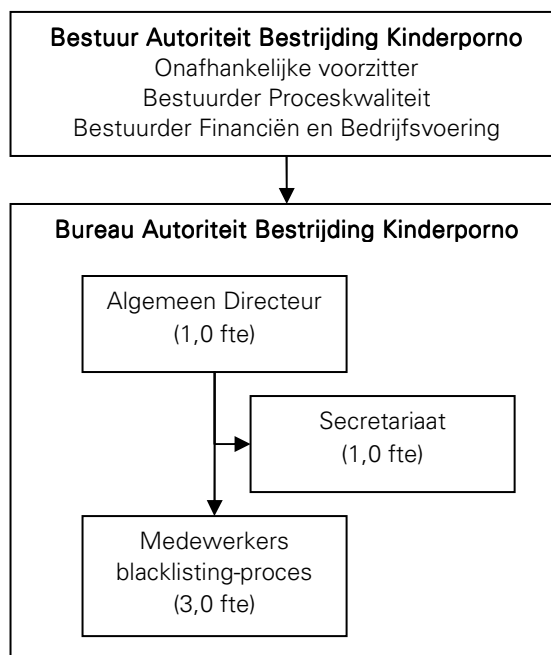
Organisatievorm en –structuur, functies en formatie

De Autoriteit Bestrijding Kinderporno is een onafhankelijke stichting. Figuur 4.2 toont de organisatiestructuur van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

- De stichting kent een onafhankelijk bestuur, dat bestaat uit minimaal drie leden. De voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno treedt op als publiek boegbeeld voor de Autoriteit en richt zich op de algemene ontwikkeling van de Autoriteit en op de samenwerking met overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. De twee andere bestuursleden richten zich op de respectievelijke portefeuilles 'proceskwaliteit' en 'financiën en bedrijfsvoering'. De voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno neemt deel aan het Landelijk Overleg Kindveilig Internet (zie paragraaf 4.3).

- De dagelijkse leiding van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno is in handen van een directeur (1,0 fte). De directeur is resultaatverantwoordelijk voor de kwaliteit van het blacklisting-proces en draagt verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. De directeur is bovendien verantwoordelijk voor de verantwoording over de werkzaamheden van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno en voor de verslaglegging over het blacklisting-proces. Tenslotte is de directeur verantwoordelijk voor het organiseren van de rol van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno als 'expertisecentrum' en 'trendwatcher'.
- De directeur wordt ondersteund door een secretariael/administratief medewerker (1,0 fte).
- De Autoriteit Bestrijding Kinderporno kent vervolgens medewerkers die zijn belast met de uitvoering van het blacklisting-proces (3,0 fte). Deze medewerkers zijn belast met de dagelijkse beoordeling van internetpagina's aan de hand van de richtlijnen van het OM. Daarnaast hebben de medewerkers taakaccenten gericht op de bundeling, ontwikkeling en ontsluiting van kennis en instrumenten.

Figuur 4.2: Organisatiestructuur Autoriteit Bestrijding Kinderporno



- De benodigde formatie is gebaseerd op het aantal meldingen dat de Autoriteit Bestrijding Kinderporno op jaarbasis naar verwachting te verwerken zal krijgen. Uitgegaan is van 9.000 – 12.000 meldingen op jaarbasis. De Britse Internet Watch Foundation handelt jaarlijks 30.000 meldingen af. Bij de IWF werken 15 medewerkers, van wie 6 belast zijn met de beoordeling van meldingen en het proces van blacklisting. Eén medewerker beoordeelt dus 5.000 meldingen per jaar. Bij het bepalen van de benodigde formatie voor de Autoriteit Bestrijding Kinderporno is uitgegaan van 3,0 fte voor de medewerkers die belast zijn uitvoering van het blacklisting-proces. Dat komt neer op 3.000 à 4.000 meldingen per fte. Deze medewerkers verrichten naast hun blacklisting-taken ook taken m.b.t. het bundelen, ontwikkelen en ontsluiten van kennis en instrumenten. De totale formatie van 5,0 fte is in vergelijking met de formatie van de IWF krappert. De IWF heeft in haar organisatiemodel formatie ingeruimd voor publieksvoorlichting en relatiebeheer. Deze activiteiten vallen in het voorgestelde

publiekprivate samenwerkingsmodel niet toe aan de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Als bijlage bij dit rapport is een organogram van de IWF opgenomen.

Financiering

De financiering van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno is afkomstig uit drie bronnen:

- een basissubsidie van het ministerie van Justitie
- vergoedingen van (markt)partijen voor het gebruik van de blacklist
- incidentele subsidies voor projecten.

De totale financieringsbehoefte van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt geraamd op €600.000,-. Ter vergelijking: de begroting van de IWF bedroeg in 2007 GBP 1.075.000.- Tabel 5.1 toont een breakdown op hoofdlijnen van dit bedrag naar kostensoort. De begroting voor de Autoriteit Bestrijding Kinderporno dient nader te worden uitgewerkt.

Tabel 4.1: Breakdown financieringsbehoefte Autoriteit Bestrijding Kinderporno

| <i>Kostensoort</i> | <i>Indicatief aandeel</i> |
|------------------------------|----------------------------------|
| Salarissen en sociale lasten | 42,5% |
| Bestuurskosten | 7,5% |
| Huisvesting | 17,5% |
| ICT | 17,5% |
| Opleiding en training | 5,0% |
| Externe communicatie | 5,0% |
| Overige kosten | 5,0% |
| <i>Totaal</i> | <i>100,0%</i> |

De IWF is vanaf haar oprichting door marktpartijen in 1996 voor haar financiering grotendeels aangewezen geweest op bijdragen van marktpartijen. Deze betalen een jaarlijkse lidmaatschapsfee van GBP 20.000,- of meer bij full membership of GBP 5.000,- of meer bij een associate membership. Het full membership geeft recht op het gebruik van de IWF-blacklist. In totaal heeft de IWF 19 full members en 45 associate members.

Voorgesteld wordt om voor het gebruik van de blacklist van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno een vergoeding te laten betalen door afnemers van de blacklist. Over de hoogte van deze vergoeding en de mogelijkheid de hoogte van de vergoeding te differentiëren naar marktaandeel van de afnemende partij, dient nader overleg plaats te vinden met de marktpartijen. Als indicatie voor de gebruiksvergoeding wordt een bedrag van €5.000,- voor kleine marktpartijen en €15.000,- voor grotere marktpartijen voorgesteld.

Het is belangrijk te onderkennen dat de IWF haar huidige positie en erkenning in de afgelopen 12 jaar stap voor stap heeft opgebouwd. Het is dan ook niet realistisch te veronderstellen dat de Autoriteit Bestrijding Kinderporno bij de start kan rekenen op het aantal leden dat de IWF heeft. Zeker in de beginjaren is een overheidssubsidiëring noodzakelijk. Verwacht mag worden dat, met de groei van het aantal partijen dat zich aansluit bij het publiekprivate samenwerkingsmodel, de Autoriteit Bestrijding Kinderporno een groter aandeel van haar financieringsbehoefte kan dekken vanuit de gebruiksvergoedingen voor de blacklist. De overheidssubsidie kan dan worden verlaagd tot een bijdrage in de kosten die indicatief tussen de 50% en 75% ligt. Basissubsidiëring door de overheid zal naar verwachting altijd noodzakelijk blijven om in de financieringsbehoefte te kunnen voldoen.

De begroting voor de opstartfase van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno en een eerste meerjarenbegroting dienen nader te worden uitgewerkt.

