

Berenschot

EVALUATIE
VAN DE
STIMULERINGSMAATREGELEN
VOOR DE
NEDERLANDSE FILM, 1999 - 2003

Utrecht, 4 september 2003

Bart Drenth
Beatrix den Boer-Drinkenburg
(Mazars Paardekooper Hoffman)
Mark Pen
Jeroen Gelevert
Femke Doornbos

Berenschot

VOORWOORD

In de motie-Bakker verzocht de Tweede Kamer in juni dit jaar het kabinet de evaluatie van de filmstimuleringsmaatregelen te bespoedigen, zodat deze nog van betekenis kan zijn bij de begrotingsbesprekingen na Prinsjesdag. Het kabinet voldeed aan dit verzoek. Op 17 juli gaven de ministeries van Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Financiën Berenschot opdracht tot het uitvoeren van de ex-post evaluatie. Ons motto was daarbij: *een volwaardige evaluatie in 25 dagen*.

Phileas Fogg had in het boek van Jules Verne 80 dagen nodig om de wereld rond te reizen. Dit lukte hem dankzij een creatieve aanpak, flexibiliteit en een slimme planning. En dankzij de hulp die hij van velen ontving.

Dat laatste geldt ook voor de uitvoering van ons onderzoek. We zijn degenen dankbaar die tijd hebben vrijgemaakt om in de zomerperiode met ons te praten of deel te nemen aan een van de groepsbijeenkomsten. En we zijn bijzonder veel dank verschuldigd aan de instellingen die ons belangrijke gegevens hebben verstrekt die aan de basis liggen van dit rapport, waaronder Fine BV, de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen, de Nederlandse Federatie voor de Cinematografie en uiteraard onze opdrachtgevers, de ministeries van EZ, Financiën en OCenW .

Utrecht, 4 september 2003

Bart Drenth
Beatrix den Boer-Drinkenburg
Mark Pen
Jeroen Gelevert
Femke Doornbos

Berenschot

EVALUATIE VAN DE STIMULERINGSMAATREGELLEN VOOR DE NEDERLANDSE FILM, 1999 - 2003

	Blz.
SAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
1. INLEIDING	13
1.1 STIMULERING NEDERLANDSE FILMINDUSTRIE.....	13
1.2 EVALUATIE VAN DE MAATREGELLEN VOOR DE FILMINDUSTRIE.....	14
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN VOOR DE EX-POST EVALUATIE.....	14
1.4 ONDERZOEKSAANPAK	16
1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT	17
2. BELEIDS- EN MARKTOMGEVING VAN DE FILMINDUSTRIE	18
2.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN HET STIMULERINGSBELEID	18
2.2 ACTOREN IN DE (NEDERLANDSE) FILMMARKT	22
3. STICHTING INVESTERINGSFACILITEIT VOOR DE FILM EN FINE BV.....	25
3.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	25
3.2 UITVOERING.....	27
3.3 MENINGEN EN ERVARINGEN	31
3.4 CONCLUSIES	33
4. FLANKERENDE FISCALE MAATREGELLEN	35
4.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	35
4.2 CHRONOLOGISCH OVERZICHT FISCALE MAATREGELLEN	36
4.3 UITVOERING.....	42
4.4 BUDGETBESLAG	46
4.5 INTERFERENTIE MET BUITENLANDSE REGELINGEN	48
4.6 MENINGEN EN ERVARINGEN	49
4.7 ERVARINGSCIJFERS MET BETREKKING TOT FILM-CV'S	51
4.8 CONCLUSIES	55

Berenschot

	INHOUD (vervolg)	Blz.
5.	TELEFILM.....	57
5.1	ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	57
5.2	UITVOERING.....	57
5.3	MENINGEN EN ERVARINGEN.....	62
5.4	CONCLUSIES.....	64
6.	INTENDANT NEDERLANDS FONDS VOOR DE FILM.....	66
6.1	ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	66
6.2	UITVOERING.....	66
6.3	MENINGEN EN ERVARINGEN.....	68
6.4	CONCLUSIES.....	69
7.	REGELING VOOR PUBLIEKSFILMS.....	71
7.1	ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	71
7.2	UITVOERING.....	72
7.3	MENINGEN EN ERVARINGEN.....	74
7.4	CONCLUSIES.....	75
8.	PRESTATIES VAN DE NEDERLANDSE FILMSECTOR, 1999 - 2003..	76
8.1	INLEIDING.....	76
8.2	ONTWIKKELINGEN IN HET PRODUCTIEVOLUME.....	76
8.3	ONTWIKKELINGEN IN DE MARKTORIËNTATIE.....	79
8.4	ONTWIKKELINGEN IN DE STRUCTUUR VAN DE FILMSECTOR.....	85
	LITERATUUR.....	88

Bijlagen:

1. Respondenten.
2. Beleidshistorie stimuleringsmaatregelen.
3. Overzicht telefilms.

Berenschot

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De ministeries van Economische Zaken (EZ), Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) hebben in 1998 een pakket maatregelen ontwikkeld ter stimulering van de Nederlandse filmindustrie. Dit pakket maatregelen heeft een looptijd van 1 januari 1999 tot en met eind 2003. Met de maatregelen wilde de overheid een tijdelijke impuls geven aan de filmsector, zodat deze zich verder kon ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak. Het pakket maatregelen was bewust niet bedoeld als langlopende steun aan de sector.

Het hoofddoel van het pakket maatregelen is door de bewindslieden als volgt geformuleerd: 'Het creëren van een economisch levensvatbare bedrijfstak'.¹

Subdoelen waren:

- het vergroten van de *marktoriëntatie* van de Nederlandse filmindustrie door een sterkere commerciële gerichtheid en afname van het afbreukrisico van filmproducten
- het *productievolume* in de filmindustrie in vier à vijf jaar tijd (1999 - 2003) laten verdubbelen van €22,7 miljoen naar circa €45,4 miljoen door het aantrekken van durfkapitaal
- de versterking van de *structuur* van de sector, onder meer door minder versnippering en een verbreding van de markt tot over de landsgrenzen.

Het pakket maatregelen bestaat uit:

- een instelling gericht op de selectie van professionele filmprojecten met commerciële potentie met het oog op het genereren van durfkapitaal (Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine BV)
- fiscale flankerende beleidsmaatregelen met als doel het aantrekken van durfkapitaal en het aantrekkelijk maken van investeren in films
- versterking van de samenwerking tussen filmproducenten en de publieke omroep via het telefilmproject
- de aanstelling van een speciale adviseur (intendant) bij de Stichting Nederlands Fonds voor de Film voor de stimulering van de conceptualiserings- en scenariofase van commercieel interessante filmprojecten
- een regeling voor publieksfilms, uit te voeren door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film.

Aan Berenschot is gevraagd dit pakket maatregelen na vijf jaar te evalueren. Hierbij gaat het om de vraag of de gestelde doelen zijn bereikt en hoe effectief en doelmatig de maatregelen (in onderlinge samenhang) zijn gebleken.

¹ Kamerstuk II, 1996/1997, 25434 nr. 1.

Berenschot

DOELBEREIK

Formulering van de doelstellingen

Over de vraag hoe de hoofddoelstelling van de maatregelen moet worden geformuleerd, kan worden gediscussieerd. En dat is in de loop van het onderzoek dan ook veelvuldig en indringend gebeurd. Formuleringen in latere stukken voor de Tweede Kamer zijn algemener ('geven van impulsen') dan die uit eerdere stukken ('levensvatbare filmsector'). Dit werpt de vraag op of in de evaluatie de latere dan wel de eerdere formulering dient te worden gehanteerd.

Wij gaan in onze evaluatie uit van de *eerdere* formulering (uit een Kamerstuk van 1997²). In latere formuleringen wordt de oorspronkelijke formulering nergens teruggenomen en de latere formuleringen zijn ook niet met de eerdere in tegenspraak. In hoofdstuk 2 wordt hierop nader ingegaan en in bijlage 2 is een weergave opgenomen van de inhoud van de relevante Kamerstukken.

Daarnaast laten de gestelde doelen enige ruimte voor interpretatie, omdat niet in scherpe VBTB³-termen is verwoord hoe kan worden vastgesteld dat deze zijn gerealiseerd. Dit betekent dat voorafgaand en in de loop van het onderzoek criteria moesten worden benoemd, waaraan het succes van de maatregelen kan worden afgemeten. Indicatoren zijn bijvoorbeeld recettes, marktaandeel van Nederlandse films ten opzichte van buitenlandse films, aantal geproduceerde films, budgetomvang, werkgelegenheid, mate van samenwerking, etc.

Maar wezenlijker is hoe realistisch deze hoofddoelstelling is. Enkele respondenten die de totstandkoming van de maatregelen van nabij hebben gevolgd, hebben aangegeven dat het vanaf het begin duidelijk was dat de doelstelling van een economisch levensvatbare filmsector onhaalbaar was.

Hierna gaan we in op de realisatie van de drie subdoelstellingen en tot slot op de realisatie van de hoofddoelstelling.

Marktoriëntatie

De marktoriëntatie in de filmsector is toegenomen. Dit is onder meer af te meten aan het toegenomen bereik van de Nederlandse film. Er zijn in de afgelopen jaren meer bezoekers geweest voor Nederlandse films in de bioscoop en het marktaandeel van Nederlandse films (ten opzichte van buitenlandse films) is eveneens gestegen.

² Kamerstuk II, 1996/1997, 25434 nr. 1.

³ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

Berenschot

Het durfkapitaal van particuliere investeerders in Nederlandse films is in de afgelopen jaren gestegen, vooral dankzij de fiscale faciliteiten die het afbreukrisico voor filmproducten hebben verminderd.

In de sector is *commercieel* inmiddels geen vies woord meer, terwijl dit een aantal jaren geleden wel zo was. Dit blijkt niet alleen uit interviews met producenten en andere actoren uit de filmsector, maar wordt ook in de praktijk gedemonstreerd door het feit dat distributeurs bereid zijn vooraf meer te investeren in Nederlandse films. De verstrekte minimumgaranties van distributeurs zijn toegenomen van ruim €400.000 in 1999 tot ruim €1,1 miljoen in 2002. Daarnaast blijkt uit onderzoek, dat is verricht in opdracht van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, dat het imago van Nederlandse films in eigen land is verbeterd. Over bezoekersaantallen in het buitenland zijn betrekkelijk weinig gegevens beschikbaar, ook omdat veel films die in de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen, nog in het buitenland moeten worden uitgebracht.

Kanttekeningen bij de marktoriëntatie worden geplaatst door de publieke omroep en (in mindere mate) door bioscoopexploitanten. Vanuit de omroep wordt opgemerkt dat het aanbod aan de omroep nog steeds sterk is georiënteerd op het product en minder op de vraag. Bioscopeigenaren zien nog mogelijkheden het bereik van de Nederlandse film te vergroten door gunstiger momenten te kiezen waarop de films in de bioscoop worden gebracht.

Desalniettemin constateren we dat de marktoriëntatie van de filmsector duidelijk is verbeterd. Dit is in belangrijke mate veroorzaakt door de fiscale maatregelen, de maatregel Fine BV en de activiteiten van de intendant. De fiscale maatregelen hebben gezorgd voor een hoger gemiddeld filmbudget, waardoor er meer ruimte is gekomen voor marketingactiviteiten. Distributeurs hebben zich in de afgelopen jaren in een vroeg stadium financieel willen verbinden aan kansrijke Nederlandse filmprojecten. De activiteiten van Fine BV en de intendant hebben eveneens een belangrijke bijdrage geleverd aan de marktoriëntatie van de sector. Fine heeft richting producenten consequent het belang van commerciële films benadrukt. Zonder commerciële films is het voor particuliere investeerders (sinds 16 juli 2002) immers niet aantrekkelijk deel te nemen aan een film-CV. De intendant bij de Stichting Nederlands Fonds voor de Film heeft op zijn beurt scenarioschrijvers geadviseerd over commerciële oriëntatie in de scenariofase. Ook dit lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen, gezien de bezoekersaantallen van films die de intendant heeft begeleid.

Productievolume

Het productievolume van Nederlandse films is toegenomen, vooral gemeten in productiebudget per film. Het gemiddelde productiebudget is toegenomen van circa €1 miljoen (in 1998) tot €5 miljoen (voor CV-films) in 2000 en later weer gedaald tot €2 miljoen (voor CV-films) in 2002.

Berenschot

Hoewel het lastig is definitieve cijfers over het totale productiebudget te achterhalen, was het totale productievolume van CV-films op basis van informatie van de Belastingdienst in de periode 1999 - 2003 ruim €210 miljoen. Hierbij is uitgegaan van films waarvoor een winstvaststellingsovereenkomst is vastgesteld. Een aantal van deze films wordt mogelijk niet daadwerkelijk gerealiseerd. Maar zelfs wanneer hiermee rekening wordt gehouden, kan worden gesteld dat de doelstelling voor het productievolume ruimschoots is gehaald.

Ook het aantal films met meer dan vijftig kopieën is duidelijk gestegen van één in 1998 tot zes in 2002. Verder is de diversiteit van Nederlandse films gestegen. Naast films die zich richten op specifieke segmenten van het publiek, zijn er films die zijn gemaakt voor een breed publiek.

De toename van het productievolume is rechtstreeks veroorzaakt door de fiscale regelgeving, die het particuliere investeerders mogelijk maakte onder aantrekkelijke voorwaarden als commandite te participeren in een film-CV. In 2002 is de fiscale regeling aangevuld met de regeling voor publieksfilms, uitgevoerd door de Stichting Nederlandse Fonds voor de Film, die het mogelijk maakte ook voor middelgrote films een film-CV op te zetten. Na wijzigingen in het fiscale regime zou het zonder deze regeling voor deze films zeer moeilijk zijn investeerders te interesseren. Tot slot zijn via het telefilmproject (televisie)films geproduceerd, die een bijdrage hebben geleverd aan de verhoging van het productievolume.

Structuur van de sector

Een beschouwing van de structuur van de sector levert een wisselend beeld op. Wij hebben geen aanwijzingen dat er sprake is van een duidelijke versterking van de productiehuisen. We constateren dat de filmsector ook nu nog steeds sterk versnipperd is. Er is onder producenten geen duidelijke marktleider (er zijn nog steeds veel kleine spelers), de werkgelegenheid maakt een instabiele indruk en films waarbij de commerciële opbrengsten de kosten overtreffen, zijn meer uitzondering dan regel. Wel hebben we aanwijzingen dat de werkgelegenheid in de filmsector in de afgelopen jaren is toegenomen, hoewel daarover betrouwbare gegevens ontbreken⁴. Op deze punten is nader onderzoek noodzakelijk om definitieve uitspraken te kunnen doen.

Daarnaast kunnen we constateren dat de kennis in de filmsector is toegenomen. Dit geldt onder meer voor kennis van het maken van aansprekende scenario's, technische kennis over bijvoorbeeld special effects, belichting, geluid, nabewerking, etc. Facilitaire bedrijven hebben in de beginjaren van de maatregelen sterk geïnvesteerd in de verbetering van hun aanbod.

⁴ In de filmsector is veel sprake van freelance contracten in plaats van vaste banen, waardoor de werkgelegenheid niet eenvoudig te meten is. Dit verklaart het ontbreken van betrouwbare statistische gegevens. Wel is er een aannemelijk verband tussen de productieomvang en de werkgelegenheid.

Berenschot

Hetzelfde kan worden opgemerkt over de kennis van marketing, vooral als gevolg van de gestegen marketingbudgetten. Ook is er sprake van een beter ontwikkeld marktpotentieel voor de Nederlandse film. Er is nu een groter potentieel publiek voor Nederlandse films dan vijf jaar geleden. Dat kan ook worden aangemerkt als element van structuurversterking.

Realisatie van de hoofddoelstelling

Over het bereiken van de hoofddoelstelling van het beleid zijn we beduidend minder positief dan over het realiseren van de subdoelstellingen. Het is in onze ogen onwaarschijnlijk dat in Nederland op afzienbare termijn een economisch levensvatbare filmsector mogelijk is; een sector die voor zijn voortbestaan niet afhankelijk is van overheidssteun. De continuïteit van de filmsector is zonder de stimulerende maatregelen van de overheid niet gewaarborgd. En dus is de sector volgens deze definitie niet economisch levensvatbaar.

Wij zijn van oordeel dat de doelstelling van een economisch levensvatbare filmsector niet realistisch is. En het is in onze ogen uitgesloten dat dit doel bereikt had kunnen worden *binnen een periode van vijf jaar*. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen van de Europese Unie is het dekken van filmproductiekosten een probleem. Nationale overheden in de EU leveren een belangrijke financiële bijdrage aan 'nationale' films. Het percentage overheidsbijdragen (via subsidies en/of fiscale regelingen) is in de EU gemiddeld 42% en in sommige gevallen zelfs 60%.⁵

Het is daarom niet zinvol het succes van het beleid alleen af te meten aan het bereiken van de hoofddoelstelling. De subdoelstellingen (marktoriëntatie, productievolume en structuur) zijn in onze ogen realistischer en zijn daarom betere maatstaven voor het succes van de maatregelen.

DOELTREFFENDHEID VAN DE MAATREGELLEN

Afzonderlijke maatregelen

Hiervoor hebben we reeds opmerkingen gemaakt over de bijdrage die de maatregelen hebben geleverd aan het bereiken van de doelstellingen (doelbereik).

⁵ IMCA pour la DG EAC, Unit C1, Study n° DG/EAC/34/01 – *Identification and evaluation of financial flows within the European cinema industry by comparison with the American model* (Rapport 'Evaluation des flux financiers'), Executive summary.

Berenschot

Hierna besteden we aandacht aan de doeltreffendheid van de afzonderlijke maatregelen.

- Stichting Investeringsfaciliteit en Fine BV: de eerste taak van Fine was het aantrekken van financiers voor een groter aantal filmproducties, door het aanbieden van filmprojecten als beleggingsobjecten. Naar onze mening is Fine hierin geslaagd. We concluderen dat Fine een belangrijke schakel is geworden tussen producenten en banken/vermogensbeheerders. Tevens is Fine een soort kwaliteitslabel voor een film-CV geworden.
De tweede taak was opbouwen van vertrouwen en ervaring van investeerders en reguliere financiers (zoals banken en vermogensbeheerders). We kunnen concluderen dat Fine inderdaad veel vertrouwen heeft opgebouwd. 'Zonder Fine geen film-CV'. Fine heeft haar werk zelfs zo goed gedaan dat zij bij een groot aantal financiers de enige arrangeur is die nog het vertrouwen geniet.
De derde taak was het leveren van een bijdrage aan de professionalisering van de filmproductiemarkt. Volgens ons lijkt Fine een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de professionalisering van de filmsector. Producenten hebben een grotere marktoriëntatie ontwikkeld, mede onder invloed van Fine. Bovendien heeft Fine de samenwerking binnen de filmsector gestimuleerd.
- Fiscaal beleid: het doel van de flankerende fiscale maatregelen was het genereren van productievolume door het aantrekken van durfkapitaal respectievelijk het bevorderen van de filminfrastructuur, dit ter flankering van de EZ-faciliteit (de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine BV). Dit doel is naar ons oordeel bereikt. Het productievolume is gestegen met €210 miljoen, waartegenover een belastingderving heeft gestaan die ongeveer €170 miljoen bedroeg.
In de jaren 1999 en 2000 is daadwerkelijk productievolume gegenereerd en vertoonde het geplaatste commanditaire kapitaal een stijgende lijn. De film-CV maakte een ware hausse door. Vanaf 2001 daalt zowel het productievolume als het geplaatste commanditaire kapitaal, maar gaat het nog steeds om substantiële bijdragen. Volgens geïnterviewden valt dit deels toe te schrijven aan een voortdurende onzekerheid omtrent het voortbestaan en de inhoud van de onderhavige fiscale maatregelen. Verder hebben volgens geïnterviewden de filminvesteringsaftrek enerzijds en de minimumrendements-eisen die door de markt worden gesteld anderzijds, naast de negatieve publiciteit rond film-CV's en de economische recessie, ertoe geleid dat het door particulieren in een film-CV geïnvesteerde kapitaal steeds verder is gedaald. Deze verklaringen zijn plausibel, maar hebben wij niet cijfermatig kunnen toetsen. We kunnen zodoende niet aangeven welke van de hiervoor genoemde elementen in welke mate hieraan hebben bijgedragen.

Berenschot

- Telefilm: we kunnen concluderen dat de telefilm de samenwerking tussen drama-afdelingen van de omroepen en filmproducenten heeft versterkt. In veel opzichten verloopt deze samenwerking voorspoedig. Wel moet worden geconstateerd dat de doelen van de telefilm niet altijd harmoniëren met de doelen van de publieke omroep (profilering, marktaandeel). Daarnaast kunnen we concluderen dat het productievolume en de productiecontinuïteit is toegenomen.

Een belangrijk neveneffect is dat (nieuwe) scenarioschrijvers een kans hebben gekregen hun scenario verder uit te werken. Deze kans hadden zij zonder het project telefilm niet gekregen.

Onduidelijk is in welke mate de promotie en het imago van Nederlandse filmdramaproducties zijn verbeterd als gevolg van het telefilmproject. De matige kijkcijfers wekken de indruk dat het 'brede' publiek de weg naar de telefilm nog niet heeft gevonden. Dit lijkt in belangrijke mate veroorzaakt door het ontbreken van vaste uitzenddagen en -tijden voor de telefilms.

- Intendant: naar onze mening heeft de intendant doeltreffend geopereerd. De afgelopen vier jaar is een groot aantal projecten geïnitieerd en vakkundig begeleid. Een beperkt aantal van deze scenario's is uiteindelijk geproduceerd en succesvol vertoond in de Nederlandse bioscopen. Naar onze mening is daarmee voldaan aan de oorspronkelijke doelstelling van de intendant ('selectie en begeleiding van commercieel interessante scenario's').

Over het algemeen zijn de indieners van projecten positief over de rol die de intendant heeft gespeeld. De persoonlijke aandacht en het vertrouwen dat de aanvragers krijgen, zijn naar onze mening waardevolle aspecten van het intendantmodel gebleken. Dat de aanvragers bij de beoordeling van hun idee afhankelijk zijn van de persoonlijke voorkeur van de intendant, is inherent aan het model. Er is niet voor niets gekozen voor een ervaringsdeskundige, die deels op basis van die ervaring moet kunnen aanvoelen of een scenario commercieel perspectief heeft of niet. Dit is naar onze mening ook de kracht van het model.

Het instrument van de intendant is paradoxaal. Het is een subsidieregeling die is bedoeld om de marktwerking van de sector te vergroten. Toch zijn we van oordeel dat het instrument van de intendant in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de marktoriëntatie. Eén van de grootste tekortkomingen van de Nederlandse filmsector was het aanbod van scenario's die geschikt zijn voor een breed publiek. De intendant heeft ertoe bijgedragen dat deze tekortkoming werd verholpen en heeft daarmee bijgedragen aan een verdere ontwikkeling van de Nederlandse filmsector.

Berenschot

- Regeling voor publieksfilms: het is vanwege de korte looptijd van de regeling moeilijk een uitspraak te doen over de effectiviteit van de regeling. Zo is het bijvoorbeeld nog onduidelijk of de regeling tot effect heeft gehad dat producenten een betere opbrengst voor hun filmproduct hebben kunnen behalen.

Mix van maatregelen

De hiervoor aangegeven effecten (zie onder kopje: doelbereik) op marktorientatie, productievolume en structuur zijn mede het gevolg van de stimuleringsmaatregelen Fine BV, het flankerend fiscaal beleid, de intendant, het telefilmproject en de regeling voor publieksfilms.

De diverse maatregelen hebben langs verschillende wegen de filmsector gestimuleerd; zoals het vergroten van de hoeveelheid durfkapitaal (onder meer door de maatregelen Fine en fiscale faciliteiten), het vergroten van de vraag (onder meer door telefilm) en het versterken van de structuur (zoals de intendant die een impuls leverde aan de kwaliteit van de scenario's). Daarmee vulden de maatregelen elkaar aan en hebben ze elkaar versterkt.

DOELMATIGHEID VAN BELEID EN UITVOERING

Doelmatigheid van het beleid

Om uitspraken over de doelmatigheid van het stimuleringspakket te doen, is het in de eerste plaats van belang te weten hoeveel de maatregelen de overheid hebben gekost. We geven hiervan een kort overzicht:

- Stichting Investeringsfaciliteit en Fine BV: het Ministerie van EZ heeft voor een periode van vijf jaar een eenmalig bedrag van €6,8 miljoen beschikbaar gesteld voor de stichting. Hiervan was ruim €1 miljoen beschikbaar voor apparaatskosten van de stichting en Fine BV. Het resterende bedrag van €5,7 miljoen werd eenmalig verstrekt in de vorm van een achtergestelde, renteloze lening. Op basis van inzage in bedrijfsvertrouwelijke gegevens van Fine kunnen we opmaken dat hiervan nauwelijks wordt afgeweken. De stichting zal – conform de afspraken die zijn gemaakt bij de oprichting – later dit jaar aan de minister van EZ verslag uitbrengen over de bedrijfseconomische prestaties.
- Fiscaal beleid: naar schatting van het Ministerie van Financiën is er een totale gedeerde belastingopbrengst van €170,7 miljoen in de periode 1999 tot medio 2003.

Berenschot

Geschatte belastingderving, 1999 - 2003 (bron: Ministerie van Financiën).

JAAR	GESCHATTE BELASTINGDERVING (IN MILJOENEN EURO'S)
1999	63,6
2000	75,3
2001	17,1
2002 tot 16/7	5,2
2002 vanaf 16/7	3,5
2003	6,1
Totaal	170,7

Het grootste budgetbeslag valt in de beginjaren van de regeling, terwijl in die jaren (1999, 2000 en 2001) slechts sprake was van een verwachte belastingderving (WA) van €2,26 miljoen. Daarna neemt het budgetbeslag sterk af. Dit bedrag zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager uitvallen, omdat in deze schatting voor de meest recente jaren is uitgegaan van films waarvoor een winstvaststellingsovereenkomst is afgesloten, terwijl het nog niet zeker is dat al deze films ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Een nauwkeuriger berekening is op dit moment niet mogelijk, omdat hiervoor aanvullende gegevens nodig zijn over de daadwerkelijke fiscale afwikkeling van de CV's.

Uitvoeringskosten zijn gemaakt door Senter en de Belastingdienst. Voor de gehele periode bedroegen de uitvoeringskosten in totaal circa €829.000.

- Telefilm: aan de vier telefilmprojecten die sinds 1999 zijn uitgevoerd, is in totaal ruim €22 miljoen uitgegeven.
- Intendant: voor de intendant is sinds 1999 jaarlijks €908.000 beschikbaar gesteld. De beschikbare middelen zijn toegekend, maar veel films zijn nog niet gerealiseerd.
- Regeling voor publieksfilms: voor deze regeling kreeg de Stichting Nederlands Fonds voor de Film in de jaren 2002 en 2003 een totaalbudget van €13,6 miljoen.

Om een oordeel te geven over de doelmatigheid van het pakket maatregelen, moeten bovenstaande bedragen worden afgezet tegen de bereikte effecten (in termen van productievolume, marktoriëntatie en structuurversterking). Een eenduidig oordeel is moeilijk te geven, want had met de inzet van deze middelen meer kunnen worden bereikt? Of had met minder middelen hetzelfde kunnen worden bereikt? Het antwoord daarop kunnen we niet zonder meer geven.

Berenschot

Op basis van de vele gesprekken die we hebben gevoerd in en rond de filmsector en de beschikbare schriftelijke bronnen, komen we tot de volgende conclusies.

Als het gaat om Fine, Telefilm, Intendant en Regeling publieksfilm hebben we op basis van de informatie die ons ter beschikking stond geen overwegende bedenkingen over de doelmatigheid. Als het gaat om de fiscale maatregelen plaatsen we twee kanttekeningen. In de beginjaren was er sprake van een groot budgetbeslag, waarbij naast de bedoelde effecten ook onbedoelde effecten zijn opgetreden. De verhouding tussen kosten en opbrengsten is in later jaren echter beduidend gunstiger komen te liggen. Een tweede kanttekening betreft de administratieve lasten die tot uitdrukking komen in de oprichtings- en beheerskosten van de CV's. Deze kosten lagen volgens gegevens van het Ministerie van Financiën in de afgelopen jaren gemiddeld steeds boven de 10%, met een uitschieter naar ruim 20% in 2003. Dat betekent dat de film-CV's verhoudingsgewijs aanzienlijke administratieve lasten kennen. Dit komt onder meer doordat de totale financiële omvang van film-CV's betrekkelijk beperkt is, veel beperkter dan bij scheeps-CV's bijvoorbeeld. Verder wordt vanuit de filmsector aangevoerd dat de hoge oprichtings- en beheerskosten grotendeels voortkomen uit de fiscale onzekerheden. Er is sprake geweest van enkele 'herstarts', waarbij voor dezelfde film twee keer kosten moesten worden gemaakt. Hierbij merken we op dat uit cijfers van het Ministerie van Financiën niet kan worden opgemaakt dat de oprichtings- en beheerskosten in tijden van fiscale onzekerheid groter waren dan in tijden van fiscale zekerheid.

Regelgeving en uitvoering van het fiscale beleid

Respondenten in het onderzoek hebben stevige kritiek geuit op de wijze waarop het stimuleringsbeleid is gerealiseerd. Deze kritiek spitst zich toe op de fiscale maatregelen. De kritiek heeft deels betrekking op de uitvoering en deels op de wijze waarop de doelstellingen van het beleid tot uitdrukking zijn gebracht in de regelgeving.

Als het gaat om fiscale faciliteiten kan niet worden gesproken over 'de' maatregelen, maar moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillende perioden; de aanvankelijke regeling zoals ingevoerd in 1999, een tussenfase met diverse overgangsregelingen en de maatregelen ingevoerd per 17 juli 2002. Er is vanuit de filmsector veel kritiek op de onzekerheid die de overgangsmaatregelen hebben teweeggebracht en de funeste uitwerking daarvan op de investering in Nederlandse films. Wij onderkennen dat er de facto ruim een jaar geen regeling van kracht is geweest (als gevolg van het wachten op goedkeuring door de Europese Commissie). De financiering van films was tussen januari 2001 en 17 juli 2002 weliswaar lastig, maar niet onmogelijk, getuige het bedrag (ad €43 miljoen) aan CV-kapitaal dat vermogensbeheerders hebben aangetrokken in een periode die gekenmerkt wordt door twee goedkeuringsprocedures.

Berenschot

Vanuit de betrokken departementen wordt aangegeven dat inherent aan nieuwe of gewijzigde staatssteunmaatregelen een (langlopende) procedure ter goedkeuring aan de Europese Commissie is en dat maatregelen niet kunnen worden ingevoerd zolang er ter zake geen goedkeuring is verkregen.

Vanuit de filmsector wordt kritisch gekeken naar de rol die de departementen in de afgelopen jaren hebben gespeeld. De fiscale maatregelen kenden uitwerkingen die niet aansloten bij de doelstellingen van het beleid. Zo bleek bijvoorbeeld dat een succesvolle CV-film (in termen van bezoekersaantallen) geen commercieel succes opleverde voor het productiehuis dat die film daadwerkelijk voortbracht. Hierdoor werd de doelstelling voor structuurversterking (versterking van productiehuisen) ondermijnd. Ook is als knelpunt naar voren gebracht dat de regelingen een plafond kenden voor het rendement dat Fine kan behalen op films waarin is geïnvesteerd. Dit staat op gespannen voet met het karakter van het *revolving fund*, waarin een aantal klappers de verliezen van minder goedlopende films moeten compenseren. Dat het beleid op onderdelen effecten had die niet aansluiten bij de doelstellingen van het beleid, kunnen wij bevestigen. Onze indruk is dat de departementen de onbedoelde effecten niet voldoende effectief hebben kunnen of weten te voorkomen.

