

DE VLAAMSE MINISTER VAN CULTUUR, MEDIA, JEUGD EN BRUSSEL

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- **Goedkeuring en machtiging tot ondertekening van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films vertoond in Belgische bioscoopzalen, en**
 - **princiële goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met dit samenwerkingsakkoord.**

1. INHOUDELIJK

1. Situering

Door de Bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming van 6 januari 2014 werd de filmkeuring een bevoegdheid van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Momenteel wordt de filmkeuring geregeld door de verouderde wet van 1 september 1920, die aan minderjarigen beneden de 16 jaar de toegang tot de bioscoopzalen ontzegt, tenzij de vertoonde film geschikt is bevonden door een keuringscommissie. In de praktijk staat het Departement Cultuur, Jeugd en Media (CJM) van de Vlaamse Gemeenschap in voor de werking van de filmkeuring voor heel België.

Op 12 januari 2018 besloot de Vlaamse Regering

- haar goedkeuring te hechten aan de principes en krachtlijnen opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering voorgelegd op 12 januari 2018;
- formele onderhandelingen aan te vatten met de regering van de Duitstalige Gemeenschap, met de regering van de Franse Gemeenschap en het Verenigd College van de Gemeenschapscommissie over het afsluiten van een samenwerkingsakkoord voor de filmkeuring;
- de Vlaamse minister, bevoegd voor de filmkeuring te machtigen voor het voeren van de formele onderhandelingen;
- de Vlaamse minister, bevoegd voor de filmkeuring, te belasten met de verdere uitvoering van deze beslissing.

Zie Vlaamse Regering VR 2018 1201 DOC.0019.

2. Context

De wet van 1 september 1920 is niet aangepast aan de hedendaagse context. De huidige filmkeuring

betreft een restrictief systeem. Indien bioscoopexploitanten minderjarigen onder de 16 jaar toelaten tot een ongeschikt bevonden film, is dit een strafbaar feit. Exploitanten beschikken vandaag echter niet over de mogelijkheid om de leeftijd van jongeren te controleren. Tickets worden online gekocht; de controle van tickets vindt plaats voor de ingang tot meerdere zalen; exploitanten kunnen het tonen van identificatiebewijzen niet afdwingen. Bovendien schrijft de wet van 1920 een volledige overheidsregulering voor, waarbij een commissie bijna alle films die uitkomen in de Belgische bioscoopzalen keurt. Het hoge tempo waaraan de releases van vele films elkaar opvolgen, maakt het moeilijk om met een beperkt aantal commissieleden alle films tijdig te classificeren. Een co-regulerende aanpak waar de overheid een duidelijk kader biedt en de betrokken sector haar verantwoordelijkheid met het oog op de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen, neemt is meer realistisch. Tot slot schrijft de wet van 1920 enkel twee leeftijdsclassificaties voor (kinderen toegelaten of kinderen niet toegelaten), zonder inhoudelijke toelichting. Het huidige systeem draagt niet bij tot het versterken van mediacompetenties en biedt weinig informatie aan de burger.

Een alternatief beleid is nodig. Een systeem van aanbevelingen, waarbij de bezoeker beter geïnformeerd wordt, is wenselijk. Meer leeftijdsclassificaties en informatie met betrekking waarom een productie mogelijk ongeschikt is, wordt vooropgesteld. Een classificatiesysteem dient transparant en betrouwbaar te zijn. Bovendien is het van belang dat het systeem in de toekomst ook gebruikt kan worden voor de classificatie van audiovisuele producties verspreid via andere dragers.

Gezien de werking van de distributie- en exploitatiesector op het vlak van vertoning, van verwerving van rechten en van promotie, nationaal georganiseerd is, is een uniforme regeling voor heel het Belgische grondgebied wenselijk. Een uniforme regeling betekent eveneens een oplossing voor de Brusselse context.

Artikel 92 bis, van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, schrijft voor dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Artikel 63 van de Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen van 12 januari 1989 stelt dat het Verenigd College en de Verenigde Vergadering (van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) de bevoegdheden bedoeld in onder andere artikel 92 bis van de Bijzondere wet uitoefenen.