Samenwerkingsvoorwaarden en aansprakelijkheid

Marktpartijen, waaronder ISP's, die gebruik wensen te maken van de blacklist die door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt bijgehouden, sluiten hiervoor een overeenkomst met de Autoriteit Bestrijding Kinderporno:

- waarin zij zich committeren aan implementatie van de blacklist in hun systemen, waardoor internetpagina's met kinderpornografisch geblokkeerd worden
- waarin zij een vaste contactpersoon vanuit hun organisatie voordragen die door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt geautoriseerd voor de implementatie van de blacklist
- waarin zij zich bereid verklaren tot het betalen van een nader vast te stellen jaarlijkse vergoeding voor het gebruik van de blacklist
- waarin zij aangeven bereid te zijn specifieke kennis over en instrumenten voor de bestrijding van kinderporno op internet te delen met de Autoriteit Bestrijding Kinderporno, zodat deze de kennis en instrumenten voor alle deelnemers aan het samenwerkingsmodel toegankelijk kan maken.

De Autoriteit Bestrijding Kinderporno sluit een aansprakelijkheidsverzekering af voor haar werkzaamheden voor de uitvoering van het blacklisting-proces.

4.3 Landelijk Overleg Kindveilig Internet

Een tweede schakel in het nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel is het Landelijk Overleg Kindveilig Internet. Terwijl de Autoriteit Bestrijding Kinderporno een onafhankelijke stichting is met een onafhankelijk bestuur en een professionele, onafhankelijke staf, is het Landelijk Overleg de plaats platform voor meningsvorming en samenwerking tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in de bestrijding van kinderporno op internet. (Markt)partijen die gebruik maken van de blacklist van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zijn automatisch lid van het Landelijk Overleg Kindveilig Internet.

Taken

Het Landelijk Overleg Bestrijding van Kinderporno op Internet heeft twee hoofdtaken:

- publieksvoorlichting met betrekking tot veilig internetgebruik, inclusief het beschikbaar stellen van filters aan internetgebruikers
- idee- en meningsvorming met betrekking tot de verdere uitbouw van de publiekprivate samenwerking voor de bestrijding van kinderporno op internet.

De samenwerking met betrekking tot publieksvoorlichting is primair gericht op 'kindveiligheid' op het internet. Doel van de samenwerking is ideeën en initiatieven te bundelen en tot effectievere publieksvoorlichting te komen. Waar overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties nu nog veelal handelen op basis van eigen initiatief, kan het Landelijk Overleg als platform voor samenwerking dienen. De wijze waarop in het Verenigd Koninkrijk een gecoördineerde inzet wordt geleverd met betrekking tot publieksvoorlichting ('één campagne met één herkenbaar thema tegelijk') kan hierbij als voorbeeld dienen.

Een tweede opdracht voor het Landelijk Overleg Kindveilig Internet betreft de idee- en meningsvorming met betrekking tot verbreding van de publiekprivate samenwerking met betrekking tot de bestrijding van kinderporno op internet. Het Landelijk Overleg fungeert daarbij als een platform voor discussie en voor de uitwisseling van ervaringen en visies.

Organisatievorm

Het Landelijk Overleg Kindveilig Internet wordt gevormd door marktpartijen, overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. De deelnemers aan het Landelijk Overleg komen periodiek bijeen. Voorgesteld wordt het Landelijk Overleg onder te brengen bij ECP.nl en ECP.nl het voorzitterschap en secretariaat voor het Landelijk Overleg te laten verzorgen. Het Landelijk Overleg Kindveilig Internet is dus fysiek gescheiden van het proces van blacklisting dat de Autoriteit Bestrijding Kinderporno als onafhankelijke 'trusted third party' verzorgt. Omdat inbreng van de kennis en inzichten van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno in het Landelijk Overleg Kindveilig Internet wenselijk is, neemt de voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno deel aan het Landelijk Overleg.

Kosten en financiering

De kosten voor het Landelijk Overleg Kindveilig Internet bestaan uit de facilitaire en secretariële ondersteuning die ECP.nl biedt. Deze kosten worden geraamd op maximaal €20.000,- per jaar. Voorgesteld wordt deze kosten om te slaan over de deelnemers aan het Landelijk Overleg. Bij twintig deelnemers komt dit neer op een bijdrage van €1.000,- per deelnemende organisatie. Maatschappelijke organisaties kunnen in beginsel zonder kosten deelnemen aan het Landelijk Overleg.

De financiering van publieksvoorlichtingsactiviteiten wordt op deze plaats buiten beschouwing gelaten. Hiervoor zal op projectbasis financiering gevonden dienen te worden bij overheid en marktpartijen.

5 Het blacklisting-proces

Dit hoofdstuk gaat nader in op het proces van blacklisting van kinderporno op internet. Allereerst worden de voorwaarden uiteengezet waaraan het proces dient te voldoen. Daarna worden het proces zelf en de klachtenprocedure beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de wijze waarop de controleerbaarheid en transparantie van het proces van blacklisting wordt gewaarborgd.

5.1 Voorwaarden

Het blacklisting-proces dient te voldoen aan de volgende voorwaarden¹:

- het blacklisting-proces is beschreven
- de criteria die ten grondslag liggen aan de beslissing voor opname op de blacklist zijn beschreven
- omwille van de transparantie zijn de procesbeschrijving en beoordelingscriteria voor het publiek inzichtelijk
- de blacklist wordt regelmatig geactualiseerd, waarbij beoordeeld wordt of sites door wijzigingen mogelijk van de lijst moeten worden afgevoerd omdat de sites niet meer aan de criteria voldoen
- kwaliteit en zorgvuldigheid van het blacklisting-proces wordt jaarlijks door een externe auditcommissie beoordeeld
- er is voorzien in een klachtenprocedure
- het blacklisting-proces sluit aan op het opsporingsproces van het KLPD en draagt daarmee bij aan dossiervorming t.b.v. opsporing en vervolging.

5.2 Procesbeschrijving

Figuur 5.1 toont het proces van blacklisting, zoals dit voor de onafhankelijke Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt voorgesteld. De processtappen binnen het gestippelde gebied worden verricht door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

Stap 1: Melding vanuit diverse bronnen

Het proces start met meldingen van afbeeldingen op internet die mogelijk strafbaar zijn vanwege kinderpornografische inhoud. Deze meldingen kunnen afkomstig zijn vanuit diverse bronnen, zoals:

