

**EEN NIEUWE POOT ONDER DE NEDERLANDSE FILMPRODUCTIE**  
*Advies inzake de opzet en inzet van een nieuwe stimuleringsmaatregel*

**Advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**  
*Ingevolge haar verzoek van 13 juli 2006*

Wormer / Mijdrecht,  
22 oktober 2006  
I. Brakman en T. Corman

**INHOUDSOPGAVE**

	pagina
Voorwoord	03
Samenvatting	04
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en werkwijze van de commissie	06
Hoofdstuk 2 De filmsector en het filmstimuleringsbeleid in Nederland	08
Hoofdstuk 3 Knelpunten in de ontwikkeling van de filmsector	12
Hoofdstuk 4 Bijdrage van de nieuwe geldstroom aan het oplossen van knelpunten	16
Hoofdstuk 5 Het Matching Fonds: het nieuwe fonds in hoofdlijnen	19
Hoofdstuk 6 De organisatorische inbedding van het Matching Fonds	29
Hoofdstuk 7 Opvattingen in de sector over een sectorinstituut	32
Bijlagen:	36
<i>Bijlage 1 Overzicht van gesprekspartners</i>	
<i>Bijlage 2 Geraadpleegde documenten</i>	
<i>Bijlage 3 Het Deense model</i>	
<i>Bijlage 4 Consequenties van wijzigingen in het recouplementschema</i>	

## VOORWOORD

*“Een filmmaker denkt liever niet aan geld. Dat heeft hij gemeen met andere kunstenaars.”*

(F. Stienen, Boekman 60 (2004) 28)

Met een brief aan de Tweede Kamer van maart 2006 over het filmbeleid, door de sector nader aangeduid als “de filmbrief”, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Cultuur, Medy C. van der Laan haar beleid ten aanzien van de filmstimulering uiteengezet. Deze brief bestrijkt vele facetten van het filmbeleid. Een van de onderdelen waarop nader wordt ingegaan, is een structurele subsidie vanaf 2007 van €20 miljoen per jaar voor de publieksfilm uit het budget van het ministerie van OCW.

Met deze subsidie wordt afscheid genomen van de regeling voor de filminvesteringsaftrek, de zogenaamde CV-regeling, en wordt aangekondigd dat er een alternatief instrument zal worden ontwikkeld voor de fiscale faciliteiten voor de film. Redenen hiervoor zijn de complexiteit van de fiscale faciliteiten en de hoge advies- en beheerskosten van de film-CV's. Het doel van deze nieuwe subsidie blijft onveranderd. Het budget wordt ter beschikking gesteld om randvoorwaarden te scheppen voor de productie van Nederlandse publieksfilms, met een culturele waarde, die zonder overheidssteun niet tot stand kunnen komen, maar waarin marktpartijen een substantieel bedrag willen investeren.

De Minister van Cultuur Maria J.A. van der Hoeven heeft in juli een onafhankelijke commissie benoemd, bestaande uit Inge Brakman, voorzitter en Ton Corman, die tot opdracht kreeg een advies uit te brengen over een te ontwikkelen instrument voor de financiering van publieksfilms. De commissie heeft ondersteuning gekregen van het departement van OCW in de persoon van Wim Burggraaff.

In dit rapport wordt stilgestaan bij de knelpunten van de huidige regeling en wordt een voorstel voor een nieuw instrument voor de subsidiering van publieksfilms gepresenteerd. De commissie heeft zich ook gebogen over de vraag op welke wijze uitvoering zou moeten worden gegeven aan de nieuwe regeling en door wie dat dient te gebeuren. Tenslotte wordt nog ingegaan op de beoogde structuurversterking van de filmsector door middel van een sectorinstituut voor de film.

De commissie heeft gelet op de korte termijn waarop het advies tot stand moest worden gebracht sterk gesteund op de kennis en expertise van de diverse organisaties binnen de filmsector. De commissie heeft grote waardering voor de flexibiliteit, de inzet en medewerking van alle partners. In het bijzonder gaat de erkentelijkheid uit naar de vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten, de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film/ Fine BV en het Nederlands Fonds voor de Film.

Oktober 2006,  
*Inge Brakman, Ton Corman*

## SAMENVATTING

Film is een cultureel product met veel gezichten. Film is daarmee een cultuurobject dat toegankelijk is voor brede lagen van de bevolking. De overheid erkent de waarde van film door er structureel geld voor uit te trekken.

Ter stimulering van de Nederlandse speelfilm komt per 2007 een bedrag van €20 miljoen als subsidie structureel beschikbaar. In dit rapport worden aanbevelingen gedaan om daarmee een paar belangrijke knelpunten binnen de filmsector op te lossen.

Het verleden heeft geleerd dat het niet mogelijk is, mede gelet op het kleine taalgebied, speelfilms in Nederland kostendekkend te exploiteren. Het volume van de Nederlandse film is te klein om van een goed functionerende sector te spreken. Het gevolg hiervan is dat de sector versnipperd is, in zich zelf gekeerd en te weinig mogelijkheden heeft om talenten tot ontwikkeling te brengen. De zoektocht naar financiering is een moeizame.

In dit rapport wordt geadviseerd het subsidiebedrag zodanig in te zetten dat met name de productie van Nederlandse films wordt gestimuleerd. De versterking van de productie zal gepaard gaan met een versterking van de functies als scenarioschrijven, regie de ontwikkeling van talent en faciliteiten. Door het hybride karakter van film, dat zowel kunst als amusement, als beide tegelijk kan zijn, geldt voor de sector dat kwaliteit tot op grote hoogte aan kwantiteit is gerelateerd. Zonder een vitale publieksfilmindustrie kan in Nederland ook de kunstzinnige film niet goed gedijen. Een goed functionerende bedrijfstak levert immers de talentontwikkeling en de infrastructuur die mede nodig zijn voor de productie van artistieke films.

Het bedrag van €20 miljoen dient naar onze opvatting te worden onderverdeeld in een bedrag van €7 miljoen dat bestemd is voor de regeling publieksfilm van het Filmfonds, en €13 miljoen wat moet worden ondergebracht in het Matching Fonds. Dit Matching Fonds wordt een nieuw instrument om de productie van films die van belang zijn voor het Nederlandse filmklimaat te stimuleren. Indien een producent 65% van het budget voor een film bijeen heeft gebracht, waarvan een aanzienlijk deel gegarandeerd is door marktpartijen, dan kan een beroep gedaan worden op het Matching Fonds voor een bijdrage van maximaal 35% van de productiekosten. In principe komt elke kwetsbare film van speelfilm tot animatiefilm voor deze regeling in aanmerking. De verplichte gegarandeerde inbreng van private middelen, gekoppeld aan het uitbrengen van de film, zal ertoe leiden dat de film wel aantrekkelijk moet zijn voor een breder publiek. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Matching Fonds zal een toetsing plaats vinden. Deze toets is niet inhoudelijk van aard, maar geschiedt uitsluitend op zakelijke criteria.

Voorts stellen wij voor onder de nieuwe regeling het recoupment (terugbetalings-) schema zodanig aan te passen dat de producenten kunnen profiteren van de kaartverkoop

in de bioscopen. Dit valt te realiseren door de producenten de positie te geven gelijk aan die van de externe financiers in de huidige regeling. Deze positie kunnen producenten bovendien inzetten om privaat kapitaal voor de film aan te trekken.

Het ligt voor de hand om de uitvoering van het Matching Fonds onder te brengen bij het Nederlands Fonds voor de Film. Wij verbinden daar echter wel een aantal voorwaarden aan. De toekenning van een bedrag uit het Matching Fonds geschiedt namelijk op andere gronden en op een ander moment dan de toekenning van de gebruikelijke subsidies van dit fonds. De regeling die ten grondslag ligt aan het Matching Fonds heeft een aantal goede elementen uit de CV-regeling behouden.

De beide geldstromen dienen op basis van afzonderlijke criteria te worden toegekend. Dit vereist een maximale transparantie die te verwezenlijken is door een scheiding aan te brengen tussen de geldstromen. Wij adviseren daarom om de stimuleringsregelingen te laten uitvoeren door twee gescheiden divisies bij het Filmfonds. In onze visie komen bij het Filmfonds dan twee directeurs te werken, ieder met eigen verantwoordelijkheden voor één van de onderscheidene fondsen. Gelet op de expertise van Fine BV, adviseren wij de aandelen van Fine BV onder te brengen bij het Filmfonds en een nieuw paritair bestuur voor het Fonds samen te stellen dat de benodigde competenties reflecteert. Hiermee wordt een soepele overgang gerealiseerd die bovendien op draagvlak kan rekenen in de sector.

Wij zijn van mening dat de overheid het beschikbaar stellen van de nieuwe geldstroom zou moeten koppelen aan een streng regime met betrekking tot de toekenning, inzet en distributie van middelen uit deze geldstroom.

In dit rapport wordt tenslotte geadviseerd het beoogde sectorinstituut voor de film op te zetten aan de hand van te benoemen functies, die door het sectorinstituut vervuld dienen te worden. Met instemming citeren wij daartoe het advies van de Raad voor Cultuur in deze.

## Hoofdstuk 1

### VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE VAN DE COMMISSIE

Film is een cultuurproduct met veel gezichten: speelfilm, animatiefilm, documentaire, kinderfilm etcetera. Film is daarmee een cultuurgoed dat toegankelijk is voor brede lagen van de bevolking. Zowel bij de overheid, als bij de filmsector en vele andere geledingen is duidelijk dat Nederlandse publieksfilms niet zonder overheidssteun tot stand kunnen komen.

De afgelopen jaren was daarom een nogal wisselend pakket van fiscale en andere maatregelen van kracht, dat werd ingezet als impuls voor de filmproductie. Vanaf 2005 was daartoe een structureel budget van €20 miljoen per jaar beschikbaar. Vanwege de complexiteit en de hoge uitvoeringskosten van een deel van de regelingen (met name de regelingen m.b.t. de film-CV'S) is besloten een deel van dit pakket per 2007 door andere maatregelen te vervangen.

In dat perspectief heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ons per brief van 13 juli 2006 gevraagd haar te adviseren over een nieuwe invulling van het nieuwe filmstimuleringsbeleid.

#### *1.1 Vraagstelling van de minister*

Ons is gevraagd advies te geven over:

- Een nieuw instrument, danwel instrumenten, voor de productie van films die zijn gericht op een breder publiek, en voor een zekere structuurversterking van de filmsector (het instrument)
- De wijze waarop en door welke instelling de uitvoering van dit instrument dient te worden vorm gegeven (de organisatie)
- Een eventuele verdeling van de beschikbare financiële middelen over steun voor de productie enerzijds, en een eventueel ander instrument voor de gewenste structuurversterking van de filmsector anderzijds (de financiën)

Tot de randvoorwaarden die werden gesteld aan het uit te brengen advies behoorde ondermeer dat er draagvlak voor de voorstellen moest zijn binnen de filmsector, en dat de uitvoering efficiënter en minder complex moest zijn dan de huidige fiscale maatregelen. Ook moet voldaan worden aan de voorwaarden die de Europese Commissie op het gebied van staatssteun aan de filmsector stelt.

