

Vergaderjaar 1996–1997

**25 434**

## **Structuurversterking filmindustrie**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 juni 1997

Met deze brief leggen wij als betrokken bewindslieden van Economische Zaken, Financiën en OCenW aan u de resultaten voor van ons gezamenlijk overleg over een versterking van de Nederlandse filminfrastructuur. Van dit overleg werd reeds melding gemaakt in de Cultuurnota 1997–2000. In die zin komen wij een eerdere toezegging na. Dat is natuurlijk van belang, maar daarin ligt niet de voornaamste waarde van wat wij hier voorstellen: wij zijn er ieder vanuit onze eigen beleidsoptiek van overtuigd, dat het hier niet een verplichting betreft maar een kans. Tezamen met de filmindustrie zijn wij van opvatting dat Nederland goede mogelijkheden biedt voor een in de economische en culturele infrastructuur verweven, volwassen bedrijfstak film. Wat wij gezamenlijk voorstaan is dan ook niet zozeer een steunprogramma als wel het geven van een impuls aan deze sector door het introduceren van een nieuw op elkaar afgestemd stelsel van ontwikkelingsinstrumenten.

#### Waarom zijn die nodig?

De producten van de bedrijfstak film kennen een uitzonderlijk hoog afbreukrisico: commercieel succes is zelden te voorspellen, en de winstgevendheid van de filmindustrie als geheel op de internationale markt is gebaseerd op enkele topfilms die de gemaakte verliezen op een groter aantal als verliespost af te schrijven films weer goedmaken. Economisch succesvolle filmbedrijven zijn over het algemeen van een zodanige omvang dat ze deze tot de normale bedrijfsvoering behorende verliezen kunnen compenseren.

Op een enkele uitzondering na zijn de Nederlandse filmbedrijven te klein en te verbrokkeld om op structurele wijze aan dit specifieke kenmerk van de bedrijfstak tegemoet te komen: de binnenlandse filmsector heeft zich eerder in de breedte dan in de diepte ontwikkeld. Hierdoor is de winstgevendheid van de filmindustrie als geheel te gering en is het afbreukrisico per afzonderlijke film te groot, wat weer leidt tot een geringe

private investeringsbereidheid. Mede als gevolg van deze negatieve spiraal staat de infrastructuur van de Nederlandse filmindustrie onder zware druk. De talent drain van speelfilmmakers naar het buitenland, met name naar de Verenigde Staten waar een aantal Nederlandse filmers ook in economisch opzicht een toppositie innemen, wijst er op dat die talenten binnen de Nederlandse industrie op dit moment geen toekomstmogelijkheid meer hebben. Het scheppen van ontplooiingsmogelijkheden hier te lande is daarom niet alleen in artistiek, maar ook in economisch opzicht een zinvolle investering.

Het Nederlandse overheidsbeleid in de naoorlogse periode is eerder gebaseerd geweest op de artistieke dan op de bedrijfsmatige aspecten van de bedrijfstak. In de ons omringende Europese landen is de omslag gemaakt naar een benadering waarbij de filmindustrie wordt beschouwd als een potentieel inkomensgenererend onderdeel van het nationale productieapparaat; in een aantal gevallen heeft die politiek geleid tot een merkbare opleving van de nationale filmindustrie. De hieronder geschetste maatregelen zijn erop gericht, daarvoor ook in Nederland de voorwaarden te verbeteren. Daarbij staat het scheppen van een kader waarbinnen de filmindustrie zelf aan de slag kan gaan centraal.

Een geïntegreerde aanpak – waarbij specifieke maatregelen van ieder departement afzonderlijk worden afgewogen op de wederzijds versterkende merites – zal niet alleen per saldo meer opleveren, maar hierdoor zal ook een vorm van duidelijkheid worden geschapen waaraan de filmsector behoefte heeft. Een geïntegreerde benadering van deze specifieke sector is voor Nederland nieuw. Daarom hechten wij eraan, hieronder in het kort te schetsen hoe de kernpunten van de voorgestelde maatregelen zich tot elkaar verhouden: het ontwikkelingsmodel dat ons voor ogen staat.

Centraal bij de stimuleringsmaatregelen staat het genereren van productievolume via het aantrekken van durfkapitaal. De fiscale maatregelen zijn dan ook gericht op een verbetering van het door de financiers ervaren rendement en op risicovermindering. Ook kan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigings- of productiebasis voor buitenlandse filmbedrijven hiermee worden vergroot. In de door ons gehanteerde optiek leiden fiscale maatregelen tot een grotere bereidheid tot investeren en daarmee tot een toename van het productievolume. Daarbij moet echter een initiële economische injectie en een op economische principes grondveste organisatievorm als startmotor fungeren.

