

**32 820**

**Nieuwe visie cultuurbeleid**

**Nr.**

**Verslag van een schriftelijk overleg**

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 19 februari 2014 inzake de nieuwe filmregeling (Kamerstuk 32 820, nr. 102). Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie

Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie

Verstraten

## **I Vragen en opmerkingen uit de fracties**

**1 Algemeen**

**2 Ontwikkeling van de regeling**

**3 Uitgangspunten van de regeling**

**4 Uitvoering door het Filmfonds**

**5 Overig**

## **II Reactie van de minister**

## I Vragen en opmerkingen uit de fracties

### 1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister. Volgens de voornoemde leden gelden met betrekking tot de filmregeling vooral economische argumentaties en niet de culturele. Het gelijktrekken van een speelveld is namelijk een economische maatregel en geen culturele. Om te zorgen voor een kleine overheid is zo min mogelijk cultuurpolitiek van belang. Daarmee wordt ook de filmsector de kans geboden zich te ontwikkelen tot een florerende economische sector. Met deze blik hebben de leden de brief van de minister beoordeeld en zien zij aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de uitwerking van de nieuwe filmregeling. De leden dragen de film in Nederland een warm hart toe en zijn ervan overtuigd dat voor een goed filmklimaat een professionele, hoogwaardige filmindustrie onmisbaar is. De laatste jaren heeft de Nederlandse film nog mooie successen weten te boeken, maar kreeg de producerende industrie het steeds lastiger. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat gunstige regelingen in andere landen stimuleren dat films elders geproduceerd worden. Dat aan deze uittocht een einde komt is belangrijk voor de toekomst van de Nederlandse film, hieraan kan de voorgestelde nieuwe filmregeling een bijdrage leveren. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben verheugd kennisgenomen van de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de nieuwe filmregeling. Deze leden vinden het goed om te horen dat meteen na het algemeen overleg op 6 november 2013 is gestart met de ontwikkeling van de regeling in samenwerking met het Filmfonds en dat de consultatieronde een vruchtbare bijeenkomst was. Deze leden zijn blij dat de filmregeling, wanneer deze door de Europese Unie wordt goedgekeurd, naar alle waarschijnlijkheid begin mei 2014 in werking kan treden, nog vóór het filmfestival van Cannes. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen naar aanleiding van de brief.

## **2 Ontwikkeling van de regeling**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de minister schrijft dat de conceptregeling is voorgelegd aan de sector en nu voorligt bij de Europese Commissie. Kan zij aangeven in hoeverre de Tweede Kamer in haar ogen nog betrokken is bij het opstellen van de regeling? De voornoemde leden zien nog een tweetal grote bezwaren die ook in het algemeen overleg Filmtop van 6 november 2013 zijn benoemd. De minister lijkt in haar brief (en dus in de conceptregeling) over deze bezwaren heen te stappen. Graag vernemen deze leden haar reactie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voor de effectiviteit van de regeling het belangrijk is dat deze zo snel mogelijk ingaat om optimaal te profiteren van de successen van de Nederlandse films en om de filmindustrie zo snel mogelijk te ondersteunen. Het is de hoop dat de regeling nog tijdens het filmfestival van Cannes gepresenteerd kan worden. De meerwaarde ligt er in dat daarmee de ommekeer voor de Nederlandse filmindustrie duidelijk gemarkeerd kan worden. Daarvoor is het van belang dat de regeling de goedkeuring van de Europese Commissie heeft. De leden vragen de minister of het ontwerp en de beoordeling van de regeling op schema ligt en wanneer de goedkeuring verwacht wordt. Ook zijn deze leden benieuwd of er nog knelpunten aan het licht zijn gekomen tijdens het traject met de Europese Commissie.

De voornoemde leden begrijpen dat een steunregeling moet voldoen aan de mededingingseisen van de Europese Unie. Deze leden ontvangen graag een uitleg van de minister welke praktische grenzen deze regelgeving met zich meegebracht heeft bij het ontwerpen van een regeling. Wat kan wel en wat kan niet, zo vragen deze leden.