In de uitvoering van de fiscale regeling spitst de kritiek van de sector zich sterk toe op de Belastingdienst. Sommige respondenten verdenken de Belastingdienst zelfs van obstructie. Deze kritiek delen we niet. De Belastingdienst heeft haar werk consciëntieus uitgevoerd. Van de Belastingdienst mag verwacht worden dat ze werkt binnen de haar gestelde kaders. Daarmee moet ze allereerst recht doen aan de algemene beginselen van de belastingwetgeving, en niet primair aan de doelen van het filmstimuleringsbeleid. Hooguit kan de Belastingdienst voor de voeten worden geworpen dat ze in de beginperiode onvoldoende capaciteit heeft vrijgemaakt om de ontwikkelingen te kunnen bijhouden in hetzelfde tempo als de filmmakers en hun fiscaal adviseurs.

BEROERING OVER DE MAATREGELLEN

We hebben gemerkt dat de filmstimuleringsmaatregelen en de evaluatie daarvan velen sterk in beroering brengt. Dit kan deels worden verklaard door de belangen die op het spel staan. Immers, voor filmmakers kunnen de stimuleringsmaatregelen het verschil maken tussen het wel of niet doorgaan van hun toekomstige projecten, met alle gevolgen van dien. Maar wij denken dat de discussie zich niet beperkt tot het platte vlak van de belangen. Er zijn ook andere dimensies die de discussie diepte geven⁶. Bij het onderwerp van de filmstimuleringsmaatregelen is vooral de dimensie *waarden* relevant.

⁶ Zie ook: *Ambtelijke vertellingen*, U. Rosenthal e.a., Utrecht 2001.

Berenschot

Het verschil in waardenoriëntatie is in onze ogen waarschijnlijk nog van grotere betekenis dan het verschil in belangen en vormt daarom de belangrijkste verklaring voor hoogoplopende emoties bij dit onderwerp. We lichten dit kort toe.

Filmmakers en anderen wijzen op het bijzondere belang van een filmsector voor Nederland. Hoe gezond is het voor een samenleving als deze zelf niet of nauwelijks audiovisuele producties voortbrengt? De samenleving die vrijwel uitsluitend audiovisuele producties van elders kent, mist een belangrijk instrument bij het bepalen van haar eigen culturele identiteit. In Nederland zou dit bijzonder van belang zijn, omdat het vraagstuk van de culturele identiteit naar het oordeel van de filmmakers zo actueel is. De notie dat een land moeilijk zonder audiovisuele sector kan, overstijgt de belangen van individuele betrokkenen. Om deze reden zijn velen uit de filmsector teleurgesteld in het gebrek aan enthousiasme dat ze menen te ontmoeten bij de departementen die het beleid omzetten in regelingen en deze uitvoeren.

Van de andere kant ondervinden de departementen weinig begrip voor de waarde die zij centraal stellen in hun werk: integraliteit van beleid en regelgeving. Hierbij relateren zij de filmstimuleringsmaatregelen aan andere onderwerpen en komen ze soms tot afwegingen die voor velen in de filmsector onbegrijpelijk zijn, maar heel goed zijn na te volgen wanneer ze in hun context worden beschouwd.

TOT SLOT

We hebben gemerkt dat de beeldvorming rond het pakket maatregelen vaak sterk wordt gekleurd door een aantal zaken die in de beginjaren van de regelingen veel aandacht in de media hebben gekregen: het grote budgetbeslag in de eerste twee jaar en enkele jammerlijk mislukte film-CV's. Daarmee wordt niet helemaal recht gedaan aan het pakket maatregelen. Ten eerste behelst het pakket meer dan alleen de fiscale regelingen. Ten tweede hebben zich in de regelingen ontwikkelingen voorgedaan die een ander beeld geven. De uitschieters in het budgetbeslag hebben zich in latere jaren niet meer voorgedaan. In 2002 en 2003 is het budgetbeslag beduidend lager dan het gestelde maximum van €20,5 miljoen voor 2002 en €23 miljoen voor 2003. En daarnaast is in de loop der jaren een toenemend aantal films gemaakt die een breed publiek aanspreken en die bewezen hebben dat er belangstelling is voor de Nederlandse film.

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 STIMULERING NEDERLANDSE FILMINDUSTRIE

De ministeries van Economische Zaken (EZ), Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) hebben in 1998 een pakket maatregelen ontwikkeld ter stimulering van de Nederlandse filmindustrie. Met de maatregelen wilde de overheid een tijdelijke impuls geven aan de filmsector, zodat deze zich verder kan ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak. Het pakket maatregelen was bewust niet bedoeld als langlopende steun aan de sector.

Het hoofddoel van het pakket maatregelen is door de bewindslieden als volgt geformuleerd: 'Het creëren van een economisch levensvatbare bedrijfstak'.⁷

Subdoelen waren:

- het vergroten van de *marktoriëntatie* van de Nederlandse filmindustrie, door een sterkere commerciële gerichtheid en afname van het afbreukrisico van filmproducten
- het *productievolume* in de filmindustrie in vier à vijf jaar tijd (1999 - 2003) laten verdubbelen van €22,7 miljoen naar circa €45,4 miljoen
- de versterking van de *structuur* van de sector, onder meer door minder versnippering en een verbreding van de markt tot over de landsgrenzen.

Het pakket maatregelen bestaat uit:

- een instelling gericht op de selectie van professionele filmprojecten met commerciële potentie met het oog op het genereren van durfkapitaal
- fiscale flankerende beleidsmaatregelen met als doel het aantrekken van durfkapitaal en het aantrekkelijk maken van investeren in films
- versterking van de samenwerking tussen filmproducenten en de publieke omroep via het telefilmproject
- de aanstelling van een speciale adviseur (intendant) bij de Stichting Nederlands Fonds voor de Film voor de stimulering van de conceptualiserings- en scenariofase van commercieel interessante filmprojecten
- een regeling voor publieksfilms, uit te voeren door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film (sinds 2002).

⁷ Kamerstuk II, 1996/1997, 25434 nr. 1.

Berenschot

1.2 EVALUATIE VAN DE MAATREGELEN VOOR DE FILMINDUSTRIE

Begin 2001 is het pakket maatregelen in opdracht van het Ministerie van EZ tussentijds geëvalueerd.⁸ Het rapport is in juni 2001 door de toenmalige minister van EZ, staatssecretaris van Financiën en staatssecretaris van OCenW aan de Tweede Kamer aangeboden.⁹ In grote lijnen bleek dat de stimuleringsmaatregelen een positieve bijdrage hebben geleverd aan het genereren van productievolume in de filmindustrie. Daarnaast is een aantal kritische kanttekeningen bij het gevoerde beleid geplaatst.

In 2001 heeft de minister van EZ reeds aangegeven dat het pakket aan het einde van de looptijd van vijf jaar opnieuw (ex-post) zal worden geëvalueerd. Hierbij dient de werking van de maatregelen over de gehele periode, inclusief tussentijdse wijzigingen (mede als gevolg van de herziening van het belastingstelsel), te worden geëvalueerd.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN VOOR DE EX-POST EVALUATIE

De ministeries van EZ, Financiën en OCenW hebben de onderzoeksvragen voor de ex-post evaluatie geformuleerd. De vragen hebben betrekking op het doelbereik, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en enkele algemene ontwikkelingen. Hieronder geven we de vragen weer die in deze evaluatie worden beantwoord.

Doelbereik

In welke mate is de hoofddoelstelling van het beleid gerealiseerd? Met andere woorden, in hoeverre is de afgelopen jaren gekomen tot een economisch levensvatbare Nederlandse filmbedrijfstak?

De term 'economisch levensvatbaar' voor de filmsector is in de Kamerstukken niet nader gedefinieerd. Wij interpreteren dit begrip als volgt: een bedrijfstak die zonder overheidssteun verder kan. Deze definitie komt overeen met de betekenis die er in het algemene taalgebruik over het algemeen aan wordt gegeven¹⁰.

⁸ Research voor Beleid, *Stimuleringsmaatregelen filmindustrie. Tussentijdse evaluatie*, 14 maart 2001. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

⁹ Kamerstuk II 2000-2001, 25 434 nr. 5.

¹⁰ Zo bevat de gezamenlijke verklaring van de Europese filmfondsen waarbij ze aan de bel trekken over de herzieningen in de overheidssteun (op 17 maart 2003 opgenomen op de site van het Nederlands Filmfonds) de volgende passage: 'De markt is in geen enkele lidstaat groot en stabiel genoeg om een levensvatbaar en voldoende ruim filmaanbod op te leveren'.

Berenschot

Doeltreffendheid

- In welke mate zijn de afgeleide doelstellingen gerealiseerd dankzij de vier maatregelen?
 - a. In welke mate is de marktoriëntatie toegenomen? (recettes, marktaandeel Nederlandse films ten opzichte van buitenlandse films in nationale bioscopen, aantal gewonnen (internationale) prijzen, exportomzet Nederlandse filmindustrie, imago van de Nederlandse film).
 - b. In welke mate is het productievolume toegenomen? (aantal geproduceerde films, budgetomvang geproduceerde films, diversiteit van het filmaanbod, aantal filmproducties, waaronder aantal producties dat gebruikmaakte van de stimuleringsmaatregelen).
 - c. In welke mate is de structuur in de sector versterkt? (aantal filmproducenten, mate van samenwerking, werkgelegenheid in de filmindustrie, slagkracht individuele filmbedrijven, subsidieafhankelijkheid van de sector).
- Wat was het effect van de nationale bestedingseis van de verschillende regelingen?
- In hoeverre is de gekozen mix van maatregelen geschikt voor de te bereiken doelstellingen?

Doelmatigheid

- Wat was het daadwerkelijke budgetbeslag in de afgelopen jaren?
- Wat is het budgetbeslag afgezet tegen het productievolume in de afgelopen jaren?
- Wat zijn de administratieve lasten voor de sector van het pakket maatregelen in verhouding tot het productiebudget en de verkregen financiële middelen (onder andere structurerings- en beheerskosten van de film-CV)?
- Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten in verhouding tot de te besteden budgetten (Senter, Belastingdienst, Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film, Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Coproductiefonds Binnenlandse Omroep)?
- Welke conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de doelmatigheid van de maatregelen?

Overige vragen

- Wat was de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de Nederlandse filmsector als gevolg van het beleid?

Berenschot

- Welke externe factoren zijn van belang gebleken bij het bereiken van de beoogde doelstelling en in welke mate hebben ze een bijdrage geleverd aan de doelstelling (inclusief internationaal perspectief)?
- In hoeverre is invulling gegeven aan de aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie?

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

In het onderzoek hebben we de volgende aanpak gehanteerd:

- *Deskresearch*: analyse van relevante schriftelijke bronnen (Kamerstukken, tussentijdse evaluatie, deelevaluaties van maatregelen, statistische gegevens over de filmindustrie, enzovoort (zie literatuurlijst).
- *Interviews*: we hebben individuele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, brancheverenigingen uit de filmsector, de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine BV, filmfondsen, publieke omroep, etc. (zie bijlage 1).
- *Electronic boardrooms*: we hebben twee electronic-boardroomsessies georganiseerd, waaraan tal van partijen uit de filmwereld hebben deelgenomen (zie bijlage 1). Via deze bijeenkomsten zijn meningen en ervaringen geïnventariseerd en bediscussieerd.
- *Diepte-interviews over fiscale maatregelen*: om inzicht te krijgen in de precieze werking van het fiscale stimuleringspakket op film-CV-niveau, hebben we gesprekken gevoerd met onder meer Senter, Belastingdienst, Fine BV, fiscaal adviseurs, banken, vermogensbeheerders (zie bijlage 1). Op basis van deze gesprekken hebben we de succesfactoren en knelpunten in het fiscale stimuleringspakket en de wijzigingen in de afgelopen periode geanalyseerd. Tevens hebben we in deze gesprekken aandacht besteed aan interferentie tussen het Nederlandse stimuleringspakket en buitenlandse regelingen.
- *Analyse en rapportage*: op basis van onze analyse zijn we gekomen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen, zowel op het totale niveau van het pakket maatregelen, als op het niveau van de vier maatregelen afzonderlijk.

1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de maatregelen uit het stimuleringspakket. We beginnen met een uiteenzetting van de beleidsachtergrond en enkele kenmerken van de filmmarkt (hoofdstuk 2). Vervolgens beschrijven we de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine BV (hoofdstuk 3), de fiscale maatregelen (hoofdstuk 4), het telefilmproject (hoofdstuk 5), de intendant (hoofdstuk 6) en de regeling voor publieksfilms (hoofdstuk 7). Bij de beschrijving van deze maatregelen maken we steeds onderscheid tussen feiten, meningen/ervaringen en ons oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

In hoofdstuk 8 geven we een beeld van de prestaties van de Nederlandse filmsector in de afgelopen jaren. Onze conclusies zijn opgenomen in de samenvatting voor in het rapport.

Berenschot

2. BELEIDS- EN MARKTOMGEVING VAN DE FILMINDUSTRIE

2.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN HET STIMULERINGSBELEID

Beleidsachtergrond

De filmsector had medio jaren negentig te maken met tal van knelpunten, zoals een gebrek aan financiële middelen, een gering productievolume en een beperkte bedrijfscontinuïteit. Commercieel succes bleek in de filmsector moeilijk te voorstellen. Uit ervaring bleek dat een enkele succesvolle film een groter aantal verliesgevende producties goed moest maken. Bovendien werd geconstateerd dat Nederlandse bedrijven meestal klein zijn, wat de kans op economisch succes gering maakt.

Verder bleek dat particuliere en professionele financiers terughoudend waren met investeren. Onder deze omstandigheden konden talentvolle filmmakers zich onvoldoende ontplooiën of zagen zo weinig kansen dat zij hun toekomstmogelijkheden in het buitenland zochten.

Tegelijkertijd verwachtte de Nederlandse overheid (bij monde van de minister van EZ, staatssecretaris van Financiën en staatssecretaris van OCenW) dat de Nederlandse filmsector potentie had om uit te groeien tot een sterke bedrijfstak. Dit werd bovendien belangrijk gevonden, vanuit economisch én cultureel oogpunt.

Beleidsdoelen

In juni 1997 hebben de minister van EZ, staatssecretaris van Financiën en staatssecretaris van OCenW plannen aan de Tweede Kamer voorgelegd, die waren gericht op het creëren van een *economisch levensvatbare filmbedrijfstak*.¹¹ De gedachte was dat dit kon worden bereikt door het aanmoedigen van particuliere investeringen in de filmproductie en verbetering van het financieringsklimaat. Centraal bij de maatregelen stond het *genereren van productievolume* door het aantrekken van durfkapitaal. De maatregelen moesten bijdragen aan de versterking van de *structuur* (Nederlandse filmbedrijven waren voornamelijk klein en verbrokkeld) en *marktoriëntatie* van de filmsector. De nadruk kwam te liggen op meer marktgeoriënteerde instrumenten en minder op directe subsidieverstrekking. Voorts konden de maatregelen een bijdrage leveren aan verbreding van de filmbranche tot over de grenzen.

Specifieke faciliteiten zouden het voor particuliere financiers aantrekkelijker moeten maken om in Nederlandse filmproducties te investeren. Door het aantrekken van durfkapitaal voor speelfilms zou het productievolume van Nederlandse speelfilms voor een breed publiek moeten kunnen groeien. Het productievolume bedroeg rond 1998 circa €23 miljoen.

¹¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1.

Berenschot

Het was de bedoeling dit bedrag in vier à vijf jaar tijd te verdubbelen. Om dit te bereiken, werd door het kabinet als impuls voor de filmsector een samenhangend pakket van tijdelijke maatregelen uitgewerkt.¹² De introductie van dit pakket maatregelen was nadrukkelijk niet gericht op een langlopende staatssteun aan de filmsector, maar op het geven van een impuls. Het perspectief was het scheppen van kansen die de sector verder op eigen kracht moest kunnen benutten.

De volgende maatregelen werden uitgewerkt:¹³

- Ministerie van EZ: het creëren van een faciliteit die het risico van externe financiers moest verlagen. Later is deze faciliteit uitgewerkt in de vorm van de *Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Film Investeerders Nederland BV*. Het Ministerie van EZ heeft voor een periode van vijf jaar een eenmalig bedrag van €6,8 miljoen beschikbaar gesteld voor de stichting. Hiervan was ruim €1 miljoen beschikbaar voor apparaatskosten van de stichting en Fine BV. Het resterende bedrag van €5,7 miljoen werd eenmalig verstrekt in de vorm van een achtergestelde, renteloze lening (zie verder hoofdstuk 4).
- Ministerie van Financiën: *fiscaal flankerend beleid* ter ondersteuning van de EZ-faciliteit, waaronder de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving op voortbrengingskosten van film-CV's (raming €2,26 miljoen per jaar) en het gebruik van investeringsaftrek met als doel het risico en rendement van de investeerder in positieve zin te beïnvloeden voor het verschaffen van durfkapitaal (zie verder hoofdstuk 3).
- Ministerie van OCenW: participatie in het *telefilmproject*, ter versterking van de samenwerking tussen onafhankelijke film- en tv-producenten en de publieke omroep. Hiervoor heeft het Ministerie van OCenW jaarlijks circa €3,5 miljoen beschikbaar gesteld (zie verder hoofdstuk 5).
- Ministerie van OCenW: een bijdrage aan de Stichting Nederlands Fonds voor de Film voor de aanstelling van een speciale adviseur (intendant). Deze adviseur werd aangesteld voor de stimulering van de conceptualiserings- en scenariofase van commercieel interessante filmprojecten. Voor de intendant is jaarlijks €908.000 door het Ministerie van OCenW ter beschikking gesteld (zie verder hoofdstuk 6).

¹² Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1 en Kamerstukken II, 1997-1998, 25434, nr. 2 en 3.

¹³ Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1 en Kamerstukken II, 1997-1998, 25434, nr. 2 en 3.

Berenschot

- Ministerie van OCenW: een regeling voor publieksfilms, die samenhangt met de aangescherpte fiscale regelgeving, uit te voeren door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film. Voor deze regeling kreeg de Stichting Nederlands Fonds voor de Film in de jaren 2002 en 2003 samen een budget van €13,6 miljoen (zie verder hoofdstuk 7).

Vanaf eind 1997 is de uitwerking van dit pakket maatregelen van start gegaan. Voordat het pakket maatregelen officieel in werking kon treden, moest het pakket worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Vooruitlopend op deze goedkeuring, die uiteindelijk in november 1998 is verkregen voor een periode van vijf jaar, heeft de aftrap voor het eerste telefilmproject in december 1997 al plaatsgevonden en is in november 1998 de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film officieel opgericht. De fiscale stimuleringsmaatregel is na het verkrijgen van de goedkeuring van de Europese Commissie met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998 van kracht geworden. De eerste film-CV's die gebruik kunnen maken van deze maatregel, zijn in 1999 totstandgekomen.

In bijlage 2 hebben we een samenvatting gegeven van de wijze waarop het pakket stimuleringsmaatregelen in de afgelopen jaren in de Tweede Kamer aan de orde is geweest. Hierbij gaat het om Kamerstukken over de doelstellingen van de maatregelen en vragen die aan het kabinet zijn gesteld over de maatregelen.

Bredere bekendmaking van het beleid

In mei 1999 is een folder uitgebracht door het Ministerie van EZ (*Impulsen voor de Nederlandse filmindustrie*), waarin de essentie van het beleid voor een brede doelgroep is samengevat. Hierin staat het volgende vermeld:

'Het stelsel van op elkaar afgestemde stimuleringsmaatregelen dat de betrokken ministeries in samenspraak met vertegenwoordigers uit de sector ontwikkelden, kan de startmotor zijn om het tij (gebrek aan financiële middelen, productievolume en bedrijfscontinuïteit) te keren. Deze maatregelen hebben als doel de bedrijfstak film te versterken, de commerciële potentie te vergroten en de markt over de landsgrens te verbreden. (...) Met de genoemde stimuleringsmaatregelen wil de overheid een impuls geven aan de filmsector, zodat deze zich verder kan ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak. De bedoeling is om in een tijdsbestek van ongeveer vijf jaar voor de Nederlandse filmproductiesector een sterkere marktpositie te creëren. Professionalisering en een positieve inzet van de sector zelf zijn cruciale voorwaarden voor het welslagen van deze exercitie'.¹⁴

¹⁴ Ministerie van EZ, *Impulsen voor de Nederlandse filmindustrie*. Mei 1999.

Berenschot

De beschrijving uit de folder is wat algemener geformuleerd dan die uit het Kamerstuk van 1997¹⁵, maar is daarmee niet in tegenspraak. Eveneens wordt uitgegaan van een impuls karakter van de maatregelen en het streven naar een economisch gezonde bedrijfstak.

Meningen over de beleidsdoelen vanuit de filmsector

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van departementen en partijen uit de filmsector hebben we kunnen opmaken dat er verschillende interpretaties zijn van de beleidsdoelen. Sommige partijen uit de filmwereld vinden dat bij de ontwikkeling van het pakket maatregelen nooit sprake is geweest van *tijdelijke* maatregelen, anderen geven aan dat in geen geval de termijn van vijf jaar een 'harde' grens is. Volgens hen waren de maatregelen bedoeld om een ontwikkelingsproces in gang te zetten, waarbij versterking van de filmbedrijfstak een doel was. Het streven naar een economisch levensvatbare filmbedrijfstak binnen een periode van vijf jaar zou niet het hoofddoel zijn geweest. Bovendien was op voorhand te verwachten dat dit binnen een termijn van vijf jaar niet zou worden bereikt. Volgens filmpartijen moesten de maatregelen worden gezien als een eerste impuls voor de filmbedrijfstak, waarbij later moest worden bekeken in hoeverre bijsturing nodig is.

Aan de andere kant zijn de ministeries van EZ, Financiën en OCenW sterk van mening dat het pakket maatregelen wel degelijk een tijdelijke werking moest hebben en vinden dit ook bevestigd in de diverse Kamerstukken. Tevens hebben de betrokken departementen aangegeven dat het streven naar een economisch levensvatbare bedrijfstak het hoofddoel van het beleid was.

De diverse Kamerstukken die over de filmmaatregelen zijn verschenen (zie bijlage 2), bevestigen de tijdelijkheid van het pakket maatregelen. De hoofddoelstelling die wij centraal stellen in deze evaluatie ('het creëren van een economische levensvatbare filmbedrijfstak'), is letterlijk afkomstig uit het eerste Kamerstuk¹⁶. In latere Kamerstukken¹⁷ en in de folder *Impulsen voor de Nederlandse filmindustrie* zijn de doelstellingen meer algemeen geformuleerd. Daar werd meer nadruk gelegd op het versterken van de bedrijfstak film, het vergroten van de commerciële potentie van de branche en een verbreding van de markt tot over de grenzen. In de genoemde folder wordt daarnaast nog gesproken over '(...) een impuls geven aan de filmsector, zodat deze zich verder kan ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak' (blz. 4). Wij constateren dat de latere formuleringen geen expliciete bijstelling bevatten van de formulering van het Kamerstuk uit 1997¹⁸ en daarmee ook niet in tegenspraak zijn.

¹⁵ Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1.

¹⁶ Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1.

¹⁷ Kamerstukken II, 1997-1998, 25434, nr. 2 en 3.

¹⁸ Kamerstukken II, 1996-1997, 25434, nr. 1.

Berenschot

Er is in onze ogen daarmee ook geen geldige reden de gekozen hoofddoelstelling anders te formuleren.

2.2 ACTOREN IN DE (NEDERLANDSE) FILMMARKT

In deze paragraaf geven we in het kort een beschrijving van de Nederlandse filmsector waarop de maatregelen betrekking hebben. We onderscheiden verschillende schakels in de (economische) keten van financiering, productie, distributie tot vertoning van films.

Financiering

In de financieringsfase spelen financiers als de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, coproductenten, producenten, distributeurs, publieke omroep, Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen (CoBO), Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo) en particuliere investeerders een belangrijke rol. Hierbij moet worden opgemerkt dat particuliere investeerders pas vanaf het in werking treden van de film-CV (zie hoofdstuk 4) van belang zijn geworden. Daarvoor financierden particulieren nauwelijks Nederlandse speelfilms.

Met name de financieringsfase is voor de ontwikkeling van een film van cruciaal belang. Aangezien een film een arbeidsintensief product is, waarbij gebruik wordt gemaakt van dure technologische toepassingen, zijn de productiekosten hoog. Bovendien heeft elke film een uniek karakter, waardoor de waardering van het publiek en daarmee het commercieel succes vooraf lastig te voorspellen is. Daarbij komt dat alle kosten worden gemaakt voordat de vertoning plaatsvindt ('de kost gaat voor de baat uit'). Dit leidt er al met al toe dat de financiers de nodige risico's lopen.

Productie

Wanneer er voldoende financiers voor een film zijn gevonden, kan de daadwerkelijke productie van een film beginnen. In deze fase zijn producenten, scenarioschrijvers, regisseurs, cast en de facilitaire sector de belangrijkste spelers. In Nederland waren in 2002 zo'n vierhonderd filmregisseurs actief. Daarnaast zijn er zo'n 150 professionele filmscenaristen, een paar duizend technici en ongeveer honderd producenten.¹⁹

¹⁹ Deze kengetallen zijn afkomstig uit de sectoranalyse film van de Raad voor Cultuur en moeten met een 'zekere terughoudendheid' gehanteerd worden. 'Hardere' kengetallen waren niet voorhanden.

Berenschot

Distributie

Wanneer een film geproduceerd is, is deze klaar voor distributie. In deze fase zijn met name film distributeurs, videodistributeurs en de publieke omroep de spelers. De film distributiemarkt wordt beheerst door een klein aantal spelers. Gemeten in het aantal bezoekers en recette is ongeveer 70% van deze markt in handen van de 'majors' (grote Amerikaanse maatschappijen). Dit zijn UIP, Warner Bros, Buena Vista, Fox en Columbia Tristar. Overigens realiseren deze majors dit marktaandeel met relatief weinig films. Deze films worden echter met veel meer kopieën op de markt gebracht dan de overige gedistribueerde films. De Nederlandse distributiebedrijven vormen een kleine speler in deze markt, alhoewel het marktaandeel in de Nederlandse bioscoop van de Nederlandse distributiebedrijven de afgelopen jaren wel is toegenomen van 19,3% in 1998 tot 31,4% in 2001.²⁰

Vertoning

In de markt van film vertoning is een klein aantal bioscoopexploitanten actief. Pathé is daarvan de grootste met een marktaandeel van rond de 35% uitgedrukt in recette. Pathé wordt op de voet gevolgd door Jogchem's (rond de 17%) en Minerva (circa 10%). Gezamenlijk hebben deze drie exploitanten zo'n 60% van de markt in handen. In totaal hebben de vijf grootste exploitanten ongeveer 75% van de markt in handen.

Het totale aantal bioscopen dat door de bioscoopexploitanten geëxploiteerd wordt in Nederland, is de afgelopen jaren gedaald. Dit in tegenstelling tot het aantal doeken, waarin juist een stijging te zien is. Ditzelfde geldt voor het aantal stoelen, daarin zien we ook een stijging (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Aantal bioscopen, doeken en stoelen in Nederland, 1993 - 2002.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aantal bioscopen	171	168	165	159	156	154	149	150	143	145
Aantal bioscopen per 100.000 inwoners	1,13	1,10	1,07	1,03	1,00	0,98	0,94	0,94	0,89	0,90
Aantal doeken	414	423	438	440	444	461	461	502	499	538
Aantal doeken per 100.000 inwoners	2,72	2,76	2,84	2,84	2,85	2,94	2,92	3,16	3,12	3,34
Aantal stoelen (x 1.000)	93,2	90,6	92,6	90,8	89,0	92,7	92,7	100,0	97,8	104,8
Aantal stoelen (1.000) per 100.000 inwoners	0,61	0,59	0,60	0,59	0,57	0,59	0,59	0,63	0,61	0,65

Bron: NFC, Jaarverslag 2002.

²⁰ European Cinema Yearbook, The Netherlands, Media Salles 2002 Edition.

Berenschot

Vergelijken we het aantal bioscopen, doeken en stoelen in Nederland met die in andere EU-landen, dan kunnen we constateren dat Nederland op dit punt achterblijft. Wat het aantal bioscopen per 100.000 inwoners betreft, scoort Nederland zelfs het laagste van alle EU-landen. In 2000 telde Nederland 0,94 bioscopen per 100.000 inwoners, terwijl Zweden 9,2 bioscopen per 100.000 inwoners telde. Wat het aantal doeken en stoelen per 100.000 inwoners betreft, scoorde Nederland in 2000 3,16 doeken per 100.000 inwoners en 63.000 stoelen per 100.000 inwoners. Ook deze cijfers zijn relatief laag in vergelijking met de andere Europese landen.²¹

Van de opbrengsten van een Nederlandse speelfilm in de bioscoop gaat (na aftrek van BTW) 60 tot 65% naar de bioscoopexploitant en 30 tot 35% naar de distributeur. Pas als de distributeur volledig uit de kosten is (dure filmkopieën, prints en marketingactiviteiten moeten worden betaald), gaat er een deel van de recetteopbrengst naar de producent. Hierbij gaat het om 60% van de bioscoopontvangsten van de distributeur, met dien verstande dat de producent daarvan eerst de minimumdistributieggarantie aan de distributeur moet aflossen. Als dat is gebeurd, krijgt een producent 70% van het aandeel dat bij de distributeur terechtkomt. Van dit bedrag moet de producent in de regel 50% afdragen aan het CoBO, voorzover dit in de film heeft geïnvesteerd (wat bij de totstandgekomen Nederlandse films vrijwel altijd het geval is). De overige 50% moet de producent delen met de overige en onderliggende rechthebbenden, zoals private investeerders, de regisseur, scenarist, soms enkele belangrijke acteurs en uitgevers of schrijvers van de boeken waarop films zijn gebaseerd. Ook vele andere fondsen en coproducenten hebben een plaats in het recouplementschema.²²

In hoofdstuk 8 gaan we verder in op de cijfermatige kenmerken van de Nederlandse filmsector en de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Daarbij zullen we tevens aandacht besteden aan de relatie met het filmstimuleringsbeleid.

²¹ Bron: NFC, Jaarverslag 2002.

²² Bron: Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten (NVS).

3. STICHTING INVESTERINGSFACILITEIT VOOR DE FILM & FINE BV

3.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film

Op initiatief van het Ministerie van EZ is op 27 november 1998 de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film opgericht. De stichting kreeg tot doel 'het bevorderen van de commerciële filmindustrie en al hetgeen verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn'.²³

Uitgangspunt was dat het Ministerie van EZ 'afstand' zou bewaren ten opzichte van de stichting. EZ heeft gekozen voor een zakelijke subsidierelatie met de stichting. Om het vertrouwen te kunnen winnen van de beoogde doelgroepen, onder meer producenten en particuliere investeerders, moest in de ogen van EZ worden vermeden dat de faciliteit een te sterk overheidsimago zou krijgen. Daarom werden geen ambtenaren in het bestuur van de stichting benoemd. De bemoeienis van het departement werd geregeld via de stichtingsstatuten, de subsidiebeschikking en een uitvoeringsovereenkomst.²⁴

Film Investeerders Nederland BV (Fine)

Conform de statutaire doelstelling van de Stichting werd de besloten vennootschap Film Investeerders Nederland BV (Fine) opgericht. Het doel van de onderneming is 'het (doen) aantrekken van risicodragend kapitaal ten behoeve van derden voor de financiering van filmproducties en het verstrekken – onder vooraf gestelde voorwaarden aan het rendement en onder marktconforme voorwaarden – van risicodragend vermogen ten behoeve van filmproducties; en alles wat daarmee verband houdt, in de ruimste zin van het woord'.²⁵ In essentie diende Fine te functioneren als concentratiepunt voor filmfinanciering, waarbij beoogd werd op non-exclusieve basis samen te werken met elke partij waarin financieel vertrouwen bestaat.²⁶

²³ Afschrift van de akte houdende oprichting van de te Amsterdam gevestigde Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film, d.d. 27 november 1998.