De voorgestelde maatregelen zijn dus gericht op het creëren van een financiële en economische infrastructuur – de aard van de hierbinnen te produceren films is alleen vanuit die optiek een punt van overweging. Daarmee wordt bij het Nederlands Fonds voor de Film de door dit Fonds bepleite en ook door ons gewenste ruimte gecreëerd voor een meer op onderzoek en ontwikkeling gericht beleid voor de speelfilmproductie. De bijdrage van het ministerie van OCenW aan de hieronder geschetste maatregelen strookt met een dergelijke ontwikkeling: een eenmalige startsubsidie voor het Telefilm-plan dat door vertegenwoordigers van de onafhankelijke producenten en publieke omroep gezamenlijk is ontwikkeld.

Los van een initiële financiële injectie is het hieronder aangekondigde pakket stimuleringsmaatregelen nadrukkelijk niet gericht op een langlopende staatssteun aan de filmsector. In onze optiek is die niet nodig en op termijn zelfs contraproductief: het doel is een economisch levensvatbare bedrijfstak. Dit vraagt van de filmbranche een sterkere commerciële

gerichtheid, minder versnippering en een verbreding van de markt over de grenzen heen. In hoofdlijnen stellen wij de volgende maatregelen voor:

### **1. Initiatief van het Ministerie van Economische Zaken**

Gebrek aan geld, productievolume en bedrijfscontinuïteit ondermijnen de infrastructuur van de filmindustrie; hierdoor wordt de potentie van de filmsector onvoldoende benut. Om het tij te keren zal het ondernemingsklimaat moeten verbeteren. Als aanzet hiertoe creëert het ministerie van Economische Zaken een faciliteit die het risico van externe financiers verlaagt, opdat commerciële filmproductie wordt gestimuleerd en meer durfkapitaal voor de sector wordt aangetrokken. Vermogende particuliere investeerders vormen daarbij de belangrijkste doelgroep.

Kort samengevat, is het voornemen (1) een eenmalige investering te doen in de apparaatskosten van een bureau en (2) een bijdrage te leveren aan het benodigde startkapitaal voor commerciële participatie in filmproducties. Hiermee moet de basis worden gelegd voor meer vertrouwen en ervaring zowel aan de zijde van financiers als producenten, om daarna voort te kunnen gaan op de ingeslagen weg, maar dan zonder betrokkenheid van de overheid.

In grote lijnen zal het bureau de directie voeren over een B.V./beherend venoot. De aandelen komen in handen van een stichting en het stichtingsbestuur houdt toezicht op de directie van de beherend venoot. Per film of pakket van films wordt een besloten commanditaire vennootschap gevormd met vermogende particulieren. De beherend venoot zoekt bij de filmpakketten investeerders om op te treden als commanditaire vennoten. Het bureau wordt daarbij voorzien van een professioneel management, waarin de nodige financiële, juridische, fiscale en organisatorische kennis over filmproductie en -distributie is gebundeld. Op deze wijze fungeert het bureau als intermediair tussen filmproducenten en potentiële financiers. Per project zal met een producent worden onderhandeld over de financiële participatie door het EZ-fonds en in ruil daarvoor – naar rato – de overdracht van distributierechten aan het fonds. Hiermee wordt een library aan – partiële – rechten opgebouwd, die de soliditeit en daarmee de aantrekkelijkheid van het fonds vergroot.

De selectie van projecten vindt plaats op puur zakelijke, commerciële gronden. Omdat de commerciële potentie van filmproducties is gediend met goede projecten, zal flankerend aan de EZ-faciliteit een extra inspanning nodig zijn in de ontwikkelingsfase voorafgaand aan de productie-uitvoering. Deze extra inspanning kan worden gerealiseerd via het Nederlandse Fonds voor de Film. Tegelijkertijd zal dit fonds – op termijn – zijn inspanningen ten behoeve van de productiefase reduceren. Dat neemt uiteraard niet weg dat participatie in speelfilmproductie op grond van cultuurpolitieke overwegingen mogelijk blijft.

### **2. Fiscale inbedding**

Het succes van de hierboven geschetste EZ-faciliteit wordt in belangrijke mate bepaald door de fiscale inbedding ervan. Op initiatief van de staatssecretaris van Financiën is medio vorig jaar een werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de filmsector en de betrokken departementen. Taak van deze werkgroep was te bezien in hoeverre en op welke wijze bestaande fiscale regelingen een stimulerende werking kunnen hebben op de filmindustrie. Daarnaast zijn er ook verdergaande voorstellen voor fiscale maatregelen in de inventarisatie betrokken. De werkgroep heeft inmiddels een eindnotitie afgerond, die u op korte termijn zal worden aangeboden.