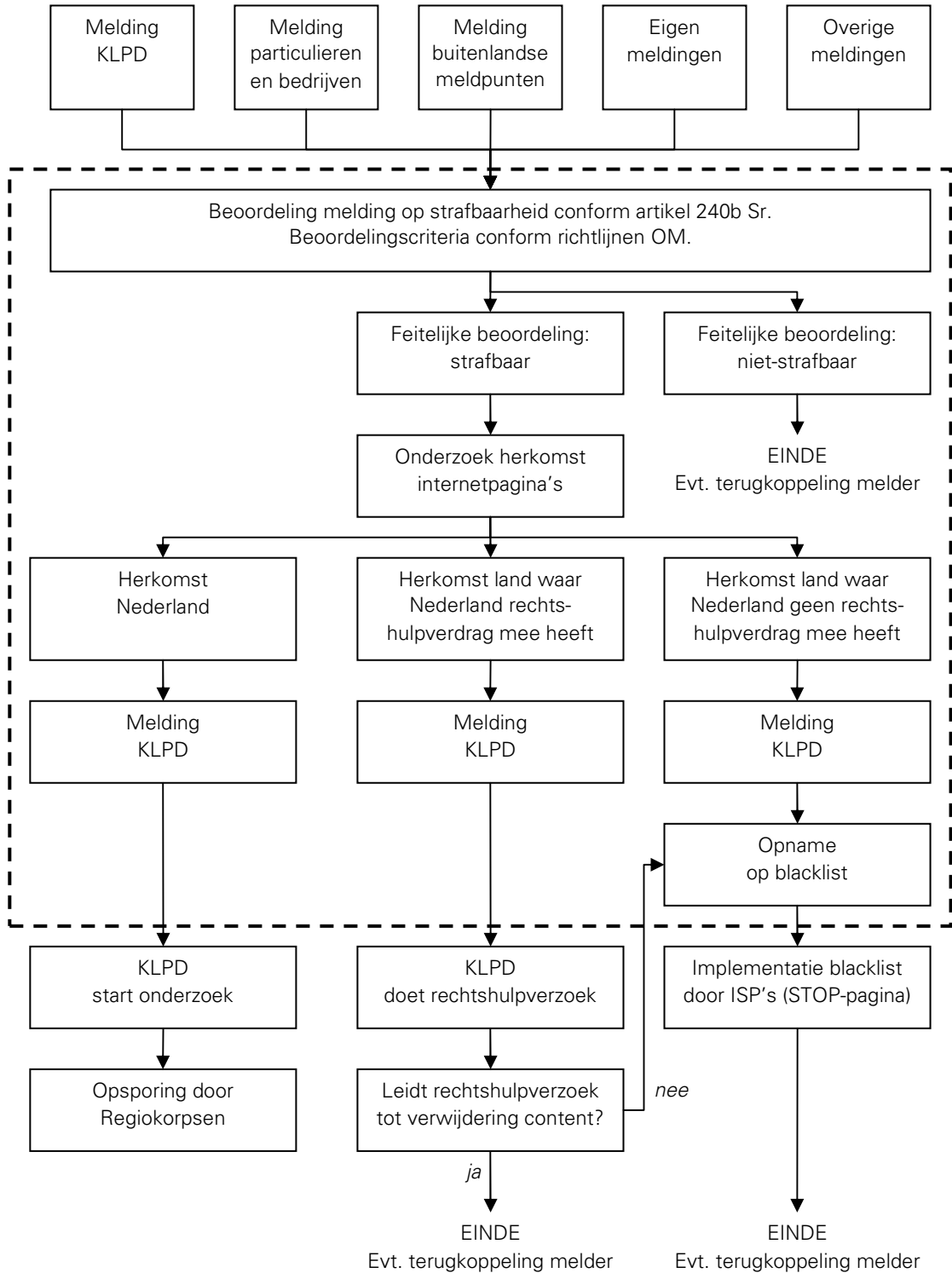
Het KLPD

Het KLPD beheert momenteel nog de blacklist. In het nieuwe samenwerkingsmodel zal het KLPD deze verantwoordelijkheid overdragen aan de op te richten Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Dat betekent niet dat het KLPD geen betrokkenheid meer heeft met de bestrijding van kinderporno op internet. De opsporingsverantwoordelijkheid van het KLPD blijft bestaan. Bij de uitvoering van haar opsporingsactiviteiten kan het KLPD op internetpagina's met kinderpornografisch materiaal stuiten die nog niet voorkomen op de blacklist en die niet vanuit Nederland worden aangeboden of vanuit een land waar Nederland een rechtshulpverdrag mee heeft. In dat geval maakt het KLPD melding bij de Autoriteit Bestrijding Kinderporno, zodat opname op de blacklist plaats kan vinden. Indien het KLPD stuit op kinderpornografisch materiaal dat wordt aangeboden vanuit Nederland of vanuit een land waar Nederland een

¹ Deze voorwaarden zijn mede ontleend aan de toetscriteria zoals geformuleerd in paragraaf 6.3 van het WODC-rapport 'Filteren van kinderporno op internet'.

rechtshulpverdrag mee heeft, maakt het KLPD geen melding, maar start zij een onderzoek t.b.v. het opsporingsproces.

Figuur 5.1: Proces blacklisting



(Anonieme) meldingen van particulieren en bedrijven

In het nieuwe model kunnen bedrijven en particulieren rechtstreeks bij de Autoriteit Bestrijding Kinderporno een melding doen van internetpagina's met mogelijk kinderpornografische inhoud. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno biedt de mogelijkheid anoniem een melding in te dienen. Hiermee neemt de Autoriteit een soortgelijke functie die het huidige Meldpunt Kinderporno vervult. Dit Meldpunt ontvangt jaarlijks 8.000 tot 10.000 meldingen van internetgebruikers die op websites met mogelijke kinderpornografische inhoud zijn gestuit. Het Meldpunt beoordeelt deze meldingen. Hierbij baseert het Meldpunt zich op artikel 240b Sr. Classificatie vindt plaats op eigen inzicht van het Meldpunt. Als het Meldpunt oordeelt dat sprake is van strafbare inhoud (kinderporno), onderzoekt het Meldpunt de herkomst van de website. Als deze uit een land afkomstig is waar een collega-meldpunt actief is, wordt de melding aan dat meldpunt doorgegeven zodat deze de eigen autoriteiten kan informeren. Als een melding afkomstig is uit Nederland of uit een land waar geen collega-meldpunt actief is, geeft het Meldpunt Kinderporno de melding door aan het KLPD, ten behoeve van opsporing en plaatsing op de blacklist. In het nieuwe samenwerkingsmodel berust de verantwoordelijkheid voor het blacklisting-proces bij de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Voorgesteld wordt de functie van het Meldpunt Kinderporno als meldpunt over te hevelen naar de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

Buitenlandse meldpunten

Meldingen kunnen ook afkomstig zijn van buitenlandse meldpunten. Het zal hier met name gaan om kinderpornografisch materiaal dat vanuit Nederland op internet aangeboden wordt. Indien sprake is van kinderpornografische content die in Nederland wordt gehost, of die wordt aangeboden vanuit een land waar Nederland een rechtshulpverdrag mee heeft, informeert de Autoriteit Bestrijding Kinderporno het KLPD zodat deze tot opsporing over kan gaan. Er vindt geen opname op de blacklist plaats om het onderzoek niet te schaden.

Eigen meldingen

Ten slotte kan de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zelf internetpagina's opsporen met kinderpornografische inhoud. Dit leidt ook tot een melding en de start van het proces van blacklisting.

Stap 2: Beoordeling meldingen

Na binnenkomst van een melding start het proces van blacklisting binnen de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Daartoe worden de afbeeldingen waarop de melding betrekking heeft getoetst op strafbaarheid conform artikel 240b. Sr. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno gebruikt als beoordelingscriteria de richtlijnen van het OM. Deze criteria zijn als bijlage opgenomen bij dit rapport.

Stap 3: Onderzoek herkomst internetpagina's en toevoeging aan blacklist

De volgende stap is erop gericht de herkomst van de internetpagina's vast te stellen. Indien sprake is van kinderpornografisch materiaal dat vanuit Nederland wordt aangeboden, of vanuit een land waar Nederland een rechtshulpverdrag mee heeft, vindt geen opname plaats op de blacklist, maar wordt direct melding gemaakt bij het KLPD. Het KLPD start vervolgens op basis van de melding van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno het opsporingsonderzoek. Bij content die vanuit Nederland wordt aangeboden, draagt het KLPD na afronding van het onderzoek het dossier over aan het betreffende regiokorps voor de opsporing. Indien het content betreft die vanuit een land wordt aangeboden waar Nederland een rechtshulpverdrag mee heeft, doet het KLPD een rechtshulpverzoek in het betreffende land. De Autoriteit Bestrijding Kinderporno onderzoekt na een nader te bepalen periode (bijvoorbeeld een maand) of het rechtshulpverzoek heeft geleid tot afsluiting van de internetpagina's in het land van waaruit de informatie wordt

aangeboden. Als blijkt dat de content nog steeds te benaderen is, kan de Autoriteit Bestrijding Kinderporno, na overleg met het KLPD, alsnog besluiten de desbetreffende internetpagina's toe te voegen aan de blacklist. Indien sprake is van kinderpornografisch materiaal dat niet in Nederland gehost wordt, volgt opname op de blacklist en wordt melding gemaakt bij het KLPD.