Met het oog op een gezamenlijke regeling inzake de filmkeuring, een gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheid, werd een samenwerkingsakkoord tussen de drie bevoegde gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onderhandeld. Dit samenwerkingsakkoord dat voorligt, geeft vorm aan een nieuwe regeling voor de filmkeuring.

3. Samenvatting

In het samenwerkingsakkoord wordt overeengekomen de kijkwijzermethodologie te hanteren voor de classificatie van elke film die voor het eerst vertoond wordt in een Belgische bioscoop. Hiervoor dient een licentie aangekocht te worden bij het Nederlandse Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM). NICAM is een sectororganisatie en stichting zonder winstoogmerk.

Met het kijkwijzersysteem worden producties geclassificeerd op basis van een online vragenlijst (coderingsformulier), opgebouwd rond het type van de productie en zes media-inhouden (geweld, angst, seks en seksualiteit, discriminatie, drugs en/of alcoholmisbruik en grof taalgebruik) die mogelijk ongeschikt zijn voor de ontwikkeling van minderjarigen. De antwoorden op de vragen, opgenomen in het coderingsformulier, leiden automatisch tot een welbepaalde leeftijdsclassificatie en inhoudsclassificatie (maximum drie van de zes media-inhouden).

IJsland en Turkije werken momenteel met een licentie van Kijkwijzer voor de classificatie van

audiovisuele content. In Slovenië werd het systeem aangepast aan specifieke, culturele gevoeligheden. Het eerste werkingsjaar in België zal beschouwd worden als een pilootjaar. Er wordt een licentie aangekocht op het systeem zoals het gehanteerd wordt in Nederland, met exact dezelfde online vragenlijst. Tijdens het eerste jaar wordt op basis van de opgedane ervaringen, van mogelijke klachten en van het advies van een ad hoc samengestelde expertencommissie, onderzocht of inhoudelijke aanpassingen nodig zijn.

Met het samenwerkingsakkoord wordt een co-regulerend systeem opgezet. De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bepalen de classificatiemethodologie en de verdere regelgeving voor de toepassing ervan. De aanbieders (distributeurs en eventueel ook producenten) classificeren de films en krijgen hiervoor een opleiding. De bioscoopexploitanten zijn verantwoordelijk voor het correct informeren van de bezoekers. Gezien het online vragenformulier opgevraagd kan worden, kan steeds nagegaan worden hoe een classificatie tot stand kwam. Dit biedt transparantie. De noodzakelijke opleidingen bewerkstelligen een uniforme interpretatie van de vragen opgenomen in het formulier, met het oog op het verhogen van de betrouwbaarheid van de classificaties.

De classificatie geldt als aanbeveling. De inhoudsclassificatie die ook duidelijk zichtbaar en herkenbaar moet worden gecommuniceerd, maakt dat de bezoeker, jongere, ouder, voogd, ... naast een richtinggevende leeftijdsgrens ook informatie krijgt met betrekking tot de potentieel ongeschikte inhoud.

De coördinatie van het systeem in België, de opvolging van de classificaties en de contacten met NICAM, verlopen via een secretariaat voor de classificatie van films. De Vlaamse Gemeenschap, en met name het Departement Cultuur, Jeugd en Media zal dit secretariaat waarnemen. De Vlaamse Gemeenschap beschikt over de meeste ervaring aangaande filmkeuring en de contacten met NICAM. Dit speelt ook in het voordeel voor een toekomstige uitbreiding van Kijkwijzer naar de lineaire en niet-lineaire omroepen. De financiële kost van het personeel dat hiervoor wordt aangesteld, zal verdeeld worden over de verschillende betrokken overheden. Een stuurgroep, bestaande uit één vertegenwoordiger van elke bevoegde administratie, zal instaan voor de opvolging van het akkoord.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een klachtenprocedure in twee fasen. Om onontvankelijke klachten en materiële fouten op te vangen, en het aantal zwaardere procedures te beperken, zal het secretariaat voor de classificatie van films eerst bemiddelen tussen de klager en beklaagde. Het secretariaat bekijkt de kwaliteit en correctheid, en de communicatie van de classificatie. Wanneer de bemiddeling niet succesvol is, wordt de klacht behandeld door een klachtencommissie volgens een procedure op basis van weerwoord.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid om een ander systeem te laten ontwikkelen, mocht Kijkwijzer stoppen te bestaan, in de mogelijkheid om het systeem uit te breiden naar content verspreid via lineaire en non-lineaire omroepen, in een evaluatie en in een uitzonderingspositie voor de Duitstalige Gemeenschap.