#### *1.2 Werkwijze van de commissie*

Voor de uitvoering van de werkzaamheden stonden de commissie 3 maanden ter beschikking. Hoewel het gevraagde advies nauwelijks kan worden uitgebracht zonder de

gang van zaken in de filmsector in den brede in de beschouwing te betrekken, hebben wij ons, mede als gevolg van de beperkte tijd die ons ter beschikking stond, vooral gericht op de positie van de filmproducenten. Niet alleen was dit in lijn met de praktijk die in het recente verleden is gevolgd, en die leidde tot een aanzienlijke verbetering van de positie van de Nederlandse film bij het publiek, maar bovendien zijn de filmproducenten naar onze mening de beste ingang voor geldstromen die moeten leiden tot versterking van de filmsector.

In de uitvoering van de werkzaamheden is enige fasering aangebracht:

- Begonnen is met een oriëntatie op de sector met behulp van beschikbare documentatie en de resultaten van recent uitgevoerd onderzoek. Ter verbetering van ons inzicht zijn in dit stadium ook gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) het Nederlandse Fonds voor de Film (Filmfonds), de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten (NVS), de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film Fine BV en de sectorcommissie film van de Raad voor Cultuur.
- Deels parallel daaraan is aandacht besteed aan de vraag hoe het nieuwe instrument er uit zou moeten zien. Daarbij is aansluiting gezocht bij discussies die in de sector al gaande waren, onder meer als gevolg van de discontinuïteit van de maatregelen voor het filmstimuleringsbeleid en de in het vooruitzicht gestelde beëindiging van de film-CV maatregelen. Er is een tijdelijke werkgroep ingesteld, waarin Filmfonds, Fine en NVS waren vertegenwoordigd. Deze is op zeer korte termijn gekomen tot concretisering van hetgeen al besproken werd tot een bruikbaar instrument, dat in de volgende hoofdstukken nader wordt toegelicht. In samenhang daarmee zijn ook antwoorden gezocht op de vraag hoe de uitvoering van dit instrument het best geregeld kon worden
- Teneinde onze inzichten te toetsen, en draagvlak voor onze opvattingen/adviezen te realiseren, zijn in de loop van het adviestraject gesprekken gevoerd met vele instellingen en geledingen die tezamen gezichtsbepalend zijn voor de filmsector: de koepels van film distributeurs (NVF) en bioscoopexploitanten (NVB), de Federatie Filmbelangen, de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep (CoBO-fonds), het Nederlands Filmmuseum, het Nederlands Instituut voor Filmeducatie en enkele individuele deskundigen uit de filmsector. Wij hebben onze zienswijze ook enkele malen besproken met de directie kunsten van OCW en met de sectorcommissie film van de Raad voor Cultuur
- In vrijwel alle gesprekken hebben wij ook aandacht besteed aan de vraag of en hoe een sectorinstituut voor de film zou bijdragen aan de gewenste structuurversterking van de filmsector.

Een overzicht van onze gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1. De geraadpleegde documenten zijn beschreven in bijlage 2.

## Hoofdstuk 2.

### DE FILMSECTOR EN HET FILMSTIMULERINGSBELEID IN NEDERLAND

De overheid heeft de waarde van film voor de maatschappij onderkend, en daarom ingezet op een krachtig filmstimuleringsbeleid. Onderdeel daarvan was een fiscaal stimuleringsbeleid. Dit was bedoeld als tijdelijke impuls voor de filmsector, zodat deze zich verder kon ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak.

Dit beleid heeft geleid tot een groter productievolume voor de Nederlandse film en een forse stijging van het marktaandeel. Helaas is echter andermaal gebleken dat de economische potentie gering blijft, vanwege het beperkte afzetgebied van de Nederlandse speelfilm. Ook de onzekerheid over de continuering van de fiscale regeling heeft investeerders, die aanvankelijk in groten getale toestroomden, doen afhaken. Het fiscale beleid bleek bovendien te complex en leidde tot hoge administratieve lasten.

#### 2.1 *opzet en omvang van de filmsector*

Wanneer de filmsector in Nederland ter sprake komt, wordt allereerst gedacht aan de producenten. Er zijn echter veel meer schakels van belang.

Vóórdat er geproduceerd wordt, moet gewoonlijk de financiering op orde zijn. Naast particuliere investeerders, producenten en distributeurs spelen daarbij in Nederland vooral het Nederlands Fonds voor de Film, de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep (CoBO) en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo) een belangrijke rol. De middelen die de financiers op jaarbasis ter beschikking hebben, zijn ongeveer van de volgende orde:

- €14 miljoen: Regeling Lange Speelfilm en Publieksfilm Filmfonds
- €9 miljoen: Inbreng van de Publieke Omroepen
- €3,5 miljoen: Inbreng van distributeurs en/of sales agents
- €1 miljoen: Inbreng van commerciële omroepen
- €2 miljoen: Overige (internationale) bijdragen

Als de financiering van een filmproject rond is, gaat de productiefase van start. Hierin spelen, naast de producenten, scenarioschrijvers, regisseurs, cast en facilitaire bedrijven een rol.

Over het aantal filmproducenten in Nederland lopen de schattingen uiteen. Wanneer het gaat om het produceren van bioscoopfilms zijn er waarschijnlijk circa 15 actieve filmmakers, die jaarlijks 1 of 2 films maken, 10 die er af en toe een maken, en 10 die daar tussen in zitten. En dan zijn er nog enkele honderden personen en (veelal eenmans-)



bedrijven die als filmproducent te boek staan. Kortom, er is alle reden voor het veel aangehaalde beeld van een versnipperde sector.

Een deel van de producenten heeft zich verenigd in de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten (NVS).

Voor een beschrijving van de overige specialismen die bij de productie van films in Nederland zijn betrokken, verwijzen wij naar elders. Deze brede groep heeft zijn spreekbuis in de Federatie Filmbelangen.

De film distributiemarkt wordt beheerst door een klein aantal spelers. Dit zijn vijf zogenoemde *majors* van buitenlandse origine. Daarnaast zijn er een paar kleine Nederlandse distributeurs (*independents*) actief. De distributeurs zijn verenigd in de Nederlandse Vereniging van Filmdistributeurs (NVF).

Ook de markt van de bioscopen is grotendeels in handen van vijf grote exploitanten. De Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten (NVB) is hier de vertegenwoordiger van de branche.

De Nederlandse film is een typisch Hollands product. Films van eigen bodem, die succes hebben in de bioscoop, zijn niet automatisch een succesvol exportproduct. Nederlandse producenten en filmmakers zijn sterk nationaal georiënteerd. In de bioscoop moeten zij echter wel concurreren met producties uit Hollywood en de rest van de wereld. De afgelopen jaren hebben ze dit met succes gedaan. Het marktaandeel van de Nederlandse speelfilm is gestegen van 5,5 % in 1999 naar 13,5 % in 2005.

Het aantal Nederlandse speelfilms blijft stabiel. In vergelijking met andere Europese landen behoort Nederland qua filmproductie tot de middenmoot met landen als Denemarken en Zweden.

Hoewel de stimuleringsmaatregelen van de laatste jaren de filmsector ongetwijfeld goed hebben gedaan, luidt, zowel binnen als buiten de sector, de onverdeelde opvatting dat de sector nog steeds gekenmerkt wordt door kleinschaligheid en geplaagd blijft door gebrek aan continuïteit.

Voor het realiseren van continuïteit, en daarmee voor het realiseren van de benodigde professionaliteit en een noodzakelijk kwaliteitsniveau, zou voor de sector een zeker aspiratieniveau voor de jaarlijkse productie van bioscoopfilms moeten worden ingesteld. Dit zou kunnen door er bijvoorbeeld naar te streven dat er per jaar circa 25 Nederlandse films voor vertoning in de bioscoop beschikbaar zijn.

Daaronder zouden er dan circa 4 moeten zijn met een productiebudget van €5 à 6 miljoen, 10 met een productiebudget van ongeveer €2,5 miljoen en 10 à 15 met een productiebudget van ongeveer € 0,5 - 1,5 miljoen. Daarmee zou de Nederlandse filmproductie de schaal benaderen die in een aantal ons omringende landen gemiddeld wordt gerealiseerd.

Een dergelijk niveau zou betekenen dat er in de Nederlandse filmsector jaarlijks een financiering van ongeveer €60 miljoen beschikbaar moeten zijn, om geleidelijk aan een

filmsector te ontwikkelen die kan bogen op continuïteit en, in samenhang daarmee, op kwaliteit en professionaliteit in alle geledingen.

Wanneer dit wordt vergeleken met het bedrag dat jaarlijks op reguliere basis beschikbaar is (circa €29 miljoen – zie boven), moge duidelijk zijn dat de beschikbaar komende structurele geldstroom van €20 miljoen weliswaar voor een belangrijke stimulans kan zorgen, maar geen garantie is voor het van de grond komen van een sterke productiesector in Nederland.

## 2.2 Resultaten van het filmstimuleringsbeleid in de periode 1999 – 2006

Sinds 1999 voert de overheid zowel een cultuurbeleid als een sectorbeleid ten aanzien van film.

Het cultuurbeleid wordt grotendeels geregeld via de Cultuurnota, op basis waarvan twintig instellingen in de filmsector worden ondersteund. Dit zijn voornamelijk instellingen met een infrastructurele taak. De grootste zijn het Filmfonds en het Filmmuseum. Daarnaast ontvangen filmfestivals en instellingen op het gebied van filmeducatie en tweedefase-opleiding, publiciteit voor en de promotie van Nederlandse films in het buitenland een bijdrage.

Daarnaast voert de overheid een sectorbeleid. Sinds 1999 gebeurt dit onder de noemer “Structuurversterking filmindustrie”. De ministeries van Economische Zaken, Financiën en OCW hadden daartoe de handen ineen geslagen, om de filmsector een gerichte financiële impuls te geven, met als hoofddoel een economisch levensvatbare bedrijfstak te creëren.

Afgeleide doelstellingen waren het vergroten van marktoriëntatie, het verhogen van het productievolume en versterking van de structuur van de sector.