## **3 Uitgangspunten van de regeling**

De leden van de VVD-fractie vernemen graag hoe wordt gemeten of de beoogde productieverhoging in de sector ook daadwerkelijk verband houdt met het instellen van deze regeling of dat deze wellicht aan andere factoren te wijten is. Hoe wil de minister dat meten, zo vragen zij.

Lezen de voornoemde leden het goed dat grote producties door de randvoorwaarden juist bevoordeeld worden met deze regeling ten opzichte van kleine producties? Waarom wordt er een grens van 100.000 euro gehanteerd en hoe wordt voorkomen dat begrotingen kunstmatig opgeklopt worden om voor de regeling in aanmerking te kunnen komen? In hoeverre zijn cofinanciering en coproducties nog aan voorwaarden verbonden? Als een grotere film (mogelijk via eigen verdiensten) geld binnen kan halen, maar wél gebruik kan maken volgens de criteria, is er dan geen sprake van oneerlijke concurrentie binnen Nederland tussen grote en kleine producties, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het jaarlijkse budget voor de regeling 20 miljoen euro bedraagt. Het is denkbaar dat de markt zich aan moet passen aan het gebruik van de nieuwe regeling. De leden willen van de minister weten of zij verwacht dat al meteen het eerste jaar het volledige budget gebruikt zal worden en waar deze verwachting op gebaseerd is. Op het moment dat er een jaar onder-uitputting van het budget is vragen deze leden of het geld binnen de regeling blijft en in een volgend jaar gebruikt kan worden.

De voornoemde leden constateren dat de regeling het mogelijk maakt om te werken met plafonds in de verdeling aan internationale coproducties en producties die niet als zodanig aan te merken zijn. Daarmee kan de toegankelijkheid van de regeling voor Nederlandse producenten die geen internationale cofinanciering hebben gegarandeerd worden, een uitgangspunt dat deze leden ondersteunen. Graag horen de leden of de minister voorziet om vanaf het begin van de regeling met plafonds te werken. Ook vragen deze leden een nadere uitleg waarom de minister ook een minimale ruimte zou willen reserveren voor internationale coproducties.

De leden krijgen graag meer inzicht in de criteria die deel uit gaan maken van het puntensysteem dat gebruikt wordt voor de beoordeling van films als het budget voor de regeling overschreden dreigt te worden. Zij zijn benieuwd of het denkbaar is dat bij overschrijving van het subsidiebedrag op basis van het puntensysteem uitsluitend Nederlandse producties in aanmerking komen vanwege hun invloed op de Nederlandse filminfrastructuur, of dat dit niet voor de hand ligt. Voorts zijn de voornoemde leden van mening dat het voor een goede ontwikkeling van de Nederlandse filmindustrie belangrijk is dat er meer ruimte komt voor de opleiding en ontwikkeling van nieuw talent. Zij zijn benieuwd in hoeverre talentontwikkeling en –opleiding betrokken worden bij het verdelen van de middelen van deze regeling

De leden van de D66-fractie constateren dat aanvragen zullen worden gerangschikt aan de hand van een puntensysteem. Dit puntensysteem omvat meetbare elementen om de impact van de filmproductie te bepalen op de audiovisuele infrastructuur en cultuur in Nederland, de (grensoverschrijdende) ontplooiing van creatief en technisch talent en de promotie van talenten over de landsgrenzen heen. Deze leden vragen of de minister bij de verdere invulling van het puntensysteem gebruik zal maken van voorbeelden van puntensystemen in het buitenland. Ook vragen deze leden in hoeverre de regeling gelijke kansen biedt aan bestaande en nieuwe toetreders.

#### **4 Uitvoering door het Filmfonds**

De leden van de VVD-fractie melden dat zij in het algemeen overleg Filmtop van 6 november 2013 bezwaren hebben geuit tegen uitvoering door het Filmfonds. De argumentatie hierachter is dat het verdelen van subsidiegelden een heel andere taak behelst dan die nu wordt voorgesteld. Het mag niet zo zijn dat films die subsidie krijgen van het Filmfonds worden bevoordeeld bij de *cash rebate* regeling ten opzichte van films die niet door het Filmfonds gesubsidieerd worden. Als alternatief heeft de minister het instellen van een geheel nieuw orgaan overwogen en onwenselijk bevonden.