Bij het samenwerkingsakkoord gaat een reglement als bijlage. Het reglement behandelt:

- het classificatiesysteem voor de distributeur, de producent en het classificatiesecretariaat;
- de communicatie over en visibiliteit van de classificatie, naar de bioscoopexploitant en het publiek;
- het classificatiesysteem voor een trailer;
- de klachtenbehandeling en de werking van de klachtencommissie.

Opdat voldoende flexibiliteit mogelijk zou zijn om de toepassing van het nieuwe systeem aan te passen aan de snel veranderende wereld van distributie en vertoning, wordt de verdere invulling van regels aangaande de classificatie van films in dit reglement opgenomen. Wijzigingen aan dit reglement kunnen voorgesteld worden door een stuurgroep, die bestaat uit een vertegenwoordiger van elke bevoegde administratie, aan de bevoegde autoriteit. Elke bevoegde autoriteit moet instemmen met

de voorgestelde wijzigingen opdat de voorgestelde aanpassingen definitief worden. De voorgestelde wijzigingen dienen binnen de klijntijnen van dit samenwerkingsakkoord te blijven.

Voor een artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord, zie de memorie van toelichting.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1 Inschatting kostprijs

Op basis van een offerte voor het eerste jaar, bezorgd door NICAM, wordt een ruwe inschatting gemaakt van de kostprijs. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het eerste jaar, waarbij zich extra kosten zullen aandienen omwille van de opstart, en een tweede jaar. Indien er grote wijzigingen nodig zijn na het pilootjaar, kunnen de kosten voor het tweede jaar aanzienlijk hoger liggen.

Mocht in de praktijk blijken dat de kosten m.b.t. de licentie hoger of lager uitkomen, worden de prijzen opgenomen in de offerte van NICAM, herbekeken. De cursief gedrukte bedragen betreffen inschattingen. Deze kosten zijn afhankelijk van een externe partij (vertaalbureau), van de locatie van de trainingen en de specifieke implementatie.

a. Kostprijs licentie Kijkwijzer

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
Vaste kosten	16.500	1.000
Setup Kosten (éénmalig)	15.000	0
Reis- en verblijfskosten NICAM (indien nodig, inschatting 6 bezoeken tijdens de setup en eerste jaar)	1.500	1.000
Flexibele Fee	21.900	5.500
Vertaling van de vragenlijst (€2.000) en website (€3.000) (NL en ENG zijn inbegrepen)	5.000	0
Implementatie van de vertalingen in de website door NICAM (€60/uur)	3.000	0
Implementatie inhoudelijke aanpassingen aan het coderingsformulier (varieert naar gelang het aantal wijzigingen, hier is een schatting gedaan op basis van ervaring met beperkte wijzigingen, €90/uur)	3.600	0
Training voor codeurs, coördinator, klachtenbehandelaars en administratieve ondersteuning (33 personen)	3.000	3.000
Codeurstest, voorzien van individuele feedback per codeur (€ 45 per codeur)	1.500	1.500
Training voor het administratieve gedeelte van de website	3.000	0
Implementeren custom design op de website (excl. design kosten, €80/uur)	1.800	0
Pictogrammen (kostprijs wordt bepaald door ontwerper van de pictogrammen)	1.000	1.000
Maandelijks kosten € 500 per maand incl. ongelimiteerd gebruik systeem, domeinnaam, hosting, een publieke en codeur website, gebruik CMS, SSL certificaat, API voor extern/intern gebruik, SLA met uptime van 99%, NL en ENG handleidingen en helpdesk (fair use policy)	6.000	6.000