²⁴ Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 26 104, nrs. 394 en 1.

²⁵ Doorlopende tekst van de statuten van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Film Investeerders Nederland BV, d.d. 17 februari 2000.

²⁶ Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 26 104, nrs. 394 en 1.

Berenschot

Bij de oprichting van de stichting formuleerde de overheid als taken van Fine:²⁷

- de selectie van films als investeringsobject
- het (laten) aantrekken van investeerders voor films
- het onder vergelijkbare voorwaarden als andere investeerders meefinancieren van films
- het behartigen van belangen van investeerders als verstrekkers van kapitaal aan filmproducties
- het beheren van de belegde gelden en de verdeling van de opbrengsten.

De investeringen van Fine in speelfilms dienen 'revolvent' te zijn, zodat de opbrengsten van deze investeringen opnieuw in andere films kunnen worden geïnvesteerd.

Financiering van de stichting en Fine

Het Ministerie van EZ heeft eenmalig een bedrag van ruim € 6,8 miljoen (*f* 15 miljoen) beschikbaar gesteld voor de stichting. Een subsidiebedrag van ruim €1,1 miljoen (*f* 2,5 miljoen) was voor een periode van vijf jaar beschikbaar voor apparaatskosten van de stichting (*f* 0,2 miljoen) en de op te richten BV (*f* 2,3 miljoen). Het resterende bedrag van circa €5,7 miljoen (*f* 12,5 miljoen) werd eenmalig verstrekt in de vorm van een achtergestelde, renteloze lening. Dit bedrag vormde het startkapitaal voor risicodragende financiering van filmprojecten. Het stichtingsbestuur heeft de achtergestelde lening aan Fine doorgeleend. Het subsidiebedrag voor de apparaatskosten van Fine is gestort op aandelen van de BV.

Beoogde resultaten van de stichting en Fine

De beoogde resultaten van de stichting en Fine waren:²⁸

- meer (potentiële) financiers voor een groter aantal filmproducties door het aanbieden van filmprojecten als beleggingsobjecten via een netwerk van professionele intermediairs zoals banken
- vertrouwen en ervaring van investeerders en reguliere financiers zoals banken te vergroten, onder meer door het opbouwen van een staat van dienst van succesvolle commerciële filmproducties
- professionalisering van de filmproductiemarkt. Bij de uitwerking van dit initiatief is gekozen voor een in internationaal opzicht open benadering. Er wordt dan ook nadrukkelijk ingegaan op het belang van internationale co-producties.

²⁷ Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 26 104, nrs. 394 en 1.

²⁸ Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 26 104, nrs. 394 en 1.

Berenschot

Het initiatief van EZ moest in samenhang met de fiscale maatregelen en de aanstelling van de intendant een trendbreuk met het verleden stimuleren. Commerciële filmfinanciering moest als een normale en aantrekkelijke economische activiteit worden gezien. De achterliggende gedachte was dat de eenmalige financiële injectie in combinatie met de fiscale maatregelen nodig waren voor het creëren van een grotere private investeringsbereidheid.

3.2 UITVOERING

Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film

Het bestuur van de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film bestaat uit vertegenwoordigers uit de film- en financieringswereld. Momenteel bestaat het bestuur uit zeven leden, die ervaring hebben op het gebied van media (juridisch), bankzaken, internationale distributie, nationale vertoning, internationaal filmfestival en financiële organisatie.

Het bestuur vergadert minimaal vier keer per jaar. De stichting legt voorafgaand aan elk kalenderjaar een begroting voor aan het Ministerie van EZ. Na afloop van een kalenderjaar wordt een inhoudelijk en financieel jaarverslag overlegd. Daarna stelt EZ de definitieve bijdrage vast. Na twee jaar heeft de stichting haar werkzaamheden en die van Fine geëvalueerd.²⁹

Personele bezetting van Fine

Na een opstartperiode is Fine in 1999 operationeel geworden. Bij Fine werken momenteel een directeur, een projectmanager (jurist), twee projectcoördinatoren, een financial controller en een bureaumanager.

Financiële gegevens van Fine

Fine genereert, naast de subsidie die beschikbaar is gesteld voor de apparaatskosten, inkomsten uit drie taken:

- Voor de selectie van filmprojecten en arrangeren van film-CV's wordt een percentage van het productiebudget in rekening gebracht. Deze kosten komen ten laste van de emissie van een film-CV.
- Advisering bij het structureren van film-CV's wordt gedaan tegen vooraf overeengekomen uurtarieven of een vast budget.
- Informatieverstrekking en advisering over de werking van belastingregels wordt gedaan tegen vastgestelde uurtarieven.

²⁹ Fine, *Evaluatierapport 1999-2000*, januari 2001.

Berenschot

In verband met de vertrouwelijkheid van financiële gegevens van de BV hebben wij hierover geen informatie in dit evaluatierapport opgenomen. Berenschot heeft ten behoeve van de evaluatie wel inzage gehad in de bedrijfseconomische gegevens van Fine. Op korte termijn geeft de stichting in een vertrouwelijk zelfevaluatierapport aan de minister van EZ inzicht in de bedrijfseconomische positie van Fine. Dit past binnen de afspraken die hierover bij de oprichting van de stichting en Fine zijn gemaakt.

Fine als adviseur en arrangeur

In de eerste jaren heeft Fine zich vooral gericht op het opbouwen van contacten met haar potentiële partners (filmproducenten, banken/vermogensbeheerders, fiscalisten, bioscoopexploitanten, film distributeurs, departementen, Senter, Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Coproductiefonds Binnenlandse Omroep, filmbrancheverenigingen).

Vanaf medio 1999 is Fine begonnen met de selectie van projecten. Met banken en vermogensbeheerders werd risicodragend kapitaal aangetrokken voor veelbelovende filmprojecten. De selectie van projecten is gebaseerd op een inhoudelijk en financieel toetsingskader, waarbij Fine optrad als intermediair tussen producenten en emissiepartijen. Voor de financiering van de projecten zijn film-CV's opgericht, waarin particuliere investeerders fiscaal aantrekkelijk kunnen participeren als commandite.

Voordat Fine besluit mee te werken aan het structureren van een CV worden eerst de vitale gegevens van een filmproject bestudeerd. Daarvoor maakt Fine gebruik van uitgebreide projectinformatie van de producent. Deze dient ten minste te bestaan uit:³⁰

- logline³¹, synopsis³², scenario en regievisie;
- begroting;
- financieringsplan;
- aanzet voor een marketing- en distributieplan;
- tijdschema van de productie;
- bedrijfsgegevens en curricula vitae van de belangrijkste betrokkenen.

Op basis van deze gegevens besloot Fine met de betrokkenen een overeenkomst af te sluiten over de diensten die zouden worden verleend.

³⁰ Zie: www.fine.nl

³¹ Samenvatting van het scenarioplot in maximaal één zin.

³² Korte samenvatting van het filmscenario.

Berenschot

Fine als investeerder

Bij een investeringsvoorstel aan Fine moet de producent naast alle relevante projectinformatie (zie hiervoor) ook een recouplementschema³³ voorleggen. Fine heeft hiervoor een 'checklist projectinformatie' opgesteld, waarin is aangegeven hoe Fine komt tot de beoordeling van het investeringsvoorstel. Als richtlijn investeert Fine een bedrag ter grootte van hoogstens 10% van het productiebudget, met een maximum van €450.000.

Omdat het investeringskapitaal van Fine zichzelf op peil dient te houden voor toekomstige investeringen in nieuwe projecten, zijn de investeringsvoorwaarden van Fine in principe gericht op een zo hoog mogelijk rendement en een preferente positie in het recouplementschema. Na recouplement van haar investering - vermeerderd met rente en risico-opslag - verlangt Fine indien mogelijk doorlopend een percentage in de opbrengsten van de film, dat gelijk is aan het percentage dat de investering van Fine ten opzichte van het productiebudget vertegenwoordigt.³⁴

Aanvankelijk kon Fine uitsluitend als commandite deelnemen aan een film-CV. Hierbij kon Fine geen gebruik maken van alle fiscale voordelen die andere particuliere investeerders (commandites) hadden, in casu de stakingsvrijstelling. Dit heeft geleid tot een statutenwijziging, waarin werd vastgelegd dat Fine meer investeringsmogelijkheden kreeg. Fine kiest nu over het algemeen voor deelneming in een film-CV door exploitatiegaranties. Deze investeringsvorm sluit het beste aan bij de intentie een 'revolving fund' te creëren.³⁵

Het realiseren van deze intentie werd naar de mening van Fine echter doorkruist doordat uit de regelgeving volgt dat het rendement van Fine niet hoger dan 130% op haar investering kan zijn. Dit bleek in 2002. In tweede instantie was deze regel ook van toepassing op andere garantiestellers (c.q. verstrekkers van vreemd vermogen) jegens een film-CV. Daardoor is het niet langer mogelijk op investeringen in films die een groot succes blijken, echt hoge rendementen te maken. Naar de mening van Fine is de kans op het compenseren van verliezen op investeringen in flops daardoor verkleind.

Volgens de Belastingdienst is een van de belangrijkste vragen die bij de totstandkoming van de winstvaststellingsovereenkomst moet worden beantwoord of de film voor rekening en risico van de film-CV wordt geëxploiteerd. Bij de oordeelsvorming in dit verband wordt de Belastingdienst onder meer geconfronteerd met garantie- en (vreemd)vermogensverschaffers die een hoog rendement verlangen. De Belastingdienst heeft met betrekking tot deze kwestie het standpunt ingenomen dat de hiervoor genoemde vraag bevestigend kan worden beantwoord indien het rendement maximaal 30% bedraagt.

³³ Het schema waarin staat vermeld welke bij de financiering en productie van de film betrokken partijen een aandeel ontvangen uit de opbrengsten van de films. Ook vermeldt het schema in welke rangorde c.q. in welke verhouding deze partijen meedelen in de opbrengsten.

³⁴ Zie: www.fine.nl

³⁵ Fine, *Evaluatierapport 1999-2000*, januari 2001.

Berenschot

Resultaten van Fine als adviseur, arrangeur en investeerder

Tabel 3.1 geeft een beeld van het aantal films waarbij Fine in de afgelopen jaren als arrangeur, investeerder en adviseur heeft deelgenomen.

Tabel 3.1: Betrokkenheid van Fine bij filmproducties, 1999 - 2003 (bron: Fine).

	ROL FINE	ARRANGEUR	INVESTEERDER	ADVISEUR
1999		0	1	8
2000		1	2	15
2001		2	5	4
2002		5	9	5
2003		2	5	4
Totaal		10	22	36

Fine heeft in de afgelopen periode 22 keer in een film geïnvesteerd. Hieraan wordt in 2003 naar verwachting nog een aantal films toegevoegd, waarbij Fine eind 2003 circa 90% van het investeringskapitaal³⁶ heeft weggezet. Tot op heden hebben winsten en verliezen elkaar grotendeels gecompenseerd. Fine heeft aangegeven dat het investeringskapitaal aan het einde van de looptijd per saldo ongeveer gelijk zal blijven.

Berenschot heeft inzage gehad in de investeringscijfers van Fine, maar deze worden vanwege de vertrouwelijkheid niet openbaar gemaakt in dit rapport. Hierover wordt door de stichting - conform de afspraak bij oprichting - later dit jaar verantwoording afgelegd aan de minister van EZ.

Als arrangeur heeft Fine in de loop der jaren haar aandeel in het aantal CV's dat op de markt is gebracht, vergroot. Nadat in 2000 als eerste CV Minoes werd gestructureerd, steeg Fine's marktaandeel in het *beoogd* commanditair kapitaal naar 9% (2001) en 11% (2002). Qua marktaandeel *geplaatst* commanditair vermogen lag Fine's marktaandeel hoger: op 20% in 2001 en 48% in 2002. De emissie van CV's van Fine verliepen relatief succesvol, wat een belangrijke succesfactor is voor het opbouwen van vertrouwen bij financiers, banken en vermogensbeheerders.³⁷ Na invoering van het nieuwe fiscale kader blijkt Fine nog de enige partij die CV's structureert. Alle andere partijen die eerder actief waren op de CV-markt, lijken hun activiteiten te hebben gestaakt.

³⁶ Achtergestelde lening plus rentebaten, minus rentebaten die worden aangewend voor apparaatskosten.

³⁷ Fine BV, *Basisgegevens film-CV*, augustus 2003.

Berenschot

Bezoekersaantallen van de films waarbij Fine betrokken was

De films waarbij Fine betrokken is geweest, hebben het in de Nederlandse bioscoop goed gedaan in termen van bezoekersaantallen. In de top-10 van bezoekersaantallen van Nederlandse films in 2001 nemen de telescoopfيلمs Minoes en Nynke een derde en vierde plaats in (respectievelijk 399.000 en 267.000 bezoekers). De telescoopfilm De Grot nam een tiende plaats in (19.000 bezoekers).³⁸

In de top-10 van bezoekersaantallen van Nederlandse films in 2002 komen films waarbij Fine betrokken was, zeven keer voor (1. Volle Maan: 455.000 bezoekers, 2. Pietje Bell: 480.000 bezoekers, 3. Ja Zuster Nee Zuster: 429.000 bezoekers, 4. Minoes: 435.000 bezoekers, 5. Oesters van Nam Kee: 143.000 bezoekers, 6. Loenatik: 130.000 bezoekers, 10. Zus en Zo: 39.000 bezoekers).³⁹

De internationale prestaties van de films waarbij Fine betrokken was, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.3 MENINGEN EN ERVARINGEN

In de diverse gesprekken met partijen in en rond de filmsector (zie bijlage 1) en groepsbijeenkomsten is een groot aantal meningen en ervaringen over Fine naar voren gekomen. Deze zijn hierna puntsgewijs weergegeven, ingedeeld naar positieve en negatieve ervaringen. Hiermee geven we een beeld van de wijze waarop naar Fine wordt gekeken.

Positieve ervaringen

- Uit gesprekken met de filmsector (producenten) en financiële partijen (banken/vermogensbeheerders en fiscalisten) blijkt dat Fine een zeer goede naam heeft opgebouwd als adviseur en arrangeur.
- Fine heeft volgens producenten en financiële partijen gewerkt aan het verwerven van vertrouwen van financiële instellingen en particulieren in film-financiering en het professionaliseren van de filmproductiesector. Samen met banken en vermogensbeheerders heeft Fine financiering aangetrokken voor een groot aantal (veelbelovende) filmprojecten.
- Banken en vermogensbeheerders zien Fine als een soort kwaliteitsgarantie. 'Zonder (advies van) Fine geen deelname meer aan een film-CV', is een veelgehoorde opmerking in gesprekken.
- Fine kan filmproducenten en financiële partijen voorzien van waardevolle adviezen bij het opstellen van contracten, recoupmentschema's, completion bonds en het aantrekken van financiers.

³⁸ Bron: NFC, Jaarverslag 2002.

³⁹ Bron: NFC, Jaarverslag 2002.

Berenschot

- Fine heeft zich van andere partijen onderscheiden door niet het fiscale rendement voor particuliere investeerders centraal te stellen, maar het totale commerciële rendement van de film.
- Fine heeft zich consequent zeer kritisch opgesteld ten opzichte van projecten met onaanvaardbare financieringsconstructies en projecten met onuitgewerkte financiële vooruitzichten. Enkele respondenten hebben aangegeven dat dit niet altijd voor alle arrangeurs vanzelfsprekend was.
- In de beginperiode vervulden verschillende partijen dezelfde rol als Fine. Uit ervaringen van producenten, banken en vermogensbeheerders blijkt dat zij minder zorgvuldig te werk gingen bij het structureren van film-CV's. Door een consequent strikte opstelling heeft Fine deze partijen in de loop der jaren achter zich gelaten.
- Fine heeft volgens velen een belangrijke bijdrage geleverd aan de markt-oriëntatie van filmproducenten. De kritische opstelling van Fine heeft ervoor gezorgd dat producenten steeds beter uitgewerkte projectvoorstellen zijn gaan indienen.
- Fine werkt goed samen met de Stichting Nederlands Fonds voor de Film en de intendant. Fine heeft verscheidene filmprojecten uitgewerkt, die met steun van de intendant zijn ontwikkeld.

Negatieve ervaringen

- Aanvankelijk hadden filmproducenten geen helder beeld van de dienstverlening die zij van Fine konden verwachten. Fine werd gezien als 'verlengstuk' van het Ministerie van EZ. Na een aarzelend begin is de rol van Fine duidelijker geworden.
- Sommige producenten vonden dat Fine erg streng optrad bij de selectie van projecten. Hierdoor kregen zij het gevoel dat zij ten onrechte werden afgewezen.
- Volgens enkele gesprekspartners heeft Fine haar rol soms te breed opgevat. De aandacht ging niet alleen uit naar filmfinanciering, maar ook naar besprekingen over de inhoud van een filmproductie. Volgens hen is dit nu juist de verantwoordelijkheid van de filmmaker.
- Fine heeft verschillende taken (investeren, arrangeren, adviseren). Hierdoor heeft de onderneming in de ogen van enkele producenten relatief veel macht, hoewel wordt onderkend dat samenwerking met Fine niet noodzakelijk is.

3.4 CONCLUSIES

Doeltreffendheid

De eerste taak van Fine was het aantrekken van financiers voor een groter aantal filmproducties, door het aanbieden van filmprojecten als beleggingsobjecten. Naar onze mening is Fine hierin geslaagd. We concluderen dat Fine een belangrijke schakel is geworden tussen producenten en banken/vermogensbeheerders. Tevens is Fine een soort kwaliteitslabel voor een film-CV geworden.

De tweede taak was opbouwen van vertrouwen en ervaring van investeerders en reguliere financiers (zoals banken en vermogensbeheerders). We kunnen concluderen dat Fine inderdaad veel vertrouwen heeft opgebouwd. 'Zonder Fine geen film-CV'. Fine heeft haar werk zelfs zo goed gedaan dat zij bij een groot aantal financiers de enige arrangeur is die nog het vertrouwen geniet.

De derde taak was het leveren van een bijdrage aan de professionalisering van de filmproductiemarkt. Volgens ons lijkt Fine een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de professionalisering van de filmsector. Producenten hebben een grotere marktoriëntatie ontwikkeld, mede onder invloed van Fine. Bovendien heeft Fine de samenwerking binnen de filmsector gestimuleerd.

Doelmatigheid

Op twee niveaus kunnen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van Fine:

- Op het niveau van de maatregel: was de maatregel Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine een doelmatig 'instrument' voor het bereiken van de doelstelling?
- Op het niveau van de bedrijfsvoering van Fine: heeft Fine haar taken op een doelmatige wijze uitgevoerd?

Wat de doelmatigheid op maatregelniveau betreft, is onze indruk dat de investering in de stichting en Fine doelmatig is geweest. De kosten van de stichting en Fine zijn tot dusver 'bepikt' gebleven tot iets meer dan bij de oprichting was voorgesteld. In verband met de vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens doen we hierover geen precieze uitspraken. Later dit jaar zal de stichting - in het kader van de afgesproken zelfevaluatie - hierover verantwoording afleggen aan de minister van EZ.

Berenschot

Op het niveau van de bedrijfsvoering van Fine kunnen we geen uitspraak doen over de doelmatigheid. Daarvoor is een doorlichting van de organisatie nodig die buiten het bestek van de evaluatie valt. Ook hierover zal de stichting later dit jaar – in het kader van de zelfevaluatie – rapporteren aan de minister van EZ.

4. FLANKERENDE FISCALE MAATREGELLEN

4.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Zoals aangegeven in de brief van de minister van EZ en de staatssecretarissen van Financiën en van OCenW van 23 juni 1997⁴⁰, wordt het succes van de EZ-faciliteit⁴¹ in belangrijke mate bepaald door de fiscale inbedding ervan. Daartoe is als flankerend beleid een aantal fiscale maatregelen uitgewerkt door het Ministerie van Financiën. Het doel van de flankerende fiscale stimuleringsmaatregelen, te weten het genereren van productievolume door het aantrekken van durfkapitaal respectievelijk het bevorderen van de filminfrastructuur, is - blijkens de brief van de minister van EZ van 11 december 1997⁴² - via het vehikel van de besloten commanditaire vennootschap nagestreefd.

Onder de Wet inkomstenbelasting 1964 werden commanditaire vennoten onder voorwaarden fiscaal als ondernemer gekwalificeerd. Aldus konden zij bepaalde faciliteiten deelachtig worden, met name het recht op investeringsaftrek⁴³ en het recht op stakingsvrijstelling.⁴⁴ Voorts gold een bijzonder tarief ter zake van stakingswinst en bestond recht op de ondernemingsvrijstelling voor de - inmiddels vervallen - Wet op de vermogensbelasting 1964. De fiscale maatregelen zijn dan ook gericht op een verbetering van het door de financiers ervaren rendement en op risicovermindering.⁴⁵

De flankerende fiscale maatregelen zijn tweeledig, te weten de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving op de voortbrengingskosten van films op basis van certificering door de minister van EZ/Senter en een besluit waarin is opgenomen dat participatie in een filmproductie via een commanditaire vennootschap zal worden behandeld analoog aan de regeling voor de zeescheepvaart.

⁴⁰ Kamerstuk, vergaderjaar 1996-1997, 25434, nr. 1, blz. 3.

⁴¹ De oprichting van Stichting Investeringsfaciliteit voor de film en Film Investeerders Nederland BV, hierna ook genoemd: Fine.

⁴² Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 25434, nr. 2, blz. 2.

⁴³ De investeringsaftrek bedroeg voor 1999 27% voor investeringen van meer dan f 3.800, doch niet meer dan f 64.000. Voor 2000 bedroeg de investeringsaftrek eveneens 27% voor investeringen van meer dan f 3.900, maar niet meer dan f 65.000. Voor hogere investeringsbedragen golden lagere percentages. Bij vervreemding binnen vijf jaar na het begin van het jaar waarin de investering had plaatsgevonden, werd maximaal 27% van de overdrachtsprijs bijgeteld.

⁴⁴ De stakingsvrijstelling bedroeg voor 1999 en 2000 f 20.000 per onderneming voor ondernemers die de 55-jarige leeftijd nog niet hadden bereikt en f 45.000 per onderneming voor ondernemers van 55 jaar of ouder.

⁴⁵ Brief van de minister van Economische Zaken en de staatssecretarissen van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 23 juni 1997, Kamerstuk, vergaderjaar 1996-1997, 25434, nr. 1, blz. 2.

Berenschot

In het besluit is tevens opgenomen dat een bijdrage van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film gedurende vijf jaar als een achtergestelde lening met terugbetalingsverplichting moet worden beschouwd en dat de ontwikkelingskosten (scenario's, e.d.) van een film niet hoeven te worden geactiveerd en direct ten laste van het resultaat kunnen worden gebracht.

Sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 worden commanditaire vennoten fiscaal echter niet langer als ondernemer aangemerkt, maar als medege-rechtigde. Als zodanig hebben zij nog slechts recht op willekeurige afschrijving en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Door de samentelbepaling op grond waarvan voor de hoogte van de aftrek de totale investering door de CV bepalend is, sorteert de kleinschaligheidsinvestering veelal geen effect. In diverse overgangs-regelingen is aan commanditaire vennoten die participeren in een film-CV onder voorwaarden alsnog het recht op de stakingsvrijstelling verleend en kon de sa-mentelbepaling ten aanzien van hen buiten toepassing blijven, een en ander uit-eindelijk tot en met 15 juli 2002. Verder mag een medegerechtigde sinds 1 januari 2001 ter zake van zijn medegerechtigdheid per saldo geen groter bedrag ten laste van zijn belastbaar inkomen brengen dan het bedrag van zijn netto-inleg. Onder de tot 1 januari 2001 geldende wetgeving kon bovenop het bedrag van de inleg nog de investeringsaftrek ten laste van het belastbaar inkomen worden gebracht. Gezien de wijzigingen in de flankerende fiscale maatregelen, is hiervan in de vol-gende paragraaf een chronologisch overzicht opgenomen.

4.2 CHRONOLOGISCH OVERZICHT FISCALE MAATREGELLEN

De flankerende fiscale maatregelen zijn in de periode 1998 - 2003 diverse malen gewijzigd. Begonnen werd met de ministeriële regeling willekeurige afschrijving op films en een uitvoeringsbesluit. Door de komst van de belastingherziening bleken overgangsregelingen wenselijk en was het nodig de ministeriële regeling en het uitvoeringsbesluit formeel aan te passen. Binnen het nieuwe belastingstel-sel per 1 januari 2001 zouden de fiscale ondernemersfaciliteiten niet langer toe-gankelijk zijn voor beleggers (in film-CV's). Omdat duidelijk was dat dit - in samenhang met de tussenevaluatie - tot een heroverweging van het oorspronkelijk maatregelenpakket moest leiden, besloot het kabinet tot een overgangsregeling voor film-CV's voor 2001. In deze overgangsregeling werd een bestedingseis opgenomen met het oog op de bevordering van de Nederlandse filmindustrie. Deze overgangsregeling werd in het najaar van 2001 ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. De goedkeuring kwam eerst in de zomer van 2001. In 2001 heeft de analyse van de maatregelen plaatsgevonden, geconcludeerd werd dat nieuwe (fiscale) maatregelen voor 2002 en 2003 wenselijk waren. Gekozen is voor een filminvesteringsaftrek in combinatie met de regeling Nederlandse publieksfilms voor de Benelux-markt. Deze maatregelen zijn begin november 2001 aan de Europese Commissie voorgelegd ter goedkeuring.

Berenschot

De Europese Commissie bleek bezwaren te hebben tegen de nationale bestedingseis van 50% - dit terwijl deze al in de overgangsregeling 2001 zat en andere lidstaten een hogere bestedingseis kennen - waardoor goedkeuring pas na enkele besprekingen en correspondentie in juni 2002 afkwam. Voortvloeiend uit de motie-Molenaar is in de periode januari 2002 tot de inwerkingtreding van de filminvesteringaftrek bij besluit zo lang mogelijk diverse keren de overgangsregeling 2001 verlengd. Uiteindelijk is de filminvesteringaftrek op 16 juli 2002 in werking getreden.

In het navolgende wordt de (historische) ontwikkeling in deze flankerende fiscale stimuleringsmaatregelen naar aanleiding van Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25434 puntsgewijs weergegeven. Bij elk punt is een korte beschrijving van de inhoud van de desbetreffende regeling of wijziging opgenomen. De ontwikkeling in de fiscale maatregelen, voorzover zij in beginsel voor iedere ondernemer respectievelijk medegerechtigde toegankelijk zijn, maakt geen deel uit van de hierna opgenomen puntsgewijze opsomming.

- Besluit staatssecretaris van Financiën van 7 december 1998, nr. DB98/1382, BNB 1999/43: dit besluit geeft uitvoering aan Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25434, nr. 3, waarin als flankerend beleid een aantal fiscale maatregelen zijn aangekondigd. In het besluit is geregeld wanneer sprake is van één of meer ondernemingen bij participatie(s) in film-CV's. Van één onderneming is in ieder geval sprake wanneer de vennoot meer dan drie participaties in een film-CV houdt. Verder wordt goedgekeurd dat bijdragen van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film gedurende vijf jaren na de aanvang van het kalenderjaar waarin deze zijn verstrekt, worden gezien als een achtergestelde lening met een 100%-terugbetalingsverplichting en de ontwikkelingskosten van films niet hoeven te worden geactiveerd. Deze goedkeuring werkt terug tot 1 januari 1998 en vervalt op 1 januari 2003.
- Wijziging Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving, 7 december 1998/nr. WDB98/413M, Staatscourant 1998, nr. 239, blz. 9: films die worden voortgebracht door de belastingplichtige of door een onderneming die mede voor rekening van de belastingplichtige wordt gedreven en met betrekking waartoe door Senter is verklaard dat zij primair zijn bestemd voor vertoning in bioscopen en dat het noch reclamefilms noch voorlichtingsfilms betreft, worden aangewezen als bedrijfsmiddel waarop willekeurig kan worden afgeschreven. De wijziging werkt terug tot 1 januari 1998. Vaststelling aanvraagformulier ten behoeve van willekeurige afschrijving voortbrengingskosten filmproducties, 20 november 1998/nr. 98076040 WJA/JZ, Staatscourant 1998, nr. 239/blz. 9: vaststelling van het formulier voor het indienen van een verzoek om een Senter-verklaring voor toepassing van de willekeurige afschrijving.

Berenschot

- Wet van 11 mei 2000, Staatsblad 2000, nr. 216, tot vaststelling van de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 (Kamerstuk nr. 26728): overgangsregeling voor medegerechtigden, zoals commandites in een film-CV, tot en met 2006, mits de medegerechtigdheid op 12 januari 2000 respectievelijk op 1 januari 2001 reeds bestond, inhoudende dat artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (stakingsvrijstelling) van toepassing blijft. Indien de medegerechtigdheid tussen 12 januari 2000 en 1 januari 2001 is ontstaan, dient de film voor 1 januari 2003 te zijn vervaardigd en de investeringsverplichtingen te zijn aangegaan in het kalenderjaar 2000 of de voortbrengingskosten in belangrijke mate in het kalenderjaar 2000 te zijn gemaakt. Verder geldt het bedrag van stakingsvrijstelling eenmaal voor alle tussen 12 januari 2000 en 1 januari 2001 ontstane medegerechtigdheden. De wijziging treedt op 1 januari 2001 in werking.⁴⁶
- Wet van 14 december 2000, Staatsblad 2000, nr. 569, tot wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2001): overgangsregeling voor medegerechtigden in een filmonderneming tot en met 2004, mits de medegerechtigdheid tussen 31 december 2000 en 1 januari 2002 is ontstaan en de film voor willekeurige afschrijving in aanmerking komt, inhoudende dat artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (stakingsvrijstelling) van toepassing blijft en dat de samentelbepaling voor de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek buiten toepassing blijft. De regeling is van toepassing, mits de film voor 1 januari 2004 is vervaardigd en de voortbrengingskosten in belangrijke mate zijn gemaakt tussen 1 januari 2001 en 16 juli 2002. Het bedrag van de stakingsvrijstelling geldt eenmaal voor alle medegerechtigdheden die onder de onderhavige overgangsregeling vallen. De wijziging treedt in werking op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip dat zo nodig terugwerkende kracht kan hebben tot 1 januari 2001.⁴⁷
- Wet van 14 december 2000, Staatsblad 2000, nr. 570, tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere belastingwetten c.a. (Veegwet Wet inkomstenbelasting 2001): beperking van de hiervoor genoemde overgangsregeling tot films waarvan de voortbrengingskosten grotendeels betrekking hebben op voortbrenging in Nederland. De wijziging treedt op 30 december 2000 in werking.

⁴⁶ Deze regeling is aangekondigd in persbericht staatssecretaris van Financiën van 20 januari 2000, nr. PB00.001.

⁴⁷ De regeling is aangekondigd in persbericht staatssecretaris van Financiën van 19 september 2000, nr. 00/198.