Kan de minister aangeven waarom ze niet heeft overwogen de uitvoering bij een ander al bestaand orgaan onder te brengen?

De leden melden dat tijdens hetzelfde algemeen overleg de minister garandeerde dat in het Filmfonds een 'Chinese Muur' opgetrokken zou worden tussen het subsidiëren van films en het uitvoeren van de *cash rebate* regeling. Toch vindt er een lichte culturele toets plaats bij het beoordelen van de *cash rebate*. Hoe wordt voorkomen dat hierdoor een vermenging van functies binnen het Filmfonds ontstaat en dat films die door het Filmfonds gesubsidieerd worden bevoorreed worden ten opzichte van andere films, zo vragen deze leden.

De minister heeft de eis van de Kamer om te komen tot zorgvuldige scheiding van financiële middelen in haar brief onderschreven. Deze scheiding zou in de ogen van de voornoemde leden moeten fungeren als een 'Chinese Muur'. In het kader van staatssteunregelgeving en andere (Europese) wetgeving lijkt hen dat de meest wenselijke oplossing. Het apart benoemen van de bedragen in een jaarverslag voldoet volgens deze leden niet. Wat is de reactie hierop van de minister, zo vragen zij.

De leden merken op dat de minister schrijft dat volgens Europese regelgeving een inhoudelijke lichte culturele toets nodig is. Maar volgens haarzelf is de conceptregeling geen inhoudelijke regeling maar een regeling tot het vergroten van de productie. Is zij van mening dat de Europese samenwerking hier juist belemmerend werkt voor het in vrijheid opstellen van een eigen Nederlandse regeling, zo vragen deze leden.

## **5 Overig**

De leden van de PvdA-fractie menen dat de toegankelijkheid van films voor doven en slechthorenden verbeterd dient te worden. Zij vragen of het mogelijk is om bij de toekenning van een bijdrage aan een filmproductie de ondertiteling van toekomstige DVD's van deze films verplicht te stellen. Wat voor mogelijkheden ziet het kabinet voorts om de toegankelijkheid van films voor doven en slechthorenden te verbeteren, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen de minister op welke wijze de uiteindelijke regeling in het veld onder de aandacht wordt gebracht, zodat men op de hoogte is van de mogelijkheden die de regeling biedt.

Daarnaast vragen zij wanneer de Kamer de eerste evaluatie van de regeling tegemoet kan zien en welke punten hierin zullen worden meegenomen. Deze leden vragen de minister bij de evaluatie van de regeling ook in te gaan op de kansen en budgettaire implicaties wanneer de reikwijdte van de regeling wordt uitgebreid naar high-end televisiedrama en animatieseries. Een en ander mede met het oog op de sterke verwevenheid van de film en televisie industrie.

## **II Reactie van de minister**

### **1 Algemeen**

In mijn brief van 19 februari 2014 heb ik de belangrijkste ingrediënten van de *stimuleringsmaatregel filmproductie* (hierna: filmregeling) kenbaar gemaakt aan uw Kamer. Bij de verdere ontwikkeling van de regeling is rekening gehouden met wat de Tweede Kamer mij heeft meegegeven tijdens het Algemeen Overleg van 6 november 2013. Ik heb het Filmfonds de opdracht gegeven de regeling te ontwikkelen. Bij dit fonds is de benodigde expertise aanwezig om een dergelijke regeling te ontwikkelen.

### **2 Ontwikkeling van de regeling**

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen naar de huidige stand van zaken van de filmregeling en de beoordeling daarvan door de Europese Commissie. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de regeling in de sector onder de aandacht wordt gebracht.