Stap 4: Implementatie van de blacklist

De blacklist wordt gebruikt door ISP's en andere marktpartijen of belanghebbenden die zich bij het nieuwe samenwerkingsmodel hebben aangesloten. Deze partijen sluiten daartoe een overeenkomst met de Autoriteit Bestrijding Kinderporno waarin zij zich committeren aan de daadwerkelijke implementatie van de blacklist. Organisaties die de blacklist afnemen, kunnen de actuele lijst via een beveiligde verbinding downloaden om deze op hun systemen te implementeren. Implementatie van de blacklist vindt bij voorkeur plaats via een geautomatiseerd proces binnen de organisatie die de lijst afneemt. Organisaties die de blacklist afnemen, dragen vanuit hun organisatie een contactpersoon voor die door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt geautoriseerd voor het downloaden van de blacklist. Organisaties die de blacklist afnemen, verwijzen internetgebruikers die geblokkeerde pagina's proberen te benaderen door naar een STOP-pagina. De opzet van deze STOP-pagina dient nader te worden uitgewerkt, waarbij de huidige KLPD-STOP-pagina als voorbeeld kan dienen.

Stap 5: Eventuele terugkoppeling aan melder

De laatste stap in het proces betreft de eventuele terugkoppeling aan de melder. De ervaring van de Britse IWF heeft geleerd dat slecht een beperkt aantal melders een terugkoppeling wenst. De IWF ontvangt op een gemiddelde dag 6 verzoeken om feedback, bij een jaarlijks aantal meldingen van 30.000. De IWF biedt melders daarom geen standaard feedback, maar biedt hen de mogelijkheid bij het doen een melding de behoefte aan feedback kenbaar te maken. Voorgesteld wordt deze aanpak ook toe te passen voor de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

5.3 Overdracht KLPD-blacklist

Vanwege de behoefte aan een betrouwbare blacklist is het wenselijk dat de Autoriteit Bestrijding Kinderporno van start gaat met een 'schone' blacklist. De huidige KLPD-blacklist wordt dus niet één-op-één overgeheveld naar de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Wel zal de huidige blacklist opnieuw beoordeeld worden. De strafbare inhoud wordt geplaatst op de nieuwe blacklist.

5.4 Overdracht meldingsfunctie Meldpunt Kinderporno

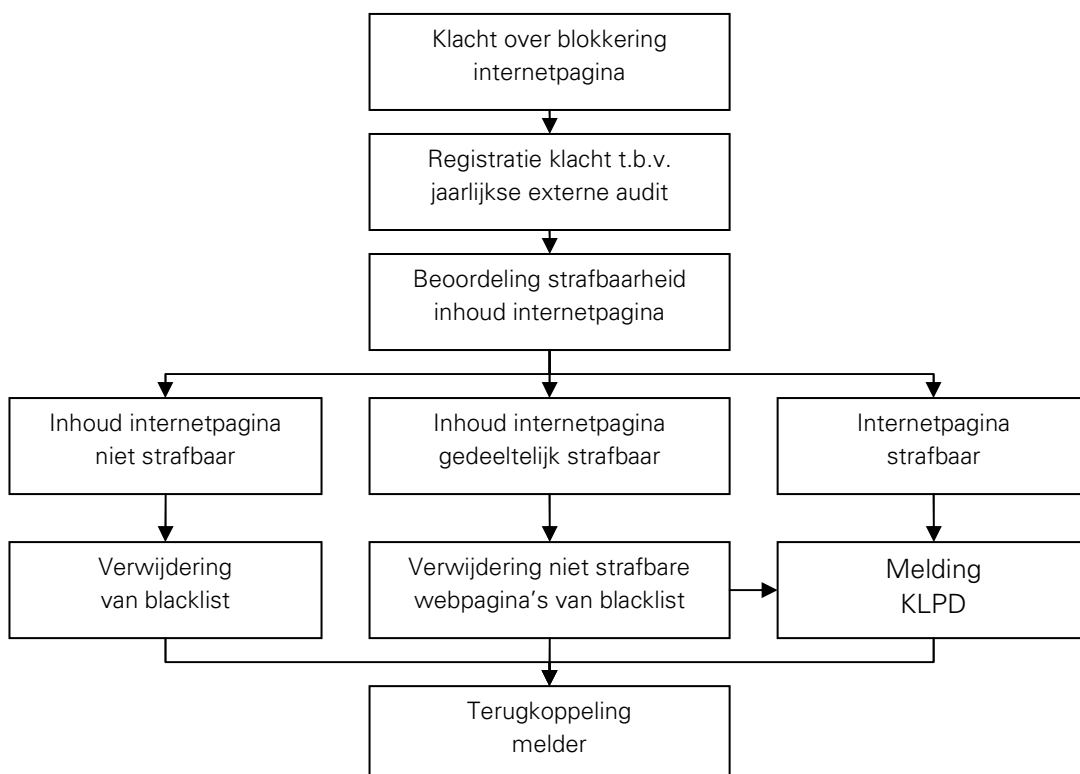
De werkzaamheden die het Meldpunt Kinderporno verricht vertonen veel overeenkomsten met het proces van blacklisting zoals dat door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zal worden uitgevoerd. Het belangrijkste verschil bestaat daarin, dat het Meldpunt geen blacklist bijhoudt en de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wel. Vanwege de herkenbaarheid en het gezag van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno is het van belang dat internetgebruikers rechtstreeks een melding kunnen doen bij de Autoriteit. Daarmee ontstaan echter twee online meldpunten, wat aanleiding kan geven tot verwarring. Om dit probleem te ondervangen, wordt voorgesteld de functie van meldpunt over te hevelen van het Meldpunt Kinderporno naar de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

5.5 Klachtenprocedure

Het huidige proces van blacklisting kent een aantal onvolkomenheden dat de directe aanleiding vormt voor dit onderzoek naar een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kinderporno op internet. Niet alleen is er geen formele wettelijke basis voor het bijhouden van een blacklist door het KLPD, ook wordt gewezen op het risico van overblocking en het ontbreken van een klachtenprocedure. Het proces van blacklisting wordt in de huidige situatie als te weinig transparant en controleerbaar ervaren. Deze paragraaf beschrijft een klachtenprocedure voor het blacklisting-proces in het nieuwe samenwerkingsmodel.

Figuur 5.2 toont schematisch het verloop van de voorgestelde klachtenprocedure. De klachtenprocedure start met de binnenkomst van een klacht. De regeling kent geen beperkingen ten aanzien van de indiener van een klacht. Zowel individuele personen als organisaties kunnen een klacht indienen. Na ontvangst van een klacht wordt deze geregistreerd in verband met een jaarlijkse audit op het blacklisting-proces (zie ook de volgende paragraaf). Daarna wordt de bewuste content opnieuw door de medewerkers van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno beoordeeld op strafbaarheid conform artikel 240b Sr. Indien sprake is van een onterechte opname van een URL op de blacklist wordt deze van de blacklist verwijderd. Indien sprake is van URL's met deels strafbare en deels niet strafbare content, worden alleen die URL's op de blacklist gehandhaafd waar het strafbare materiaal daadwerkelijk op te vragen is. Andere URL's worden van de blacklist verwijderd. Als sprake is van URL's met strafbare inhoud, blijven deze uiteraard opgenomen op de blacklist. Indien sprake is van gedeeltelijk of geheel strafbare afbeeldingen, zal bovendien melding worden gemaakt van de klacht aan het KLPD. Er is immers sprake van strafbare inhoud. Na behandeling van de klacht wordt terugkoppeling over de uitkomst gegeven aan de melder.