De vier belangrijkste maatregelen, die in dit kader van kracht zijn, kunnen beknopt als volgt worden omschreven:

- Fiscaal beleid. Dit komt voornamelijk op het conto van het ministerie van Financiën en maakte het aantrekkelijk voor particulieren om in film CV's te investeren. Na de periode 1999-2000 is dit beleid nog verschillende keren aangepast. In 2002 werd de Filminvesteringsaftrek van kracht, waarbij een maximum werd gesteld aan de belastingderving door particulieren.
- Oprichting van Fine BV. Het ministerie van Economische Zaken heeft eenmalig een bedrag van €6,8 miljoen euro beschikbaar gesteld om het risico voor externe financiers te verlagen. Daartoe werd Fine BV opgericht, die werd ingezet om films te selecteren, investeerders voor films aan te trekken, en eventueel mee te financieren.
- Telefilm werd in het leven geroepen. Dit initiatief was bedoeld om de samenwerking tussen de onafhankelijke film- en tv-producenten en de publieke omroep te versterken. Het ministerie van OCW stelt daarvoor jaarlijks ca €3,2 miljoen beschikbaar. Het hiermee gefinancierde Telefilm project stimuleert het tot

- stand komen van Nederlandse films voor televisievertoning. De uitvoering is in handen van het CoBO-fonds. De afgelopen jaren zijn per jaar 6 Telefilms geproduceerd en uitgezonden.
- Er werd een intendant benoemd. Dit is een speciale adviseur, die onder het Filmfonds ressorteert, en verantwoordelijk is voor de selectie en begeleiding van Nederlandse speelfilmscenario's met commerciële potentie. Hiervoor is jaarlijks € 0,6 miljoen beschikbaar.

Daarnaast is sinds 2002 ook nog de Regeling Publieksfilms van kracht. Door aanscherping van het fiscaal beleid bleken bepaalde films niet meer in staat om voldoende financiering uit de markt aan te trekken om een film CV op te kunnen zetten. Op grond van deze regeling kunnen Nederlandse publieksfilms via het Filmfonds 30% dekking van het budget krijgen, tot een maximum van €900.000 . Daardoor kan met deze projecten nog een voor beleggers interessante film CV opgezet worden.

In opdracht van het ministerie van EZ heeft bureau Berenschot in 2003 het pakket stimuleringsmaatregelen geëvalueerd. Hierbij ging het om de vraag of de gestelde doelen waren bereikt, en hoe effectief en doelmatig de maatregelen (in onderlinge samenhang) bleken te zijn. De conclusie van deze evaluatie luidde dat de hoofddoelstelling niet was bereikt. De mix aan subdoelstellingen (het verbeteren van de marktorientatie en het productievolume, en het realiseren van structuurversterking) werd echter wel deels gehaald. Naar het oordeel van Berenschot vulden de maatregelen elkaar aan en hebben zij elkaar versterkt.

Bij de aanbidding van het evaluatierapport aan de Tweede Kamer stelden de verantwoordelijke bewindslieden overigens:

*“Uit het door het bureau Berenschot opgestelde rapport blijkt dat de sector nooit als zelfstandig economische sector zal kunnen bestaan. Het geven van structurele impulsen aan een bedrijfstak strookt niet met het uitgangspunt van het economisch beleid dat na tijdelijke financiële steun, in welke vorm ook, een sector op eigen benen moet kunnen staan.”* (Kamerstukken II 2003-2004 25 343 nr 18)

### Hoofdstuk 3

## KNELPUNTEN IN DE ONTWIKKELING VAN DE FILMSECTOR

Ondanks de successen van de afgelopen jaren kampt de filmsector met een aantal hardnekkige problemen. De in de filmbrief van de staatssecretaris beschreven problemen komen ook naar voren in de gesprekken die wij met de sector hebben gevoerd. We bespreken en analyseren de algehele problematiek binnen de filmwereld hier niet uitvoerig. Dit valt buiten onze opdracht. We willen ook zeker niet de indruk wekken dat met het nieuwe budget voor de speelfilm van €20 miljoen alle problemen kunnen worden opgelost.

Wel willen we hier de rode draad in de problematiek signaleren. Nederland heeft te kampen met een versnipperde filmsector van veel, meestal kleine instellingen en productiehuisen. Ook de financieringsstromen zijn versnipperd. Dit heeft tot gevolg dat producenten veel tijd moeten besteden aan bureaucratische procedures. Bovendien brengen al deze procedures vaak ook inhoudelijke bemoeienis van verschillende kanten met zich mee, waardoor het risico van verwatering van originele ideeën ontstaat. De filmbrief spreekt op dit punt van een ‘dramaturgisch poldermodel’.

Het instrumentarium dat ontwikkeld dient te worden moet naar ons oordeel een antwoord geven op een drietal knelpunten. De kleinschaligheid van de productie sector, het gebrek aan continuïteit in de productie van Nederlandse films en de hoge administratieve last van het huidige fiscale stimuleringsbeleid.

### 3.1 Kwetsbare bedrijfseconomische positie van de productie sector

Veel van de Nederlandse productiehuisen zijn niet meer dan een eenmansbedrijf. Dit maakt ze flexibel en biedt mogelijkheden de grilligheid van de inkomsten het hoofd te bieden. Goede jaren worden afgewisseld met slechte jaren. De basis van de Nederlandse productiehuisen blijft hierdoor uiterst wankel. Dit heeft een aantal nadelige effecten:

- De productiehuisen zijn niet interessant voor private investeerders
- Er is weinig continuïteit en bedrijfszekerheid
- Er is onvoldoende basis voor professionaliteit en zakelijkheid

Door het huidige economisch krachtenspel in de Nederlandse filmsector is de prikkel om een film voor een groot publiek te maken niet groot. Succes, in de zin van grote publieke belangstelling, betaalt zich niet uit naar de producent. Een producent ziet niet snel geld terug van een film die het goed doet in de bioscopen. Dit hangt samen met zijn positie in het *recoupment* (of: terugbetaling-) schema.

De producent kan alleen rekenen op de vooraf afgesproken productievergoeding (de *producers' fee*), ongeacht of de film een succes is of niet. Daardoor blijft niet alleen de

productiesector marginaal. Deze situatie heeft ook consequenties voor alle betrokkenen bij de film, zoals regisseurs, scenarioschrijvers en facilitaire bedrijven.

Deze marginale positie van de productiehuizen draagt er mede toe bij dat in Nederland met relatief lage budgetten geproduceerd wordt. Op Europees niveau wordt gewerkt met budgetten van gemiddeld circa €6 miljoen per speelfilm. Dit komt vooral door kostbare films die in Duitsland, Engeland en Frankrijk worden geproduceerd. Wanneer deze landen niet in de beschouwingen worden betrokken ligt het gemiddelde budget rond €3 miljoen. In Nederland hebben ook CV-films dit niveau bereikt. Voor niet CV-films bedraagt het gemiddelde productiebudget in Nederland circa €1,5 à 2 miljoen.

### *3.2 Complexiteit en discontinuïteit van het huidige filmstimuleringsbeleid*

Wie in Nederland op zoek gaat naar financieringsmogelijkheden voor een filmproject wordt geconfronteerd met een ingewikkeld, langdurig, moeizaam en vaak ontmoedigend proces. Dit heeft vele oorzaken.

Zo is het inzetten van fiscale faciliteiten door de overheid regelmatig ter discussie gesteld. Het fiscale filmstimuleringsbeleid van de afgelopen jaren is in meerdere beschouwingen en analyses als complex en relatief duur bestempeld.

De gang van zaken die zich rond de film-CV maatregelen ontwikkelde heeft hier ongetwijfeld aan bijgedragen. In de beschouwingen daarover valt vast te stellen dat deze maatregelen

- In uitvoering kostbaar waren voor de overheid, ondermeer vanwege het grote beslag op de inzet van de Belastingdienst
- Gecompliceerd werden wegens de eis te voldoen aan de noodzakelijke financiële transparantie
- Mede daardoor kostbaar werden door de noodzaak bij het ontwikkelen en lanceren ervan op grote schaal adviseurs als juristen, fiscalisten en accountants in te schakelen

Te concluderen valt dat door het discontinue overheidsbeleid m.b.t. de fiscale maatregelen de regeling door de jaren heen slechts beperkt beschikbaar is geweest. Mede daardoor is de regeling voor de overheid en voor de filmsector nodeloos kostbaar geworden. Een en ander heeft er ook toe bijgedragen dat de voor de uitvoering van de regeling noodzakelijke financiële instellingen zich hebben teruggetrokken.

De filmmaker in spé wordt in zijn zoektocht naar financiering gewoonlijk ook nog van het ene (subsidie) loket naar het andere gedreven. Dit leidt niet alleen tot een ingewikkelde papierwinkel. Bij menig loket wordt ook inhoudelijke bemoeienis met het project geëist, waardoor menig project verliest aan originaliteit en vernieuwingspotentie.

### *3.3 De financieel-economische ondoorzichtigheid van de filmsector*

De diverse geledingen in de Nederlandse filmsector zijn er niet in geslaagd gezamenlijk de bedrijfseconomische problemen, die bijna per definitie eigen zijn aan deze relatief kleinschalige activiteit, aan de orde te stellen en op te lossen of te beperken. Het feit dat de spelregels in grote delen van de sector bepaald worden door internationale partijen doet aan deze situatie uiteraard geen goed.

Een gevolg daarvan is dat “de boeken” angstvallig gesloten blijven. Dit is naar onze mening gewoonlijk nadelig voor de zwakkere partijen in het bestel. Het streven naar meer transparantie kan een belangrijke bijdrage leveren aan inzichten waarmee gewerkt kan worden aan het versterken van het rentabiliteit- en continuïteitsperspectief van de sector.

### *3.4 De relatief zwakke structuur van de Nederlandse filmsector*

Wij kregen tal van aanwijzingen dat de relatief zwakke structuur van de Nederlandse filmsector een versterking behoeft. Dit gaat van de noodzaak structureel meer te investeren in talentontwikkeling tot de ontwikkeling van een helder toekomstperspectief voor de sector, in het licht van de aanstormende digitalisering.

Een belangrijke taak is daarbij weggelegd voor de productiehuisen. Door de eerder gesignaleerde bedrijfseconomische problematiek staan de hier bedoelde ontwikkelingen echter niet hoog op het prioriteiten lijstje. Maar behalve geld lijkt ook de aandacht voor de ontwikkeling van de positie op langere termijn ver te zoeken.

### *3.5 De noodzaak tot verbetering van de scenario-ontwikkeling*

Er is behoefte aan meer uitdagende en technisch voldragen scenario's. Hoewel de aangestelde intendant voor verbetering van de situatie heeft gezorgd, is er nog een lange weg te gaan. Zoals in de Filmbrief al is aangegeven zou verbetering van de techniek van het scenario-schrijven niet bij de intendant moeten berusten, maar elders moeten worden belegd.

In een recente bijeenkomst tijdens het Filmfestival te Utrecht is betoogd dat er weliswaar voldoende schrijftalent in Nederland aanwezig is om goede scripts te vervaardigen, maar dat de productiedwang bij veel producenten er toe leidt dat een wellicht nog niet voldragen scenario te vroeg in productie wordt genomen. Door de (beoogde) verbetering van de positie van de producent in het recoupmentschema zou een deel van de (cashflow) problemen kunnen worden ondervangen.