Totaal (excl. btw)	44.400	12.500
TOTAAL (incl. btw)	53.724	15.125

a. Coördinatie en klachtenbehandeling

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
Personeelskost - coördinatie 1/2 VTE, niveau A ¹ bij de opstart: organiseren informatiesessies voor de sector, contacten NICAM, organiseren communicatiecampagne reguliere coördinatie: contacten met NICAM en de overheden, contacten met codeurs en exploitanten, communicatie naar burgers, steekproefsgewijze controle classificaties, administratieve opvolging van de klachtencommissies en bemiddeling bij klachten	25.000	25.000
Werkingskosten verwarming, bureau, post, computer, vervoerskosten	2.000	2.000
Klachtencommissie vergoedingen klachtencommissie (10 voltallige vergaderingen per jaar, € 60 per dagdeel, referentie NICAM 15 klachten voor de commissie in 2015)	2.400	2.400
TOTAAL	29.400	29.400

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
TOTAAL a + b	83.124	44.525

b. Kostprijs voorbereidende expertencommissie

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
Expertcommissie Training met uitleg door NICAM voor experts (reis en verblijfskosten NICAM bij vaste opgenomen), evaluatie van het systeem. (12 experts, vergoeding van 120 euro/dag, 2 dagen)	2.880	0

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
TOTAAL a + b + c	86.004	44.525

1 De personeelsbelasting wordt geschat op ½ VTE. In de praktijk zal ook deze inschatting geëvalueerd moeten worden.

c. Drietalige campagne bij de start

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
Concept, coördinatie en opvolging, aanmaak campagnemateriaal	15.000	0
Website	5.000	0
Lanceringsfeest/persconferentie	5.000	0
Productie spot bioscoop en sociale media (3 talen)	40.000	0
Uitzending spots bioscoop wordt verplicht	0	0
Sociale media en online bannering - aankoop ruimte	20.000	0
Productie radiospot (3-talen)	25.000	0
Reservatie radiospots	40.000	0
TOTAAL campagne	150.000	0

d. Eindtotaal

	1 ^{ste} jaar (€)	2 ^{de} jaar (€)
TOTAAL a + b + c + d	236.004	44.525

2 Financiering

De Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zullen de classificatie van films samen financieren. Artikel 14 van het samenwerkingsakkoord bepaalt twee verdeelsleutels voor de verdeling van de financiering: het aantal inwoners en het aantal cinemazalen. De toekomstige bijdragen zullen steeds aangepast worden op basis van de officiële cijfers, gekend op datum van het jaartal van betaling.

	A - aantal cinemazalen (cijfers van 2016 ²)		B - aantal inwoners op 1 januari 2017 ³		Gemiddelde van A en B
België	496	100%	11.322.088	100%	100%
VG	238	47.99%	6.516.011	57.56%	52.77%
FG	184	37.10%	3.614.473	31.92%	34.51%
Brussel	71	14.31%	1.114.684	9.85%	12.08%
DG	3	0.60%	76.920	0.68%	0.64%

Gezien de Vlaamse Gemeenschap zal instaan voor het secretariaat van de classificaties van films, zullen de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, hun bijdragen overmaken aan de Vlaamse Gemeenschap (artikel 14, §2 van het samenwerkingsakkoord).

Er kan geconcludeerd worden, op basis van de huidige cijfers m.b.t het aantal cinemazalen en de inwonersaantallen, dat de andere overheden voor 2019, 47.23% van de totale kosten, of 111.470,36 euro,

² De opgegeven cijfers geven het aantal zalen weer en niet het aantal bioscopen. Bron cijfers: Statistics Belgium (Federale Overheidsdienst Economie). Het cijfer m.b.t. de zalen die zich richten tot de Duitstalige Gemeenschap werd gecommuniceerd door de Duitstalige Gemeenschap.