Figuur 5.2: Klachtenprocedure blacklisting-proces Autoriteit Bestrijding Kinderporno



De klachtenprocedure zal nader worden uitgewerkt en openbaar worden gemaakt via de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

5.6 Controleerbaarheid en transparantie

Het proces van blacklisting zoals dat door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt uitgevoerd, dient controleerbaar en daarom transparant te zijn. De gewenste transparantie staat echter op gespannen voet met de noodzaak de *inhoud* van het blacklisting-proces niet openbaar te maken, om de eenvoudige reden dat dit strafbaar is en vooral in strijd met het doel de verspreiding van kinderporno op internet tegen te gaan. De vraag is dus hoe een proces, dat afscherming vereist, controleerbaar en transparant gemaakt kan worden. De oplossing bestaat uit meerdere maatregelen, die in samenhang tot uitvoering gebracht zullen moeten worden:

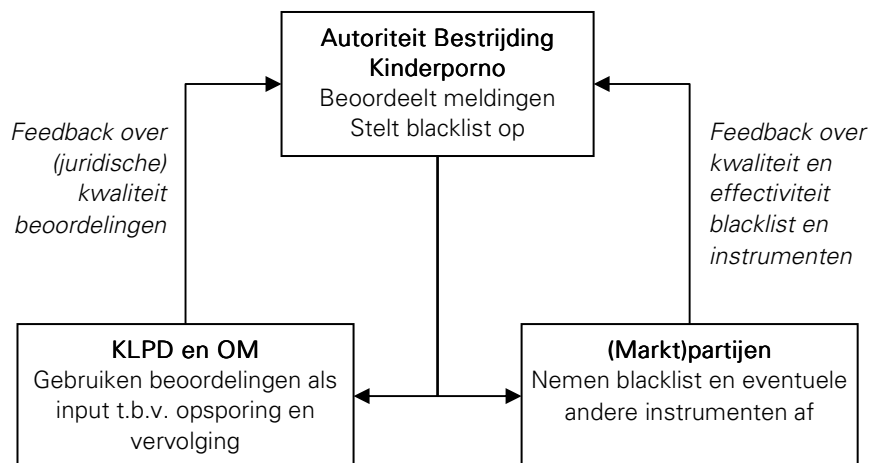
Beschrijving, publicatie en evaluatie van het blacklisting-proces en de klachtenprocedure

De inhoud van het blacklisting-proces kan weliswaar niet publiek gemaakt worden, maar de opzet van het proces wel. Het processchema (figuur 5.1) biedt hiertoe een beschrijving. Hetzelfde geldt voor de klachtenprocedure (figuur 5.2). Beide procedures zullen, vanwege het belang van transparantie, door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno gepubliceerd worden, bijvoorbeeld via internet. De procedures zullen bovendien – waar nodig - verder uitgewerkt worden en jaarlijks intern door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno worden geëvalueerd.

Kwaliteitsoordeel 'keten'partners

De samenwerkingspartners van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno zijn enerzijds het KLPD en het OM voor de opsporing en vervolging van aanbieders, producenten en consumenten van kinderporno en anderzijds de (markt)partijen die de blacklist van de Autoriteit afnemen. De Autoriteit krijgt in het nieuwe samenwerkingsmodel via beide samenwerkingspartners feedback op de kwaliteit van haar processen. Enerzijds doordat de beoordelingen van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno input vormen voor opsporing en vervolging, waarbij een rechterlijke uitspraak uiteindelijk de ultieme kwaliteitstoets is voor de beoordelingen van de Autoriteit. Anderzijds doordat (markt)partijen die de blacklist en eventuele instrumenten afnemen van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno, feedback zullen geven over de effectiviteit van de lijst en de instrumenten. Onderstaand figuur laat deze feedbackloops zien:

Figuur 5.3: Feedbackloops blacklistingproces



Jaarlijkse audit blacklisting-proces en klachtenprocedure

Een externe evaluatie van beide procedures vindt ook plaats, door middel van een jaarlijkse audit. De uitkomsten van deze audit worden op het niveau van conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de procedures door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno publiek gemaakt. De uitvoering van de jaarlijkse audit zal worden belegd bij een externe en onafhankelijke partij. Hiertoe dient een nader voorstel te worden uitgewerkt.

Eisen t.a.v. de selectie en training van medewerkers

Een andere maatregel betreft de eisen die gesteld zullen worden ten aanzien van de selectie en training van medewerkers van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Bij de selectie van medewerkers zal standaard een antecedentenonderzoek worden uitgevoerd. Om de kwaliteit van het oordeelsvermogen van de medewerkers periodiek extern te kunnen toetsen, zal met het KLPD een afspraak worden gemaakt over een jaarlijkse training van directeur en medewerkers van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno. Tenslotte wordt van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno verwacht dat zij zich actief opstelt in internationale samenwerkingsverbanden gericht op de bestrijding van kinderporno. Dit dient de overzicht van kennis en expertise en is tevens een manier om externe reflectie op het werk van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno te organiseren.

Beveiliging opslag en overdracht van informatie

Een laatste maatregel heeft betrekking op de wijze waarop de opslag en overdracht van informatie van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno gestalte krijgt. Informatie aan gebruikers van de blacklist en aan het KLPD wordt versleuteld en via beveiligde verbindingen verzonden. Voorgesteld wordt dat organisaties die de blacklist gebruiken één medewerker voordragen die door de Autoriteit Bestrijding Kinderporno geautoriseerd wordt om de blacklist te implementeren. Voor de medewerkers van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno geldt die belast zijn met de uitvoering van het blacklisting-proces geldt een geheimhoudingsplicht.

6 Vervolgstappen

Ons onderzoek is gericht geweest op het verkennen van de inhoud en vorm van een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel voor de bestrijding van kinderporno op internet. Dit model is in de voorgaande hoofdstukken beschreven. Nadere uitwerking is gewenst en vergt een gesprek tussen de verschillende betrokken actoren: overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. In dit laatste hoofdstuk beschrijven wij de vervolgstappen om deze verdere uitwerking vorm te geven, resulterend in de oprichting van het Landelijk Overleg Kindveilig Internet en de instelling van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

6.1 Vervolgstep 1: Consultatie nieuw samenwerkingsmodel

De eerste vervolgstap betreft de consultatie van het nieuwe publiekprivate samenwerkingsmodel dat wij in de voorgaande hoofdstukken hebben beschreven. Deze consultatie omvat meerdere aspecten:

- Allereerst dienen de gesprekspartners bij overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties te worden geconsulteerd over het voorstel voor het nieuwe samenwerkingsmodel. Hierbij gaat het om de vraag of de verschillende partijen zich willen committeren aan het beschreven referentiekader en samenwerkingsvorm.
- Een specifieke consultatie is gewenst bij partijen voor wie de beschreven samenwerking ingrijpt in de bestaande werkwijze. Hierbij gaat het om het KLPD (vanwege de overdracht van de blacklist en de aansluiting op het opsporingsproces), om ECP.nl (vanwege de beoogde rol van ECP.nl in het Landelijk Overleg) en om het Meldpunt Kinderporno (vanwege de afstemming van activiteiten van het Meldpunt en de Autoriteit Bestrijding Kinderporno).