### *3.6 Het ontbreken van een vitale filmcultuur in Nederland*

Nederland is geen land van een bloeiende filmcultuur. Dit houdt meer in dan het feit dat Nederlanders traditioneel minder naar de film gaan dan hun meeste mede Europeanen. Het betekent ook dat de filmsector in Nederland voor het grote publiek weinig zichtbaar is. Zoals in hoofdstuk 7 nader uiteen wordt gezegd zou een sectorinstituut op dit gebied een stimulerende rol kunnen vervullen.

#### **Hoofdstuk 4: BIJDRAGE VAN DE NIEUWE GELDSTROOM AAN HET OPLOSSEN VAN KNELPUNTEN**

Per 2007 wordt €20 miljoen voor het filmstimuleringsbeleid structureel overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Op grond van hetgeen hiervoor is vastgesteld moge blijken dat dit bedrag niet toereikend is om de Nederlandse filmsector de steun te verlenen die nodig is om te komen tot een “normatieve” productie van circa 24 bioscoopfilms per jaar. De nieuwe geldstroom kan evenwel een zeer aanzienlijke bijdrage leveren aan een structurele versterking van de sector, en de oplossing van een aantal knelpunten die in het voorgaande zijn gesignaleerd. Daarbij is duidelijk geworden dat er behoefte aan versterking is op vrijwel alle niveaus, die onderscheiden kunnen worden in het naar het publiek brengen van Nederlandse films; van scenario-ontwikkeling, productie, en afwerking tot (internationale) distributie en vertoning.

Bij het uitbrengen van dit voorstel hebben wij, naar ampel beraad, afgezien van een mogelijke verdeling van de beschikbare middelen over al deze niveaus. Dit leidt tot versnippering en vele druppels op evenzovele gloeiende platen. Daarom adviseren wij de nieuwe geldstroom via de filmproducenten naar de sector te brengen:

- € 7 miljoen : voor handhaving en versterking van de regeling Publieksfilm van het Filmfonds
- €13 miljoen : te bestemmen voor een nieuwe regeling. Deze duiden wij aan als het Matching Fonds. De opzet, het instrumentarium en de organisatie daarvan zullen wij in de volgende hoofdstukken nader toelichten.

##### *4.1 Handhaving en versterking van de regeling publieksfilm*

De €7 miljoen voor het Filmfonds komt globaal overeen met het bedrag dat het fonds de afgelopen jaren via incidentele subsidies jaarlijks van het Ministerie ontvangt ter stimulering van publieksfilms.

Te overwegen zou zijn deze incidentele subsidies om te zetten naar een reguliere subsidie, waardoor het Filmfonds dan jaarlijks, tezamen met de regeling “lange speelfilm”, circa €15 miljoen te besteden zou hebben ter ondersteuning van de productie van bioscoopfilms in Nederland. Daardoor ontstaat bovendien een evenwichtige verhouding tussen Filmfonds gelden en de middelen die via de beoogde nieuwe regeling, het Matching Fonds, beschikbaar komen.

##### *4.2 Een nieuwe regeling voor de stimulering en versterking van de filmsector*

Zoals in het navolgende zal worden uiteengezet biedt het (resterende) bedrag van €13 miljoen per jaar goede mogelijkheden voor het verlenen van een structurele bijdrage voor



de filmproductie en het versterken van de structuur van de Nederlandse filmindustrie. In grote lijnen komt het voorstel erop neer, dat indien de producent 65% van het budget voor een film bijeen heeft gebracht, hij aanspraak kan maken op een automatische matching van dit bedrag met een percentage van 35%. Van de 65% toegekend budget moet een aanzienlijk deel gegarandeerd worden door marktpartijen (25% van het productiebudget).

De grootste stimulans voor de versterking van de sector gaat daarbij uit van de productie van Nederlandse films, die zijn gericht op een breder publiek in het beperkte Nederlands taalgebied. De ervaring heeft geleerd dat dergelijke projecten een groot economisch risico met zich meebrengen.

Hoewel marktpartijen (zoals film distributeurs en bedrijven) gemotiveerd zullen zijn daarin een substantieel budget te investeren, is aannemelijk dat dergelijke films niet zonder overheidssteun tot stand kunnen komen.

Door het hybride karakter van film, die zowel kunst als amusement, als beide tegelijk kan zijn, geldt voor de sector dat kwaliteit tot op grote hoogte aan kwantiteit is gerelateerd. Zonder een vitale publieksfilmindustrie kan in Nederland ook de kunstzinnige film niet goed gedijen. Een goed functionerende bedrijfstak levert immers de talentontwikkeling en de infrastructuur die mede nodig zijn voor de productie van artistieke films.

#### *4.3 Verplichtingen voor de sector, met name de producenten*

In het verlengde van de eerdere stimuleringsmaatregelen stellen wij voor de beschikbare middelen via de filmproducenten naar de markt te geleiden. Daarbij zou van hen maximale transparantie, openheid en vergelijkbaarheid moeten worden geëist bij het aanvragen en verantwoorden van beschikbaar gestelde stimuleringsmiddelen. Tijdens de gesprekken die wij, ten behoeve van dit proces van advisering, met veel geledingen in de sector hebben gevoerd, is ons duidelijk geworden dat hieraan vaak het nodige ontbreekt. De Fondsen, en zeker het beoogde Matching Fonds, zullen daarbij het voortouw moeten nemen en hierin verbetering moeten aanbrengen door een streng management op het aanvragen, verkrijgen en besteden van de beschikbare subsidiegelden.

#### *4.4 Verantwoordelijkheden van de geldverstrekkers*

Het gaat bij de hier besproken stimuleringsmaatregelen om de aanwending van overheidsmiddelen. Dit betekent dat de uitvoering in handen moet/zal worden gelegd van zelfstandige bestuursorganen, die wij hierna gemakshalve aanduiden met Fondsen.

Wanneer door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt besloten de door ons geformuleerde adviezen (deels) over te nemen, zouden aan het beschikbaar komen van de nieuwe geldstromen ook instrumenten en procedures gekoppeld moeten worden die leiden tot de noodzakelijke transparantie, objectiviteit en zakelijkheid bij de toekenning en de inzet van de middelen van deze Fondsen.

In de volgende hoofdstukken gaan wij in meer detail in op de consequenties die dit heeft voor de geldstroom die via de nieuwe regeling tot stand komt. Wij zijn echter van mening dat gelijksoortige eisen ook moeten gelden voor de middelen die via het Filmfonds worden geleid. Dit Fonds heeft ons, in de gevoerde gesprekken, medegedeeld dat wordt gewerkt aan meer zakelijkheid en een scherpere controle bij de toekenning van subsidies. De door ons in de sector gevoerde gesprekken geven ons aanleiding tot de aanbeveling hier met kracht aan te werken, om zodoende te komen tot de noodzakelijke versterking van de positie en de geloofwaardigheid van het Filmfonds in de sector.

## **Hoofdstuk 5:**

### **HET MATCHING FONDS: HET NIEUWE FONDS IN HOOFDLIJNEN**

Wij hebben onze werkzaamheden toegesneden op het zodanig vormgeven van de additionele geldstroom van €13 miljoen, dat daardoor in het bijzonder de productiefunctie van de Nederlandse filmsector wordt versterkt. Deze geldstroom is immers een afgeleide van het eerdere pakket stimuleringsmaatregelen, dat vooral was bedoeld als stimulans voor het produceren van films met een publieks potentie en het verhogen van het productievolume.

Terzijde zij opgemerkt dat in het algemeen, en veelal ook in deze notitie, “film” ongeveer wordt gezien als synoniem voor “bioscoopfilm”. Het is duidelijk door de voortgaande ontwikkeling van de digitalisering, en de steeds snellere introductie en penetratie hiervan in het dagelijks leven, er op dit gebied vroeg of laat een omslag zal optreden. Dit zal ongetwijfeld ook structurele consequenties hebben voor hetgeen wij in het volgende beschrijven en voorstellen.

Wij adviseren de nieuwe geldstroom onder te brengen in een nieuw fonds. In dit hoofdstuk presenteren wij de hoofdlijnen van dit nieuwe fonds, dat als doel heeft het stimuleren van de productie van films bestemd voor vertoning in de bioscoop en gericht op een breed publiek in het Nederlandse taalgebied. Deze zullen daarom voor de makers en andere financiers een economisch risico inhouden, en het nieuwe fonds is bedoeld om dit (ten dele) af te dekken.

#### *5.1 Doelstellingen*

In de “Filmbrief”, van maart 2006 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, is een aantal doelstellingen vastgelegd inzake de structurele voortzetting van het filmstimuleringsbeleid vanaf 1999. Ten behoeve van de uitvoering van onze adviesopdracht hebben wij deze als volgt samen gevat:

- De primaire doelstelling is het financieren van films voor grote en brede publieksgroepen. Daarnaast is het van belang dat productiehuisen sterker worden, hetgeen ook een kwalitatief doel heeft. Sterkere productiehuisen kunnen bijvoorbeeld zelf scenario’s laten ontwikkelen en regisseurs aan zich binden;
- Het nieuwe instrument/fonds moet de interesse van de Nederlandse filmsector in het maken van enigszins eigenzinnige films die specifiek zijn gericht op het Nederlandse taalgebied vergroten, en er toe bijdragen dat ook op de markt kapitaal kan worden aangetrokken;
- Het nieuwe instrument/fonds moet een bijdrage leveren aan de versterking van de Nederlandse productiehuisen, waardoor deze als cultureel ondernemer beter kunnen functioneren;

- Het nieuwe instrument/fonds moet (behoud van) voldoende productievolume garanderen, waardoor de filmsector zal worden versterkt, en daardoor beter in staat zal zijn een breed scala van kwalitatief hoogwaardige films af te leveren.

## 5.2 *Uitgangspunten voor de nieuwe regeling*

Bij het ontwikkelen van het nieuwe instrument hebben wij ondermeer gestreefd naar het behoud van het goede uit de diverse regelingen die vanaf 1999 van kracht waren met betrekking tot de zogenaamde film-CV's.

Dit leidde allereerst tot het principe van een automatische regeling, waarmee zonder een inhoudelijke toets additionele financiering ter beschikking kan worden gesteld aan daartoe gekwalificeerde filmprojecten. Daartoe behoren alle bioscoopfilms; behalve lange speelfilms dus ook documentaires, artistieke films en animatiefilms.

Een tweede eis ten aanzien van de inrichting van het nieuwe instrument/fonds betreft een simpele opzet en relatief lage kosten bij de uitvoering er van. Dit in tegenstelling tot de eerdere regelingen inzake film-CV's, die ingewikkeld en kostbaar in uitvoering waren.

Een derde eis betreft het inbouwen van mogelijkheden de positie van producenten te verbeteren, door hen in staat te stellen een reëel aandeel in de eventuele opbrengsten van een film te verwerven. Dit is essentieel voor de versterking van productiehuisen, en daardoor voor de continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse filmproductie.