³ Bron cijfers: Statistics Belgium (Federale Overheidsdienst Economie) en das Statistiekportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgien.

dienen bij te dragen. Hun recurrente bijdrage zal 21.030 euro zijn.

3 Weerslag op de begroting

Het samenwerkingsakkoord zal ten vroegste in werking treden begin 2019. Vanaf 2019 zullen er uitgaven gebeuren voor de opstart, de campagne en de werking van het systeem.

Op basis van de ingeschatte kostprijs en de verdeelsleutel, zal de bijdrage van de Vlaamse Gemeenschap voor het eerste jaar ca. 127 keuro bedragen. De recurrente kostprijs voor Vlaanderen wordt geschat op ca. 24 keuro. Aanvankelijk was gepland in 2018 te starten met het uitrollen van het systeem. Hiervoor werd in 2018 130 keuro voorzien op het begrotingsartikel HBO-IHEI2BA-WT, basisallocatie HC063. Dertig keuro hiervan betreft recurrente middelen voor de recurrente bijdrage van de Vlaamse Gemeenschap. Gezien een ruiter van toepassing is op de middelen voorzien voor de filmkeuring, zal er bij begrotingsopmaak 2019 ca. 130 keuro beschikbaar zijn voor de Vlaamse bijdrage in de opstart- en de campagnekosten.

Naar aanleiding van de opmerking van de begrotingsminister (cfr. punt 5) en de eerder gemaakte opmerking van de inspecteur van Financiën bij het programmadecreet dd. 18 maart 2018, bij begrotingsaanpassing 2018, zal met het programmadecreet, bij begrotingsopmaak 2019, een apart begrotingsfonds voor de filmkeuring opgericht worden, waarop de bijdragen van de andere overheden geïnd kunnen worden. Deze bijdragen zullen dan aangewend worden voor zowel loon- als werkingsmiddelen voor het nieuwe systeem.

4 Advies van de Inspectie van Financiën

Onder voorbehoud van onderstaande opmerking, verleende de Inspectie van Financiën gunstig advies op 26 juni 2018, op basis van een eerdere versie van deze nota.

De inspecteur-generaal van Financiën merkte op, in het advies onder punt 3.2, dat foutief werd gesteld in de ontwerpnota aan de Vlaamse Regering dat de andere overheden 42,23% van de totale kosten van het eerste jaar of ca. 99.665 EUR dienden bij te dragen. Correct betreft het 47,23% of 111.470,36 EUR.

Deze fout werd gecorrigeerd in de nota aan de Vlaamse Regering die voorligt.

5 Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord werd geleverd op 4 september 2018, mits de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare kredieten en mits de uitgaven op het begrotingsfonds het departement CJM i.k.v. het nieuwe systeem steeds overeen komen met de ontvangsten van de andere overheden m.b.t. dit systeem.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het voorstel heeft geen weerslag op lokale besturen voor wat hun personeel, werkingsuitgaven, investeringen en schulden of ontvangsten betreft.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Conform artikel 4, van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, gaat in bijlage een kind- en jongereneffectrapport (JoKER).

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films vertoond in Belgische bioscoopzalen, alsook aan het reglement voor de classificatie van films die voor het eerst vertoond worden in een Belgische bioscoop;
- 2° de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel te machtigen om onderhavig samenwerkingsakkoord te ondertekenen;
- 3° onder voorbehoud van ondertekening van het samenwerkingsakkoord door alle betrokken partijen, haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaand voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films vertoond in Belgische bioscoopzalen, en aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 4° de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel:
 - te gelasten over het voornoemd voorontwerp van decreet advies in te winnen van de Raad van Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;
 - te machtigen te beoordelen of voornoemd advies aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
 - te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet, het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemd advies geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel,

Sven GATZ

Bijlagen:

1. een ontwerp van goed te keuren samenwerkingsakkoord;
2. een voorontwerp van decreet, met een memorie van toelichting;
3. het reglement
4. het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 26 juni 2018;
5. het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 13 maart 2018;
6. het JoKER;
7. het begrotingsakkoord d.d. 4 september 2018.