De uitkomsten van de consultatiegesprekken kunnen aanleiding geven tot aanpassingen in het referentiekader en/of de samenwerkingsvorm. Op basis van de consultatiegesprekken wordt de betrokken partijen een definitief voorstel voorgelegd voor een nieuw publiekprivaat samenwerkingsmodel. De minister van Justitie committeert zich politiek en financieel aan het definitieve voorstel. De overige betrokken partijen wordt gevraagd of zij zich ook inhoudelijk (en bij marktpartijen ook financieel) aan het voorstel willen committeren. Partijen die zich committeren, worden uitgenodigd voor een 'constituerend beraad' voor de oprichting van het Landelijk Platform Kindveilig Internet en de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

6.2 Vervolgstep 2: Constituerend beraad

Het constituerend beraad markeert de formele start van de nieuwe publiekprivate samenwerking door:

- het vaststellen van het referentiekader voor de publiekprivate samenwerking
- het vaststellen van de samenwerkingsvorm
- het oprichten van het Landelijk Overleg Kindveilig Internet
- de instelling van de Autoriteit Bestrijding Kinderporno door het oprichten van een gelijknamige, onafhankelijke stichting.

6.3 Vervolgstep 3a: Kwartiermakersfase Autoriteit Bestrijding Kinderporno

Na het constituerend beraad volgt een fase waarin zowel het Landelijk Overleg Kindveilig Internet als de Autoriteit Bestrijding Kinderporno opgestart moeten worden. Voorgesteld wordt

hiervoor een onafhankelijke kwartiermaker aan te stellen, die wordt belast met de uitvoering van de volgende acties:

Personeel

- Selectie van een onafhankelijke voorzitter voor de Autoriteit Bestrijding Kinderporno
- In overleg met de voorzitter completeren van het bestuur (functieprofielen, werving, selectie)
- Opstellen functieprofielen directeur en medewerkers
- Werving en selectie directeur
- Werving en selectie medewerkers i.s.m. directeur.

Huisvesting, Informatie en Automatisering en Facilitaire zaken

- Realiseren huisvesting en kantoorfaciliteiten
- Realiseren benodigde ICT-infrastructuur

Financiën

- Opstellen begroting opstartfase
- Opstellen begroting eerste jaar
- Opstellen meerjarenbegroting

Processen

- Verdere uitwerking, implementatie en publicatie blacklisting-proces
- Verdere uitwerking, implementatie en publicatie klachtenregeling
- Verdere uitwerking en implementatie overdrachtprotocol blacklist aan marktpartijen.

Voorgesteld wordt tevens de kwartiermakersfase te beschouwen als een overgangsfase, waarbij het Meldpunt Kinderporno nog als meldpunt fungeert en ook haar beoordelingen deelt met het KLPD, terwijl tegelijkertijd de Autoriteit Bestrijding Kinderporno wordt opgebouwd. Na de kwartiermakersfase wordt voorgesteld dat het Meldpunt Kinderporno haar rol als meldpunt overdraagt aan de Autoriteit Bestrijding Kinderporno.

6.4 Vervolgstep 3b: Opstart Landelijk Overleg Kindveilig Internet

Voorgesteld wordt dat door ECP.nl een beknopt werkplan wordt opgesteld voor het Landelijk Overleg Kindveilig Internet, waarin de inhoudelijke en organisatorische basis voor het Landelijk Overleg verder wordt uitgewerkt. Hierbij gaat het zowel om de taak van het Landelijk Overleg m.b.t. samenwerking rond publieksvoorlichting, als om de programmering van het Landelijk Overleg als platform voor meningsvorming en uitwisseling van kennis en ideeën rond een gezamenlijke bestrijding van kinderporno op internet.

Bijlage 1: Overzicht interviews

| <i>Organisatie</i> | <i>Naam</i> | <i>Functie</i> |
|----------------------------|-----------------------|--|
| BBned | Willem Verbrugh | Senior Adviseur |
| CEOP | Tim Simmons | Development Team Leader |
| Consumentenbond | Maurice Wessling | Beleidsadviseur ICT |
| ECP.nl | Arie van Bellen | Directeur |
| Google Nederland | Machiel Bolhuis | European Policy Manager Benelux |
| Home Office | Justin Millar | Head of the Computer Crime Team |
| Internet Society (ISOC) | Jan Willem Broekema | Voorzitter |
| Internet Watch Foundation | Peter Robbins | Chief Executive Officer |
| Internet Watch Foundation | Marie Davison | Internet Content Analyst |
| Internet Watch Foundation | Bino Joseph | Services Administrator |
| Internet Watch Foundation | Rachel Hopper | Relationship Coordinator |
| KLPD | Chris Groeneveld | Producteigenaar bestrijding kinderpornografie Dienst IPOL |
| KLPD | Frank Kornaat | Dienst IPOL |
| KPN | Albert Vergeer | Directeur Internet & Telefonie |
| KPN | Gert Wabeke | Manager Justitieel Aftappen & Monitoring |
| KPN | Marlies Koppelaar | Juridisch adviseur |
| Leaseweb | Alex de Joode | Security Officer |
| Leaseweb | Con Zwinkels | Managing Director |
| Meldpunt Kinderporno | Theo Noten | Bestuurslid |
| Meldpunt Kinderporno | Linda Venselaar | Medewerker Meldpunt |
| Mijn Kind Online | Remco Pijpers | Directeur |
| Ministerie van Justitie | Simon van de Geer | Programmamanager aanpak cybercrime |
| OPTA | Martijn de Keizer | Beleidsmedewerker |
| SIDN | Roelof Meijer | Directeur |
| Tele2 | Roel Polmans | Manager Regulatory Affairs |
| Tele2 | Barry van der Waa | Fraud Analyst |
| T-Mobile | Niels van Veen | Regulatory Affairs Counsel |
| T-Mobile | Thijs van Wakeren | Product manager mobiel internet |
| UPC | Robert Kolthek | Director Regulatory Affairs |
| UPC / Liberty Global Group | Manuel Kohnstamm | Managing Director Public Policy & Communications |
| Vrije Universiteit | Rik Kaspersen | Hoogleraar IT en recht |
| Vodafone | Arie Landsmeer | Manager Public Affairs, Public & Regulatory Affairs |
| Ziggo | Gerard Lieverse | Director Regulatory & Public Affairs |
| Ziggo | Joepke van der Linden | Regulatory Affairs Officer |

Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde literatuur

Studies

- *Access Denied. The Practice and Policy of Global Internet Filtering.* MIT Press, Cambridge, 2008.
- *Digital Confidence. Sleutel tot de digitale groei van morgen.* Booz&co / Liberty Global Policy Series, 2008.
- *Filtering van kinderporno op internet. Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland.* Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2008.

Bedrijfsinformatie

- ECP.nl, Jaarverslag 2007
- Internet Watch Foundation: Annual Report 2007, Business Plan 2007-2008, Corporate Plan 2005-2007
- OPTA, jaarverslag 2007
- Stichting Meldpunt Kinderporno op Internet, jaarverslag 2007.

Beleidsdocumenten

- *Gedragcode Notice-And-Take-Down*, versie 1.04, oktober 2008, beschikbaar via NICC.
- *Brief van de minister van Justitie*, Kamerstuk 28 684 / 31 200 VI / nr. 166, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008.
- *Programma Cybercrime*, Ministerie van Justitie, Den Haag.