Berenschot

- Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001, 20 december 2000/WDB00/921M, Staatscourant 27 december 2000, nr. 250, blz. 21: films die worden voortgebracht door de belastingplichtige of door een samenwerkingsverband met een of meer andere natuurlijke of rechtspersonen waarvan de onderneming van de belastingplichtige deel uitmaakt, indien door Senter is verklaard dat deze primair is bestemd voor vertoning in bioscopen en dat het noch een reclame- noch een voorlichtingsfilm betreft, worden aangewezen als bedrijfsmiddel waarop willekeurig kan worden afgeschreven. De regeling treedt in werking op 1 januari 2001.
- Besluit staatssecretaris van Financiën van 9 april 2001, nr. CPP2001/874: in verband met de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt het besluit van 7 december 1998, nr. DB98/1382 vervangen. De goedkeuring ten aanzien van bijdragen verstrekt door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film vervalt nog steeds per 1 januari 2003. Het besluit treedt in werking met ingang van het belastingjaar 2001.
- Koninklijk Besluit van 6 augustus 2001, Staatsblad 2001, nr. 371, tot inwerkingtreding van de overgangsregeling film 2001: de overgangsregeling in Staatsblad 2000, nr. 569, treedt met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2001 in werking.
- Wet van 18 oktober 2001, Staatsblad 2001, nr. 491, tot wijziging van enkele belastingwetten (herstel van enige onjuistheden): de datum van inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wijziging in Staatsblad 2000, nr. 570, wordt veranderd in 1 januari 2001.
- Wet van 14 december 2001, Staatsblad 2001, nr. 641, tot wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 II – Economische infrastructuur): films die zijn aangewezen als films in het belang van de versterking van de filminfrastructuur in Nederland (filminvesteringen) kunnen willekeurig worden afgeschreven, mits van de totale voortbrengingskosten van de film meer dan de helft betrekking heeft op voortbrenging in Nederland en de voortbrengingskosten zijn gemaakt vóór 1 januari 2004. Als filminvestering kunnen uitsluitend worden aangewezen investeringen in films die primair zijn bestemd voor vertoning in bioscopen, waarvan de voortbrengingskosten €15 miljoen niet te boven gaan. Medegerechtigden tot een filmonderneming genieten een filminvesteringsaftrek van 47% van de voortbrengingskosten van aangewezen films, mits Senter heeft verklaard dat toekenning van de aftrek binnen het hiervoor in de rijksbegroting opgenomen bedrag past. De aftrek bedraagt niet meer dan 47% van de inleg van de medegerechtigde en niet meer dan €15.000 per jaar per medegerechtigde.

Berenschot

Bij vervreemding van de film wordt een desinvesteringsbijtelling in aanmerking genomen indien de overdrachtprijs, inclusief de met de film behaalde omzet, meer dan 60% van het investeringsbedrag belooft. Verder is voorzien in een overgangsregeling voor CV's die wel in 2001 zijn begonnen, maar desalniettemin niet in aanmerking komen voor de overgangsregeling uit Staatsblad 2000, nr. 569, omdat de voortbrengingskosten niet in belangrijke mate in 2001 zijn gemaakt. Alsdan geldt een filminvesteringsaftrek van 25% en is geen Senter-verklaring vereist. Wel geldt de normale desinvesteringsbijtelling. De regeling treedt in werking op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip dat zo nodig terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 2002.

- Besluit staatssecretaris van Financiën van 28 december 2001, nr. CPP2001/3658: daar de procedure ter verkrijging van goedkeuring van de Europese Commissie van de (des-)FIA-regeling nog enige tijd in beslag zal nemen, wordt goedgekeurd dat de 'tijdelijke tegemoetkoming film 2001' (overgangsregeling Staatsblad 2000, nr. 569) wordt toegepast tot 1 april 2002, maar ten laatste tot het tijdstip van de inwerkingtreding van de regeling voor de filminvesteringsaftrek.
- Besluit staatssecretaris van Financiën van 28 februari 2002, nr. CPP2002/622: daar de procedure ter verkrijging van goedkeuring van de Europese Commissie van de (des)FIA-regeling nog enige tijd in beslag zal nemen, wordt goedgekeurd dat de 'tijdelijke tegemoetkoming film 2001' (overgangsregeling Staatsblad 2000, nr. 569) wordt toegepast tot 1 april 2002.
- Besluit staatssecretaris van Financiën van 28 maart 2002, nr. CPP2002/1035: daar de procedure ter verkrijging van goedkeuring van de Europese Commissie van de (des)FIA-regeling nog enige tijd in beslag zal nemen, wordt goedgekeurd dat de 'tijdelijke tegemoetkoming film 2001' (overgangsregeling Staatsblad 2000, nr. 569) wordt toegepast tot 1 mei 2002.
- Besluit staatssecretaris van Financiën van 23 april 2002, nr. CPP2002/1255: daar de procedure ter verkrijging van goedkeuring van de Europese Commissie van de (des)FIA-regeling nog enige tijd in beslag zal nemen, wordt goedgekeurd dat de 'tijdelijke tegemoetkoming film 2001' (overgangsregeling Staatsblad 2000, nr. 569) wordt toegepast tot 16 juli 2002.⁴⁸

⁴⁸ Deze regeling is aangekondigd in persbericht van staatssecretaris van Financiën van 22 april 2002, nr. PERS-2002-104.

Berenschot

- Koninklijk Besluit van 2 juli 2002, Staatsblad 2002, nr. 360, tot inwerking-treding van de filminvesteringsaftrek: de willekeurige afschrijving film en filminvesteringsaftrek treden op 16 juli 2002 in werking.
- Regeling aanwijzing filminvesteringen 2002, 10 juli 2002/WJZ 02034966, Staatscourant 12 juli 2002, nr. 131/blz. 10: om voor een Senter-verklaring in aanmerking te komen, dient de film aan een aantal eisen te voldoen. Zo dient aan de voortbrenging een projectvoorstel ten grondslag te liggen. De verklaring wordt afgegeven onder de voorwaarde dat binnen vijf maanden na afgifte van de verklaring de met de Belastingdienst gesloten vaststel-lingsovereenkomst ter zake van de filminvesteringen aan Senter is overge-legd. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, wordt de verklaring in-getrokken.
- Wet van 11 december 2002, Staatsblad 2002, nr. 613, houdende wijziging van belastingwetten c.a. (Vervolgwijzigingen in samenhang met de Belas-tingherziening 2001): met deze wet worden de besluiten van 28 december 2001, 28 februari, 28 maart en 23 april 2002 van een wettelijke basis voor-zien. De overgangsregeling voor medegerechtigden tot en met 2004, Staats-blad 2000, nr. 569, wordt verlengd. De regeling geldt, mits de medegerech-tigdheid voor 16 juli 2002 is ontstaan. De wijziging treedt met terugwerken-de kracht tot 1 januari 2002 in werking. Verder wordt de overgangsregeling genoemd in Staatsblad 2001, nr. 641, uitgebreid tot CV's die vóór 16 juli 2002 zijn begonnen. Deze wijziging werkt terug tot en met 16 juli 2002.
- Besluit staatssecretaris van Financiën van 2 mei 2003, nr. CPP2003/965: de goedkeuring genoemd in het besluit van 9 april 2001, nr. CPP2001/874, ten aanzien van bijdragen verstrekt door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, wordt verlengd tot 1 januari 2004.

Zoals blijkt uit het chronologisch overzicht, hebben formeel gezien gedurende de gehele periode 1998 - 2003 flankerende fiscale maatregelen gegolden. Driemaal zijn de (voorgestelde) maatregelen voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze verleende echter minder snel toestemming dan verwacht, met als gevolg dat de desbetreffende regelingen pas later, zij het met terugwerkende kracht, in werking konden treden. Van deze terugwerkende kracht heeft de film-CV-praktijk echter minder profijt gehad. Ter uitvoering van de motie-Molenaar werd daarom in 2002 gekozen voor een andere aanpak, waarbij de reeds bestaande fiscale regeling bij besluit - te sanctioneren door wetgeving - is verlengd, totdat het nieuwe pakket maatregelen door de Europese Commissie was goedgekeurd en van kracht was geworden. In het tijdvak 1 januari 2001 tot 16 juli 2002 is in totaal €43 miljoen aan CV-kapitaal geplaatst.

4.3 UITVOERING

De uitvoering van de onderhavige maatregelen bestaat uit het afgeven van verklaringen dat de film voldoet aan de eisen als bedoeld in de Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving, Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001 en Regeling aanwijzing filminvesteringen 2002. Deze verklaringen worden afgegeven door het Agentschap van het Ministerie van EZ, Senter, te Zwolle.

De oorspronkelijke Senter-certificering ging alleen over een WA-verklaring en pas vanaf 16 juli 2002 ging het ook om de FIA-verklaring. Het oorspronkelijke certificaat was onbeperkt geldig. Voor de WA-verklaring moesten alleen de begroting, het scenario en het eigendom(srecht) worden overlegd om aan te tonen dat het ging om een film die primair bestemd was voor de bioscoop. Na 16 juli 2002 ging het om een FIA-certificaat dat beperkt geldig is en er dient door Senter een (fictieve) toets te worden uitgevoerd op de commerciële potentie van een project. Sinds deze nieuwe situatie moet iedere aanvrager bij Senter een projectvoorstel indienen, dat bestaat uit:

1. een productiebegroting
2. een financieringsplan
3. een verkoop- en exploitatieplan⁴⁹
4. een marketing- en promotieplan
5. een scenario en synopsis
6. informatie over de verfilmrechten.

De FIA-verklaring is nodig om bij de Belastingdienst een winstvaststellingsovereenkomst aan te vragen. In tabel 4.1 is een overzicht gegeven van het aantal aangevraagde WA-verklaringen (tot 16 juli 2002) en aangevraagde WA/FIA-verklaringen (vanaf 16 juli 2002), het aantal afgegeven verklaringen en de productiebudgetten.

⁴⁹ Aangetoond moet worden dat minimaal 25% van de productiekosten wordt gedekt door opbrengstgaranties.

Berenschot

Tabel 4.1: WA- en WA/FIA-aanvragen en afgegeven verklaringen, 1999 - 2003.

	1999	2000	2001	2002		2003 (tot 1-8)
				tot 16-7	vanaf 16-7	
WA-aanvragen (tot 16-7-'02) en WA/FIA-aanvragen (vanaf 16-7-'02)	52	73	34	18	43	67
WA- en FIA-verklaringen afgegeven	51	65	32	17	29 (WA) 28 (FIA)	22 (WA) 26 (FIA)
Totaal productiebudget waarvoor WA-verklaring is afgegeven (x miljoen Euro)	648	487	211	77	140	107
Gemiddelde productiekosten per film (x miljoen Euro)	6	7,5	6,6	4,5	4,8	4,9

Bron: Senter.

Bij tabel 4.1 moet worden opgemerkt dat het aantal WA- en WA/FIA-aanvragen niet gelijk is aan het aantal film-CV's dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Voor verklaringen die zijn afgegeven vanaf 16 juli 2002, geldt een aanvullende voorwaarde. Als het niet lukt om voor een film-CV binnen vijf maanden een winstvaststellingsovereenkomst te krijgen, wordt in veel gevallen opnieuw een aanvraag bij Senter ingediend. Hierdoor is het aantal aanvragen veel hoger dan het aantal films waarvoor een winstvaststellingsovereenkomst is afgegeven.

Voor de Belastingdienst bestaat de uitvoering van de onderhavige maatregelen met name uit het sluiten van - ook bij de scheepvaart-CV gebruikelijke - winstvaststellingsovereenkomsten (vooraf)⁵⁰ en het verstrekken van jaarpogingen en - eventueel - het uitvoeren van een boekenonderzoek (achteraf). Een en ander krijgt uiteindelijk zijn beslag in aanslagen Inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen ten name van de individuele participanten.

In de winstvaststellingsovereenkomst (ook wel onterecht 'ruling' genoemd) worden voor alle betrokken partijen, te weten vennoten en Belastingdienst, bindende afspraken gemaakt over de fiscale aspecten verbonden aan een bepaalde, opgerichte dan wel nog op te richten film-CV, een en ander op basis van de in de overeenkomst vermelde feiten. De inhoud van bedoelde overeenkomst is in de loop der tijd uitgebreid, verfijnd en verduidelijkt.

⁵⁰ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de brief van de minister van Economische Zaken van 11 december 1997, Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 25434, nr. 2, blz. 2, waarin onder andere is vermeld: 'Daarnaast zal in het kader van de uitwerking zekerheid worden geboden omtrent de fiscale consequenties.' en de Memorie van toelichting bij het voorstel tot Wijziging van enkele belastingwetten c.a. 1998 (fiscale structuurversterking), Kamerstuk, vergaderjaar 1997-1998, 25688, nr. 3, blz. 5 waarin onder andere is vermeld: 'Daarnaast zal bij de concrete uitwerking van de nieuwe financieringsfaciliteit van het Ministerie van Economische Zaken worden gezien hoe dit fiscaal optimaal kan worden vormgegeven en begeleid, dit laatste bijvoorbeeld door het bieden van (fiscale) zekerheid.'

Berenschot

Discussiepunten bij de totstandkoming van een winstvaststellingsovereenkomst ter zake van een film-CV betreffen:

- de vraag of de commanditaire vennoten als ondernemer respectievelijk winstgenieter kunnen worden aangemerkt (die recht heeft op de onderhavige fiscale faciliteiten) dan wel als belegger (die geen recht heeft op de onderhavige fiscale faciliteiten), waaronder begrepen de vraag of de film voor rekening en risico van de CV wordt geproduceerd en geëxploiteerd
- de (on)gebruikelijkheid van vooruitbetalingen van voortbrengingskosten van een nog niet vervaardigde film
- stakingswinst versus jaarwinst
- toepassing van de kwijtscheldingsvrijstelling ter zake van de vrijval van verplichtingen jegens de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, het Rotterdams Fonds voor de Film en Audiovisuele Media of de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen
- de uitleg van de nationale bestedingseis.

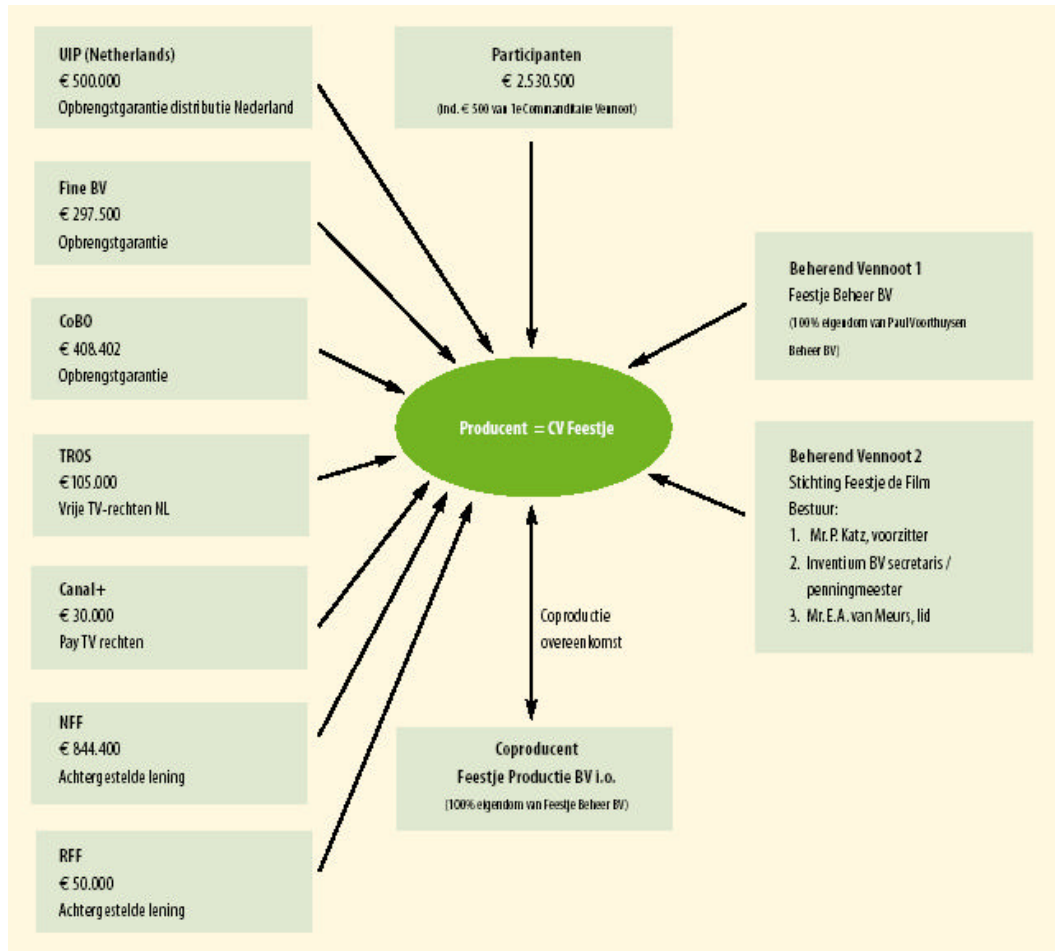
Zoals ook opgenomen in de winstvaststellingsovereenkomst, wordt de fiscale winst over een jaar jaarlijks door de Belastingdienst voor alle vennoten bindend vastgesteld. Deze vaststelling geschiedt in de vorm van een jaaropgave. Gemelde uitvoering vindt gecentraliseerd plaats door de Belastingdienst/Utrecht-Gooi/kantoor Hilversum (sinds 1 januari 2003 geldende tenaamstelling), met uitzondering van de individuele aanslagregeling.

Als gevolg van de hiervoor genoemde wijzigingen in de regelgeving is de praktische werkwijze rond het structureren van een film-CV sinds 16 juli 2002 gewijzigd. Tot de invoering van de Regeling aanwijzing filminvesteringen 2002 was de hiervoor beschreven verklaring van Senter onbeperkt geldig. Sinds de invoering van de Regeling aanwijzing filminvesteringen 2002 moet binnen vijf maanden nadat de door Senter afgegeven verklaringen die nodig zijn om willekeurig te kunnen afschrijven en gebruik te kunnen maken van de filminvesteringsaftrek zijn afgegeven, een winstvaststellingsovereenkomst aan Senter worden overgelegd. Als dit niet gebeurt, vervalt de eerder door Senter afgegeven verklaring. De achtergrond van deze beperkte geldigheidsduur is gelegen in de wens ook andere filmproducenten een kans te geven.

In verband met het maximale budgettaire beslag dat de filminvesteringsaftrek mag hebben, wordt in de praktijk - 'om de boot niet te missen' - eerst de bedoelde verklaring bij Senter aangevraagd. Pas als deze (voorlopig) is verleend, wordt de (financierings)structuur voorbereid en uitgewerkt en worden acteurs, facilitaire bedrijven, e.d. gezocht en gecontracteerd. Om de complexiteit van een film-CV-structuur te illustreren, staat hierna een structuurschema, volgens welk schema film-CV's waarbij Fine is betrokken, worden gestructureerd, ontleend aan de prospectus van de film-CV Feestje.

Berenschot

Figuur 4.1: Structuurschema CV-Feestje.



Bron: Prospectus CV-Feestje, uitgave van Feestje Beheer BV en Stichting Feestje de Film (plaatsing van 506 participaties).

In de door ons gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat het structureren van een film-CV, waarmee in de praktijk wordt aangevangen nadat de hiervoor beschreven verklaring van Senter is verkregen, ten minste twee tot drie maanden in beslag neemt. Vervolgens wordt de Belastingdienst verzocht een winstvaststellingsovereenkomst aan te gaan. Volgens berekeningen van de Belastingdienst is met de totstandkoming van een winstvaststellingsovereenkomst, gerekend vanaf het moment van binnenkomst van het verzoek tot het tijdstip van ondertekening van de overeenkomst, gemiddeld vier tot zes weken gemoeid. Met name in het jaar 2003 komen verzoeken tot het sluiten van een winstvaststellingsovereenkomst echter drie weken tot twee dagen vóór het vervallen van de geldigheidsduur van de (voorlopig) door Senter afgegeven binnen bij de Belastingdienst.

Berenschot

Indien de winstvaststellingsovereenkomst niet tijdig totstandkomt, kan opnieuw een verklaring bij Senter te worden aangevraagd met het risico dat Senter constateert dat er (voorlopig) geen budgettaire ruimte is, omdat het budget aan een eerder wachtende is toegedeeld. Het gevolg hiervan is dat partijen grote druk uitoefenen op de Belastingdienst om nog voor het verstrijken van bedoelde termijn een overeenkomst te sluiten.

4.4 BUDGETBESLAG

Hoewel de flankerende fiscale maatregelen formeel met ingang van 1 januari 1998 zijn ingevoerd, hebben deze vanwege de laattijdige bekendmaking, veroorzaakt door het feit dat de toestemming van de Europese Commissie voor de fiscale maatregelen pas op 25 november 1998 werd verkregen, vanaf 1 januari 1999 effect gesorteerd. Voor de bepaling van het budgettaire belang van de maatregelen is daarom gekeken naar de periode 1999 - 2003.

De kosten van de onderhavige flankerende fiscale maatregelen worden enerzijds bepaald door mindere belastingopbrengsten (belastingderving) en anderzijds de kosten van uitvoering van de maatregelen.

De uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedragen volgens opgave van het Ministerie van Financiën, over de periode 1999 - 2003, in totaal circa €500.000.

De kosten van de uitvoering door Senter bedroegen in de periode 1999 - 2001 in totaal ongeveer €200.000 (1999: €83.000, 2000: €65.000, 2001: €52.000). Voor 2002 waren de uitvoeringskosten €128.900. De kosten waren in 2002 relatief hoog doordat de interpretatie van de regeling, het opstellen van geschikte toetsingscriteria, en de beoordelingen van aanvragen meer personele inspanningen vereisten dan was voorzien. Als gevolg van onduidelijkheid over de aanwending van het FIA-budget is er veel extra overleg geweest met het Ministerie van EZ. Ook is er zeer frequent overleg geweest met het filmteam van de Belastingdienst.⁵¹

Uit het bovenstaande blijkt dat de totale uitvoeringskosten van de maatregelen circa €829.000 bedroegen.

De hoogte van de daadwerkelijke belastingderving zou kunnen worden bepaald aan de hand van de verstrekte jaaropgaven. Daar deze gegevens op korte termijn niet beschikbaar zijn, heeft het Ministerie van Financiën gekozen voor een macrobenadering, waarbij de totale belastingderving die voortkomt uit de in een bepaald jaar gesloten vaststellingsovereenkomsten⁵² is berekend.

⁵¹ Senter, *De WA film in 2001 jaarrapportage. 1 januari tot en met 31 december 2001*. 8 februari 2002.

Senter, *De WA en de Regeling Aanwijzing Filminvesteringen. 1 januari tot en met 31 december 2002*. 17 maart 2003.

⁵² Eventuele addenda op winstvaststellingsovereenkomsten zijn eveneens in aanmerking genomen.

Berenschot

Als gevolg hiervan kan deze methode per jaar andere uitkomsten opleveren dan de bij de tussentijdse evaluatie gehanteerde methode. Bezien over een langere periode geven beide methoden wel dezelfde uitkomsten, ervan uitgaande dat geplande investeringen ook tot hetzelfde bedrag worden geïnvesteerd.

Verder moet hierbij worden opgemerkt dat niet alle film-CV's waarvoor een winstvaststellingsovereenkomst is gesloten ook daadwerkelijk totstandkomen, de film niet in alle gevallen in productie wordt genomen en de film-CV niet in alle gevallen een film voortbrengt. Hiermee is bij de berekening van het Ministerie van Financiën voor de laatste jaren geen rekening gehouden, zodat voor deze jaren sprake kan zijn van een zekere *overschatting*. Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Voor de periode tot 16 juli 2002 is een gemiddelde investeringsaftrek van 27% van de productiekosten in aanmerking genomen. Van desinvesteringsbijtelling is verondersteld dat deze onder de stakingsvrijstelling valt.
- Voor de periode vanaf 16 juli 2002 is uitgegaan van een investeringsaftrek van 47% van het laagste van het CV-kapitaal en de productiekosten. Van filmdesinvesteringsbijtelling is aangenomen dat deze zich niet voordoet.
- Verliezen uit de film-CV zijn verrekenbaar met positief belastbaar inkomen tegen een gemiddeld inkomstenbelastingtarief van 55% voor de jaren 1999 en 2000 en van 50% voor de jaren 2001-2003.
- Daar informatie ontbreekt over de (gemiddelde) baten van de film-CV's is aangenomen dat deze 30% van de totale kosten van de film-CV bedragen en dat 5%⁵³ hiervan is toe te rekenen aan stakingswinst.

Op basis van voormelde aannames kan de belastingderving over de periode 1999-2003 worden berekend op circa €170 miljoen (per augustus 2003, zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: Geschatte belastingderving.

JAAR	GESCHATTE BELASTINGDERVING (IN MILJOENEN EURO'S)
1999	63,6
2000	75,3
2001	17,1
2002 tot 16/7	5,2
2002 vanaf 16/7	3,5
2003 (t/m augustus)	6,1
Totaal	170,7

Bron: Ministerie van Financiën.

⁵³ Dit percentage is gebaseerd op praktijkervaringen bij de staking van enkele film-CV's.

Berenschot

Bij hiervoor staand overzicht merken we op dat in de jaren 1999, 2000 en 2001 werd uitgegaan van een geraamde belastingderving (WA) van €2,26 miljoen per jaar. In werkelijkheid lag de belastingderving veel hoger. Voor de latere jaren 2002 en 2003 was een maximum (FIA) gesteld van respectievelijk €20,5 miljoen en €23 miljoen. Voor deze jaren ligt de belastingderving aanmerkelijk lager.

Inverdieneffecten

Vanuit de sector is geopperd dat de fiscale maatregelen behalve een beslag op het budget ook opbrengsten voor de schatkist hebben opgeleverd. Hierbij wordt gesproken van zogenaamde 'inverdieneffecten'. De filmsector heeft in een berekening aangegeven dat de inverdieneffecten zelfs groter zijn dan het budgetbeslag. Deze inschatting lijkt ons niet juist. Immers, bij de berekening van de inverdieneffecten moet niet alleen gekeken worden naar de effecten *op zich*, maar ook naar wat de effecten zijn van een stimulans voor de filmsector *vergeleken met een mogelijke stimulans aan andere sectoren*. Dat laatste effect is zeer lastig te kwantificeren. Bovendien zal volgens het Ministerie van Financiën dan ook rekening gehouden moeten worden met uitverdieneffecten. De berekening van deze effecten valt buiten het beslag van dit onderzoek. Hier volstaan we met de constatering dat de inverdieneffecten niet verwaarloosbaar zijn, maar wel (veel) kleiner dan het budgetbeslag.

4.5 INTERFERENTIE MET BUITENLANDSE REGELINGEN

Uit de door ons gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat in een aantal gevallen naast de Nederlandse fiscale stimuleringsmaatregelen gebruik is gemaakt van buitenlandse (fiscale) stimuleringsmaatregelen. Genoemd zijn met name regelingen in Luxemburg, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Canada. Wij beschikken niet over kwantitatieve gegevens waaruit is af te leiden hoeveel films tot stand zijn gekomen waarbij gebruik is gemaakt van zowel Nederlandse als buitenlandse regelingen of om welk bedrag het hier zou gaan. Wel komt uit de interviews naar voren dat het gebruik van buitenlandse regelingen is bemoeilijkt nadat in Nederland de nationale bestedingseis van 50% is ingevoerd.

Berenschot

4.6 MENINGEN EN ERVARINGEN

In diverse gesprekken met actoren uit de filmsector, de financiële wereld en departementen (zie bijlage 1) zijn tal van meningen en ervaringen naar voren gekomen. Hierna geven we een puntsgewijs overzicht.

Positieve ervaringen

- Door de fiscale maatregelen is de bereidheid van distributeurs om te investeren in Nederlandse films aanmerkelijk vergroot en is de in Nederland aanwezige kennis van het produceren en met name de marketing van een film toegenomen.
- Als gevolg van de onzekerheid omtrent het voortbestaan en de inhoud van de fiscale stimuleringsmaatregelen kwamen volgens partijen uit de filmwereld en fiscalisten winstvaststellingsovereenkomsten sneller tot stand tegen een dreigend einde of een dreigende wijziging van de maatregelen.
- Partijen uit de filmsector en financiële wereld hebben aangegeven dat de strenge toepassing van uitvoeringsregels ertoe heeft geleid dat de filmmarkt zichzelf corrigeerde. Er kwamen meer solide projecten, fiscaal sterkere CV-structuren en minder wildgroei aan film-CV's voor discutabele projecten.

Negatieve ervaringen

- Zowel producenten en hun adviseurs als de Belastingdienst ervaren de tijdsdruk, veroorzaakt door de beperking in de geldigheid van de sinds 16 juli 2002 geldende door Senter afgegeven verklaringen, als bezwaarlijk.
- Als Senter zo veel verklaringen heeft afgegeven dat het budget schijnbaar op is, moeten nieuwe aanvragers wachten tot een eerder afgegeven verklaring – na vijf maanden – expireert, hoewel de afgifte van de verklaring nog niets zegt over het uiteindelijke budgettaire beslag. Deze vijfmaandencyclus werkt ook door in het vervolgtraject en uiteindelijk in de totstandkoming van de films.
- In de ogen van producenten en hun adviseurs is binnen de Belastingdienst te weinig mankracht beschikbaar om de maatregelen snel en doeltreffend te kunnen uitvoeren, waaronder het sluiten van winstvaststellingsovereenkomsten, het uitvoeren van boekenonderzoeken en het afgeven van jaaropgaven.
- Volgens de Belastingdienst is niet zozeer tijd gemoeid met het afgeven van winstverklaringen, als wel met het uitvoeren van boekenonderzoeken als daartoe aanleiding bestaat.

Berenschot

- Zowel voor producenten en hun adviseurs als voor de Belastingdienst is sprake geweest van een leerproces als het gaat om de fiscale duiding van een film-CV - zo is een film een heel andersoortig product dan bijvoorbeeld een schip -, welk proces - mede door alle wijzigingen in de maatregelen - nog niet lijkt te zijn afgerond. Dit heeft naar het oordeel van de sector een negatief effect op de structurering- en beheerskosten.
- Omtrent de inhoud en het voortbestaan van de fiscale maatregelen heeft vanaf ultimo 2000 tot medio 2002 onzekerheid bestaan, waardoor deze in die periode naar het oordeel van film- en financiële partijen moeilijker konden worden toegepast. Dit werd vooral veroorzaakt door de terughoudendheid van banken en vermogensbeheerders om in een onzeker fiscaal regime particuliere investeerders 'warm' te maken voor deelname aan een film-CV.
- Een groot aantal partijen uit de filmsector heeft onvrede geuit over de wijze waarop de betrokken departementen zijn omgegaan met de kritiek van de sector op de systematiek van de fiscale regelingen. Knelpunten die de sector ondervond, zijn naar de mening van veel partijen uit de filmsector niet snel genoeg onderkend en hebben niet of nauwelijks geleid tot adequate aanpassingen in (de uitvoering van) het beleid.
- Met name de laatste tijd ervaren producenten en hun adviseurs een groot wantrouwen van de zijde van de Belastingdienst ten aanzien van de juistheid van verstrekte informatie.
- Tegen een weigering van de belastinginspecteur om een winstvaststellingsovereenkomst met de door belastingplichtige voorgestane inhoud te sluiten, staat geen beroep open bij de rechter. De praktijk wijst uit dat geen particulier durfkapitaal kan worden aangetrokken zonder winstvaststellingsovereenkomst.
- De groep van potentiële particuliere beleggers in een film-CV wordt steeds kleiner. Afgezien van de verslechterde economische situatie worden als oorzaken hiervoor genoemd de grens van drie participaties tegelijkertijd (meerdere ondernemingen/één onderneming), de grens van € 25.000 per kalenderjaar (FIA), het verslechterde imago van de film-CV na in de pers breed uitgemeten fiasco's (veelal toe te schrijven aan mismanagement en onervarenheid). Verder is het product 'film-CV' voor (fiscale) leken nauwelijks te doorgronden en hebben velen hulp nodig bij het invullen van hun aangifte inkomstenbelasting. Particuliere beleggers lijken meer geïnteresseerd in de 'after-sales' activiteiten rondom een participatie dan in het 'gegarandeerde' rendement.