In het verlengde van deze eis ligt een vierde: de mogelijkheid tot het invoeren van een streng management bij de toepassing van de regeling en de uitvoering er van; i.c. de "afrekening" van de productie van de gesubsidieerde film. Dit is niet alleen noodzakelijk omdat via de subsidie met geld van de gemeenschap wordt gewerkt, maar bovendien kan daardoor, naar onze mening, druk worden gerealiseerd naar alle geledingen in de filmsector om, althans in bedrijfseconomische zin, meer professioneel en transparant te handelen.

Tenslotte dient gestreefd te worden naar een opzet met een hoge mate van flexibiliteit. Dat wil zeggen dat in de inrichting en werkwijze van de nieuwe opzet "al werkende weg" aanpassingen moeten kunnen voorgesteld en ingevoerd, zonder dat daarvoor ingewikkelde en langdurige besluitvormingsprocessen nodig zijn. In paragraaf 5.6 wordt nog nader op dit onderwerp ingegaan.

Vooruitlopend daarop wijzen wij erop dat het nieuwe fonds in een spagaat terecht zal komen, omdat het zo snel mogelijk operationeel moet worden, terwijl verdere afstemming van de hierna te presenteren hoofdlijnen noodzakelijk zal zijn wegens afstemming met Europese regelgeving. Deze afstemming zal door het Ministerie van OCW zelf ter hand moeten worden genomen.

Verder wordt in het volgende uitgegaan van een aantal premissen waarvan het realiteitsgehalte in de praktijk zal moeten blijken.

Dit heeft onder meer betrekking op:

- De voorgestelde suppletie tot 35% van de voortbrengingskosten en de consequentie die dit zal hebben voor de draagkracht van het Filmfonds en het Matching Fonds. Deze ratio is vooral ingegeven door de ervaringen die met de film-CV regeling zijn opgedaan, maar het is goed mogelijk dat onder de gewijzigde omstandigheden een andere “instelling” van dit niveau noodzakelijk is
- Het ingestelde maximum van €2,5 miljoen per jaar per aanvrager.

Hoewel de regeling vooral bedoeld is voor speelfilms die in de bioscoop vertoond zullen worden, adviseren wij de regeling ook open te stellen voor andere producties. Dit houdt in dat ook een producent van een documentaire, een artistieke film, of animatiefilm een beroep kan doen op het fonds, mits de voorwaarden die aan de regeling verbonden zijn worden nageleefd.

De door het Matching Fonds verstrekte subsidie zal het karakter van een achtergestelde lening krijgen, die pas aan dit Fonds hoeft te worden terug betaald nadat alle andere financiers zijn terug betaald.

### *5.3 De opzet van het fonds*

Voor de opzet van een fonds, zoals ons voor ogen staat, bestaan meerdere mogelijkheden. In ons omringende landen zijn daarvan voorbeelden te vinden.

Mede als gevolg van de beperkte tijd die beschikbaar was voor het uitbrengen van ons advies, hebben wij de beschouwingen beperkt tot een tweetal varianten: het zogenaamde Deense model (zie bijlage 3) en het model van een “matching fonds”. Deze zijn in een aantal bijeenkomsten gepresenteerd, toegelicht en afgewogen met en door de direct betrokkenen Filmfonds, Fine en NVS.

Dit leidde tot een uitgesproken voorkeur voor het “matching fonds” model, dat hierna zal worden toegelicht.

Het Deense model is om de volgende redenen verder buiten beschouwing gelaten:

- Het Deense model is toepasbaar in de sociaal-maatschappelijke traditie van (film in) Denemarken, maar niet in Nederland
- Het Deense model leidt tot druk in één besluit een subsidie van circa 60% aan een project toe te kennen
- In het Deense model is het ingewikkeld een inhoudelijke toets en een technische toets te scheiden
- In het Deense model zou het niet mogelijk zijn subsidie te verwerven voor een project dat niet langs het Filmfonds is geleid

#### 5.4 Hoofdpijnen van inrichting en werkwijze van het beoogde Matching Fonds

Filmmakers, die in aanmerking willen komen voor een bijdrage van het Matching Fonds in de financiering van een filmproject, zullen de volgende stappen moeten doorlopen:

Stap 1: het verkrijgen van een “filmverklaring”:

Het project moet door een gekwalificeerde filmproducent worden ingediend voor het verkrijgen van een “filmverklaring”. Deze moet worden aangevraagd bij en worden verleend door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Daartoe zullen standaarddocumenten ter beschikking worden gesteld.

De voornaamste criteria voor het uitgeven van een “filmverklaring” zijn:

- De film levert een effectieve bijdrage aan de Nederlandse filmcultuur
- De film is bestemd voor vertoning in de bioscoop
- Uit private middelen is op voorhand tenminste 25% financiering voor het project gerealiseerd
- Een distributeur garandeert op voorhand tenminste 10% van het voortbrengingsbudget, in de vorm van een minimum garantie en/of bijdrage in de P&A kosten (wat afhankelijk van de omvang van het budget benedenwaarts kan worden bijgesteld)
- De aanvrager mag in hetzelfde kalenderjaar uit het Matching Fonds tot een bedrag van maximaal €2,5 miljoen ontvangen
- De middelen van het Matching Fonds zijn toereikend

Zoals hiervoor al is aangegeven zal de aanvrager, tot genoegen van de Minister, moeten aantonen dat aan deze eisen wordt voldaan. Daartoe zullen bijvoorbeeld geautoriseerde verklaringen van betrokken partijen en toezichthouders moeten worden overlegd. In paragraaf 5.6 wordt hier nog nader op ingegaan.

Stap 2: Aanvragen van een “geldlening”:

De houder van een “filmverklaring” kan vervolgens bij het de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een “geldlening” ten behoeve van de productie aanvragen. Ook hiervoor zullen standaardformulieren ter beschikking worden gesteld. De lening kan maximaal 140% bedragen van het bedrag dat door marktpartijen (dus andere dan het Filmfonds en andere subsidiegevers) wordt geïnvesteerd als garantieopbrengst en in de kosten van uitbreng.

De voornaamste criteria voor het verstrekken van deze lening zijn:

- De opnamen van de film waarvoor de “filmverklaring” is verstrekt moeten binnen 9 maanden na het afsluiten van de “geldlening” beginnen

- De “geldlening” bedraagt niet meer dan 35% van de voortbrengingskosten van de film en het plafondbedrag van €2.500.000,= per jaar wordt niet overschreden
- De “geldlening” zal worden besteed aan een Nederlandse filmproductie. Deze kwalificatie wordt voorshands gedefinieerd op basis van een puntensysteem dat in de algemene bepalingen van de regeling is opgenomen. Toetsing aan de Europese regels zal duidelijk moeten maken wat hier haalbaar is
- Door verstrekking van de lening wordt het (Europees) vastgestelde maximum aan staatssteun niet overschreden

Ook in deze fase geldt de eis dat tot genoeg van het Fonds moet worden aangetoond dat op voorhand aan de criteria wordt voldaan. Zie paragraaf 5.6.

### Stap 3: afsluiten van een “overeenkomst tot geldlening”

Wanneer de “geldlening” wordt toegekend moet de houder van de “filmverklaring” binnen 4 weken een “overkomst tot geldlening” sluiten met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Daartoe zal een standaard overeenkomst worden opgesteld. In deze overeenkomst zullen onder meer de volgende voorwaarden worden opgenomen:

- Nadat alle andere financiers – inclusief de overige Fondsen - uit de opbrengsten van de film zijn terugbetaald moet de lening worden afgelost
- De producent krijgt een sterke recoupmentpositie, te weten 100% van de netto opbrengst (na distributeur), tot een bedrag gelijk aan de matching bijdrage (voor een toelichting zie hierna)
- Een bedrag van ten minste 50% van de bedragen die de producent van het Matching Fonds heeft ontvangen moeten in Nederland worden besteed
- Als verstrekker van de lening wordt het Matching Fonds gemachtigd en verantwoordelijk voor de incasso en verdeling tussen rechthebbenden van de exploitatieopbrengsten die in Nederland worden gerealiseerd
- Onmiddellijke terugbetaling van de lening is verplicht, indien uitgevoerd accountantsonderzoek aantoont dat minder, andere of niet in de aanvraag gespecificeerde kosten zijn gemaakt, dan wel dat wordt aangetoond dat de totaal ontvangen subsidies boven het wettelijk toegestane maximum liggen.

### 5.5 *Verbetering van de recoupmentpositie van de producent*

De belangrijkste mogelijkheid tot het realiseren van de beoogde structuurverbetering van de filmproductiesector ontstaat door wijzigingen in het zogenaamde recoupmentschema.

Dit is een vast onderdeel in het proces van filmproductie en –financiering, en bestaat uit afspraken tussen de producent en de financiers/investeerders in de productie, waarin wordt vastgelegd hoe de revenuen, die met de film gerealiseerd zullen worden door vertoning in de bioscoop of door exploitatie middels andere media, tussen partijen zullen

worden verdeeld. Daarbij worden zowel de verhoudingen bij de uitbetaling van de revenuen, als de prioriteiten bij de uitbetaling geregeld.

In de (concept) regeling wordt voorgesteld de producenten in de recoupment voorrang te geven boven de publieke financiers, althans tot het moment dat de producent een bedrag heeft ontvangen dat gelijk is aan de inbreng van het Matching Fonds.

Anders gezegd: de 35% financiering door het Matching Fonds wordt als het ware toegevoegd aan de eigen inbreng van de producent, en deze middelen komen (na de distributeurs) in eerste positie te staan in het recoupmentschema.

Het beoogde effect hiervan is tweeledig:

- De opbrengsten vloeien eerder naar de producent. Deze kan daardoor op een steeds hoogwaardiger niveau films produceren, (ondermeer omdat hij er zelf ook opnieuw in kan investeren), en bovendien een deel doorgeleiden naar andere makers, die gezien hun prestaties, recht hebben op een deel van de royalties
- De producent kan de gunstige positie in het recoupmentschema (deels) aanbieden aan investeerders, wat de mogelijkheid vergroot financiering voor de film aan te trekken.

Ter illustratie van de beoogde effecten zijn in bijlage 4 voorbeelden opgenomen van de opbrengsten voor de producent die ontstaan onder de vigerende CV regeling, en de opbrengsten onder de voorgestelde regeling van het Matching Fonds.

Wanneer wordt uitgegaan van een bioscoopkaartje ad €6,50 en de gebruikelijke inhoudingen door de vertoners en distributeur, blijkt de film onder de vigerende regelingen pas bij circa 600.000 betalende bioscoopbezoekers opbrengsten voor de producent te genereren. Onder de voorgestelde regeling van het Matching Fonds zal dit al bij circa 135.000 betalende bezoekers het geval zijn.

Wanneer de situatie wordt gezien m.b.t. films zonder CV is de verbetering minder spectaculair, omdat de verbetering van de positie van de producent daar ten koste van de fondsen plaatsvindt. Deze eisen thans in fasen 50 – 70% van de exploitatie opbrengsten (na de distributeur). De verbetering voor de producent zal echter nog steeds substantieel zijn.