Online bronnen

- Verenigd Koninkrijk: Child Exploitation and Online Protection Centre. (www.ceop.gov.uk)
- Verenigd Koninkrijk: Internet Watch Foudnation. (www.iwf.org.uk)
- Verenigd Koninkrijk: Counsil for Child Internet Safety.
<http://www.dcsf.gov.uk/ukccis/index.shtml>
- Ierland: INHOPE. <https://www.inhope.org>
- Verenigde Staten: Federal Communications Commission (FCC). <http://www.fcc.gov/>
- Canada: Cybertip. <http://www.cybertip.ca>

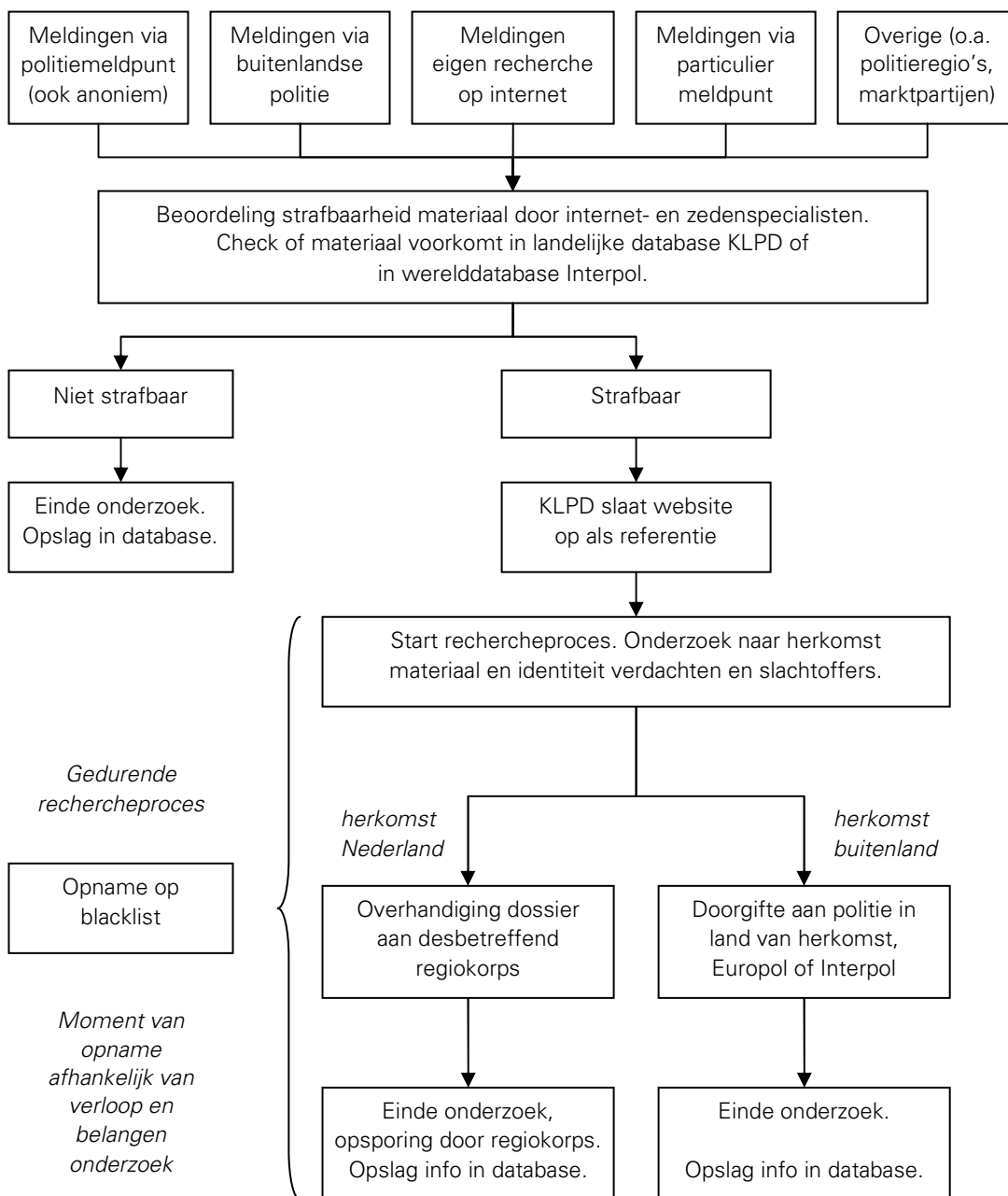
Bijlage 3: OM-classificatie kinderpornografie

Onderstaande lijst betreft de classificatie die het OM hanteert om kinderpornografisch beeldmateriaal in te delen naar ernst. Vanaf niveau 5 begint in Nederland in principe de strafbaarheid. De niveaus 1 tot en met 4 geven een indicatie over een mogelijke seksuele belangstelling voor kinderen.

| Niv. | Omschrijving | Beschrijving |
|------|------------------------------------|--|
| 1 | Indicatief | Niet erotische en niet geseksualiseerde afbeeldingen die kinderen in hun ondergoed, zwemkleding enz. laten zien, afkomstig uit bijvoorbeeld commerciële folders of familieomgevingen, waarbij de context of de indeling van de afbeeldingen door de verzamelaar een ongepaste aandacht verraad. |
| 2 | Nudistisch | Afbeeldingen van naakte of bijna naakte kinderen in normale nudistische omgevingen en legitiem tot stand gekomen waarbij de context of de indeling door de verzamelaar een ongepaste aandacht verraad. |
| 3 | Erotisch | Op slinkse wijze gemaakte afbeeldingen van spelende kinderen in een normaal veilige omgeving waarbij of de onderkleding nadrukkelijk in beeld is of de kinderen geheel of gedeeltelijk ontkleed zijn. |
| 4 | Poseren | Opzettelijk geposeerde afbeeldingen van geheel of gedeeltelijk geklede of naakte kinderen, waarbij de hoeveelheid, de context of de door de verzamelaar aangebrachte indeling een seksuele belangstelling voor kinderen suggereert. |
| 5 | Erotisch poseren | Opzettelijk geposeerde afbeeldingen van geheel of gedeeltelijk geklede of naakte kinderen in geseksualiseerde of seksueel prikkelende houdingen. |
| 6 | Expliciet erotisch poseren | Afbeeldingen van geheel of gedeeltelijk geklede of naakte kinderen waarbij de nadruk ligt op de genitaliën. |
| 7 | Expliciete seksuele activiteit | Afbeeldingen van geheel of gedeeltelijk geklede of naakte kinderen waarbij de kinderen bij zichzelf of bij andere kinderen de genitaliën aanraken, masturberen of seks met elkaar hebben, waarbij geen volwassene betrokken is. |
| 8 | Aanranding | Afbeeldingen van kinderen die het slachtoffer zijn van aanranding waarbij een volwassene is betrokken, inclusief het met een vinger binnendringen in de genitaliën. |
| 9 | Grove aanranding | Grove obscene afbeeldingen van kinderen die het slachtoffer zijn van aanranding, het seksueel binnendringen van het lichaam, masturbatie of orale seksuele handelingen waarbij een volwassene is betrokken. |
| 10 | Sadistische en bestiale activiteit | a. Afbeeldingen van een kind dat is vastgebonden of op een andere wijze in de bewegingen is beperkt, dat wordt geslagen, met een zweep geslagen of op een andere wijze het slachtoffer is van iets dat pijn toebrengt of impliceert. b. Afbeeldingen waarbij een dier is betrokken in een vorm van een seksuele gedraging met een kind. |