Globaal is het beeld ontstaan dat het reguliere fiscale regime en de regelingen die de laatste jaren zijn getroffen met het oog op het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid ook positieve mogelijkheden bieden voor de filmindustrie. Het is de vraag of deze mogelijkheden in de praktijk reeds voldoende worden benut. Tegelijkertijd lijkt het niet reëel te verwachten dat Nederlandse filmmakers onder de huidige omstandigheden erin zullen slagen voldoende middelen aan te trekken op de commerciële markt.

Het is dan ook zeer de vraag of de bestaande maatregelen een voldoende impuls vormen om een bijdrage te kunnen leveren aan het ombuigen van de negatieve spiraal waarin de Nederlandse filmindustrie zich momenteel bevindt. Ook in de ons omringende landen zijn recent en in het verleden om vergelijkbare redenen specifiek op de filmproductie gerichte fiscale stimuleringsmaatregelen getroffen. Binnen de werkgroep is daarom een aantal denkbare nieuwe fiscale maatregelen onderzocht, waarbij is ingegaan op budgettaire aspecten, de uitvoeringslasten en de inpasbaarheid in het Nederlandse fiscale systeem.

Tegen deze achtergrond bestaat het voornemen om het initiatief van EZ met fiscaal flankerend beleid te ondersteunen. Hierbij wordt gedacht aan:

(1) Het op grond van artikel 10, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bij ministeriële regeling mogelijk maken van willekeurige afschrijving van de voortbrengingskosten van speelfilms.

(2) Het uitwerken van de mogelijkheden van een op filmindustrie toegespitste toepassing van de tante Agaathregeling. Deze maatregel richt zich niet zozeer op de vermogende particuliere investeerder, maar meer op een aanverwante doelgroep, de kleine belegger.

De concrete uitwerking van de nieuwe faciliteit van het ministerie van Economische Zaken zal fiscaal optimaal worden vormgegeven en begeleid, dit laatste bijvoorbeeld door het aanbieden van (fiscale) zekerheid. Een meer concrete uitwerking van de fiscale voornemens zal in samenhang met de miljoenennota en het Belastingplan 1998 worden gepresenteerd. Hierbij zal uiteraard de verenigbaarheid met Europese regelgeving worden betrokken.

### **3. Participatie van het Ministerie van OCenW in het pilot-project Telefilm**

In samenhang met het interdepartementale overleg over de versterking van de filminfrastructuur is door het ministerie van OCenW opdracht gegeven het oorspronkelijke Film van de Week plan uit te werken tot een operationeel plan. Dit is gebeurd onder auspiciën van het Audiovisueel Platform in het rapport «De Telefilm: naar een nieuw elan in de samenwerking tussen filmsector en publieke omroep». In tweede instantie hebben de betrokken partijen een pilot-project voorgesteld met het verzoek aan het departement van OCenW hierin financieel te participeren.

Ook in relatie tot het beleid in de Cultuurnota 1997–2000 is dit een interessant voorstel. Cruciaal is dat het Telefilm-plan zowel versterking van de programmering van de publieke omroep als een positief effect voor de filmsector kan betekenen. Het zal onder meer een kwantitatieve en kwalitatieve impuls geven aan het scenarioschrijven; tegelijkertijd is het project gericht op promotie en imago-verbetering van Nederlands drama. Dit zijn factoren die – zij het indirect – bijdragen aan de versterking van de infrastructuur van de filmsector door het bevorderen van productievolume en productiecontinuïteit van de onafhankelijke film- en tv-producenten.

Als onderdeel van de gezamenlijke inzet voor een versterking van de filminfrastructuur zal het departement van OCenW eenmalig investeren in het pilot-project Telefilm. Op grond van de concrete resultaten zal vervolgens moeten worden bekeken hoe het Telefilm-plan verder gestalte kan krijgen. In dat stadium moet blijken of het project dermate interessant is dat de betrokkenen zelf binnen de gereorganiseerde omroepstructuur tot een structurele financiering kunnen komen.

Tot besluit: de filmindustrie is een sector waarin bijna traditioneel graag wordt verwezen naar de overheid om met oplossingen voor problemen te komen. Het is in dat licht verheugend te zien dat een aantal van de nu voorgestelde maatregelen zijn uitgewerkt op initiatief van en in goede samenwerking met vertegenwoordigers van de sector zelf. Wij hebben de stellige indruk dat optimisme, geloof in eigen kracht, organisatievermogen en creativiteit in het vinden van nieuwe oplossingen overheersen. Dat is voor de overheid een belangrijk argument om een bedrijfstak een impuls te geven om zich verder te ontplooiën.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
A. Nuis