Voor de volledigheid zij vermeld dat hierboven geen rekening is gehouden met de opbrengsten van video/DVD. In Nederland blijkt zich (volgens veel afrekeningen van filminvesteringen tussen 1999 en 2005) de situatie voor te doen, dat de video en DVD opbrengsten gemiddeld lager zijn dan de opbrengsten uit bioscoopvertoning. In de landen om ons heen blijkt, merkwaardigerwijze, de situatie structureel andersom te liggen. Te verwachten is dat, door de voorgestelde positie van het Matching Fonds, op dit gebied meer transparantie zal ontstaan.

Doordat in onze voorstellen voor het Matching Fonds een toezichhoudende, controlerende en verifiërende rol is voorzien, en het bovendien wordt aangesteld als incasseerder van de revenuen en als kassier voor de financiering van de verschillende



fases in het proces van filmproductie, zal naar onze mening veel meer transparantie gaan ontstaan in de financieel-economische aspecten van filmproductie en –vertoning in Nederland.

Het kan bijna niet missen dat dit in het voordeel is van de producenten, die in de huidige praktijk gewoonlijk een kwetsbare positie hebben. Ze zijn nauwelijks in staat daarin op eigen kracht verbetering aan te brengen.

Over de positie van het Matching Fonds zélf zij nog vermeld/herhaald dat het pas geld uit de opbrengsten terugkrijgt nadat alle andere publieke financiers zijn terug betaald.

### *5.6 Huidige stand van zaken en verdere uitwerking*

Tijdens het uitgevoerde adviesproces hebben wij de draad opgepakt die al was gesponnen door eerdere inspanningen van de Werkgroep Filmstimuleringsbeleid. Daarin zijn vertegenwoordigd de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten (NVS), het Nederlands Fonds voor de Film (Filmfonds), Film Investeerdere Nederland BV (Fine), Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep (CoBO-fonds), de Nederlandse Vereniging van Filmdistributeurs (NVF), de Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten (NVB) en de Federatie Filmbelangen. Daar al bestaande opvattingen zijn, in het eerder genoemde overleg met Filmfonds, Fine en NVS, nader geconcretiseerd. In een overleg, dat op 25 september 2006 door de Werkgroep Filmstimuleringsbeleid is gehouden, is de hier gepresenteerde opzet aanvaard.

Het nader overleg dat Filmfonds, Fine en NVS, in het kader van dit adviesproces hebben gevoerd, heeft geleid tot een drietal documenten:

- Het concept van een Regeling voor het Matching Fonds
- Een nadere toelichting op een aantal elementen van de Regeling
- Een specificatie van de hoofdzaken die moeten worden verwerkt in de bij de Regeling behorende aanvraagformulieren (voor stap 1 en 2) en de leningsovereenkomst (stap 3)

Wij zullen deze documenten, tezamen met dit advies, aanbieden aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De documenten maken echter geen deel uit van ons advies, omdat nog niet alle onderdelen volledig zijn uitgewerkt.

Volledigheidshalve wijzen wij er op dat in het (concept) Reglement enige ruimte is gelaten voor het geven van uitwerking aan overleg dat op het moment van uitbrengen van dit advies gaande is. Dit overleg in de sector heeft zijn aanleiding mede heeft gevonden in een aantal voornemens die in de Filmbrief zijn neergelegd.

Voor dit doel dienen het, thans lege, artikel 12 (dat kan worden ingericht om de financiële relatie tussen filmproducenten en de tv-sector te regelen) en artikel 13 (dat kan worden ingericht om de financiële relatie te regelen tussen filmproducenten en distributeurs en bioscoopexploitanten).

Zoals hiervoor al is aangegeven is nadere fine-tuning van de regeling geboden, op basis van de praktijkervaring die er mee zal worden opgedaan. Het moge duidelijk zijn dat in deze nota, als gevolg van het korte adviestraject, slechts hoofdlijnen kunnen worden aangegeven, waarbij bovendien moest worden uitgegaan van een aantal premissen, die aan de praktijk moeten worden getoetst.

Op grond van de door ons verkregen inzichten adviseren wij het Ministerie daarom

- De voorgestelde regeling zo spoedig mogelijk in te voeren
- De uitvoering gedurende het eerste jaar strak te volgen met een “controllers optiek”
- Na een jaar de gang van zaken met de direct betrokken partijen te evalueren
- De regeling een continuïteitsperspectief van tenminste 3 jaar te geven. Een kortere termijn is niet realistisch omdat het starten en uitvoeren van een filmproject wel zo ongeveer 3 jaar vergt.

Overigens zullen juristen en fiscalisten onverwijld aan de slag moeten, om de afspraken te vatten in reglementen en procedures, waarmee recht wordt gedaan aan Nederlandse en Europese regelgeving.

### *5.7 Samenvatting van de verwachte effecten van het Matching Fonds*

Zover thans is te overzien zal de lancering van het hier beschreven Matching Fonds de volgende effecten hebben:

- Er kunnen meer films voor een groot en breed publiek tot stand komen
- Versterking van het continuïteitsperspectief van de filmsector vóór distributeurs en bioscoopexploitanten. Producenten zullen beter in staat zijn op basis van een reëel budget films te produceren
- Door verbetering van de recoupmentpositie van producenten biedt het Fonds producenten de mogelijkheid hun assets te versterken. Waar in het verleden de nadruk lag op de financiering van filmprojecten, ontstaan door de regeling meer mogelijkheden voor de financiering van productiehuisen. Alleen daardoor kan de gewenste verbetering van kwaliteit worden ingezet, en kan worden geïnvesteerd in de noodzakelijke vernieuwing en heroriëntatie
- Door de beoogde sterke positie van het Matching Fonds bij het management van de uitvoering van de regeling, zullen mogelijkheden ontstaan voor de hoognodige verbetering van de transparantie, openheid en vergelijkbaarheid die de exploitanten van filmwerken (met name film distributeurs) moeten afleggen over de afdracht van exploitatieopbrengsten
- Voor de Fondsen, die betrokken zijn bij de financiering van filmproducties in Nederland (met name het CoBO-fonds, het Filmfonds en het Matching Fonds), zullen de mogelijkheden afnemen dat zij de door hen verstrekte subsidies (achtergestelde leningen) terugbetaald krijgen.

### 5.8 De omvang en verwachte draagkracht van het Matching Fonds

Uitgaande van de in Hoofdstuk 4 voorgestelde verdeling van middelen is als nieuwe geldstroom via het Matching Fonds €13 miljoen beschikbaar.

Het Fonds zal daaruit maximaal 35% van bioscoopfilmbudgetten financieren. Dit betekent dat op basis van een bijdrageverstrekking van €13 miljoen een productievolume van circa €37 miljoen kan worden gegenereerd, mits circa €24 miljoen kan worden aangetrokken van marktpartijen, omroepen en overige subsidieverstrekkers.

Op grond van financieringsarrangementen die in het recente verleden zijn gerealiseerd lijken de mogelijkheden hiertoe alleszins aanwezig. Te denken valt aan:

- €15 miljoen: Regeling Lange Speelfilm en Publieksfilm Filmfonds
- €9 miljoen: Inbreng van de publieke omroepen, inclusief Stifo en CoBO
- €3,5 miljoen: Inbreng van distributeurs en/of sales agents
- €1 miljoen: Inbreng van commerciële omroepen
- €2 miljoen: Overige (internationale) bijdragen zoals bijvoorbeeld Eurimages, Rotterdams Fonds voor de Film, Vlaams Audiovisueel Fonds en andere

Desalniettemin hechten wij eraan op te merken dat de praktijk kan dwingen tot een andere verdeling van de geldstromen dan waarvan in deze nota in eerste instantie is uitgegaan.

### 5.9 Het voorkomen van oneigenlijk gebruik

De uitvoerende instantie zal erop moeten toezien dat de regeling, met inbegrip van de preferente positie van de filmproducent in het recoupmentschema niet zal leiden tot meer dan normale winst voor deze producent (hierbij dient ook de “producers fee”, die in iedere filmbegroting is opgenomen, in de overweging te worden betrokken).

Een ander kwetsbaar punt is mogelijk oneigenlijk gebruik door producenten die zelf wel in staat zijn, zonder overheidssubsidie een film tot stand te brengen.

Wij gaan er van uit dat in de diverse toelichtingen op, aanvraagformulieren voor en overeenkomsten voor de lening die in paragraaf 5.6 zijn genoemd nadere zekerheden voor het voorkomen van misbruik zullen worden uitgewerkt en opgenomen

### 5.10 Eerste raming uitvoeringskosten

Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan met de uitvoeringskosten van de CV regeling en de werkzaamheden van Fine BV kunnen de jaarlijkse uitvoeringskosten van

het Matching Fonds voor de komende 8 jaar worden begroot op circa 5% van het voor het Matching Fonds beschikbare budget.

De kosten die zijn gemoeid met het oprichten en beheren van film-CV's – die in de periode 2000 tot medio 2003 ongeveer 13,5% van het aangetrokken CV-kapitaal hebben bedragen – behoeven bij het verkrijgen van bijdragen uit het Matching Fonds niet langer te worden gemaakt.

## Hoofdstuk 6:

### DE ORGANISATORISCHE INBEDDING VAN HET MATCHING FONDS

Aangezien het Fonds met overheidsmiddelen zal werken, is het aan te bevelen dat de verantwoordelijke organisatie het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) heeft. Om dit te realiseren zijn de volgende opties denkbaar:

- Voor het Fonds wordt een nieuw ZBO gecreëerd, onder auspiciën van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
- Het Fonds opereert via een bestaand ZBO binnen of buiten het domein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (bijvoorbeeld Senter/Novem, dat ook instrumenteel was bij de uitvoering van de regelingen inzake de film-CV's),
- Het Matching Fonds als zelfstandige organisatie voegen in de bestaande structuren van het Nederlands Fonds voor de Film dat al een ZBO is.

De eerst genoemde optie (nieuw ZBO) is om politiek/bestuurlijke redenen geen voor de hand liggende optie en daarom niet in de beschouwingen betrokken. De charme van de tweede optie (opereren via “Senter/Novem”) zou zijn, dat daardoor duidelijk gedemonstreerd wordt dat de faciliteit “Matching Fonds” niet over één kam kan worden geschoren met de faciliteit “Filmfonds”. Een nadeel is evenwel dat de middelen van het nieuwe fonds dan wat buiten het domein raken dat door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de sector is afgebakend. Het is bovendien logischer om subsidieverleningen via de organisatie te laten lopen die daarvoor reeds door het Ministerie is aangesteld.

We hebben ons daarom geconcentreerd op de vraag of en hoe het Matching Fonds zou kunnen worden ingevoegd in de structuren van het Nederlands Fonds voor de Film. Hoewel het een aansprekend beeld is één geldstroom te hebben met twee “kranen” (Filmfonds en Matching Fonds), zitten er ook veel haken en ogen aan. Het gevaar dreigt van vermenging van belangen, kruissubsidiëring en onderhandse afspraken. Daarom is een duidelijke scheiding van middelenverstrekking, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de fondsen geboden.