Bijlage 4: Beoordelings- en opsporingsproces KLPD

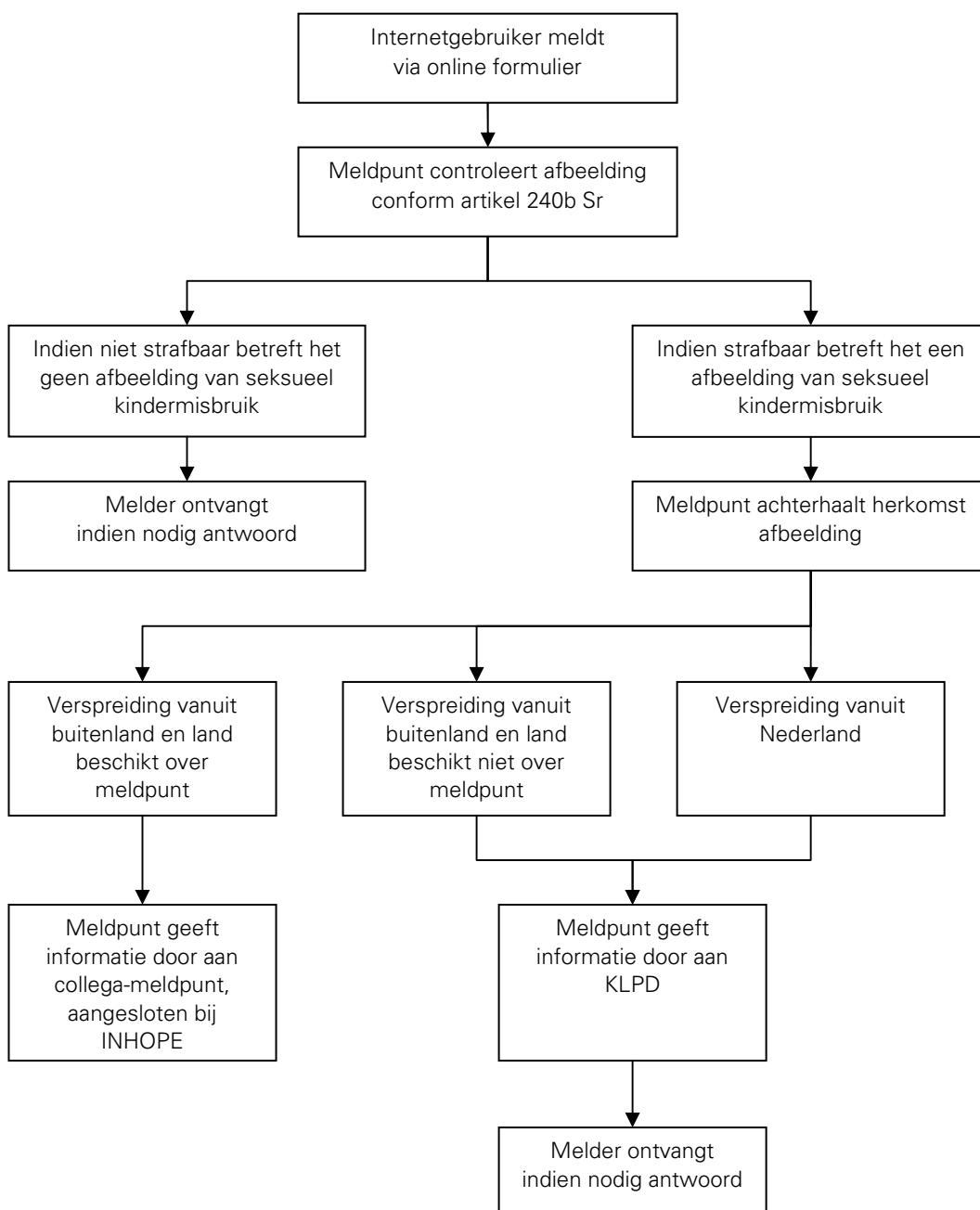
Onderstaand schema toont het beoordelings- en opsporingsproces van het KLPD.



- Meldingen die vanuit het politiemeldpunt (www.meldpuntcybercrime.nl) binnenkomen, kunnen anoniem worden ingediend. Het KLPD kan echter wel traceren wie de afzender is. Meldingen die via het Meldpunt Anoniem ('Meldpunt M') binnenkomen, zijn geheel anoniem. De meldingen worden telefonisch ontvangen door het KLPD in Driebergen en worden schriftelijk doorgegeven aan de Dienst IPOL van het KLPD.
- Het KLPD slaat data van meldingen op, ook als materiaal niet strafbaar is, om als referentie te kunnen dienen.

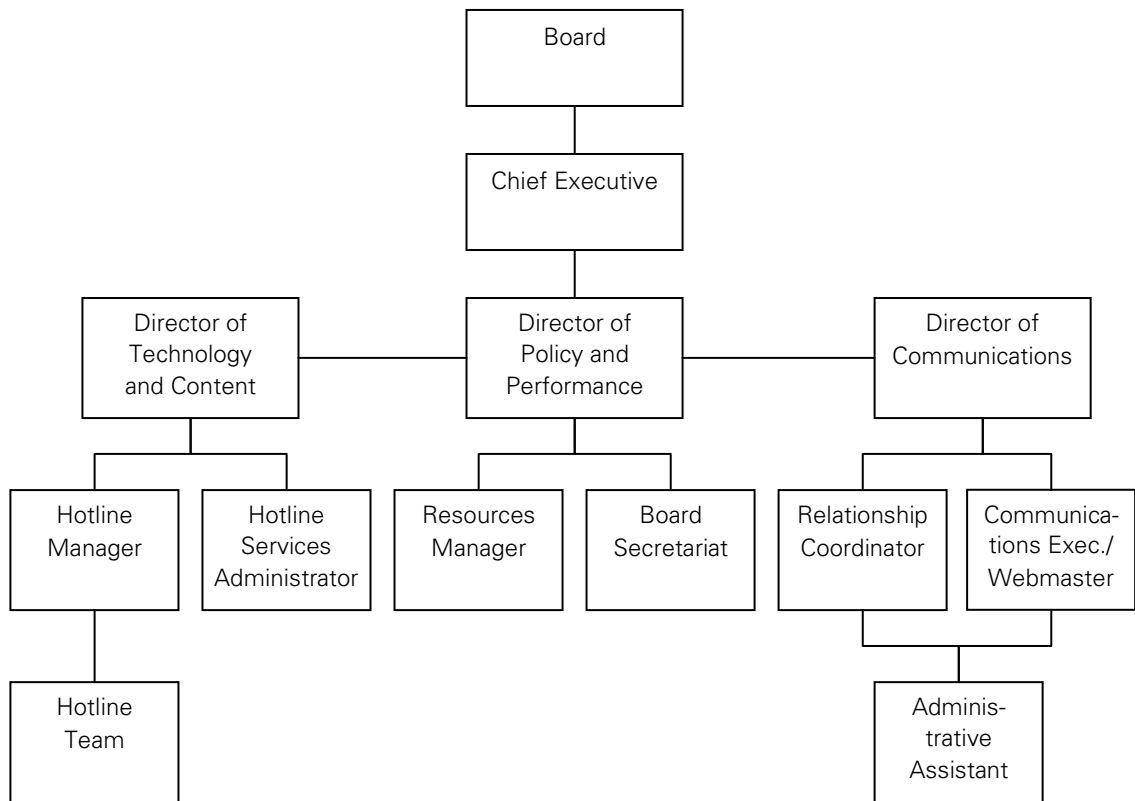
Bijlage 5: Processchema Meldpunt Kinderporno

Onderstaand schema laat zien hoe het Meldpunt Kinderporno meldingen van materiaal met kinderpornografische inhoud afhandelt. Het Meldpunt Kinderporno bewaart zelf geen afbeeldingen, maar controleert alleen de inhoud van internetpagina's.



Bron: Stichting Meldpunt ter bestrijding van Kinderpornografie op internet, Jaarverslag 2007

Bijlage 6: Organogram Internet Watch Foundation



Bron: Internet Watch Foundation