Om het goedkeuringsproces zo snel mogelijk te laten verlopen, is bij de ontwikkeling van de regeling en bijbehorend puntensysteem gekeken naar vergelijkbare regelingen in andere Europese landen. Tijdens het beoordelingstraject van de filmregeling door de Europese Commissie, kwamen echter enkele aandachtspunten naar voren. De belangrijkste aandachtspunten hadden betrekking op territoriale voorwaarden voor de aanvragers en op het puntensysteem. De vragen van de Commissie hierover konden adequaat worden beantwoord.

De verwachting is dat de Europese Commissie de regeling zal goedkeuren vóór het filmfestival van Cannes, zodat deze daar 16 mei gepresenteerd kan worden aan de internationale filmsector. Aangezien het aantrekken van internationaal kapitaal ter besteding in Nederland een belangrijk doel van deze regeling is, is het filmfestival van Cannes een relevant podium. Naast de technische presentatie tijdens het filmfestival lanceert het Nederlands Filmfonds daar tevens de *Netherlands Film Commission*. De Film Commission omvat een website, database en productiegids met informatie over Nederlandse filmprofessionals, bedrijven en locaties en functioneert als servicepunt voor producenten die in Nederland willen produceren. Daarnaast biedt het brede netwerk van het Nederlands Filmfonds, met onder meer filmfondsen, film commissions, filmproducenten, festivals en markten en sales agents de mogelijkheid om de nieuwe filmregeling onder de aandacht te brengen bij internationale producenten.

### **3 Uitgangspunten van de regeling**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe gemeten wordt of de beoogde productieverhoging in de sector daadwerkelijk verband houdt met het instellen van deze regeling. Het hoofddoel van de filmregeling is om meer bestedingen in Nederland aan filmproductie en -postproductie te stimuleren en daarvoor ook productiekapitaal uit het buitenland aan te trekken. De kern van de nieuwe regeling is dat 30.000 euro subsidie wordt verleend voor elke 100.000 euro die daadwerkelijk is besteed in

Nederland. Het is voor de uitvoering van de regeling dan ook noodzakelijk om precies te weten hoeveel er besteed is. Meten of de filmregeling een verhoging veroorzaakt van productiebestedingen in Nederland, is daarom inherent aan de uitvoering ervan. De regeling start met een nulmeting en periodiek zal worden beoordeeld of de besteding is toegenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de verwachting is dat het volledige budget in het eerste jaar gebruikt zal worden. Omdat de regeling pas in de loop van 2014 van kracht zal zijn, kan verwacht worden dat niet het volledige beschikbare budget aangevraagd zal worden. Deze middelen worden in dat geval toegevoegd aan een volgende subsidieronde en aan het einde van het jaar aan het budget van het daarop volgende jaar.

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de ondergrens en de criteria voor het bijbehorende puntensysteem. Door een op de doelstelling van de regeling gericht puntensysteem, wordt een rangorde aangebracht in de subsidie-aanvragen. Om in aanmerking te komen voor subsidie dient een filmproductie een minimum budget te hebben van 1 miljoen euro, of, wanneer het een documentaire betreft, van 250.000 euro. Daarvan dient aan kwalificerende kosten ten minste 100.000 euro in Nederland te worden besteed. Kwalificerende kosten zijn kosten die gemaakt worden voor de productie en postproductie van de films en documentaires. Bijkomende kosten als hotel- en verzekeringskosten komen niet in aanmerking voor subsidie, aangezien deze niet direct ten goede komen aan de filmproductie maar alleen aan de randvoorwaarden daarvan. Dergelijke kosten kwalificeren bij vergelijkbare buitenlandse regelingen evenmin.