#### *6.1 De noodzaak voor twee eigenstandige Fondsen*

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het Matching Fonds andere doelstellingen heeft, en ook wat anders gaat doen, dan het Filmfonds. Dit moet niet alleen naar de buitenwereld worden duidelijk gemaakt, maar het moet ook worden verankerd in de structuur en cultuur van de organisaties.

Teneinde dit te realiseren adviseren wij de organisaties op te zetten als twee units/divisies van Stichting Nederlands Fonds voor de Film. Te overwegen valt zelfs deze ook fysiek (huisvesting) van elkaar te scheiden. Behalve voordelen heeft dat echter ook nadelen.

Een goede uitvoering van de werkzaamheden vereist voor het Matching Fonds een specifieke cultuur, waarin de vereiste vaardigheden en discipline tot ontwikkeling kunnen komen. Enkele kenmerken daarvan zijn:

- Geen bemoeienis met inhoud en vorm van de film
- Een positie achteraan in het financieringsproces
- Ondersteunend werken in het bijbehorende administratieve traject
- Werken met objectieve criteria
- Gerichtheid op financiering en cashflow
- Analyserende attitude met juridische focus gericht op de deugdelijkheid van de financieringsconstructie van het project
- Goede kennis van de sector en marktconforme tarieven ten einde oneigenlijk gebruik te voorkomen
- Het als eindfinancier zicht hebben op alle contracten en daarmee op de totale financiering en exploitatieverdeling
- De wil films, die een bijdrage vormen aan de Nederlandse filmcultuur, zo rendabel mogelijk te exploiteren

Bij het Filmfonds ligt dit anders. De cultuur daarvan wordt veel meer gekenmerkt door de volgende aspecten:

- Inhoudelijke bemoeienis met filmplannen
- Geconfronteerd met veel categorieën film met eigen succes voorwaarden
- Positie vooraan in het financieringsproces met toepassing van de daarbij behorende financieel/zakelijke expertise
- Werkwijze die (deels) op intersubjectiviteit berust, en is ondergebracht bij adviescommissies
- Geneigd tot engagement
- De wil mooie films te maken en prijzen te winnen

Hoewel het bovenstaande niet meer is dan een “houtschool schets”, die geen aanspraak kan maken op volledigheid en voldoende nuancering, zien wij er toch gereede grond in om te adviseren het Matching Fonds en het Filmfonds als twee eigensoortige activiteiten/entiteiten te positioneren, die (ook fysiek) van elkaar gescheiden zijn. Ze zouden beide onder verantwoordelijkheid van een eigen directeur moeten staan.

Het voegen van het Matching Fonds in de structuur van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film kan waarschijnlijk zonder grote complicaties verlopen, indien de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film de aandelen van Fine B.V. overdraagt aan de Stichting Nederlands Fonds voor de Film.

Het huidige Fine B.V. zou daarmee gestalte geven aan de beoogde entiteit Matching Fonds.

Hoewel ze eigenstandig zijn, is het van belang dat de twee eenheden/divisies voldoende afstemming hebben van beleid en operationele activiteiten. Zij moeten immers beide ten

dienste van de filmproducenten en andere geledingen van de filmsector functioneren, en zullen regelmatig beide bij de financiering van een film betrokken zijn. Daarnaast zullen zij moeten overleggen om onnodige doublures in de opbouw van kennis en expertise te voorkomen. Met betrekking tot het Matching Fonds is overigens te voorzien dat deze instelling zal kunnen volstaan met een ondersteunende staf van beperkte omvang.

Omdat beide eenheden in deze opzet ressorteren onder de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, zijn zij beide verantwoording schuldig aan het Bestuur daarvan.

## *6.2 (Her)inrichting van het Bestuur van het Fonds voor de Nederlandse Film*

Indien ons voorstel het Matching Fonds (“Fine”) te voegen in de structuur van het Nederlands Fonds voor de Film wordt gevolgd, adviseren wij aanpassingen door te voeren in de bezetting van de bestuurszetels van dit fonds.

Allereerst lijkt het ons geboden te komen tot een bestuur dat paritair is samengesteld uit de huidige besturen van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film en de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film. Gezien de omvang van de activiteiten en de efficiency van bestuur is het geboden de omvang van dit paritaire bestuur in te perken, onder behoud van de kennis, bekwaamheden en netwerken die geboden zijn voor een succesvolle aansturing van de nieuwe constellatie.

Dit zou tevens de heroriëntatie van beide fondsen op de sector markeren.

In eerste instantie zou de bestuurlijke optiek die van het zogenaamde “bestuursmodel” kunnen zijn. Er moet in de nieuwe organisatie immers veel worden geregeld en afgestemd, en een wat directe bemoeienis daarmee door een gekwalificeerd bestuur lijkt alleszins dienstig.

Het verdient echter aanbeveling dat het bestuur op termijn van enkele jaren, zodra de nieuwe organisatie zijn werkwijze en functioneren adequaat heeft ingesteld op behoeften van de sector, een meer afstandelijke positie inneemt en de bestuurlijke optiek die van het zogenaamde “toezichtmodel” wordt.

## **Hoofdstuk 7: OPVATTINGEN IN DE SECTOR OVER EEN SECTORINSTITUUT**

In het kader van de aan ons verleende opdracht hebben wij gesprekken gevoerd met de meeste partijen die mede bepalend zijn voor het wel en wee van de Nederlandse filmsector. In die gesprekken hebben wij steeds geïnformeerd naar hun zienswijze met betrekking tot een sectorinstituut

- Welke functie(s) zou een sectorinstituut moeten vervullen
- Worden die functies thans door andere instanties vervuld, en gaat dat goed
- Is het wenselijk dat er een sectorinstituut komt, hoe zou het er moeten komen en hoe zou het moeten worden gefinancierd

### *7.1 Opvattingen over de functies van een sectorinstituut*

Vrij algemeen wordt onderkend dat de Nederlandse filmsector zeer versnipperd is, in hoge mate in zichzelf is gekeerd, en daardoor weinig elan vertoont. Een instantie die de filmsector naar de maatschappelijke omgeving representeert, en dit met autoriteit doet, ontbreekt. Er bestaat geen gemeenschappelijk idee inzake de vraag hoe de sector zich moet voorbereiden op de politieke, maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen, die zich in steeds sneller tempo aandienen. Vernieuwing is afhankelijk van enthousiaste enkelingen.

Een goed geëquipeerd en adequaat functionerend sectorinstituut zou een stimulans voor het Nederlandse filmklimaat betekenen. Functies (de een meer, de ander minder) die onze gesprekspartners in zo'n instituut belegd zouden willen zien zijn (ondermeer):

- Het stimuleren van het filmklimaat in Nederland, mede door het afstemmen en coördineren van activiteiten in de sector en het bevorderen van diversiteit
- Educatie
- Deskundigheidsbevordering (marketingdeskundigheid, mediadesk)
- Uitdragen van de maatschappelijke betekenis van film
- Positiebepaling t.o.v. technologische ontwikkelingen en in samenhang daarmee vernieuwing
- Onderzoek
- Promotie (nationaal en internationaal), filmcommissionair

Deze geluiden zijn allesbehalve nieuw. De Raad voor Cultuur heeft ze in een aantal eerdere documenten al welhaast allesomvattend gepresenteerd. Wij citeren daarom met instemming uit de sectoranalyse film in het Vooradvies van de Raad voor Cultuur 2005:

*“In de optiek van de Raad zou een aantal noden van de sector tegelijk opgelost kunnen worden door de vorming van een onafhankelijk sectorinstituut. In tegenstelling tot een aantal andere sectoren kent de sector een dergelijk centrum niet, terwijl de meerwaarde ervan zeer groot zou zijn. Behalve dat het de versnippering tegengaat en voorkomt dat*



*instellingen zich verder institutionaliseren, bevordert het de onderlinge samenwerking en komt het tegemoet aan de behoefte die ook in het veld leeft aan meer centrale regie. Ook maakt het een einde aan de gebrekkige zichtbaarheid van de filmwereld voor het veld, het publiek en het buitenland. Kerndoelstelling van het instituut zou het stimuleren van de filmcultuur in Nederland moeten zijn”*

## *7.2 Over de wijze waarop een aantal functies thans worden vervuld*

Een aantal van de functies, die hierboven zijn genoemd, worden op dit moment met wisselende professionaliteit en succes vervuld. Daarbij doen zich zowel doublures als lacunes voor. Er zijn 2 varianten te onderscheiden:

- De relatief grote instellingen Filmfonds en Filmmuseum vervullen een deel van deze functies, maar deze zijn geen onderdeel van hun kern taak
- Kleine, enigermate gespecialiseerde instellingen, vervullen één of enkele functies als kerntaak.

Met name Filmfonds en, in mindere mate het Filmmuseum, hebben bij de uitvoering van hun kerntaken lacunes geconstateerd in het vervullen van “aangrenzende functies”. Zij zijn daarom initiatieven gaan ontplooien om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Ook al omdat overkoepelend (overheid) beleid ontbreekt, is vaak de drang ontstaan dergelijke additionele activiteiten vervolgens te incorporeren.

Hoewel de opvatting te verdedigen is dat het beter is een aantal van bovengenoemde functies op minder optimale wijze te vervullen, dan in het geheel niet te vervullen, overheerst bij veel van onze gesprekspartners de mening dat dergelijke initiatieven, na een initiële fase, zouden moeten worden ondergebracht bij een daartoe toegeruste instelling i.c. het sectorinstituut.

Kleinere instituten verrichten vaak uitstekend en baanbrekend werk, maar missen al snel schaal en de noodzakelijke inbedding, om voor de sector een hoge toegevoegde waarde te realiseren.

## *7.3 Moet er een Filminstituut komen en hoe dit te financieren*

Op grond van de inzichten, die wij verkregen tijdens onze beperkte zoektocht naar versterkingsmogelijkheden van de filmsector in Nederland, onderschrijven wij de opvatting van de meerderheid van onze gesprekspartners dat een dergelijk instituut de sector zal versterken. Althans wanneer het voldoende geloofwaardigheid en overtuigingskracht heeft.

Eerder zijn globaal drie mogelijkheden, om tot de oprichting van een sectorinstituut te komen, in meer of minder detail de revue gepasseerd:

- Het bijeenbrengen van een aantal kleine kernen/instituten, en bevorderen dat dit een kristallisatiekern wordt, waaraan nieuwe functies kunnen worden toegevoegd, die tezamen het sectorinstituut gaan vormen. Deze mogelijkheid is thans onderwerp van onderzoek
- Filmmuseum of het Filmfonds nemen de leiding en vormen het fundament waarop een sector instituut kan worden gevestigd
- Beginnen met het definiëren van de functies die moeten worden vervuld, en bouw vervolgens het sectorinstituut “van de grond af” op.