Berenschot

Uit gesprekken met diverse vermogensbeheerders hebben we kunnen afleiden dat private investeerders het 'leuk' vinden dat hun naam verbonden is aan een bioscoopfilm. Hierdoor worden zij bijvoorbeeld uitgenodigd voor de filmpremière en andere promotionele activiteiten rondom een film (de 'fun-factor').

- De CV-vorm wordt gezien als een lastig te hanteren financieringsinstrument. Het vereist de nodige kennis en ervaring om alle partijen op hetzelfde moment bij elkaar te brengen.
- Het maken van commercieel succesvolle films wordt volgens partijen uit de filmsector met name sinds 16 juli 2002 in feite niet gestimuleerd door de werking van de filmdeinvesteringbijstelling. Volgens het Ministerie van Financiën is dit niet juist. Immers, zolang de opbrengsten van de film minder dan 60% van het investeringsbedrag belopen, behoeft in het geheel geen filmdeinvesteringbijstelling in aanmerking te worden genomen. Indien de opbrengsten echter hoger zijn, is ervan uitgegaan dat de particuliere investeerder hierin daadwerkelijk meedeelt en wordt de eerder aan hem verstrekte investeringsaftrek deels teruggenomen. Dit veronderstelt uiteraard wel dat de particuliere investeerder deelt in deze opbrengsten, en dat niet alles ten goede komt aan andere (markt)partijen die in het recouplementschema zijn opgenomen, waaronder Fine BV, de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen en de Stichting Nederlands Fonds voor de Film. Volgens informatie van het Ministerie van Financiën is de filmdeinvesteringbijstelling tot op heden nog niet toegepast.

4.7 ERVARINGSCIJFERS MET BETREKKING TOT FILM-CV'S

Fine heeft in samenwerking met de Stichting Nederlands Fonds voor de Film en de Nederlandse Federatie voor Cinematografie cijfers verzameld die betrekking hebben op film-CV's.⁵⁴ Op basis van deze informatie van Fine geven we achtereenvolgens een beeld van het aantal film-CV's, productiebudgetten, CV-financiering en oprichtings- en beheerskosten.

Aantal film-CV's

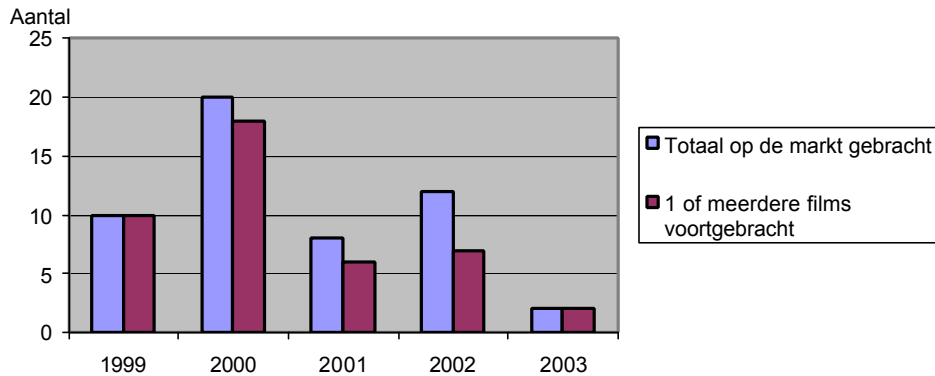
Figuur 4.2 laat zien dat het aantal CV's aanvankelijk toenam, maar inmiddels ook weer is afgenomen. De sterke wisselingen kunnen onder meer worden verklaard door de voortdurende wijzigingen in de fiscale regeling, wat zorgde voor onzekerheid op de CV-markt.

⁵⁴ Bron: prospectussen film-CV's, financiers en filmfondsen. Met medewerking van de Federatie Filmbelangen en de NVS zijn de CV- en filmgegevens schriftelijk geverifieerd bij betrokken partijen (producenten, fondsen, arrangeurs en behorend vennoten film-CV's). Marktgegevens zijn afkomstig van de NFC en/of geverifieerd door de NFC.

Berenschot

Daarnaast hebben de negatieve publiciteit rond film-CV's en de economische recessie ertoe geleid dat het door particulieren in een film-CV geïnvesteerde kapitaal steeds verder is gedaald.

Figuur 4.2: Aantal film-CV's op de markt gebracht en aantal film-CV's dat één of meer CV-films heeft voortgebracht, 1999 – 2003.

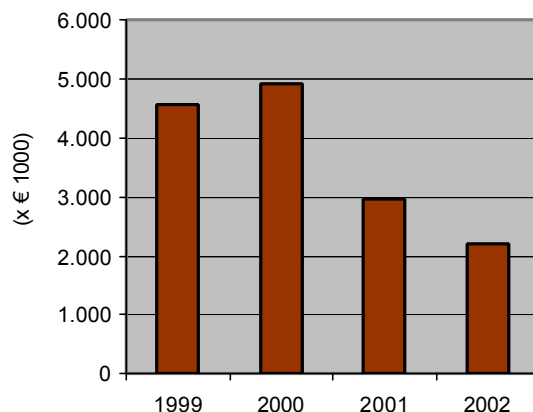


Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003.

Productiebudgetten

Het gemiddelde productiebudget liet aanvankelijk een stijging zien (hoogtepunt in 2000 met een gemiddeld productiebudget van €5 miljoen), maar is daarna gedaald tot circa €2 miljoen in 2002. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de situatie vóór 1999, maar duidelijk minder dan in de tussenliggende jaren (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3: Gemiddeld productiebudget van CV-films, 1999 - 2003.



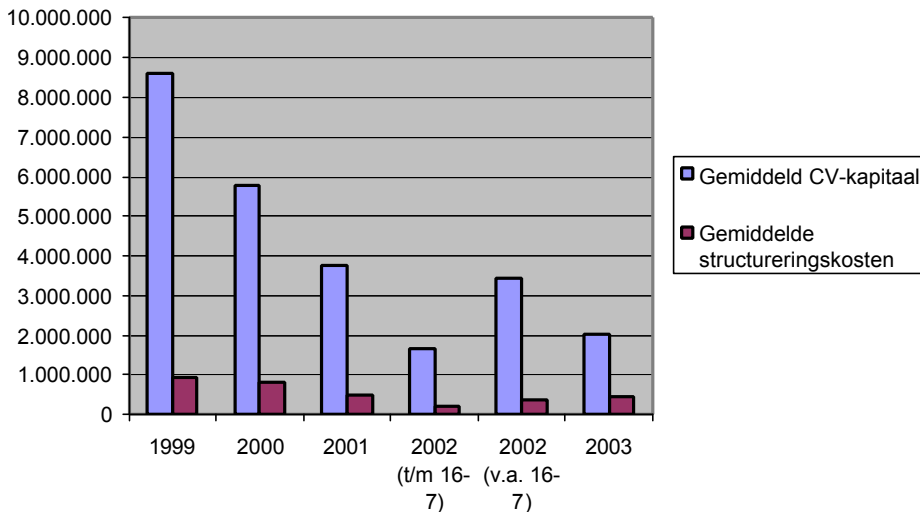
Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003.

Berenschot

Commanditair kapitaal en oprichtings- en beheerskosten

In de praktijk blijkt het beoogde commanditair kapitaal in een film-CV, zoals aangegeven bij Senter, in de regel hoger te liggen dan het uiteindelijke geplaatste commanditaire kapitaal. Figuur 4.4 geeft een beeld van de hoogte van het gemiddelde geplaatste kapitaal op basis van informatie uit winstvaststellingsovereenkomsten. Uit de figuur blijkt dat het geplaatste CV-kapitaal in de loop der jaren is afgenomen.⁵⁵ Verder zien we dat de gemiddelde structureringskosten aanvankelijk zijn gedaald en later weer toegenomen.

Figuur 4.4: Gemiddeld CV-kapitaal en gemiddelde structureringskosten.



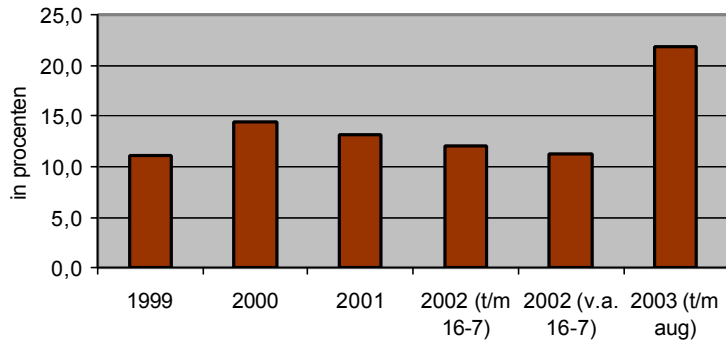
Bron: Ministerie van Financiën.

In figuur 4.5 geven we op basis van informatie uit winstvaststellingsovereenkomsten een beeld van de gemiddelde oprichtings- en beheerskosten, uitgedrukt als percentage van het geplaatste kapitaal. Hierin zien we dat de kosten in de jaren 1999 - 2002 variëren tussen 11 en 15%, met een piek in 2003 (22%). Over de exacte samenstelling van de *post* oprichtings- en beheerskosten zijn geen nadere gegevens ontvangen.

⁵⁵ Hierbij merken we op dat vooral in de beginjaren (1999 en 2000) vaak meerdere films waren ondergebracht in een film-CV.

Berenschot

Figuur 4.5: Oprichtings- en beheerskosten als percentage van het geplaatste kapitaal, 1999 – 2003.

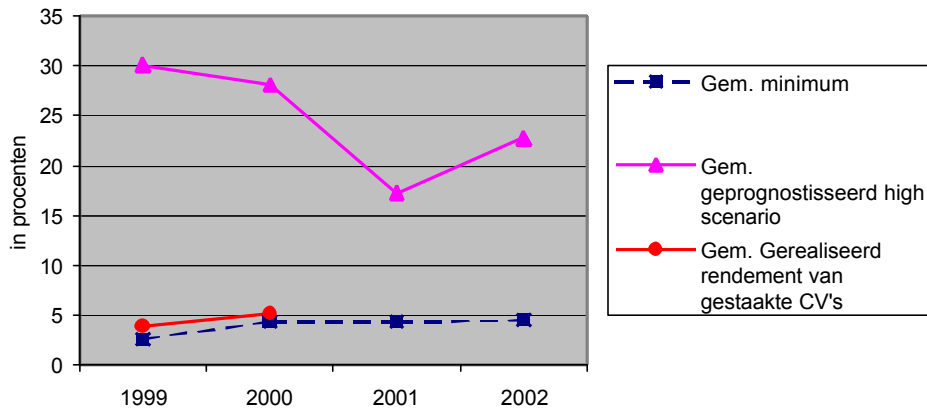


Bron: Ministerie van Financiën.

Rendementen film-CV

De looptijd van film-CV's blijkt rond de twee jaar te liggen en het gemiddeld gerealiseerde rendement voor de private investeerders ligt ongeveer één procentpunt boven het gemiddelde minimumrendement uit de prospectussen (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6: Gemiddeld minimum-, maximum- en gerealiseerd rendement, 1999 – 2002.



Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003.

4.8 CONCLUSIES

Doeltreffendheid

Uit paragraaf 4.1 kan worden afgeleid dat het doel van de onderhavige fiscale maatregelen was het genereren van productievolume door het aantrekken van durfkapitaal respectievelijk het bevorderen van de filminfrastructuur, dit ter flankering van de EZ-faciliteit (de Stichting Investeringsfaciliteit voor de film en Fine BV). Dit doel is naar ons oordeel bereikt. Het productievolume is gestegen met €210 miljoen, waartegenover een belastingderving heeft gestaan die ongeveer €170 miljoen bedroeg.

In de jaren 1999 en 2000 is, zoals de in paragraaf 4.7 opgenomen cijfermatige gegevens illustreren, daadwerkelijk productievolume gegenereerd en vertoonde het geplaatste commanditaire kapitaal een stijgende lijn. De film-CV maakte een ware hausse door. Vanaf 2001 daalt zowel het productievolume als het geplaatste commanditaire kapitaal, maar gaat het nog steeds om substantiële bijdragen. Volgens geïnterviewden valt dit deels toe te schrijven aan een voortdurende onzekerheid omtrent het voortbestaan en de inhoud van de onderhavige fiscale maatregelen, hetgeen de in paragraaf 4.2 opgenomen historische ontwikkeling en de door ons geïnventariseerde ervaringen - opgenomen in paragraaf 4.6 - illustreren. Verder hebben volgens geïnterviewden de filminvesteringsaftrek enerzijds en de minimumrendementseisen die door de markt worden gesteld anderzijds, naast de negatieve publiciteit rond film-CV's en de economische recessie, ertoe geleid dat het door particulieren in een film-CV geïnvesteerde kapitaal steeds verder is gedaald. Deze verklaringen zijn plausibel, maar hebben wij niet cijfermatig kunnen toetsen. We kunnen zodoende niet aangeven welke van de hiervoor genoemde elementen in welke mate hieraan hebben bijgedragen.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de flankerende fiscale maatregelen is niet eenvoudig te meten. Er zou gekeken kunnen worden naar de kosten en de tijd die zijn gemoeid met de uitvoering van de maatregelen.

Er is een totale gedeerde belastingopbrengst van circa €170 miljoen berekend door het Ministerie van Financiën. Dit bedrag overtreft het oorspronkelijk geraamde bedrag (van €2,26 miljoen per jaar) in ruime mate.

Uit de hiervoor opgenomen cijfermatige gegevens blijkt dat de uitvoering van deze fiscale maatregelen daarnaast zowel aan de zijde van de Belastingdienst en Senter als aan de zijde van de filmproducent de nodige kosten met zich mee heeft gebracht. Voor de Belastingdienst en Senter bedroegen de uitvoeringskosten in totaal circa €829.000. Een belangrijk deel van de uitvoeringskosten is veroorzaakt door de wijzigingen in de fiscale maatregelen. Daarnaast is het structureren van een film-CV allesbehalve eenvoudig gebleken.

Berenschot

Hiermee zijn enkele tot vele maanden gemoeid, met name wanneer de maatregelen tussentijds wijzigen. Op basis van deze constatering lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat met name meer eenduidige en consistente maatregelen met minder kosten tot eenzelfde of zelfs een beter resultaat zouden hebben geleid.

Overigens kan op basis van de globale benadering van de belastingderving als gevolg van de flankerende fiscale maatregelen worden geconcludeerd dat deze voor de jaren 2002 en 2003 belangrijk lager zal zijn dan het oorspronkelijk hiervoor in de rijksbegroting opgenomen bedrag (€23 miljoen per jaar). Dit in tegenstelling tot de eerste drieënhalf jaar van de regeling waarin de ramingen (zeer) fors zijn overschreden.

Slotconclusie fiscale maatregelen

Zoals weergegeven in paragraaf 4.6 hebben we gedurende het onderzoek veel negatieve ervaringen met de fiscale regeling opgetekend. Een belangrijke reden voor de genoteerde negatieve ervaringen van de geïnterviewden is volgens ons dat niet gekozen is voor een duidelijk pakket fiscale maatregelen dat toegesneden is op de particuliere investeerder.⁵⁶ Daarentegen is gepoogd de particuliere investeerder in een 'ondernemersjasje' te wringen, hetgeen tot de nodige (zakelijke) meningsverschillen tussen filmproducenten en de fiscus heeft geleid. Daarbij komt dat in de beleving van veel filmproducenten door de overheid is toegezegd dat de particuliere investeerder in een film-CV 'qualitate qua' als ondernemer wordt aangemerkt en aldus zonder meer toegang heeft tot de hiervoor beschreven fiscale faciliteiten. De fiscale behandeling van dergelijke ondernemers/winstgenieters wijkt in beginsel echter niet af van die van andere reguliere ondernemers.

Gaandeweg is de fiscale behandeling van particuliere investeerders als gevolg van de belastingherziening drastisch gewijzigd, hetgeen zijn weerslag heeft gehad op de regeling.

⁵⁶ Opgemerkt moet echter worden dat enkele belangrijke partijen uit de filmsector in 1997 zelf als leden van de betreffende fiscale werkgroep betrokken waren bij het ontwerp van de fiscale regeling.

Berenschot

5. TELEFILM

5.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

In december 1997 gaf de toenmalige staatssecretaris van Cultuur het startschot voor het project telefilm. Met het telefilmproject werd beoogd het productievolume en de productiecontinuïteit bij de Nederlandse onafhankelijke film- en tv-producenten te bevorderen door middel van samenwerking met de publieke omroep. Hierdoor moesten ook de promotie en het imago van dramaproducties van eigen bodem bij het Nederlandse publiek worden verbeterd.⁵⁷

Onder een telefilm wordt verstaan oorspronkelijk Nederlands drama met een lengte van circa 90 minuten. De telefilm wordt gemaakt voor televisievertoning en moet aansluiten bij actuele thema's en ontwikkelingen. Een telefilm wordt gemaakt binnen een budget van ruim €778.000. Uitvoerder van het project is de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen (CoBO) dat hiervoor geoormerkt geld krijgt van het Ministerie van OCenW. Daarnaast betalen de publieke omroep en CoBO mee aan de productie van telefilms. Het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo) geeft een bijdrage voor de ontwikkeling van scenario's.

5.2 UITVOERING

Ontwikkeling van telefilms

Elk jaar kunnen scenarioschrijvers een voorstel (synopsis) indienen voor een telefilm. De Werkgroep Drama, bestaande uit de verschillende omroepen, maakt een eerste selectie van twaalf scenario's. De betreffende scenarioschrijvers krijgen financiering voor het uitwerken van hun scenario. Voor het vervaardigen van een eerste versie van het scenario is een bedrag van €19.059 beschikbaar. Het Stifo betaalt deze kosten voor de scenario-ontwikkeling.

Vervolgens worden deze twaalf uitgewerkte scenario's opnieuw besproken in de Werkgroep. Elke omroep geeft in de werkgroep aan naar welke scenario's de voorkeur uit gaat. Aanvankelijk werd een verdeling per net aangehouden (per jaar uitzending van twee telefilms op respectievelijk Nederland 1, 2 en 3). Gedurende de laatste jaren wordt deze verdeling niet meer nagestreefd.

Uit de twaalf scenario's worden door de Werkgroep Drama zes scenario's geselecteerd, die daadwerkelijk worden uitgewerkt en verfilmd. Deze scenario's krijgen een bijdrage voor de scenario-ontwikkeling van ruim €18.000 en voor de productie een bijdrage van €778.687.

⁵⁷ Kamerstukken II, 1996/1997, 25434, nr. 1

Berenschot

Gedurende de productie van de films hebben omroepen redelijk veel de mogelijkheid om het product inhoudelijk te sturen. Hierdoor kunnen zij vaak de inhoud van de film zodanig beïnvloeden, dat het eindresultaat past bij het profiel van de omroep en de zender.

De films moeten worden opgeleverd binnen een jaar na de toekenning van de realiseringsbijdrage. De telefilms worden uitgezonden bij de omroep die een financiële bijdrage heeft geleverd aan de film. Door het beperkte aantal van zes telefilms per jaar, wordt tussen de omroepen onderhandeld. Over het algemeen hebben meer omroepen belangstelling voor de telefilm dan in de praktijk mogelijk is. De verdeling over de zenders en de mate waarin omroepen in de voorgaande jaren een telefilm hebben kunnen produceren, worden in de discussie betrokken.

Vertoning van telefilms

Voor de uitzending van telefilms zijn in de afgelopen jaren tussen de omroepen geen afspraken gemaakt over vaste uitzenddagen of -tijdstippen. Wel is afgesproken dat de films worden vertoond in het voorjaar. De telefilms zijn herhaald in de zomermaanden.

Nadat een telefilm op televisie is vertoond, kan de producent de film verkopen (in het buitenland) of in de bioscoop laten vertonen. De opbrengsten worden verdeeld onder de betrokken partijen. Ook kan een telefilm voorafgaand aan de uitzending in de bioscopen worden vertoond, zoals gebeurde met 'Familie', die ruim 40.000 bezoekers trok.

In onderstaand overzicht is het aantal telefilms weergegeven, dat in de afgelopen televisieseizoenen is uitgezonden. Het gaat om vier telefilmprojecten:

- Eerste telefilmproject 1997/1998: films uitgezonden in voorjaar 2000.
- Tweede telefilmproject 1998/1999: films uitgezonden in voorjaar 2001.
- Derde telefilmproject 1999/2000: films uitgezonden in voorjaar 2002.
- Vierde telefilmproject 2001/2002: films uitgezonden in voorjaar 2003.

Berenschot

Tabel 5.1: Aantal uitgezonden telefilms naar omroep, seizoen 1999/2000 – 2002/2003.

	Seizoen 1999/2000	Seizoen 2000/2001	Seizoen 2001/2002	Seizoen 2002/2003
AVRO	1	½*	1	0
BNN	0	0	0	1
EO	2	3	0	0
Humanistisch Verbond	0	0	0	1
IKON	0	1	0	1
KRO	0	1	1	1
NCRV	1	½*	1	0
NPS	1	1	1	0
RVU	0	0	1	0
VARA	0	1	1	1
VPRO	1	1	0	1
Totaal telefilms	6	9	6	6

* Gezamenlijk project AVRO/NCRV.

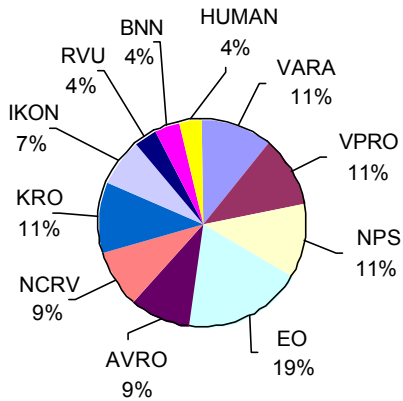
Bron: CoBO.

Uit tabel 5.1 blijkt dat jaarlijks zes telefilms zijn uitgezonden, met uitzondering van het televisieseizoen 2000/2001. In dat jaar zijn negen telefilms uitgezonden.

Bij het eerste telefilmproject waren zes omroepen betrokken (AVRO, EO, NCRV, NPS, VARA en VPRO). Later hebben ook andere omroepen telefilms laten ontwikkelen en uitzenden. Figuur 5.1 toont de verdeling van de 27 telefilms die in de periode 1999 - 2003 zijn uitgezonden.

Berenschot

Figuur 5.1 Verdeling uitgezonden telefilms naar omroepvereniging, 1999 - 2003.



Bron: CoBO.

Kosten van telefilms

De kosten van de telefilms bedroegen in de afgelopen jaren circa €5 miljoen per jaar, met uitzondering van het tweede telefilmproject, waarbij geen zes, maar negen telefilms werden gemaakt. Onderstaande tabel 5.2 toont de kosten die voor de telefilms zijn gemaakt.

Tabel 5.2 Kosten telefilms, seizoen 1999/2000 – 2002/2003.

Kosten	Seizoen 1999/2000	Seizoen 2000/2001	Seizoen 2001/2002	Seizoen 2002/2003
Scenariokosten (x €1.000)	311	474	289	328
Totale productiekosten telefilms (x €1.000)	4.622	7.008	4.661	4.672
Overige kosten (x €1.000)	134	221	124	42
Totale kosten (x €1.000)	5.068	7.703	5.074	5.043

De kosten zijn gemaakt in het jaar voorafgaand aan het seizoen waarin de telefilm wordt uitgezonden.

Bron: CoBO.

Kijkcijfers

De afdeling KLO Informatie & Advies van de publieke omroep heeft in de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de kijkcijfers van de telefilms. Deze cijfers zijn weergegeven in tabel 5.3.

Berenschot

Tabel 5.3 Kijkcijfers telefilms, seizoen 1999/2000 - 2002/2003.

	Seizoen 1999/2000	Seizoen 2000/2001	Seizoen 2001/2002	Seizoen 2002/2003
Gemiddelde kijkdichtheid	2,6%	2,1%	2,7%	2,4%
Gemiddeld aantal kijkers ⁵⁸	370.000	305.000	385.000	345.000
Gemiddeld waarderingcijfer	6,7	6,7	7,3	7,3

Bron: Publieke omroep, KLO Informatie & Advies.

De start van de uitzending van de telefilms vond over het algemeen plaats tussen 20.30 en 23.30 uur op verschillende dagen in het voorjaar. De gemiddelde kijkcijfers waren weliswaar niet hoog, maar wel verklaarbaar door het tamelijk 'serieuze' karakter van de telefilms en het moment van uitzending. Uit kijkcijfers van KLO blijkt dat er een duidelijk verband is tussen het moment van uitzending en de kijkcijfers (zie bijlage 3).

Bijna alle telefilms zijn herhaald op de late zaterdagavond in de maanden april tot en met augustus 2003. Vanwege het late uitzendtijdstip waren de kijkcijfers gemiddeld genomen aanmerkelijk lager (variërend van 29.000 tot 206.000). De herhalingscijfers zijn niet verwerkt in tabel 5.3, maar wel weergegeven in bijlage 3.

De gemiddelde waardering was redelijk goed en lag in de laatste twee seizoenen zelfs boven het gemiddelde van 7,1. De bekendheid van het 'merk' telefilm was gering. De telefilms worden bekeken door typisch 'publieke-omroeppubliek'.

Telescoopfilms

Na uitvoering van het eerste telefilmproject (vertoning van zes telefilms in seizoen 1999/2000) heeft de toenmalige staatssecretaris van OCenW besloten binnen het telefilmbudget iets voor speelfilm te willen doen.

Bij het tweede telefilmproject zijn drie zogenoemde 'telescoopfilms' (of: 'telebiosfilms') geproduceerd: Minoes (AVRO), Nynke (VPRO) en De Grot (VARA). Deze films worden - naast bijdragen van omroepen, het CoBO-fonds, het Ministerie van OCenW en het Nederlands Fonds voor de Film - voor minimaal 50% gefinancierd via de markt. De films zijn in eerste instantie bedoeld voor vertoning in de bioscoop.

Vervolgens is bij het vierde telefilmproject opnieuw besloten geld beschikbaar te stellen voor vier telescoopfilms: Pluk van de Petteflet (AVRO), Grimm (VARA), Phileine Zegt Sorry (BNN) en De Dominee (VARA). Bij vier van de zeven telescoopfilms was Fine betrokken als arrangeur voor de film-CV.⁵⁹

⁵⁸ Ter vergelijking: de speelfilm Baantjer trok circa 2,1 miljoen kijkers.

⁵⁹ Dit waren Minoes, De Grot, Grimm en Phileine Zegt Sorry.

5.3 MENINGEN EN ERVARINGEN

In diverse gesprekken met partijen uit de filmsector, CoBO, de publieke omroep, omroepen en Stifo zijn meningen en ervaringen naar voren gekomen. In onderstaand overzicht hebben we deze meningen en ervaringen puntsgewijs weergegeven.

Positieve ervaringen

- Zowel de afdelingen drama van de betrokken omroepen als de onafhankelijke filmproducenten ervaren het telefilmproject als positief. De samenwerking tussen drama-afdelingen van de omroepen en producenten is versterkt.
- Tijdens het maken van een telefilm hebben de betrokken omroep en producent veel overleg (soms zelfs twee keer per week), waarbij wordt gekeken hoe de telefilm een optimale kwaliteit kan bereiken. Het proces om te komen tot een telefilm geeft voor zowel omroep als producent veel energie.
- Eén keer is een telefilm voorafgaand aan de uitzending vertoond in acht bioscopen. De flexibiliteit van het telefilmplan maakt dit mogelijk. Het gaat om de film Familie van regisseur Willem van de Sande Bakhuyzen op basis van een scenario van Maria Goos. Deze telefilm won tijdens het Nederlands Film Festival 2001 in Utrecht niet alleen een Gouden Kalf voor het Beste TV-drama, maar ook de Prijs van de Nederlandse Filmkritiek.
- Het lijkt erop dat de telefilm een positief effect heeft gehad op het productievolume van de Nederlandse filmsector.
- De telefilms lijken 'gaten' te hebben gevuld in de periode dat het voor producenten niet mogelijk was speelfilms te produceren in een film-CV. Gedurende de onzekerheid rond de toekomst van het fiscale regime, konden producenten toch productie draaien. De telefilm heeft volgens partijen uit de filmwereld bijgedragen aan continuïteit voor producenten.
- Voor producenten is de financiering van een telefilm een 'verademing' in vergelijking tot de financiering van een film-CV. Via de telefilm wordt een film in één keer gefinancierd, waardoor de producent zijn energie kan steken in de productie en geen tijd kwijt is met het zoeken van financiers en het proberen te plannen van de productie.
- Sommige partijen roemen de 'openheid' van het project telefilm. Jonge veelbelovende filmmakers hebben 'eindelijk' de kans gekregen een film te produceren.

Berenschot

- De telefilm heeft lage administratieve lasten. De uitvoering is eenvoudig, de termijnen zijn goed.
- De opkomst van de telescoopfيلم wordt als positief ervaren. Hoewel de telescoopfيلم voor de omroepen weinig directe meerwaarde heeft, zien veel omroepen het toch als hun taak een bijdrage te leveren aan Nederlandse filmproducties. Dit geldt overigens ook voor financiële bijdragen van omroepen aan niet-telescoopfيلمs.

Negatieve ervaringen

- Volgens betrokkenen bestond in de afgelopen jaren elk jaar onzekerheid over de toekenning van telefilmgelden door het Ministerie van OCenW. Pas op het laatste moment werd door het departement aangegeven of het telefilmproject opnieuw op financiering kon rekenen. Dit terwijl de bijdrage van OCenW substantieel is (circa 50%). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit conform de opzet is. OCenW zou inderdaad jaarlijks (op basis van een plan van aanpak voor het telefilmproject) de bijdrage vaststellen. Onduidelijkheid over de financiering van projecten zorgde er soms voor dat de middelen pas laat werden toegezegd.
- Zowel de afdelingen drama van de omroepen als producenten zijn niet tevreden met het moment waarop de telefilms worden uitgezonden. Telefilms worden op wisselende dagen en tijdstippen uitgezonden, bovendien is de uitzending vaak laat op de avond. Dit is een belangrijke oorzaak van de matige kijkcijfers. Hoewel de wens bestaat om de telefilm op een vaste dag en tijd uit te zenden, is dit tegelijkertijd lastig. De reden hiervoor is de verschillende thematiek en doelgroep van de diverse telefilms. Deze constatering werd ook al gedaan tijdens de tussentijdse evaluatie van het pakket van stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse film. Toch is er sindsdien geen verbetering opgetreden.
- Van verschillende kanten is kritiek geuit op het gebrek aan promotie van telefilms door de publieke omroep. Telefilms zouden onvoldoende worden gepromoot. Dit heeft een negatief effect op de kijkcijfers.
- Sommige respondenten zijn kritisch over de kosten van de telefilm in verhouding tot de kijkcijfers. Hierbij is aangegeven dat de gelden voor film-drama ook kunnen worden besteed aan dramaseries, die veelal beter bekeken en goedkoper zijn.

Berenschot

- Sommige producenten ervaren het 'telefilmcircuit' als gesloten. Het is volgens hen niet eenvoudig om 'ertussen' te komen. Omroepen lijken de voorkeur te geven aan steeds dezelfde producenten die een bepaalde track record hebben. Anderen hebben aangegeven dat aantoonbaar veel jonge/nieuwe schrijvers, regisseurs en acteurs zijn ingezet.
- Volgens sommige omroepen geven filmproducenten de voorkeur aan een bioscooprelease. Vertoning op televisie wordt als minder belangrijk ervaren.
- Sommige partijen hebben genoemd dat de telefilm ander drama bij omroepen heeft 'verdrongen'. Uit een analyse van omroepcijfers hebben wij niet kunnen afleiden dat dit inderdaad het geval is. Hoewel we kunnen constateren dat 'vette' dramajaren worden afgewisseld door 'magere' dramajaren, is de totale zendtijd voor drama in de afgelopen tien jaar redelijk constant geweest (circa 300 uur per jaar).