De keuze voor een minimumbedrag aan bestedingen in Nederland is gemaakt om de uitvoering van de regeling en de kosten daarvan voor het Nederlands Filmfonds hanteerbaar te houden en te voorkomen dat het beschikbare budget wordt versnipperd over een zeer grote hoeveelheid filmprojecten. In andere landen wordt eveneens een ondergrens gehanteerd voor bestedingen, met dezelfde motivatie. Bovendien ligt het minimumbudget van 1 miljoen euro voor speelfilms en respectievelijk 250.000 euro voor documentaires ver onder het gemiddelde productiebudget, waardoor relatief kleine films ook gebruik kunnen maken van de regeling. De regeling voorziet dus wel in subsidie voor relatief kleine films, maar niet voor low-budget films. Voor deze laatste zijn bij het Filmfonds wel andere regelingen beschikbaar. Het Nederlands Filmfonds heeft expertise op het gebied van budgettering en financiering van filmproducties en zal er op toezien dat budgetten niet kunstmatig worden opgehoogd.

De leden van de PvdA-fractie stellen tevens vragen over de plafonds binnen de regeling die de verdeling tussen middelen aan internationale coproducties en filmproducties die geen coproductie zijn reguleren. Een belangrijk doel van de regeling is om de besteding van buitenlands productiekapitaal in Nederland te stimuleren via internationale coproducties die voldoen aan de criteria van de Europese Conventie voor de cinematografische coproductie. Dergelijke coproducties kunnen zowel films zijn met een meerderheidsaandeel aan Nederlandse financiering (majoritaire coproductie) als films met een minderheidsaandeel (minoritaire coproductie). Om te voorkomen dat deze stimulans wordt gehinderd door een groot budgettair beslag op de regeling door producties die niet aan deze criteria voldoen – zoals volledig met Nederlandse middelen gefinancierde producties – is er voor gekozen om voor deze producties een apart plafond in de regeling op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het denkbaar is dat bij overschrijving van het subsidiebedrag op basis van het puntensysteem uitsluitend Nederlandse producties in aanmerking komen vanwege hun invloed op de Nederlandse filminfrastructuur. De aanvraag die de hoogste score behaalt in het puntensysteem komt het eerst in aanmerking voor subsidie. Van een voorkeur op basis van de mate van Nederlandse financiering is dus geen sprake. Echter, subsidie uit de filmregeling wordt alleen verstrekt indien het hiervoor kwalificerende deel van het productiebudget van een filmproductie of documentaire in Nederland zijn besteed. De subsidie komt dus steeds ten goede aan de Nederlandse filminfrastructuur

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de eerste evaluatie van de regeling verwacht kan worden. Ik zal de regeling elke vier jaar laten evalueren. In de tussentijd wordt de regeling jaarlijks gemonitord. In overleg met de sector wordt daarbij gekeken naar het functioneren van de regeling. Daarbij zal worden meegenomen of de regeling aansluit bij de praktijk van de filmproductie en als bruikbaar wordt ervaren. In deze evaluatie zullen de mogelijkheden voor high-end televisiedrama en animatieseries worden meegenomen.

#### **4 Uitvoering door het Filmfonds**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor wordt gekozen om de uitvoering van de regeling te beleggen bij een ander reeds bestaand orgaan dan het Nederlands Filmfonds. Voorts stellen de leden van de VVD-fractie de vraag hoe het vermengen van functies binnen het Nederlands Filmfonds wordt tegengegaan.

In mijn brief van 19 februari jl. heb ik de keuze om de uitvoering bij het Nederlands Filmfonds te beleggen toegelicht en daarbij gewezen op het belang van een kleine overheid en op de bij het Filmfonds aanwezige expertise op het gebied van financiering en productie van films. De kennis die nodig is om de regeling uit te voeren ontbreekt bij andere reeds bestaande organisaties.

Om dit antwoord toe te lichten, is het van belang te benoemen dat subsidie via de filmregeling een vorm van staatssteun aan de filmsector is. De regeling dient te voldoen aan het beoordelingskader voor staatssteunmaatregelen aan film- en audiovisuele producties van de Europese Commissie, dat is vastgelegd in de zogenaamde *Cinema Communication* van 15 november 2013. Staatssteun aan de filmsector acht de Commissie alleen toelaatbaar als deze steun niet alleen de economie stimuleert, maar ook cultuur bevordert. Ook in de Nederlandse filmregeling is daarom een aantal criteria opgenomen die ervoor zorgen dat een filmproductie waaraan steun wordt verleend zich ook kwalificeert als een culturele filmproductie. Staatssteunregelingen die niet voorzien in een dergelijke culturele toets worden door de Commissie niet goedgekeurd.