De door ons uitgevoerde summiere verkenning maakte duidelijk dat het Filmmuseum op korte en middellange termijn de handen vol heeft aan het vervullen en versterken van de eigen kerntaken, en daarom voorlopig geen voortrekkers rol in deze ambieert. Wel is het bereid de ontwikkeling van een sectorinstituut waar mogelijk te ondersteunen.

Op grond van de inzichten die wij verkregen, ontraden wij het de voortrekkersrol bij de ontwikkeling van een sectorinstituut toe te bedelen aan het Filmfonds. Wij onderschrijven de al eerder gepubliceerde visie van de Raad voor Cultuur, dat dit, door de wijze waarop het cultuurbeleid in Nederland is georganiseerd, niet wenselijk is. De uitoefening van algemene taken ter versterking van het filmklimaat in Nederland verdraagt zich slecht met de formele overheidstaak als financier van filmproductie en beheerder van financiële regelingen. De Staatssecretaris heeft in haar “filmbrief” aan de Kamer overigens al aangegeven dat deze scheiding van taken gewenst is.

Ook in de opvatting van vrijwel al onze gesprekspartners zou de vereiste geloofwaardigheid en onafhankelijkheid van zowel het Filmfonds als het sectorinstituut bij het inslaan van deze weg worden aangetast.

Het komt ons derhalve voor dat voor de vorming van het gewenste sector instituut andere benaderingen dan het “verbreden” van Filmmuseum of Filmfonds moeten worden overwogen.

Hoewel de Staatssecretaris reeds heeft besloten dat een aantal kleine instellingen dienen op te gaan in het sectorinstituut, zien wij dit als een moeizame en weinig optimale weg om tot een sector instituut te komen. Inmiddels ondernomen pogingen in deze richting lijken er vooral op te wijzen dat de beoogde participanten door dit proces een steeds markanter visie op de eigen uniciteit krijgen, en de financiële behoefte van het “conglomeraat” eerder zullen toenemen dan afnemen.

De vrij algemene opvatting luidt dan ook dat begonnen zou moeten worden met het bepalen van de functies die het sectorinstituut zou moeten vervullen, waarna bezien kan worden of deze van elders (bestaande uitvoering) kunnen worden ingebracht. Dit leidt mogelijk ook tot een thuishaven voor thans bestaande, relatief geïsoleerde kleine instellingen. Interessant is in dit kader wellicht de suggestie van de Raad voor Cultuur de mogelijkheden van een netwerk (deels virtueel sectorinstituut) in het onderzoek te betrekken.

Desgevraagd zijn wij van mening dat de middelen, die nodig zijn voor de financiering van de oprichting van een sector instituut, (in de wandelgangen zijn daarbij bedragen van €1 à 2 miljoen genoemd) niet moeten worden gevoteerd uit de nieuwe geldstroom, die in het voorgaande aan de orde is geweest.

Deze is immers bedoeld voor instandhouding van de stimuleringsmaatregelen voor de publieksfilm.

**BIJLAGEN**

*Bijlage 1:****Overzicht van gesprekspartners***

Abram, I. (Binger Filmlab)  
Berbers, T. (Filmfonds)  
Berendse, M. (ministerie van OCW)  
Bernink, M. (Raad voor Cultuur)  
Dankers, E. (NVF)  
Dekkers, J. (Federatie Filmbelangen)  
Dijkstal, H. (Filmfonds)  
Fallaux, E. (voorheen International Film Festival Rotterdam)  
Hadders, R. (Filmmuseum)  
Hage, J. (CoBO)  
Hagen, R. (Filmmuseum)  
Heslenfeld, A. (Filmfonds)  
Hogervorst, A. (ministerie van OCW)  
Klaassen, H. (Fine BV)  
Lagestee, M. (NVS/ Federatie Filmbelangen)  
Lambrechtsen, M. (NVF)  
Maassen, G. (Nederlands Instituut voor Filmeducatie)  
Meulen, L. van der (netcoördinator Publieke Omroep)  
Mil, P. van (Raad voor Cultuur)  
Nieuwenhuizen, J. (Federatie Filmbelangen)  
Peijster, F. (Filmfonds)  
Petit, L. (Raad voor Cultuur)  
Rienstra, R. (Stichting Investeringsfaciliteit voor de film)  
Rooij, M. de (NVS)  
Slot, E. (ministerie van OCW)  
Smit, A. (Nederlands Instituut voor Filmeducatie)  
Sterk, R. (NVB)  
Stolwerk, W. (NVB)  
Voorst, S. van (voorheen Raad voor Cultuur)  
Wolff, Ph. (NVB)

*Bijlage 2:****Geraadpleegde documenten***

R. Bekkers, 'Effectiviteit van subsidies voor giften aan goede doelen', *ESB* (13-01-2006) 8 - 10

B. Drenth e.a., *Evaluatie van de stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse film, 1999-2003* (Berenschot, 2003)

Filmfonds, *Film facts and figures of the Netherlands* (2005)

Filmfonds, *Film facts and figures of the Netherlands* (2003)

Filmfonds, *Kunstenplan 2005 – 2008* (2003?)

Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film* (2003)

Kamerstukken II 2005-2006, 30 306, nr. 4 (advies Raad van State op Belastingplan 2006)

Kamerstukken II 2005-2006, 25 434, nr. 26 ('Filmbrief')

A. Lange & T. Westcott, *Public funding for film and audiovisual Works in Europe – a comparative approach* (2004)

Raad voor Cultuur, (Sectoranalyse) Film, *Cultuur, meer dan ooit – Vooradvies 2005-2008* (2003) 172-192

Raad voor Cultuur, Film, *Spiegel van de Cultuur. Advies Cultuurnota 2005-2008. 16: Ondersteunende instellingen* (2005) 212-219

J. Wils & A. Ziegelaar, *Sectoronderzoek film en televisie* (Research voor beleid, 2005)

*Bijlage 3:*

### ***Het Deense model***

Bron: [www.dfi.dk](http://www.dfi.dk)

De Nederlandse filmsector spiegelt zich graag aan de situatie in Denemarken. Het kleine Denemarken slaagt er immers in een marktaandeel van 32% (2005) voor Deense films te realiseren.

Het Deens Film Instituut is de belangrijkste speler in het filmstimuleringsbeleid van de Deense overheid. Het DFI heeft een breed takenpakket: participeren in de ontwikkeling en productie van speelfilms, korte films en documentaires; distributie en marketing; beheer van het cinematografisch erfgoed.

Het DFI onderscheidt artistieke en commerciële film.

- artistieke film: drie consulenten (in Nederland: Intendant), één voor kinderfilm, twee lange speelfilm. Gaan over toekenningen na inhoudelijke kwaliteitstoets.
- commerciële film: regeling 60/40, DFI honoreert investeringen uit de markt tot maximaal 60 procent. semi-automatische regeling. Toets publiekspotentie (afhankelijk van belangstelling markt), marginale inhoudelijke toets.

Doel van de 60/40 regeling is het stimuleren van Deense filmproducties en de participatie van Deense producenten in internationale co-producties. De commerciële film wordt gesubsidieerd zonder tussenkomst van de film consulent.

Aanvragen worden op techniek, dramaturgie en financiën getoetst. Ook vindt een inschatting van de distributie mogelijkheden van het filmproject plaats. De aanvrager moet een professionele en ervaren Deense filmproducent zijn. Producent en Regisseur mogen niet een en dezelfde persoon zijn.

De subsidie bijdrage kan tot maximaal 60% van het productiebudget oplopen.

*Bijlage 4:***Consequenties van wijzigingen in het recouplementschema***(Uitwerking van recouplementschema's onder de film-CV regeling en onder de regeling van het Matching Fonds)***Tabel 1 Financiering: via CV- regeling (geabstraheerd)**

<b>Productiekosten (incl uitbrengskosten bioscoop):</b>	<b>€3.000.000</b>
<b>Productiefinanciering in place:</b>	
Distributeur Benelux	€ 300.000
Sales agent buiten Benelux	€ 300.000
NL Omroep-licentie tvrechten	€ 150.000*
CoBO-fonds bijdrage **	€ 300.000
Filmfonds-bijdrage Publieksfilm	€ 900.000
CV-participanten	€1.050.000
<b>Totaal</b>	<b>€3.000.000</b>

\* dit betreft een uitzendvergoeding en is daarom niet verrekenbaar met exploitatie-opbrengsten

\*\* omwille van inzichtelijkheid is de CoBO-bijdrage in een verhouding 50/50 gesplitst in CoBO-‘gewoon’ en CoBO-‘extra’ (zie samenwerkingsovereenkomst NOS-Filmfonds-CoBO 1996)

**Tabel 2 Recouplementschema: via CV regeling**

Netto opbrengsten		Distributeur*	Producent	CV-participant	CoBO	Filmfonds/ CoBO-‘extra’	Totaal
van	tot						
-	300.000	100%	0%	0%	0%	0%	100%
300.000	1.350.000	0%	0%	100%	0%	0%	100%
1.350.000	1.650.000	0%	50%	0%	50%	0%	100%
1.650.000	3.150.000	0%	30%	0	0%	70%	100%
3.150.000	en meer	0%	42%	52%	6%	0%	100%

- indien het gaat om verdeling van opbrengsten van buiten de Benelux dient hier in plaats van distributeur ‘Sales Agent’ te worden gelezen.



**Tabel 3 Financiering: via Matching Fonds (geabstraheerd)**

<b>Productiekosten (incl uitbrengskosten bioscoop):</b>	<b>€3.000.000</b>
<b>Productiefinanciering in place:</b>	
Distributeur Benelux	€ 300.000
Sales agent buiten Benelux	€ 300.000
NL Omroep-licentie tvrechten	€ 150.000*
CoBO-fonds bijdrage **	€ 300.000
Filmfonds-bijdrage Publieksfilm	€ 900.000
Matching fund	€1.050.000
<b>Totaal</b>	<b>€3.000.000</b>

\* dit betreft een uitzendvergoeding en is daarom niet verrekenbaar met exploitatie-opbrengsten

\*\* omwille van inzichtelijkheid is de CoBO-bijdrage in een verhouding 50/50 gesplitst in CoBO-‘gewoon’ en CoBO-‘extra’ (zie samenwerkingsovereenkomst NOS-Filmfonds-CoBO 1996)

**Tabel 4 Recouplementschema: via Matching Fonds**

Netto opbrengsten		Distributeur*	Producent	CoBO	Filmfonds/ CoBO-‘extra’	Matching fonds	Totaal
van	tot						
-	300.000	100%	0%	0%	0%	0%	100%
300.000	1.350.000	0%	100%	0%	0%	0%	100%
1.350.000	1.650.000	0%	50%	50%	0%	0%	100%
1.650.000	3.150.000	0%	30%	0%	70%	0%	100%
3.150.000	4.267.021	0%	0%	6%	0%	94%	100%
4.267.021	en meer	0%	94%	6%	0%	0%	100%

\* indien het gaat om verdeling van opbrengsten van buiten de Benelux dient hier in plaats van distributeur ‘Sales Agent’ te worden gelezen.