5.4 CONCLUSIES

Doeltreffendheid

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat de telefilm de samenwerking tussen drama-afdelingen van de omroepen en filmproducenten heeft versterkt. In veel opzichten verloopt deze samenwerking voorspoedig. Wel moet worden geconstateerd dat de doelen van de telefilm niet altijd harmoniëren met de doelen van de publieke omroep (profilering, marktaandeel). Daarnaast kunnen we concluderen dat het productievolume en de productiecontinuïteit zijn toegenomen. Een belangrijk neveneffect is dat (nieuwe) scenarioschrijvers een kans hebben gekregen hun scenario verder uit te werken. Deze kans hadden zij zonder het project telefilm niet gekregen.

Onduidelijk is in welke mate de promotie en het imago van Nederlandse filmdramaproducties zijn verbeterd als gevolg van het telefilmproject. De matige kijkcijfers wekken de indruk dat het 'brede' publiek de weg naar de telefilm nog niet heeft gevonden. Dit lijkt in belangrijke mate veroorzaakt door het ontbreken van vaste uitzenddagen en -tijden voor de telefilms.

Berenschot

Doelmatigheid

Het telefilmproject is op onderdelen zeer effectief gebleken (verhoging productievolume, betere samenwerking tussen filmsector en omroepen). We kunnen opmerkingen plaatsen bij de doelmatigheid. De telefilms zijn in vergelijking met speelfilms niet duur, maar in vergelijking tot ander televisiedrama wel (circa €5 miljoen per jaar voor zes telefilms). De vraag hoe de doelmatigheid wordt beoordeeld, hangt onder meer af van of je de telefilm vooral vergelijkt met het eerste of met het tweede.

6. INTENDANT NEDERLANDS FONDS VOOR DE FILM

6.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Ter stimulering van de Nederlandse filmindustrie, en ter versterking van andere stimuleringsmaatregelen, heeft het Ministerie van OCenW in 1999 een speciale adviseur, met de titel van intendant, bij de Stichting Nederlands Fonds voor de Film (Filmfonds) aangesteld. De intendant is verantwoordelijk voor de selectie en begeleiding van Nederlandse speelfilmscenario's met commerciële potentie. Hiermee wordt bedoeld dat de exploitatie van een speelfilm in binnen- en/of buitenland een behoorlijk financieel rendement voor de risicodragende financiers en investeerders in het filmproject dient op te leveren. Anders gezegd, het uiteindelijke doel van de intendant is dat een groter publiek zich interesseert voor de Nederlandse film.

De intendant wordt voor één jaar benoemd en kan vervolgens eenmaal voor de periode van twee jaar worden herbenoemd. In 1999 is reeds afgesproken dat het bestuur van het Filmfonds nadere regels kan stellen inzake de taak en werkwijze van de intendant.

Voor de uitvoering van de taken, besloten in het intendantmodel, heeft de intendant een budget van circa € 908.000 per jaar toegezegd gekregen, gefinancierd door OCenW.⁶⁰

6.2 UITVOERING

Op 1 september 1999 is Richard Woolley als intendant bij het Filmfonds aangesteld. Per 1 juli 2000 heeft hij zijn functie neergelegd. Jean van de Velde is vervolgens aangesteld als zijn opvolger. Vanaf februari 2002 is Burny Bos naast Jean van de Velde als intendant bij het Filmfonds aangesteld. Jean van de Velde is op 1 juli 2003 gestopt als intendant.⁶¹ De intendant wordt ondersteund door een coördinator van het intendantbureau.

Het is voor producenten, auteurs en regisseurs op elk gewenst moment mogelijk om projecten in te dienen bij de intendant. Dit kan op twee manieren. In de eerste plaats is het mogelijk om nog voor de officiële aanvraagprocedure antwoord te krijgen op de vraag of de intendant iets ziet in een idee en of het aan de voorwaarden voldoet. Deze ideeën worden anoniem ingeleverd. Voordeel van deze optie is dat de potentiële aanvrager door middel van deze preselectie sneller weet waar hij aan toe is en minder moeite hoeft te doen. Ten tweede kan de ideeënfase worden overgeslagen door rechtstreeks een mini-treatment aan te leveren en enkele andere stukken zoals een motivatie en een schrijversovereenkomst.

⁶⁰ Van dit budget is ongeveer €100.000 gereserveerd voor uitvoeringskosten, de rest kan worden toegekend als ontwikkelingsbijdrage.

⁶¹ Jaarverslag Nederlands Fonds voor de Film 2002.

Berenschot

Met het indienen van het mini-treatment start officieel de aanvraagprocedure voor een financiële bijdrage bij het Filmfonds.

Afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt, zal de intendant het bestuur adviseren een bijdrage toe te kennen voor de ontwikkeling van een treatment of een eerste of tweede versie van het scenario. Wanneer een project de scenariofase bereikt, dient er een producent gevonden te worden. De intendant kan hierbij ondersteuning bieden.

Voor het aanvragen van een financiële bijdrage bij de intendant zijn voor iedere fase richtbedragen van toepassing:⁶²

Eerste versie treatment-ontwikkeling	€10.000
Eerste en tweede versie scenario-ontwikkeling	€25.000
Projectontwikkeling	€10.000

In totaal kan de ontwikkeling van de commerciële speelfilm tot een bedrag van maximaal €45.000 ondersteund worden. Voor iedere volgende stap in de ontwikkeling van de film dient een nieuwe aanvraag te worden ingediend. Het is dus niet mogelijk om de maximale bijdrage in één keer aan te vragen.

De intendant leest de laatste versie van het script en verdedigt het in de commissie. In de praktijk komt het voor dat de commissie die deze aanvraag beoordeelt, het advies van de intendant of het hoofd Speelfilm niet overneemt. De ervaring leert dat als de intendant erg enthousiast is over een project, de commissie hem volgt. Hierdoor hebben zich in de praktijk geen frontale botsingen voorgedaan tussen intendant en commissie. Bij projecten die zijn afgewezen, had de intendant veelal ook zijn twijfels.

Tot en met 2002 zijn bij de intendant in totaal 718 ideeën ingediend. Deze ideeën zijn alle beoordeeld door de intendant, waarna uiteindelijk 94 projecten een bijdrage hebben ontvangen. Dit heeft geleid tot 26 voorstellen die (tot en met 2002) bij de adviescommissie van het Filmfonds zijn ingediend voor realisering. Hier van zijn acht voorstellen goedgekeurd, waardoor zij een bijdrage van het Filmfonds hebben kunnen ontvangen.

Van deze acht films is een deel voorafgaand aan de productie herschreven of niet in productie gegaan. Er is nog nooit een film tijdens de productie stopgezet.

⁶² Deze bedragen gelden sinds mei 2003, daarvoor waren lagere bedragen van toepassing (respectievelijk €6.805, €22.690 en €9.075).

Berenschot

Successen van de intendant

Tot op heden hebben vijf films in de bioscopen gedraaid. Hiervan kunnen vier films succesvol worden genoemd (Minoes: 834.000 bezoekers; Ja Zuster Nee Zuster: 446.000 bezoekers; Volle Maan: 454.000 bezoekers; Liever Verliefd: 280.000 bezoekers). Eén film heeft een zeer laag aantal bezoekers getrokken (Moonlight: 800 bezoekers), maar is wel succesvol geweest op festivals.⁶³

6.3 MENINGEN EN ERVARINGEN

In gesprekken met de partijen uit de filmsector en het Filmfonds (zie bijlage 1) hebben we gesproken over het intendantmodel. Hieronder hebben we tal van meningen en ervaringen uit deze gesprekken puntsgewijs weergegeven.

Positieve ervaringen

- Het intendantmodel heeft veel ideeën en aanvragen opgeleverd. Vooral het persoonlijke contact en de snelle manier van werken worden door veel producenten positief bevonden.
- Naast het begeleiden en stimuleren van projecten heeft de intendant ook op aanvullende terreinen van zich doen spreken. In 2002 heeft de intendant van het Filmfonds in samenwerking met Fine het 'remake-project' gestart. Doel van dit project is het ontwikkelen van goede films met een commerciële potentie, gebaseerd op buitenlandse successen. Hierop werden offertes ingezonden. Een eenmalige speciale commissie heeft drie offertes positief beoordeeld voor een ontwikkelingsbijdrage, waaronder Liever Verliefd.
- Ook op het gebied van kennisoverdracht en kennisvergaring heeft de intendant zijn rol vervuld. Door het geven van masterclasses en workshops en door het verrichten van bescheiden onderzoek op relevante terreinen (digitale afwerkmogelijkheden in Nederland en absolute kijkcijfers van Nederlandse films) heeft de intendant bijgedragen aan het bevorderen van kennis binnen de sector.
- De mogelijkheid tot het anoniem indienen van een idee draagt bij aan het gevoel van producenten gelijk behandeld te worden in de procedure.
- Het intendantmodel is in sterke mate afhankelijk van de personen die het invullen. In de afgelopen tijd hebben de juiste personen de rol van intendant vervuld. Vooral de ervaring en het inlevingsvermogen worden als positief ervaren door veel producenten.

⁶³ Bron: NFC.

Berenschot

- De onafhankelijkheid van de intendant is belangrijk volgens producenten. Het is van belang dat een niet-gebonden deskundige advies verleent op basis van kennis en ervaring. Omdat dit niet direct gekoppeld is aan het verkrijgen van subsidies, kunnen producenten open en eerlijk met de intendant praten over de inhoud van een filmproject.
- Vanaf het prille begin richt de intendant zich op de commerciële aspecten van een film. Deze aandacht voor commercieel succes wordt gaandeweg het traject consequent vastgehouden.

Negatieve ervaringen

- Aanvankelijk verliep het contact tussen intendant en Fine niet optimaal, maar wel dat tussen Fine en het Filmfonds. Later is de relatie tussen Fine en de intendant verbeterd.
- Enkele producenten hebben aangegeven dat de intendantprojecten niet altijd aansluiten bij de prioriteiten van producenten.
- Enkele producenten hebben aangegeven dat de afstemming tussen de intendant en de adviescommissie van het Filmfonds kan worden verbeterd. Voor producenten is niet altijd duidelijk hoe de intendant en de adviescommissie zich tot elkaar verhouden. Uit gesprekken is echter gebleken dat deze scheiding van taken steeds beter naar de buitenwereld is geëxpliciteerd.
- Volgens enkelen lijkt de persoonlijke voorkeur van de intendant sterk bepalend voor het in behandeling nemen van een aanvraag.

6.4 CONCLUSIES

Doeltreffendheid

Naar onze mening heeft de intendant doeltreffend geopereerd. De afgelopen vier jaar is een groot aantal projecten geïnitieerd en vakkundig begeleid. Een beperkt aantal van deze scenario's is uiteindelijk geproduceerd en succesvol vertoond in de Nederlandse bioscopen. Naar onze mening is daarmee voldaan aan de oorspronkelijke doelstelling van de intendant ('selectie en begeleiding van commercieel interessante scenario's').

Over het algemeen zijn de indieners van projecten positief over de rol die de intendant heeft gespeeld. De persoonlijke aandacht en het vertrouwen dat de aanvragers krijgen, zijn naar onze mening waardevolle aspecten van het intendant-model gebleken. Dat de aanvragers bij de beoordeling van hun idee afhankelijk zijn van de persoonlijke voorkeur van de intendant, is inherent aan het model.

Berenschot

Er is niet voor niets gekozen voor een ervaringsdeskundige die deels op basis van die ervaring moet kunnen aanvoelen of een scenario commercieel perspectief heeft of niet. Dit is naar onze mening dus ook de kracht van het model.

Het instrument van de intendant is paradoxaal. Het is een subsidieregeling die is bedoeld de marktwerking van de sector te vergroten. Toch zijn we van oordeel dat het instrument van de intendant in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de marktoriëntatie. Eén van de grootste tekortkomingen van de Nederlandse filmsector was het aanbod van scenario's die geschikt zijn voor een breed publiek. De intendant heeft ertoe bijgedragen dat deze tekortkoming werd verholpen en heeft daarmee bijgedragen aan een verdere ontwikkeling van de Nederlandse filmsector.

Doelmatigheid

Naar onze mening is het lastig uitspraken te doen over de doelmatigheid van het intendantmodel. De maatregel heeft per jaar €908.000 gekost, conform de begroting. Daarmee zijn tot en met 2002 in totaal 94 projecten bekostigd.

7. REGELING VOOR PUBLIEKSFILMS

7.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

De regeling voor publieksfilms is uitgewerkt in samenhang met de introductie van de Filminvesteringsaftrek (FIA), toen bleek dat door de aanscherping van het fiscale kader Nederlandse publieksfilms voor de Benelux-markt met een middelgroot budget onvoldoende basisfinanciering uit de markt zouden kunnen halen om daarvoor film-CV's te structureren, die beleggers een positief minimumrendement kunnen bieden. Aanvankelijk – bij de invoering van het pakket stimuleringsmaatregelen in 1998 – was een dekking van zo'n 30% van het productiebudget nog voldoende om film-CV's met een positief minimumrendement te kunnen structureren. Door de aanscherping van de fiscale regelgeving liep dit percentage basisdekking op tot ruim 50%. Zonder additionele financieringsbron zouden publieksfilms voor de Benelux-markt met een middelgroot budget niet zonder meer gebruik meer kunnen maken van de FIA.

Op grond van de regeling kunnen Nederlandse publieksfilms van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film (Filmfonds) 30% dekking van het budget krijgen, met een maximum van €900.000; in combinatie met in de Benelux al aanwezige financieringsmogelijkheden (opbrengstgaranties van distributeurs en Fine, presales aan omroepen en bijdragen van de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen) kunnen via de regeling alsnog film-CV's voor publieksfilms voor de Benelux-markt met een middelgroot budget gestructureerd worden met een positief minimumrendement. De nieuwe regeling heeft tot doel deze categorie films aantrekkelijk te houden voor beleggers. Beleggers zullen immers niet investeren in een film-CV die geen positief minimumrendement in het vooruitzicht stelt.

Via de regeling voor publieksfilms kan het Filmfonds een bijdrage voor de betreffende films verlenen van maximaal €900.000. Tot het van kracht worden van deze regeling bedroeg het maximum dat deze films konden krijgen van het Filmfonds €453.780. Deze subsidies kunnen niet worden gestapeld. De bijdrage van het Filmfonds mag niet hoger zijn dan 30% van de productiekosten. Door de verhoging van de bijdrage kan de belegger in een middelgrote filmproductie een redelijke financieringsbasis geboden worden.

Berenschot

Aan de toekenning van de extra bijdrage van het Filmfonds is een aantal voorwaarden verbonden:

1. Het productiebudget van de film ligt tussen de €1,4 miljoen en €4,5 miljoen.
2. De film moet publiekspotentie hebben. Dit moet blijken uit een bedrag dat wordt uitgetrokken voor promotie en marketing. Minimaal 5% van het productiebudget moet worden besteed aan promotie en marketing.
3. De film moet een Nederlandse film zijn, bestemd voor de Benelux-markt. Een film is een Nederlandse film als hij voldoende Nederlandse kenmerken heeft.
4. De film moet een commerciële toets voor de FIA doorstaan. Deze wordt uitgevoerd door Senter. De producent moet bij Senter aantonen dat er al een opbrengst van minimaal 25% van de kosten is. Dit kan via presales of afnamegaranties. Als vier maanden na toezegging van de bijdrage door het Filmfonds geen verklaring wordt afgegeven door Senter, wordt de bijdrage ingetrokken. Bij een aantal aanvragen wordt echter de bijdrage verlengd.

De regeling voor publieksfilms is bekendgemaakt door de staatssecretaris van OCenW in het najaar van 2001. De bedoeling was dat de aanvullende regeling per 1 januari 2002 zou worden uitgevoerd door het Filmfonds. Voor de regeling was in 2002 en 2003 €6,8 miljoen per jaar beschikbaar. Dit budget kwam bovenop het bestaande budget voor de fiscale maatregelen. Voor de regeling is, net als voor de FIA, goedkeuring aangevraagd bij de Europese Commissie. Dit heeft geruime tijd op zich laten wachten. Uiteindelijk is de definitieve versie van de regeling gepubliceerd in de Staatscourant op 2 juni 2003 (nr. 103, blz. 11).

7.2 UITVOERING

De regeling voor publieksfilms wordt uitgevoerd door het Filmfonds. Vanaf augustus 2002 konden (dus anderhalve maand na de goedkeuring van Brussel) de eerste officiële aanvragen voor de regeling worden ingediend.

In 2002 en 2003 is voor beide jaren €6,8 miljoen ter beschikking gesteld. Hiervan is een klein deel gebruikt voor de overhead en salarissen en de rest is voor de realisering en promotie en marketing van de films ter beschikking gesteld. Zowel voor de realisering als voor de promotie en marketing moeten aparte beschikkingen worden aangevraagd. Tabel 7.1 laat zien hoe het Filmfonds het door het ministerie ter beschikking gestelde bedrag verdeeld heeft in de begroting en wat er uiteindelijk toegezegd is. De bestede bedragen voor 2003 zijn toegekend. Twee van de zeven geselecteerde films zijn in productie (Feestje en Kees de Jongen), de andere vijf hopen dit jaar met een CV uit te komen.

Berenschot

Tabel 7.1: Begrote en bestede bedragen regeling voor publieksfilms (in euro's), 2002 en 2003.

	Begroting		Besteding	
	Realisering	Promotie en marketing	Realisering	Promotie en marketing
2002	6.321.500	336.250	3.102.068	0
2003	9.507.168 ⁶⁴	314.387	8.046.675	40.000

Bron: Filmfonds.

In tabel 7.2 staan de films die in 2002 en 2003 in aanmerking zijn gekomen voor een bijdrage.

Tabel 7.2: Toegewezen projectbijdragen voor realisering van publieksspeelfilms (in euro's), 2002 en 2003 (bron: Filmfonds).

	Titel	Fondsbijdrage	Productiekosten ⁶⁵	Aandeel fonds
2002	Amazones	674.343	2.223.892	30%
	Pluk van de Petteflet ⁶⁶ (telescoop)	578.570	6.201.657	9%
	Grimm (telescoop)	692.015	3.505.077	20%
	Phileine zegt sorry (telescoop)	578.570	2.740.822	21%
	De Dominee (telescoop)	578.570	3.678.252	16%
	<i>Totaal</i>	<i>3.102.068</i>	<i>18.349.700</i>	<i>17%</i>
2003	Feestje	825.000	2.975.000	28%
	Leef!	817.675	2.823.904	29%
	Het woeden der gehele wereld	900.000	3.185.000	28%
	Kees de Jongen	900.000	3.455.000	26%
	Lepel	704.000	2.234.295	32%
	De sportman van de eeuw	700.000	3.712.445	19%
	SI8n8	600.000		*
	Vet Hard!	900.000	3.900.000	23%
	Erik en het klein insectenboek	800.000	4.560.000	18%
	Girls only!	900.000	3.157.408	29%
	<i>Totaal 2003</i>	<i>8.046.675</i>	<i>31.871.956</i>	<i>27%</i>
	Totaal 2002/2003	11.148.743	50.221.656	22%

* Budget wordt nog aangepast. Aandeel Filmfonds wordt maximaal 30%.

⁶⁴ Dit bedrag bestaat uit €6.287.736 die voor 2003 begroot is en daarbij opgeteld €3.219.432 die doorgeschoven is vanuit 2002.

⁶⁵ Aangezien de films die in 2003 een bijdrage toegekend hebben gekregen nog niet gerealiseerd zijn, zijn de productiebudgetten opgenomen.

⁶⁶ Jeugdfilm.

Berenschot

Bij tabel 7.2 moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst. De film *Amazones* is tot op heden nog niet gerealiseerd. De fondsbijdragen voor 2003 zijn toegekend, maar de meeste films zijn nog niet gerealiseerd (behalve *Kees de Jongen* en *Feestje*, die zijn nagenoeg af zijn). Indien we ervan uitgaan dat uitsluitend de twee genoemde films nog gerealiseerd worden, komt het bestede budget voor 2003 uit op €1.725.000. Inmiddels heeft het fonds ten laste van nagenoeg het gereserveerde bedrag filmprojecten geselecteerd. Er is nog ongeveer €1,5 miljoen over, die het fonds in de rest van het jaar verwacht uit te geven.

7.3 MENINGEN EN ERVARINGEN

In gesprekken met partijen uit de filmsector en het Filmfonds zijn meningen en ervaringen over de regeling voor publieksfilms naar voren gekomen. Hierna geven we deze weer in een opsomming.

Positieve ervaringen

- Met de regeling zijn grotere films mogelijk.
- De regeling bevordert de aandacht voor publiekspotentie (en vergroot dus de kans op een groot publiek).
- De regeling intensiveert de samenwerking tussen het Filmfonds en de omroepen.
- Via het fonds wordt meer deskundigheid ingebracht over distributie en promotie.
- Het is positief dat de telescoopfilms aanspraak konden maken op een deel van het budget van de regeling.

Negatieve ervaringen

- Het duurde te lang voor er duidelijkheid was over de continuïteit van de CV-regeling door het uitblijven van goedkeuring door Brussel.
- Producenten geven aan dat het jammer is dat de regeling is gekoppeld aan de CV-constructie.
- Met overheidsgeld worden producenten gedwongen de fiscale regeling te gebruiken. In de ogen van veel partijen is dit merkwaardig.
- Door het aflopen van de CV-regeling wordt het Filmfonds met een bijkomend probleem geconfronteerd. Films die vanwege het aflopen van de CV-regeling geen aanspraak meer kunnen maken op de budgetten voor publieksfilms, gaan via andere wegen de financiering rond proberen te krijgen en willen daarbij tevens aanspraak maken op het reguliere budget van het Filmfonds. Dit budget beschikt daarvoor niet over voldoende middelen en deze middelen zijn daar eigenlijk niet voor bedoeld. Deze films horen onder de regeling voor publieksfilms thuis.

7.4 CONCLUSIES

Doeltreffendheid

Het is vanwege de korte looptijd van de regeling moeilijk een uitspraak te doen over de effectiviteit van de regeling. Zo is het bijvoorbeeld nog onduidelijk of de regeling tot effect heeft gehad dat producenten een betere opbrengst voor hun filmproduct hebben kunnen bedingen.

Doelmatigheid

Voor de regeling voor publieksfilms is een bedrag van € 13,6 miljoen beschikbaar. Vanwege de korte looptijd van de regeling is het moeilijk een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Wel is duidelijk dat de koppeling aan de CV-constructie problemen veroorzaakte bij de producenten.

Berenschot

8. PRESTATIES VAN DE NEDERLANDSE FILMSECTOR, 1999 - 2003

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de prestaties van de Nederlandse filmsector in de afgelopen jaren. Hierbij kijken we naar de mate waarin de maatregelen hebben bijgedragen aan de vergroting van het productievolume (door het aantrekken van durfkapitaal), versterking van de marktorientatie van de filmsector en de structuurversterking van de Nederlandse filmsector.

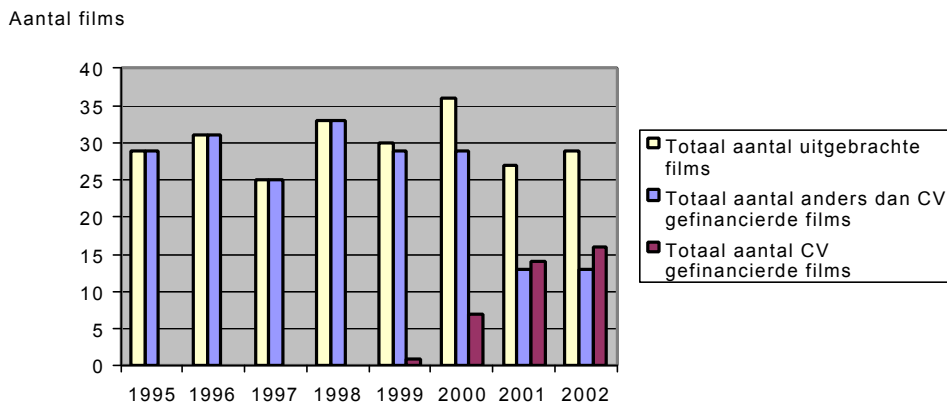
8.2 ONTWIKKELINGEN IN HET PRODUCTIEVOLUME

Aantal films

Wat het aantal films betreft, kunnen we constateren dat de afgelopen jaren een beperkte toename laten zien (zie figuur 8.1). Het totaal aantal uitgebrachte films is ten opzichte van 1995 ongeveer gelijk gebleven. We zien wel een piek in 2000, toen het aantal films boven de 35 uitsteeg.

Overigens gaat het in onderstaande figuur om het moment van filmvertoning in de bioscoop. Het teruglopende aantal CV-films in 2003 zal naar verwachting in de komende jaren een daling van het aantal uitgebrachte films laten zien.

Figuur 8.1: Aantal uitgebrachte Nederlandse films, 1995 – 2002.



Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

In vergelijking met andere Europese landen staat Nederland wat de productie van nationale films betreft in de middenmoot. In 2001 produceerde Nederland 27 films, maar dit is substantieel minder dan Frankrijk en Italië, die verreweg de meeste nationale films produceren (respectievelijk 204 en 103 films).

Berenschot

Het aantal geproduceerde nationale films is in de meeste landen van de Europese Unie de afgelopen tien jaar overigens gestegen.⁶⁷

Gebruik van de maatregelen

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat het aantal films dat in de afgelopen jaren tot stand is gekomen via een film-CV, aanvankelijk is toegenomen en later weer is afgenomen. In de eerste helft van 2003 zal deze trend zich voortzetten. In dit jaar zijn voornamelijk slechts enkele film-CV's op de markt gebracht. Daarnaast zal het aantal film-CV's in de tweede helft van dit jaar naar verwachting afnemen, omdat de voortbrengingskosten nog moeten worden gemaakt in 2003. Gezien de termijnen die het kost om CV's te structureren en de afhankelijkheid van een Sentercertificaat en een winstvaststellingsovereenkomst, is het aannemelijk dat later dit jaar nog weinig film-CV's zullen worden opgestart.

Productiebudgetten

In 1998 bedroeg het gemiddelde productiebudget van een Nederlandse film €1 miljoen. Bij de start van het stimuleringspakket heeft dit productiebudget een grote vlucht genomen, met een piek in 2000. Het gemiddeld productiebudget voor CV-films bedroeg toen circa €5 miljoen (zie ook hoofdstuk 4). Later is dit gemiddelde productiebudget weer afgenomen tot €2 miljoen in 2002 (voor CV-films). De daling van het productiebudget van CV-films kan worden verklaard door de aanscherping van de fiscale regelgeving. Volgens geïnterviewden hebben de filminvesteringsaftrek enerzijds en de minimumrendementseisen die door de markt worden gesteld anderzijds, naast de negatieve publiciteit rond film-CV's en de economische recessie, ertoe geleid dat het door particulieren in een film-CV geïnvesteerde kapitaal steeds verder is gedaald.

Tabel 8.1 geeft een beeld van de productiebudgetten van niet-CV-films, die in aanmerking zijn gekomen voor financiering door de Stichting Nederlands Fonds voor de Film. Hieruit kunnen we afleiden dat de productiebudgetten in 2002 ongeveer even hoog zijn als in 1998. In de tussenliggende periode zijn de productiebudgetten van niet-CV-films eerst gestegen (in 1999) en later weer gedaald (2000 en 2001).

⁶⁷ Audiovisual Observatory.

Berenschot

Tabel 8.1: Aantal films en productiebudgetten van niet-CV-films, 1998 – 2002.

	1998	1999	2000	2001	2002
Aantal films	17	12	29	29	9
Gemiddelde productiekosten (x 1000 euro)	1.391	1.987	922	700	1.394

Bron: Nederlands Fonds voor de Film.

In vergelijking tot andere landen is het gemiddelde productiebudget momenteel ongeveer gelijk aan dat van films uit Denemarken (€2 miljoen) en Italië (€2,4 miljoen). Het gemiddelde productiebudget ligt echter lager dan de gemiddelde budgetten in het Verenigd Koninkrijk (€9 miljoen) en Frankrijk (€4,4 miljoen).⁶⁸

Filmfinanciering

Tabel 8.2 toont een procentueel overzicht van de bijdragen die vanuit verschillende partijen aan Nederlandse CV-speelfilms worden verleend. Hieruit blijkt onder meer dat de investeringsbereidheid van distributeurs in de afgelopen jaren is toegenomen. De bijdragen van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film en de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen (CoBO) zijn afgenomen.

Tabel 8.2 Publieke bijdragen aan CV-films en bijdrage van distributeurs (x 1000 euro), 1999 – 2002.⁶⁹

	1999	2000	2001	2002
Aantal CV-films	17	31	10	8
Productiekosten	77.883	135.392	31.937	19.271
Nederlands Fonds voor de Film	3.435	5.050	1.921	1.593
CoBO	1.237	5.895	1.054	431
CoBO extra	2.292	2.563	1.203	2.053
Stifo	572	220	488	908
RFF	300	225	133	0
Publieke omroep	694	1.185	672	678
Distributeurs (min. garantie)	409	1.213	817	1.124

Bron: Raad voor Cultuur (2003) *Vooradvies van de Raad voor Cultuur 2005 - 2008. Sectoranalyse Film.*

⁶⁸ Bron: Fine BV, Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse films, augustus 2003.

⁶⁹ Het aantal films betreft het aantal films dat ook daadwerkelijk in productie is genomen. Het aantal films waaraan het Nederlands Fonds voor de Film heeft bijgedragen in 1999-2002 is 31. Het aantal films waaraan een omroep heeft bijgedragen in 1999-2002 is 35. Het CoBO-fonds heeft aan 36 films bijgedragen en het Stimuleringsfonds aan 10. In de bijdrage van het CoBO-fonds zijn ook de bijdragen opgenomen van OCenW en de NOS ten behoeve van de telescoop-films Minoes, De Grot en Nynke.

Berenschot

De mate waarin marktpartijen bereid zijn te investeren in films, geeft aan hoe groot het verwachte commercieel succes zal zijn. Uit gegevens van Fine blijkt dat de gemiddelde minimumgarantie van distributeurs voor CV-films in de afgelopen jaren is gestegen van gemiddeld €200.000 (in 1999) naar €380.000 in 2002. Een minimumgarantie is een risicodragende investering van een distributeur als voorschot op royalties.

Uit informatie van de filmsector blijkt dat gaandeweg meer subsidies en opbrengstgaranties nodig zijn om een film-CV met marktconforme rendementen te kunnen structureren. Tegerlijkertijd is de hoeveelheid commanditair kapitaal van particulieren in film-CV's gedaald.

Diversiteit filmaanbod

In de afgelopen jaren is een sterke stijging te zien in het aantal typisch Nederlandse films. Voorbeelden zijn Nynke, Minoes, Ja Zuster Nee Zuster en Oesters van Nam Kee. Verder is uit gesprekken met actoren uit de filmwereld naar voren gekomen dat de diversiteit van het filmaanbod is vergroot. Naast films voor een klein publiek is er ook steeds meer aandacht gekomen voor 'grote' publieksfilms in verschillende genres, met name de familiefilms, romantische komedies en de 'coming of age' films waren lang niet (in deze aantallen) gemaakt en bleken populair.