Deze toets vraagt niet om een beoordeling op artistiek-inhoudelijke kenmerken van het filmplan, maar op objectieve kenmerken, zoals de taal waarin het filmscenario is geschreven, de woonplaats van de filmregisseur, het hoofdthema van de film en de aanwezigheid van als typisch Nederlands herkenbare locaties. In de regeling zijn in totaal 10 culturele kenmerken opgenomen, waarvan een filmproductie aan tenminste 3 kenmerken moet voldoen om in aanmerking te komen voor een bijdrage op grond van de regeling. Regelingen in andere landen kennen vergelijkbare kenmerken. Het



ligt voor de hand om het Filmfonds deze 'culturele' toets te laten uitvoeren. Daarnaast beschikt het Filmfonds ook over ervaring met de uitvoering van automatische regelingen waarbij een zakelijke, productionele en juridische toets plaatsvindt.

De voorbereiding voor de invoering van de onderhavige maatregel is complex en arbeidsintensief. Dat geldt ook voor de uitvoering ervan. Om binnen het relatief korte tijdsbestek te zorgen dat de regeling effectief in werking kan treden en dat de uitvoerende instantie erkent en bekend is in het buitenland is het Filmfonds het aangewezen uitvoeringsorgaan.

Nadat is vastgesteld dat een film de vereiste culturele kenmerken heeft, toetst het Filmfonds een aanvraag alleen aan de zakelijke, productionele en juridische criteria die de regeling kent. Daarmee is de door de leden van de VVD gevraagde 'Chinese muur' in de beschikbare subsidiegelden van het Filmfonds een bestuursrechtelijk gegeven. Subsidiëring via andere regelingen van het Filmfonds zal op geen enkele wijze leiden tot bevoordeling of benadeling van producties die een aanvraag indienen in het kader van de nieuwe filmregeling..

Bovendien wordt de scheiding van middelen geborgd door de voorwaarden die ik aan het Filmfonds stel met betrekking tot de verantwoording van budgetten in het jaarverslag. Het Filmfonds publiceert voorts alle toekenningen op zijn website gedurende het jaar. Ook geeft het Fonds gedetailleerd inzicht in de financiering van alle filmproducties waarbij het fonds als financier betrokken is in de jaarlijkse *Facts & Figures*.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot of de Europese samenwerking belemmerend werkt voor het in vrijheid opstellen van de Nederlandse regeling. Ik ben van mening dat de Europese richtlijnen hand in hand gaan met de wensen binnen de Nederlandse filmsector. Zoals de regeling is ontworpen, voldoet deze aan de Europese richtlijnen en wordt het doel bereikt; meer bestedingen voor productie en postproductie van films en documentaires in Nederland.

## **5 Overig**

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of het mogelijk is om bij de toekenning van een bijdrage aan een filmproductie de ondertiteling van toekomstige DVD's van deze films verplicht te stellen. De richtlijnen in het bij de filmregeling behorende *Financieel en Productioneel Protocol* voorzien in de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor ondertiteling, onder meer door te eisen dat de hiervoor benodigde kosten begroot worden. Extra regelgeving op dit gebied is daarom niet nodig.

De voornoemde leden vragen tot slot in hoeverre talentontwikkeling en –opleiding betrokken worden bij de verdeling van de middelen van de regeling. Ik vind talentontwikkeling zeer belangrijk. De primaire doelstelling van de regeling is om de bestedingen van kapitaal voor productie en postproductie van film in Nederland te stimuleren. Ik ga er daarmee wel vanuit dat de regeling een positief effect heeft op de ontwikkeling van talent in Nederland. Door de toename aan internationale samenwerking en artistieke uitwisseling die worden gestimuleerd door de nieuwe regeling moet er meer ruimte ontstaan voor talentvolle makers.