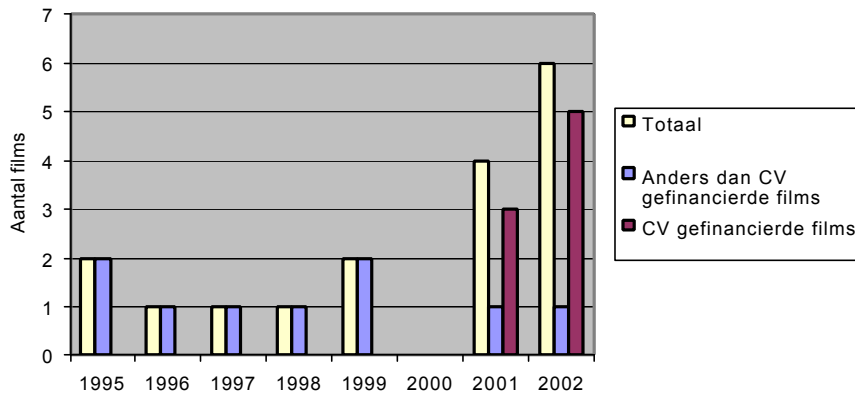
8.3 ONTWIKKELINGEN IN DE MARKTORIËNTATIE

Nederlandse films met meer dan vijftig kopieën

Het aantal kopieën dat van een film wordt uitgebracht (door de distributeur), zegt iets over de commerciële verwachting voor een film. Vlak voor de uitbreng van de film wordt het aantal kopieën definitief vastgesteld in de onderhandeling tussen de distributeur en bioscopen. Dit wordt mede gebaseerd op de commerciële beoordeling van de definitieve film. In figuur 8.2 is een overzicht gegeven van het aantal Nederlandse films dat is uitgebracht met meer dan vijftig kopieën.

Berenschot

Figuur 8.2: Nederlandse films met meer dan vijftig kopieën, 1995 – 2002.



N.B. In 2000 zijn volgens informatie van Fine BV geen Nederlandse films met meer dan vijftig kopieën uitgebracht.

Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

Bezoekersaantallen en recettes

Het aantal bioscoopbezoekers is in de afgelopen jaren sterk toegenomen, evenals de brutorecette. In 2002 is het aantal bezoekers opgelopen tot 24,1 miljoen, wat een brutorecette opleverde van €156,5 miljoen (zie tabel 8.3). Het aandeel van de Nederlandse film is in de afgelopen jaren eveneens sterk gestegen. In 2002 kon 10% van de brutorecette worden toegeschreven aan Nederlandse films. Dit in tegenstelling tot 1993, toen slechts 4,1% van de recette betrekking had op Nederlandse producties. Op het dieptepunt van de naoorlogse Nederlandse filmgeschiedenis (1994) bedroeg dit percentage 0,6%.

Tabel 8.3: Nederlandse films, recettes en bezoekers, 1993 – 2002.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nieuw uitgekomen films	205	237	239	254	224	223	242	263	242	252
Bezoekers (x miljoen)	15,9	16,0	17,2	16,8	18,9	20,1	18,6	21,6	23,8	24,1
Brutorecette (x miljoen euro)	85,4	85,4	89,7	91,6	105,5	116,5	104,7	128,5	148,5	156,5
Nieuwe Nederlandse films	28	22	30	37	25	33	30	34	28	29
% bezoek Nederlandse films	4,2	0,8	7,2	5,5	3,7	6,1	5,5	5,9	9,5	10,5
% brutorecette Nederlandse films	4,1	0,6	7,6	5,4	3,4	5,6	5,0	5,5	9,4	10,0
Totale recette Nederlandse film (x €1 miljoen)	3,50	0,51	6,82	4,95	3,59	6,52	5,24	7,07	13,96	15,65

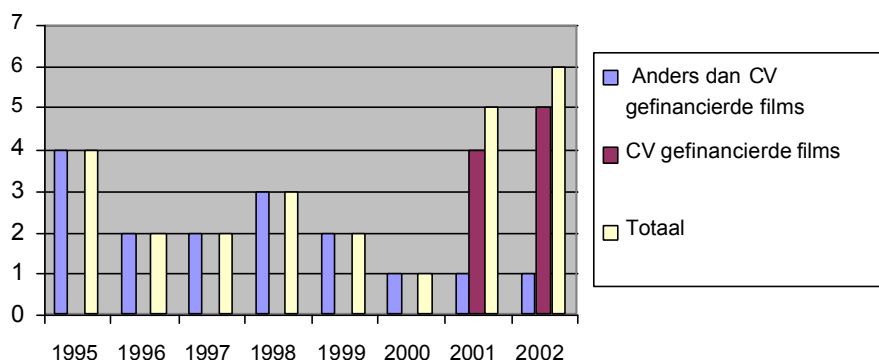
Bron: NFC.

Berenschot

Wat de recetteopbrengsten betreft, moeten we opmerken dat een film niet alleen inkomsten genereert via bioscoopbezoeken. Uit een Europees rapport⁷⁰ blijkt dat in Europa gemiddeld circa 77% van de filminkomsten wordt ontleend aan vertoning in bioscopen. De overige inkomsten worden gegenereerd via vertoning op (betaal)televisie en video/dvd.

Ook het aantal Nederlandse films met meer dan 100.000 bezoekers is sterk toegenomen. Tot 2001 trokken twee tot vier Nederlandse films jaarlijks meer dan 100.000 bezoekers. In 2001 en 2002 lag dit aantal op respectievelijk vijf en zes (zie figuur 8.3).

Figuur 8.3: Nederlandse films met meer dan 100.000 bezoekers, 1995 – 2002.



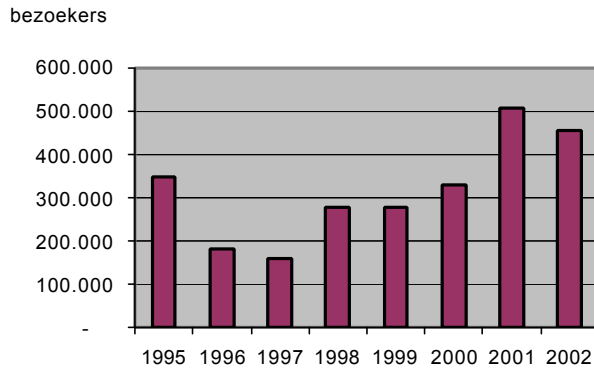
Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

Verder is bekend hoeveel bezoekers de drie best bezochte films hebben geteld. Ook hier zien we een toename van het aantal bezoekers. In 2001 en 2002 trokken de drie best bezochte films 400.000 tot 500.000 bezoekers. In de periode vóór de stimuleringsmaatregelen was het aantal bezoekers van de drie best bezochte films gemiddeld lager dan 300.000. Verder kunnen we opmerken dat het verschil in bezoekersaantallen tussen de goed scorende films veel minder groot is geworden dan voorheen het geval was. Toen was een sporadische filmhit verantwoordelijk voor een hoog gemiddelde van de top-3, nu trekken meerdere films even hoge bezoekersaantallen.

⁷⁰ IMCA for DG EAC, Unit C1. (2002) *Identification and evaluation of financial flows within the European cinema industry by comparison with the American model*. Study no. DG EAC/34/01.

Berenschot

Figuur 8.4: Gemiddeld aantal bezoekers van de top-3 van Nederlandse films, 1995 – 2002.

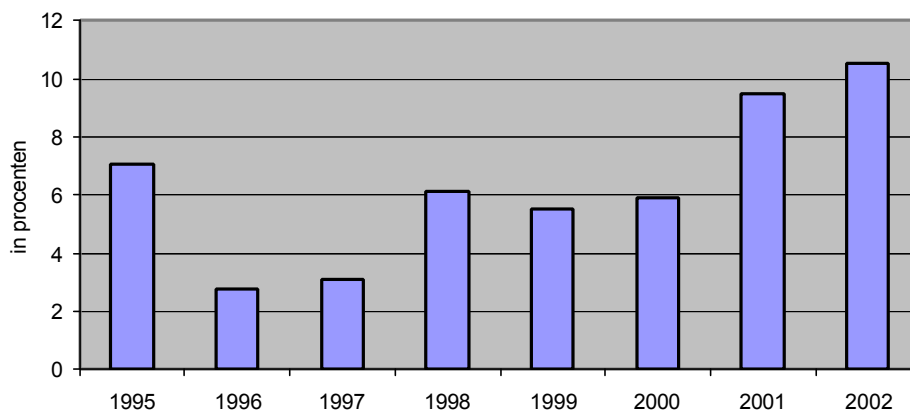


Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

Marktaandeel Nederlandse film

Het marktaandeel van Nederlandse films, gemeten in aantallen bioscoopbezoekers, is toegenomen in de afgelopen jaren. In 2002 bedroeg het marktaandeel ruim 10%. Bij de start van de maatregelen in 1999 was dit nog ruim 5%. Voor de eerste helft van 2003 ligt dit percentage volgens het NFC voorlopig op 11,9%.

Figuur 8.5: Marktaandeel van Nederlandse films (in procenten), 1995 – 2002.



Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

Berenschot

Ook het gemiddelde aantal bezoekers per kopie is een graadmeter voor het commerciële succes van een film en ook hierin zien we een stijging. In 2002 trok een Nederlandse film per kopie 3.206 bezoekers. De Amerikaanse films waren minder succesvol met 2.875 bezoekers per kopie. Hieruit kunnen we afleiden dat de Nederlandse film succesvoller wordt in het aantrekken van bezoekers en aan concurrentiekracht wint ten opzichte van het totale (internationale) aanbod van films.⁷¹

Totaal aantal kijkers van Nederlandse films

In het jaarverslag over 2001 van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film is een schatting gemaakt van het aantal 'kijkers' van een aantal Nederlandse films. Dit is gedaan onder het motto 'De Nederlandse film wordt beter gezien dan men denkt'. De Stichting Nederlands Fonds voor de Film betoogt dat het succes van films vooral wordt afgemeten aan het aantal bioscoopbezoekers, wat onterecht is. Het rendement van een film is door de diverse windows (betaal-TV, gewone televisie, video- en dvd-verhuur en –verkoop, buitenlandse release) niet alleen anders verspreid, maar ook langduriger verlengd. Omdat het kijkrendement door de verlengde uitbatingsmogelijkheden van een film tegenwoordig langer duurt, is het meestal pas mogelijk deze cijfers na enkele jaren te presenteren. Voor een aantal films die in de Nederlandse bioscopen het matig tot zeer goed deden, heeft de Stichting Nederlands Fonds voor de Film zo compleet mogelijke cijfers proberen te achterhalen (zie tabel 8.4).

Tabel 8.4: Aantal filmkijkers (x 1.000) via verschillende windows voor zes films.

Aantal kijkers per window	De Jurk	De Vliegende Hollander	Siberia	Temmink	Kruimeltje	Lek
Bioscoopbezoek in Nederland	73,6	13,9	54,6	1,6	1.135,6	96,1
Video/dvd verkoop en verhuur	¹⁾	¹⁾	23,0	33,0	535,0	222,3
Televisie in Nederland	778,4	191,9	132,2	197,8	1.252,8	980,0
Televisie en bioscoopbezoek in buitenland	10.110,0	17.115,0 ²⁾	250,0	300,0	¹⁾	2.065,0
Festival	3,8	25,2	2,4	0,5	4,4	3,3
Totaal	10.965,8	17.346,0	462,2	532,9	2.927,8	3.366,7

¹⁾ Cijfers waren niet beschikbaar.

²⁾ Film verkocht aan veertig landen.

Bron: Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Jaarverslag 2001.

⁷¹ Bron: Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).

Berenschot

Imago Nederlandse film

In 2002 is onderzoek gedaan naar het imago van de Nederlandse film.⁷² Uit dit onderzoek blijkt dat het Nederlandse publiek over het algemeen weinig ontvankelijk is voor Nederlandse bioscoopfilms. Naar het oordeel van een groot deel van het publiek kunnen Nederlandse films over het algemeen niet tippen aan de Amerikaanse films. De Nederlandse films worden vaak gezien als 'B-merk'. Amerikaanse films worden spectaculair, spannend en goed gemaakt gevonden. Bovendien hebben deze grote budgetten, goede acteurs en goede verhaallijnen. Nederlandse films worden daarentegen saai, voorspelbaar en banaal gevonden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de hoeveelheid seks die er vaak in voorkomt. Het publiek heeft dus een sterke negatieve beeldvorming over Nederlandse films. Dit is met name het geval onder het publiek van 16 tot 29 jaar.

Uit het genoemde onderzoek blijkt dat negen van de tien Nederlanders soms of vaker Nederlandse speelfilms ziet. Slechts één op de tien Nederlanders ziet naar eigen zeggen nooit een Nederlandse film. Een kleine groep (17%) ziet Nederlandse films in de bioscoop, maar de meeste mensen kijken Nederlandse films thuis op televisie of via dvd/video.

In deze waardering voor Nederlandse films lijkt in de afgelopen jaren wel een omslag te hebben plaatsgevonden. Veel Nederlanders zijn van mening dat de kwaliteit van de Nederlandse films verbeterd is en dat ze met name wat de technische standaard betreft weinig meer onderdoen voor Amerikaanse films. Het imago van de Nederlandse film in het binnenland lijkt dus te zijn verbeterd.

Dit positievere beeld wordt bevestigd wanneer we de recensies van de Nederlandse films in landelijke kranten gedurende de afgelopen jaren bekijken. Uit een analyse van 26 recensies (periode 2000 - 2002) blijkt dat de Nederlandse films over het algemeen positief worden ontvangen. Hoewel elke film op zijn merites wordt beoordeeld, zien we een positieve trend.

Prestaties van Nederlandse films in het buitenland

De groei van de filmmarkt zien we ook terug in de belangstelling voor de Nederlandse film in het buitenland. De verfilming van de televisieserie *Ja Zuster Nee Zuster* van Annie M.G. Schmidt draaide onlangs in het competitieprogramma van het filmfestival in Berlijn. Een andere Nederlandse speelfilm, *Zus en Zo*, werd genomineerd voor een Oscar. De animatiefilm *Vader & Dochter* heeft veel prijzen, waaronder een Oscar, in de wacht gesleept en is uiteindelijk ook in een Engelstalige versie uitgebracht.

⁷² Publicity Company/NIPO, *Het publiek en de Nederlandse speelfilms. Onderzoek naar het bioscoopbezoek en waardering van de Nederlandse speelfilm door het Nederlandse publiek*. Onderzoek in opdracht van het Nederlands Fonds voor de Film. Juni 2002, Amsterdam.

Berenschot

Dit zijn voorbeelden die laten zien dat het aantal gewonnen prijzen, nominaties en vermeldingen van Nederlandse films op festivals is toegenomen in de afgelopen jaren.

De prestaties van Nederlandse films in het buitenland zijn in het bestek van deze evaluatie niet nader onderzocht.

8.4 ONTWIKKELINGEN IN DE STRUCTUUR VAN DE FILMSECTOR

De Nederlandse filmsector wordt nog steeds gekenmerkt door kleinschaligheid. In de filmsector leidt deze kleinschaligheid over het algemeen tot versnippering, gebrek aan professionaliteit, kwaliteitsverlies en gebrek aan afstemming. Al geruime tijd bestaat de klacht dat Nederland te veel producenten telt voor het aantal films dat 'in de Nederlandse markt' gezet kan worden. Vaak zijn producenten niet groter dan een eenmansbedrijf. Daardoor is niet alleen de spoeling dun, maar ook de basis onder het totale Nederlandse productiewezen uitermate fragiel.⁷³ De maatregelen voor de Nederlandse filmsector hebben schaalvergroting en samenwerking proberen te stimuleren, doordat alleen grote productiebedrijven de menskracht hebben om adequaat te kunnen profiteren van de belastingmaatregel.

Verder hebben we uit diverse gesprekken met vertegenwoordigers uit de filmsector kunnen afleiden dat de samenhang in de sector beter is geworden in de afgelopen jaren. 'Harde' informatie hierover ontbreekt echter.

Aantal bedrijven en werkgelegenheid

Op basis van beschikbare cijfers is het niet mogelijk een beeld te geven van de ontwikkelingen in het aantal bedrijven en de werkgelegenheid in de filmsector. De meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben betrekking op 1999. Bovendien hebben deze cijfers betrekking op de audiovisuele sector, waartoe ook werkgelegenheid in de niet-filmgebonden sector wordt gerekend. In de eerdergenoemde publicatie van de Raad voor Cultuur is een voorzichtige schatting gemaakt van het aantal regisseurs en producenten, maar daarbij is opgemerkt dat er een slag om de arm moet worden gehouden (zie ook paragraaf 2.2). Hierdoor kunnen we op basis van het beschikbare materiaal geen beeld geven van de werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen jaren. Daarvoor is nader onderzoek vereist.

Op basis van signalen uit de filmsector hebben we wel vernomen dat de werkgelegenheid in de toeleverende dienstenbedrijven kort na het in werking treden van de maatregelen, een sterke groei heeft doorgemaakt.⁷⁴

⁷³ Raad voor Cultuur (2003) *Vooradvies van de Raad voor Cultuur 2005-2008. Sectoranalyse Film*. Pag. 14.

⁷⁴ Brieven distributiebedrijven aan minister van EZ, Amsterdam 9 april 2001 en 13 juni 2001.

Berenschot

De vraag naar audiovisuele en technische ondersteuning bij filmproducenten is sterk gegroeid toen het productievolume toenam (als gevolg van de maatregelen). Een postproductiebedrijf⁷⁵ als Valkieser Capital Images (gespecialiseerd in telecine, montage, special effects, 3D-animatie en geluid) maakte in 2000 een omzetstijging van 38% mee. Met de verwachting dat de CV-regeling op deze wijze vijf jaar zou worden gecontinueerd en uitgaande van het tot dan toe gerealiseerde volume, hebben dergelijke postproductiebedrijven uit zakelijke overwegingen investeringen gedaan om adequaat in te spelen op de ontwikkelingen in de Nederlandse speelfilmsector. Deze investeringen droegen op zich weer bij aan de ontwikkeling van nieuwe techniek en nieuw talent. Door de onzekerheid over het fiscale kader en de daaropvolgende terughoudendheid van particuliere investeerders kelderde het productievolume, waardoor een aantal audiovisuele bedrijven in de problemen kwam.

Professionaliteit van de filmsector

Op basis van gesprekken met actoren uit de filmwereld kunnen we constateren dat de kennis in de filmsector is toegenomen. Dit komt tot uitdrukking in de kennis van het maken van aansprekende scenario's, technische kennis van bijvoorbeeld special effects, belichting, geluid, nabewerking, etc. Ook de kennis van marketing is toegenomen. Dit heeft te maken met de gestegen marketingbudgetten en betere communicatie en samenwerking tussen producenten en distributeurs.

Verder bestaat de indruk dat in de afgelopen jaren een groep jongere filmmakers de kans heeft gekregen ervaring op te doen; regisseurs, filmmakers, scenario-schrijvers, technici, etc. Is in Nederland een economisch levensvatbare filmsector mogelijk?

Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen van de Europese Unie is het dekken van filmproductiekosten een probleem. Nationale overheden in de EU leveren een belangrijke financiële bijdrage aan 'nationale' films. Het percentage subsidies is in de EU gemiddeld 42% en in sommige gevallen zelfs 60%.⁷⁶ Nederland vormt hierin dus zeker geen uitzondering, alhoewel de hoogte en vorm van de subsidie zeer sterk varieert per land. In principe mag de overheidssteun volgens de normen van de Europese Commissie niet hoger zijn dan 50%.

⁷⁵ Andere filmondersteunende bedrijven zijn: Cineco (film laboratorium), EFF European Film Facilities (verhuur camera's, licht en studio's), Holland Equipment (verhuur camera en licht), Meta Sound (geluidsstudio).

⁷⁶ IMCA pour la DG EAC, Unit C1, Study n° DG/EAC/34/01 – *Identification and evaluation of financial flows within the European cinema industry by comparison with the American model* (Rapport 'Evaluation des flux financiers'), Executive summary.

Berenschot

Andere landen in de Europese Unie kennen momenteel fiscale maatregelen ter stimulering van hun eigen filmsector. De directeur van het Nederlands Fonds voor de Film, Toine Berbers, geeft aan dat het gaat om de volgende landen uit de Europese Unie:

- Groot Brittannië.
- Ierland.
- Frankrijk.
- Duitsland.
- België.
- Luxemburg.
- Griekenland.
- Spanje (afhankelijk van de gehanteerde definitie).

De exacte inhoud en omvang van deze maatregelen zijn in de onderhavige evaluatie niet verder onderzocht. Ook in andere landen is het volgens Berbers (nog) niet mogelijk gebleken een economisch levensvatbare sector op te bouwen. Dit wordt geïllustreerd door een artikel uit *Screen International* van augustus 2003, 'A very public affair'. Dit gaat onder meer in op de vraag of de UK Film Council is geslaagd in haar opzet. Hierbij wordt gesteld: '*But what many believe remains crucially absent is a convincing way of achieving one of its key goals: a sustainable British film industry*'.

LITERATUUR

- Audiovisueel platform, *De Telefilm: naar een nieuw elan in de samenwerking tussen filmsector en publieke omroep in Nederland*, Hilversum, november 1996.
- Audiovisueel platform, *Evaluatie eerste pilotfase Telefilmproject*, februari 2000.
- Brief over evaluatie filmindustrie aan Kamer, *Aanbieding tussentijds evaluatie structuurversterkende maatregelen filmindustrie*, I/ICT/IR 01029553, 11-06-2001.
- Brieven distributiebedrijven aan minister van EZ, Amsterdam 9 april 2001 en 13 juni 2001.
- CoBO-fonds, *Tussentijdse evaluatie tweede pilotfase Telefilmproject 1998-1999*, Hilversum, september 2000.
- CoBO-fonds/KLO, *Evaluatie Telefilms 2001*, mei 2001.
- Dutch Directors Guild, *Nieuwsbrief Gazet*, 02-2003.
- European Audiovisual Observatory, *The distribution of European Union films in Europe outside national markets*, Strasbourg, november 2002.
- European Audiovisual Observatory, *FOCUS 2003 World Film Market Trends*.
- Europese Commissie, *Steunmaatregelen van de Staten N 746/01 – Nederland; Steunverlening aan de Nederlandse filmindustrie*, C(2002)2138fin, Brussel, juni 2002.
- Eurostat, 'Cinema statistics', in *Statistics in focus*, Theme 4, 4/2002.
- Federatie Filmbelangen, *De Federatie in de media*, januari-juni 2003.
- Federatie Filmbelangen, *Nieuwsbrief*, juni 2003.
- Fine BV, *Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film*, augustus 2003 (in samenwerking met NFC opgesteld).
- Fine BV, *Statuten Fine*, Den Haag, 17 februari 2000.
- Fine BV, *Directieverslag 1999*, Amsterdam, 2000.
- Fine BV, *Evaluatierapport 1999-2000*, Amsterdam, januari 2001.
- Fine BV, *Verbeteringsvoorstellen fiscaal kader voor de film*, 2003.
- Fine BV, *Stimuleringsmaatregelen voor de Filmindustrie: Fine BV en de Film-CV*.
- Hofstede, *Nederlandse cinema wereldwijd; De internationale positie van de Nederlandse film*, Amsterdam, 2000.
- IMCA pour la DG EAC, Unit C1, Study n° DG/EAC/34/01 – *Identification and evaluation of financial flows within the European cinema industry by comparison with the American model* (Rapport 'Evaluation des flux financiers'), Executive summary.
- IRIS plus, *Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, Issue 2001-4.

Berenschot

- Kamerstuk I 2001–2002, 28 034, nr. 123.
- Kamerstuk II 1996–1997, 25 434, nr. 1.
- Kamerstukken II 1997–1998, 25 434, nr. 2, 3 en 4.
- Kamerstuk II 1997–1998, 25 600 XIII, nr. 15.
- Kamerstukken II 1997–1998, 25 688, nr. 3,6, B.
- Kamerstukken II 1997–1998, 26 104, nrs. 394 en 1.
- Kamerstuk II 2000–2001, Aangangsel van de Handelingen, 1463.
- Kamerstuk II 2000–2001, 25 434, nr. 5.
- Kamerstukken II 2000–2001, 27 431, nr. 1-2 en 3.
- Kamerstuk II 2000–2001, 27 432, nr. 3.
- Kamerstuk II 2000–2001, 27 466, nr. 7.
- Kamerstukken II 2001–2002, 25 434, nr. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 en 15.
- Kamerstuk II 2001–2002, 28 000 VIII, nr. 20.
- Kamerstukken II 2001–2002, 28 034, nrs. 1-2, 3, 4, 5, 6 en 10.
- Kamerstuk II 2001–2002, 28 487, nr. 3.
- Kamerstuk II 2001–2002, Aangangsel van de Handelingen, 66.
- Kamerstukken II 2002–2003, nr. 16, 17.
- Kamerstukken II 2002–2003, 28 880 – 28 929, nr. 94.
- KPMG BEA, *Economische Beleid voor de speelfilmindustrie*, Hoofddorp, mei 1996.
- McKinsey, *Stimulating Audiovisual production in the Netherlands*, januari 1993.
- MEDIA Salles, *European Cinema Yearbook, The Netherlands*, edition 2002.
- MEDIA Salles, *European Cinema Yearbook, Comparative tables*, advanced edition 2002.
- Ministerie van EZ/ATKearny, *Bedrijfstaktoets 1997*, oktober 1997.
- Ministerie van EZ/Coopers&Lybrand, *Investeringsfaciliteit voor de film*, Utrecht, maart 1998.
- Ministerie van EZ, Folder: *Impulsen voor de Nederlandse speelfilmindustrie*, mei 1999.
- Ministerie van EZ/ Financiën, *Regeling aanwijzing filminvesteringen 2002*, WJZ 02034966, juli 2002.
- Ministerie van Financiën, *Rapport van de fiscale werkgroep stimuleringsmaatregelen film*, AFP97/382M, november 1997.
- Ministerie van Financiën, *Wijziging uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving*, WDB98/413M, 7 december 1998.
- Ministerie van Financiën, *Evaluatie fiscale filmregeling*, januari 2001.
- Ministerie van OCenW, *Toelichting uitvoeringsreglement van de Nederlandse publieksfilm voor de Beneluxmarkt*.
- Ministerie van OCenW, Persbericht 146 *Nieuwe filmregeling zorgt voor max. 65% dekking voor Nederlandse publieksfilms*, 30 oktober 2001.

Berenschot

- Nederlandse Federatie voor de Cinematografie, *Jaarverslag*, 2001.
- Nederlandse Federatie voor de Cinematografie, *Jaarverslag*, 2002.
- Nederlandse Federatie voor de Cinematografie/Jan Ott, *Market Shares of Dutch films by admission 2000-2003 (1st halfyear)*, 28 juli 2003.
- Nederlandse Federatie voor de Cinematografie, Statistische gegevens.
- Nederlandse omroepstichting, *Jaarverslag 2002*, mei 2003.
- Netwerk Scenarioschrijvers/SEO, *Nederlands televisiedrama bij de publieke omroep: een inventarisatie van besteding en beleid*, Amsterdam, 25 juni 2002.
- NRC, Volkskrant, Telegraaf, *Recensies Nederlandse films 1999-2003*, 1999-2003.
- PLOT, 4, winter 2002.
- Raad voor Cultuur, *Structuurversterking filmindustrie*, flm-2003.5558/1, 26 februari 2003.
- Raad voor Cultuur, *Vooradvies van de Raad voor Cultuur (2005-2008); Inleiding en sectoranalyses*.
- Research voor beleid in opdracht van Ministerie van Economische Zaken, *Tussentijdse evaluatie – Eindrapport 'Stimuleringsmaatregelen filmindustrie'*, Leiden, maart 2001.
- Senter, *Eerste halfjaarrapportage 1999 WA film*, Zwolle, juli 1999.
- Senter, *De WA film in 1999, tweede halfjaarrapportage*, Zwolle, maart 2000.
- Senter, *De WA film in het eerste halfjaar van 2000*, Zwolle, november 2000.
- Senter, *Aanvragen in 2000, stand per 31 december 2000*, Zwolle, januari 2001.
- Senter, *De WA film in 2001 jaarrapportage. 1 januari tot en met 31 december 2001*. 8 februari 2002.
- Senter, *De WA en de Regeling Aanwijzing Filminvesteringen. 1 januari tot en met 31 december 2002*. 17 maart 2003.
- Staatsblad, *371 Besluit van 6 augustus 2001 tot inwerkingtreding van de overgangsregeling film 2001*, Jaargang 2001.
- Staatsblad, *360 Besluit van 2 juli 2002 tot inwerkingtreding van de filminvesteringsaftrek*, Jaargang 2002.
- Stichting Holland Film, gewonnen prijzen 1997-2003.
- Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film/Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, *Oprichtingsstatuten Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film*, Den Haag, 27 november 1998.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Wijziging uitvoeringsreglementen (Uitvoeringsreglement inzake aanvragen voor een financiële bijdrage voor de distributie van een film en Uitvoeringsreglement inzake aanvragen voor een financiële bijdrage voor de ontwikkeling en realisering van documentairefilm)*, Staatscourant 1998.

Berenschot

- Stichting Nederlands Fonds voor de Film QRA, *De scope van de bios; Nederlandse film in het mondiale systeem 1999-2005*, Amsterdam, april 1999.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Besluitnummer: 99/330, augustus 1999.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Jaarverslag 1999*, Amsterdam, 1999.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film/KPMG BEA, *De Nederlandse markt voor de Nederlandse film*, Hoofddorp, januari 2000.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Beleidsplan 2001-2004*, Amsterdam, februari 2000.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Verslag werkzaamheden intendant, jaar 1*, Amsterdam, oktober 2000.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film/Verstraeten i.s.m. NIPO, *Het publiek en de Nederlandse speelfilms*, Amsterdam, juni 2002.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film/Rouw, *Marketing voor de Nederlandse speelfilms; aanbevelingen voor professionalisering*, najaar 2002.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Praktijk als beleid: Strategie van het Nederlands Fonds voor de Film*, Amsterdam, september 2002.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Huishoudelijk reglement Nederlands Fonds voor de Film*, mei 2003.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Uitvoeringsreglement Nederlandse Publieksfilm*, 11 april 2003.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film, *Jaarverslag 2002*, Amsterdam, 2003.
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film/Strategis Film Marketing (John Durie and Annika Pham), *Selected strategies for success*, juni 2002.
- Telefilm persrecensies 2001.
- Telefilm in de pers 2002.
- TNS NIPO, *NFC Bioscoopmonitor 1998-2002*, Amsterdam, 20 augustus 2003.
- Variety, *Producers cry, 'Mimme a break!'*, Oktober 28 – november 3 2002.
- Van Boom en Slettenhaar, *Investeren in films*, Laren, november 2000.

Berenschot

BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

Berenschot

RESPONDENTEN

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN (21 JULI - 21 AUGUSTUS 2003):

- Aart Roelofsen – Ministerie van Financiën
- Andries de Boer – Waarde Vastgoed Holland
- Boudewijn van Looij – Ministerie van Financiën
- Carolien Croon – Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten
- Doreen Boonekamp – Nederlands Filmfestival
- Dorien van de Pas – Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties
- Eugène Bartman – Ernst & Young Belastingadviseurs
- Frans Afman – Nederlands Film Festival
- Gamilla Ylstra – Fine BV
- Geert Willem Schulklopper – Friesland Bank
- Gert-Jan Wissink – Senter
- G.J. Ballon – Belastingdienst
- Hugo Klaasen – Fine BV
- Igor van der Heijden – Ministerie van Financiën
- Jan Ott – Nederlandse Federatie voor Cinematografie
- Jan Sibelt - Senter
- Jeanine Hage – Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen
- Jeanine de Visser – Ministerie van Financiën
- Jean van de Velde – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Jeroen Arnolds – Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties
- Joost Dekkers – Federatie Filmbelangen
- Judith Merkies – Federatie Filmbelangen
- Jurgen Mensink – Schretlen & Co
- Justine Paauw - AVRO
- Lennart van der Meulen – Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film
- Marina Blok – NPS
- Martin Lagestee – Federatie Filmbelangen
- Marjan Hammersma – publieke omroep, KLO Informatie & Advies
- Mieke Bernink – Raad voor Cultuur
- Peter van den Oord – Baker & McKenzie
- Richard Laurey – Ministerie van Financiën
- Saskia Welschen – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Séamus Cassidy – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Stienette Bosklopper – Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten
- Toine Berbers – Stichting Nederlands Fonds voor de Film

Berenschot

- Werner Uljée – Vink & Partners Belastingadviseurs
- Wilco Wolfers – Warner Bros
- Yolanda van Heese – Ministerie van Economische Zaken
- Yvette Entius – Ministerie van Economische Zaken

DEELNEMERS BIJEENKOMSTEN:

Overzicht deelnemers e-boardroom sessie dinsdag 5 augustus

- Carolien Croon – Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten
- Emjay Rechsteiner - Staccato Films
- Ger Bouma – Nederlands Fonds voor de Film
- Hanneke Hansen – Federatie Filmbelangen
- J. van Dommelen – NVB/Unic
- Jan Ott – Nederlandse Federatie voor Cinematografie
- Justine Paauw – AVRO
- Mathijs van Heijningen – NVS/Sigma Pictures
- Robbert de Vries – Vereniging Filmbelangen i.o./Kodak
- Volkert Struycken – Get Reel Productions BV

Overzicht deelnemers e-boardroom sessie woensdag 6 augustus

- Arno Heslenfeld – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Hildegard Bongarts – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Iris Huizinga – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Jan van de Zande – Waterland Film
- Klaas de Jong – Pro-act
- Maarten Wijdenes – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Marina Blok – NPS
- Michiel de Rooij – NVS en Bos Bros
- Robbert Kiviet – VARA
- Structurion – Dirk-Jan Weijers
- Theo Challa – Arteco
- Wieland Boekolman – Waterland Film
- Yvette Entius – Ministerie van Economische Zaken

Berenschot

Overzicht deelnemers klankbord sessie donderdag 14 augustus

- Aart Roelofsen – Ministerie van Financiën/Belastingdienst
- Carolien Croon – Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten
- Doreen Boonekamp – Nederlands Filmfestival
- Evert van den Bos – Nederlandse Federatie voor Cinematografie
- Gamilla Ylstra – Fine BV
- Gert-Jan Wissink – Senter
- Jan Erik Oegema – Dutch Directors Guild
- Jan Willem Verhoef – Directeur Minerva Bioscopen
- Jeanine Hage – Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroepen
- Jeanine de Visser – Ministerie van Financiën
- Judith Merkies – Federatie Filmbelangen
- Martin Lagestee – Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten
- Petra Goedings – Pantha Visions
- Séa Cassidy – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Suzanne van Voorst – Raad voor Cultuur
- Toine Berbers – Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Wilco Wolfers – Warner Bros
- Yvette Entius – Ministerie van Economische Zaken

Berenschot

BIJLAGE 2 BELEIDSHISTORIE

Berenschot

BELEIDSHISTORIE STIMULERINGSMAATREGELEN

Hierna geven we een beeld van de 'beleidshistorie' van het pakket stimuleringsmaatregelen op basis van Kamerstukken.

20 juni 1997: Aankondiging ontwerpregeling bij Europese Commissie

23 juni 1997: Kamerstuk II 25434 nr. 1 Voornemen en motivatie voor impuls aan Nederlandse filmindustrie

- Doel maatregelen: creëren van een economisch levensvatbare bedrijfstak. Centraal hierbij staat het genereren van productievolume via het aantrekken van durfkapitaal.
- Stimuleringsmaatregelen zijn nadrukkelijk niet gericht op een langlopende staatssteun aan de filmsector.
- Met de stimuleringsmaatregelen kan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigings- of productiebasis voor buitenlandse filmbedrijven worden vergroot.
- Voorstel maatregelen:
 - Initiatief Ministerie van EZ: creëren van een faciliteit die risico van externe financiers moet verlagen. Voornemen: (1) een eenmalige investering in de apparaatskosten van een bureau en (2) een bijdrage leveren aan het benodigde startkapitaal voor commerciële participatie in filmproducties.
 - Fiscaal flankerend beleid ter ondersteuning van EZ-faciliteit. Voornemen: (1) mogelijk maken van willekeurige afschrijving (WA) van de voortbrengingskosten van speelfilms mogelijk maken en (2) tante-Agaathregeling uitwerken gericht op kleine belegger.
 - Participatie OCenW in pilot-project Telefilm. Het Telefilmplan kan zowel versterking van de programmering van de publieke omroep als een positief effect voor de filmsector betekenen. Eenmalige startsubsidie door OCenW in het pilot-project Telefilm.

17 oktober 1997: Kamerstuk II 25688 nr. 3 Wijziging van enkele belastingwetten c.a. 1998 (fiscale structuurversterking)

- In bestaande lagere regelgeving worden wijzigingen aangebracht om het instrument van willekeurige afschrijving van toepassing te verklaren op investeringen in de filmindustrie.

Berenschot

- Daarnaast zal bij de concrete uitwerking van de nieuwe EZ-faciliteit worden gezien hoe dit fiscaal optimaal kan worden vormgegeven en begeleid, dit laatste bijvoorbeeld door het bieden van (fiscale) zekerheid.

7 november 1997: Brief van de staatssecretaris van Financiën ten geleide van het rapport van de werkgroep fiscale stimuleringsmaatregelen film

20 november 1997: Kamerstuk II 25688 nr. 6 Wijziging van enkele belastingwetten c.a. 1998 (fiscale structuurversterking)

- Vraag: Waarom wordt er juist voor de filmindustrie een fiscale faciliteit in het leven geroepen en op basis van welke criteria komt de ene sector wel en de andere niet in aanmerking voor een dergelijke faciliteit.
Antwoord regering: Nederland biedt goede mogelijkheden voor een in de economische en culturele infrastructuur verweven bedrijfstak film. De Nederlandse filmindustrie kampt echter met een aantal specifieke problemen.
- Vraag: Wanneer zijn de concrete voorstellen inzake de filmindustrie te verwachten.
Antwoord: Er wordt thans gewerkt aan de ministeriële regeling die de willekeurige afschrijving op de voortbrengingskosten van films mogelijk moet maken. De uitwerking van de mogelijkheden van een op de filmindustrie toegespitste toepassing van de tante-Agaathregeling zal in samenhang met de uitwerking van nieuwe EZ-faciliteit.

11 december 1997: Kamerstuk II 25434 nr. 2 Implementatie van voorstellen

- Inwerkingtreding Willekeurige afschrijving: streefdatum 1 januari 1998, zo mogelijk met terugwerkende kracht per 1 januari 1998. Uitwerking van een op de filmindustrie toegepaste Tante Agaathregeling is nu aan de orde.
- 11 december startsein voor Telefilmproject door staatssecretaris OCenW.
- Reeds contacten met de Europese Commissie gelegd in verband met de vereiste goedkeuring voorzover nodig in het kader van Europese steuncontrolebeleid.
- Streefdatum oprichting EZ-faciliteit: 1 juli 1998. EZ richt een stichting op en subsidieert deze met een eenmalig bedrag ten behoeve van risicodragend kapitaal voor filmfinanciering en apparaatkosten. De stichting richt vervolgens een BV op waarvan zij enig aandeelhouder wordt. De door de BV op te richten fondsen hebben de structuur van een besloten commanditaire vennootschap. Voor alle CV's zal de B.V. als beherend vennoot optreden. In het kader van de uitwerking zal zekerheid worden geboden omtrent de fiscale consequenties.

Berenschot

26 maart 1998: Kamerstuk II 25434 nr. 3 Voortgang implementatie van voorstellen

- Samenvatting doelstellingen maatregelen: versterken van de bedrijfstak film, het vergroten van de commerciële potentie van de branche en een verbreding van de markt tot over de grenzen.
- Gesproken wordt over de daadwerkelijke oprichting van de faciliteit met de naam Fine B.V. (Film Investeerders Nederland) later dat jaar. Fine moet kunnen opereren als een risicodragende financiële instelling, gericht op productie van publiekgerichte films met commerciële potentie. Ministerie van EZ reserveert voor realisatie van dit initiatief 15 miljoen gulden (€6,8 mln.). Dit bedrag dient als bijdrage aan de apparaatskosten en als startkapitaal voor risicodragende investeringen. De betrokkenheid van het Ministerie van EZ heeft een tijdelijk karakter en het perspectief is het scheppen van kansen die de sector verder op eigen kracht moet kunnen benutten. Bij de opzet van de faciliteit is gekozen voor een in internationaal perspectief gezien open benadering. Inspanningen dienen zich echter terug te vertalen in een daadwerkelijke versterking van de Nederlandse filmproductiesector.
- Fiscale maatregelen: een op de filmindustrie toegepaste tante-Agaathregeling blijkt moeilijk realiseerbaar. De geboden fiscale faciliteiten verschaffen echter een solide basis voor versterking van de filmsector.
 - Voor de willekeurige afschrijving is een concept ministeriele regeling opgesteld, waarbij wordt uitgegaan van certificering. Deze regeling treedt in werking na goedkeuring Europese Commissie.
 - Er komt een besluit dat participatie in filmproductie via een CV analoog wordt behandeld aan de regeling voor de zeescheepvaart.
 - In dit besluit wordt ook opgenomen dat een bijdrage van het Filmfonds als achtergestelde lening met terugbetalingsverplichting moet worden beschouwd. Tevens wordt hierin opgenomen dat de ontwikkelingskosten van een film niet hoeven te worden geactiveerd en direct ten laste van het resultaat kunnen worden gebracht.
 - In de uitgewerkte opzet van het initiatief van EZ kunnen investeerders gebruik maken van de investeringsaftrek.
- Telefilm: bij de evaluatie van het pilotproject zal aandacht worden besteed aan de vraag of dit project heeft bijgedragen aan een betere samenwerking tussen de filmproductiesector en de publieke omroep.

Berenschot

- Met het bestuur van het Filmfonds is afgesproken dat voor de resterende duur van de Cultuurnota (1997-2000) een voorstel wordt uitgewerkt waarin het fonds meer initiërend en wervend optreedt bij de ontwikkeling van filmprojecten met commerciële potentie. Dit betekent concreet dat zij een speciale adviseur aanstellen.
- Het is niet nodig of zinvol om de relatie tussen Filmfonds en Fine B.V. te formaliseren, samenwerking is in deze overgangsfase echter wel van belang.

12 mei 1998: Kamerstuk II 25434 nr. 4 Verslag algemeen overleg vaste voor commissies EZ, Financiën en OCenW d.d. 1 april 1998

- Vraag: Uit de brief van 26 maart blijkt tussen de regels door dat er samenwerkingsproblemen kunnen ontstaan tussen Fine B.V. en het Filmfonds. Dit zou kunnen leiden tot onduidelijkheid, terwijl de sector behoefte heeft aan helderheid. Antwoord regering: Wat betreft de rolverdeling tussen Fine B.V. en het Filmfonds: het Filmfonds is primair gericht op films met culturele waarde. Fine B.V. selecteert op commerciële condities en zoekt vervolgens financiers.
- Vraag: Waarom is de tante-Agaathregeling niet toepasbaar op deze sector? Antwoord regering: Het geschikt maken van de tante-Agaathregeling zou botsen met de gedachte om beleggers via een commanditaire vennootschap te interesseren voor de film.
- Vraag: Waarom is gekozen voor deze vorm van fiscaal instrumentalisme en niet voor een subsidieregeling? Antwoord regering: Uit subsidiebijbel van Financiën en rapporten van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat subsidies niet het meest efficiënte middel zijn om steun te verlenen. Bij het fiscale instrument kan gebruik worden gemaakt van de Belastingdienst, die efficiënt en doelmatig is en alle gegevens heeft.
- De filmsector ontplooit, buiten de overheid om, initiatieven voor een film-commissioner.
- De minister benadrukt dat Fine B.V. geen co-financier met overheidssubsidie moet zijn. Dit mag alleen voor zeer korte tijd zo zijn.
- De minister van EZ spreekt uit dat het een mooi streven zou zijn om Fine B.V. in de eerste vijf jaar ongeveer vijftig films te laten financieren. Daarmee zou het huidige volume worden verdubbeld en dan zal er sprake zijn van een vliegwieleffect.
- Het gaat niet alleen om low-budgetfilms van rond de 2,5 mln., maar ook om grotere producties. Het doel is om te komen tot een gevarieerd pakket.
- Voorlopig wordt aangesloten bij de zeescheepvaartregeling, maar na de evaluatie kan altijd nog worden gekeken of een aanpassing gewenst is.
- 1 juli is in principe wel haalbaar voor oprichting Fine.

Berenschot

- Evaluatie zal na 2 jaar plaatsvinden. De evaluatie moet uitwijzen of er iets veranderd moet worden aan de regeling.
- Staatssecretaris van Financiën is bereid om de vraag naar een mogelijke verruiming van de limiet van 3 naar 5 investeringsprojecten bij de evaluatie te betrekken.

3 juli 1998: Kamerstuk II 26104 nr. 1 Oprichting Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film

- Aankondiging voornemen tot oprichting Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film (24 maart 1998 hebben Coopers & Lybrand een rapport geschreven waarin een globale beschrijving wordt gegeven van de werking van deze faciliteit en de fiscale, juridische en financiële aspecten die hierbij van belang zijn)
- Doel destijds: stelsel van op elkaar afgestemde stimuleringsmaatregelen ontwikkelen ter versterking van de bedrijfstak film, het vergroten van de commerciële potentie van de branche en een verbreding van de markt over de grenzen.
- Doel Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film: bevorderen van de Nederlandse commerciële filmindustrie en al hetgeen hiermee verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn ter versterking van de filminfrastructuur. Beoogde resultaten Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film: (1) meer (potentiële) financiers voor een groter aantal filmproducties, (2) vertrouwen en ervaring van investeerders en reguliere financiers te vergroten en (3) professionalisering van de filmproductiemarkt.
- Het Ministerie van EZ stelt eenmalig een bedrag van 15 miljoen gulden (€ 6,8 mln.) aan de stichting ter beschikking (2,5 miljoen apparaatskosten en 12,5 miljoen achtergestelde renteloze lening).
- Doel Fine B.V.: bevorderen van de filmproductie door middel van het aantrekken van risicodragend kapitaal van particuliere investeerders ten behoeve van derden voor de financiering van filmproducties.

25 november 1998: Toestemming van de Europese Commissie voor het ten uitvoer brengen van de WA-regeling voor een termijn van 5 jaar.

30 december 1998: Toestemming van de Europese Commissie voor het ten uitvoer brengen van het pakket stimuleringsmaatregelen.

27 augustus 1999: Besluit Stichting Nederlands Fonds voor de Film 99/330

- Besluit tot stellen van nadere regels inzake taak en werkwijze van de intendant van de Stichting.

Berenschot

3 oktober 2000: Kamerstuk II 27431 nr. 3 Wijziging van Belastingwetten c.a. (Belastingplan 2001)

- De vraag komt aan de orde of het nieuwe belastingstelsel voldoende prikkels bevat voor een adequate stimulering van de Nederlandse filmindustrie. Voor de periode na 1 januari 2001 blijft de specifieke faciliteit voor de filmsector (WA-film) gehandhaafd. Voor het verdwijnen van de algemene ondernemersfaciliteiten voor commandites in films zijn verschillende alternatieven bezien. Herstel van deze faciliteiten voor commandites met het oog op het belang van twee sectoren, zou een geforceerde oplossing zijn, waarvan de inhoud en vorm zich moeizaam verhouden tot rode draden in de belastingherziening 2001. Ook aan de introductie van nieuwe fiscale faciliteiten voor box III-beleggingen in deze sectoren zijn bezwaren verbonden. In verband daarmee wordt een overgangsregeling voorgesteld waardoor de bestaande algemene faciliteiten nog een jaar langer toegankelijk blijven voor participanten in film-CV's. Zij biedt de mogelijkheid om in het komende jaar tot een nadere afweging te komen. De maatregel zal bij de Europese Commissie worden aangemeld.

Eind 2000 Voorleggen overgangsmaatregel aan Europese Commissie

20 december 2000: Kamerstuk II 27466 nr. 7 Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere belastingwetten c.a. (Veegwet Wet inkomstenbelasting 2001)

- Om de nadere aanwijzing van films meer toe te spitsen op het doel, te weten de bevordering van de totstandkoming van een Nederlandse filmindustrie wordt voorgesteld om te eisen dat het budget voor de film voor ten minste 50% betrekking heeft op voortbrenging in Nederland.

11 juni 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 5 Conclusies uit de tussentijdse evaluatie

- Pakket is in werking getreden nadat goedkeuring van Europese Commissie per brief van 30 december 1998 is verkregen.
- Evaluatieopdracht Research voor Beleid: 1) meten van feitelijke ontwikkeling van de Nederlandse filmindustrie na invoering van de stimuleringsmaatregelen, 2) beoordelen van de bijdrage van de verschillende stimuleringsmaatregelen aan het bereiken van de doelstellingen en 3) identificeren van mogelijke knelpunten die aanleiding kunnen zijn voor bijstelling van de stimuleringsmaatregelen.
- Uitgangspunt maatregelen: genereren productievolume door aantrekken van durfkapitaal.

Berenschot

- Als gevolg van de invoering van een nieuw belastingstelsel per 1 januari 2001 is een belangrijke wijziging opgetreden in de definitie van het begrip ondernemerschap, hierdoor zijn de fiscale ondernemersfaciliteiten (stakingsvrijstelling en samentelbepaling waardoor de facto geen recht meer bestaat op investeringsaftrek) niet langer toegankelijk. De willekeurige afschrijving wordt wel gehandhaafd. Voor 2001 wordt een overgangsregeling ingesteld, en dit betekent dat de algemene faciliteiten van de oude regeling (stakingsvrijstelling en investeringsaftrek) nog een jaar langer toegankelijk zijn. In dat jaar zal analyse en besluitvorming plaatsvinden over passende maatregelen voor 2002 en 2003.
Voor implementatie van de fiscale overgangsregeling voor de film voor 2001 is goedkeuring vereist van de Europese Commissie. De regeling is eind 2000 aangemeld. Vanuit de Europese Commissie kwam naar aanleiding daarvan de vraag of het (cumulatieve) effect van de steunmaatregel onder de 50% blijft. Op deze vraag was geen gemakkelijk antwoord te geven. Op 29 mei is het antwoord per brief verstuurd en dit antwoord wordt 8 juni 2001 mondeling toegelicht.
- Voornemen tot de volgende wijzigingen in pakket:
 - Naast WA zal er een FIA (47% van het investeringsbedrag in films) worden voorgesteld in samenhang met een aangepaste desinvesteringbijtelling.
 - Aanvullende maatregel in de vorm van publiek-private samenwerking (Deze maatregel zal gericht zijn op verruiming van de pre-sales voor films, het stimuleren van investering in marketing en promotie van Nederlandse films en het optimaliseren van de coördinatie tussen de audiovisuele fondsen.)
 - In het kader van het stimuleringsbeleid wil de overheid het Filmfonds de gelegenheid bieden om intendantmodel voort te zetten.
 - Er zal een overleg plaatsvinden met de publieke omroep over de voortgang van het Telefilmproject voor de periode 2002-2003.

5 juli 2001: Kamervragen over de film-CV, Aanhangsel van de Handelingen II nr. 1463

- Reactie Minister: vanwege lopend interdepartementaal overleg nog niet mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen. Bij brief van 11 juni 2001 is de Kamer in grote lijnen geïnformeerd over de voornemens met betrekking tot wijziging van het pakket maatregelen voor de filmsector vanaf 2002 en over de stand van zaken met betrekking tot de overgangsmaatregel voor 2001.

Berenschot

2 november 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 9 Verslag algemeen overleg vaste commissies EZ, Financiën en OCenW van 4 oktober 2001

- De overgangsregeling is door de Europese Commissie goedgekeurd. Dit traject duurde langer dan wenselijk, maar er zijn geen grootschalige problemen opgetreden. De vertraging is veroorzaakt door de manier waarop fiscale voordelen voor beleggers uiteindelijk moeten worden toegerekend aan fiscale voordelen van de ondernemer, want dat vormt voor Brussel ijkpunt om te bepalen of wel of niet sprake is van oneigenlijke steunverlening.
- Vraag: Onbekendheid over inhoud van de regeling voor 2002 en 2003. Antwoord regering: Overwogen wordt FIA en een PPS-regeling. 8 oktober ontvangt Kamer wetsvoorstel FIA.
- Staatssecretaris van Financiën voelt weinig voor een verlenging van de overgangsregeling. Verder wenst hij geen uitspraken te doen over de periode na 2003.
- FIA zal zijn voorzien van een verscherpte commerciële toets (waarschijnlijk bij Senter) en ook van een internationale toets. (Nationale bestedingseis: 50% van de kosten moeten in Nederland worden gemaakt, opdat het subsidiëren van puur buitenlandse films niet meer plaatsvindt. Verwacht wordt dat deze regeling bij Brussel niet op meer verzet zou stuiten dan de vorige.
- Kamer ontvangt de precieze PPS-regeling binnen 2 weken. Een deel van het PPS-budget aanwenden voor distributie en vertoning. Echter ook een belangrijk deel voor de lange Nederlandse speelfilm. Het Filmfonds zal naar alle waarschijnlijkheid met de uitvoering worden belast.
- Regeling niet alleen aangepast vanwege kosten, maar ook vanwege fouten die uit de tussentijdse evaluatie bleken.
- Er wordt van uitgegaan dat met ingang van 1 januari 2002 met de regeling voor 2002 en 2003 kan worden gewerkt.

3 oktober 2001: Antwoorden op Kamervragen Aanhangsel (66)

- 23 juli 2001 is goedkeuring van de Europese Commissie ontvangen over de overgangsregel (16 augustus heeft publicatie in het Staatsblad plaatsgevonden).

8 oktober 2001: Kamerstuk II 28034, nr. 3 Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 II – Economische infrastructuur)

- Inmiddels heeft heroverweging van het oorspronkelijke pakket filmmaatregelen plaatsgevonden. In de brief van 11 juni 2001 is aangekondigd dat voor 2002 en 2003 een specifieke investeringsaftrek voor investeringen in films zal worden voorgesteld in samenhang met een aangepaste desinvesteringsbijtelling.

Berenschot

Deze filminvesteringsaftrek in combinatie met de nieuw voorgestelde (commerciële) criteria (nationale bestedingseis, marketing- en distributieplan, exploitatiestrategie) zal er naar verwachting toe leiden dat de aandacht voor de commerciële aspecten van de film zal toenemen. Immers, om durfkapitaal voor commerciële films aan te kunnen trekken, dient het vereiste commerciële rendement hoger te liggen dan in het verleden.

10 oktober 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 6 Uitspraken overgangsregeling precisieren

- Europese Commissie hoeft niet apart om verlenging van de overgangsregeling te worden gevraagd, omdat de overgangsregeling onderdeel uitmaakt van het vijfjarenplan dat de Europese Commissie in 1998 heeft goedgekeurd. De minister zal de Europese Commissie wel informeren over een eventuele verlenging.
(in dit Kamerstuk wordt verwezen naar algemeen overleg van 4 oktober 2001, verslag van dit overleg is 25434 nr. 9)

29 oktober 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 7 Aanbieding concept-uitvoeringsreglement voor Nederlandse Publieksfilms

- Concept uitvoeringsreglement voor Nederlandse publieksfilms is uitwerking van een eerder door het kabinet aangekondigde regeling voor een PPS-film.
- Voor uitvoering van deze regeling voor publieksfilms is voor 2002 en 2003 per jaar maximaal f 15 mln. (€6,8 mln.) beschikbaar.
- Er wordt afgezien van een zuivere PPS-constructie, vanwege de slechte aansluiting bij de werking van de FIA en is bovendien moeilijk uitvoerbaar voor dit type zeer risicovolle Nederlandse films voor de Beneluxmarkt.
- Uitgangspunt matchingsprincipe in uitvoeringsreglement: de hoogte van de bijdrage vanuit het Fonds is gekoppeld aan de garantieopbrengst dat door marktpartijen is toegezegd, waarbij de maximumbijdrage van het Fonds in het kader van deze regeling €900000 bedraagt.
- Doel: filminfrastructuur versterken door verruimen productievolume en aantrekken durfkapitaal.
- Oude regeling: bij zeer grote commerciële verliezen resteert voor de belegger nog steeds een positief rendement. Om dit tegen te gaan is bij de nieuwe regeling het budget gemaximaliseerd, dat er een maximum (van 30% van het productiebudget) aan matching via de uitvoeringsregeling is gesteld en dat wijzigingen in de fiscale criteria zijn aangebracht. Tevens is het kabinet voornemens om de FIA niet alleen per belegger, maar ook per film maximumeren.
- Beoogde invoeringsdatum nieuwe regeling: 1 januari 2002.

Berenschot

- Uitvoeringsreglement wordt in combinatie met FIA, de WA-film en bijbehorende toetsingscriteria een dezer dagen aangemeld bij de Europese Commissie.
- Het Uitvoeringsreglement is voorgelegd aan Fine BV, het Filmfonds en de Federatie Filmbelangen.

1 november 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 8 Motie verlenging overgangsregeling

- Verzoek tot continuering overgangsregeling film-CV's 2001 totdat regeling voor 2002 wettelijk van kracht is, in verband met reële kans op hiaat tussen oude en nieuwe regeling.

5 november 2001: Kamerstuk II 28034 nr. 5 Wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 II – Economische infrastructuur)

- Op diverse vragen antwoordt de regering het volgende.
 - Het budget voor de FIA is ruim voldoende voor het thans verwachte productievolume. Als het bedrag van €23 miljoen dreigt te worden overschreden, wordt de regeling in beginsel gesloten. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de budgettaire derving, net als in de voorbije jaren, aanzienlijk hoger uitpakt dan van te voren ingeschat.
 - Mede in огenschouw nemend dat de aanpassingen in de wetgeving een uitvloeisel zijn van een evaluatie en de aanpassingen noodzakelijk waren als gevolg van de belastingherziening is van ad-hocwetgeving geen sprake, hoewel niet ontkend kan worden dat de noodzakelijk voor verschillende jaren verschillende regimes een complex geheel vormen.
 - Het voornemen is erop gericht de voorgestelde regeling per 1 januari 2002 te doen ingaan. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling een gat te laten ontstaan tussen de huidige overgangsregeling en de voorgestelde nieuwe regeling.
 - Een van de uitgangspunten bij de voorgestelde FIA is te komen tot een meer marktgerichte werking van de FIA in plaats van een fiscale orientatie. Deze meer marktgerichte werking van de FIA betekent in de praktijk dat er voor een producent een grotere nadruk dan voorheen zal komen te liggen op het verkrijgen van voldoende gegarandeerde minimumopbrengsten/presales. Deze elementen zijn derhalve meer dan voorheen benodigd om een belegger/medegerechtigde een zodanig minimumrendement te bieden, dat voldoende durfkapitaal uit de markt kan worden aangetrokken.
 - De evaluatie heeft geleid tot een beperking van de fiscale stimulans voor beleggers in de filmindustrie.

Berenschot

- Het budgettaire belang van de willekeurige afschrijving werd in 1998 geraamd op *f* 5 mln. Naast de willekeurige afschrijving werd gebruik gemaakt van algemene faciliteiten in de winstsfeer (investeringsaftrek en stakingsvrijstelling) doordat men investeringen liet plaatsvinden via CV's. Het belang van het gebruik van deze faciliteiten is in de afgelopen jaren opgelopen tot ca *f* 65 mln. (€ 29 mln.) in 2000. Aan het gebruik van deze faciliteiten is door aanpassing van het ondernemersbegrip in de Belastingherziening 2001 een einde gekomen. Om in komende jaren toch het investeren in films te blijven stimuleren is met ingang van 2002 de FIA voorgesteld met een jaarlijks toegestaan budget van € 23 mln. (*f* 50 mln.) en daarnaast een bijdrageregeling Nederlandse Publieksfilms voor *f* 15 mln. (€ 7 mln.).

Begin november 2001: Wijzigingen in pakket maatregelen aan de Europese Commissie voorgelegd.

21 november 2001: Begrotingsbehandeling OCenW

- Het evaluatieonderzoek maakte duidelijk dat het telefilmproject bijdraagt aan de verbetering van de samenwerking tussen de Nederlandse onafhankelijke speelfilmproducenten en de publieke omroep, maar dat vooralsnog steun van OCenW en een substantiële financiële bijdrage van de omroepen noodzakelijk lijkt te blijven voor de continuïteit van dit project. Daarom is besloten voor begroting 2002 opnieuw een reservering van €3,2 miljoen op te nemen, waarmee de continuïteit van het telefilmproject parallel aan de looptijd van de fiscale stimuleringsmaatregel kan worden bevorderd.

14 december 2001: Staatsblad 641 Wet van 14 december 2001 tot wijziging van belastingwetten

- Willekeurige afschrijving en FIA (incl. desinvesteringsbijtelling).

28 december 2001: Kamerstuk II 25434 nr. 10 Mededeling verlenging overgangsregeling

- Mededeling financiën: Overgangsregeling film voor 2001 wordt met ten hoogste 3 maanden verlengd.

21 maart 2002: Kamerstuk II 25434 nr. 11 Aanbieding concept ministeriele regeling en verlenging overgangsregeling

- Overgangsregeling is tot 1 april aanstaande van kracht in verband met overleg met de Europese Commissie over de nieuwe regelingen.

Berenschot

- Inhoud ministeriele regeling: invulling geven aan toetsingscriteria zoals deze door Senter worden gehanteerd bij de afgifte van de verklaring met betrekking tot de FIA en de WA.
- Senter toetst of filminvesteringen voldoen aan de in de regeling gestelde eisen en de Belastingdienst doet de fiscale beoordeling.

28 maart 2002: Kamerstuk II 25434 nr. 12 Extra verlenging overgangsregeling

- Overgangsregeling verlengd tot 1 mei aanstaande, dat is de termijn waarop een reactie van de Europese Commissie valt te verwachten.

10 april 2002: Kamerstuk II 25434 nr. 13 Stand van zaken filmdossier in Brussel

- Wijzigingen in het pakket filmmaatregelen zijn begin november 2001 aan de Europese Commissie voorgelegd. Inschatting was destijds dat de regeling 1 januari 2002 in werking kon treden. De Europese Commissie aarzelde eind 2001 over de nationale bestedingseis van 50%, wat het ministerie verraste. Deze visie verraste het Ministerie, niet alleen omdat deze visie niet duidelijk blijkt uit een eerder gedane mededeling van de Commissie over staatssteun aan de cinemasector, maar ook omdat deze bestedingseis reeds voorkomt in de door de Europese Commissie goedgekeurde overgangsregeling voor 2001. Op dit moment bestaat de verwachting dat op zeer korte termijn een besluit genomen wordt.

22 april 2002 bekendmaking dat overgangsregeling tot 15 juli 2002 geldt. (Reden: aanvullende vragen vanuit de Europese Commissie)

24 april 2002: Verzoek vaste Kamercommissie voor Financiën voor verlenging overgangsregeling film tot 1 augustus 2002

25 april 2002: Kamerstuk II 25434 nr. 14 Reactie op verzoek tot extra verlenging overgangsregeling tot 1 augustus 2002

- Staatssecretaris blijft bij besluit om overgangsregeling tot 15 juli te laten gelden in afwachting van beslissing en bijbehorende motivatie van Europese Commissie.

14 mei 2002: Kamerstuk II 25434 nr. 15 Verslag algemeen overleg van vaste commissie van Financiën van 25 april 2002

- De Europese Commissie heeft laten weten niet beseft te hebben dat de overgangsregeling een bestedingsvereiste bevatte.

Berenschot

- De Europese Commissie maakt zowel bezwaar tegen overgangsregeling als nieuwe regeling in verband met nationale bestedingsvereisten in beide regelingen. Indien oordeel uiteindelijk leidt tot strijdigheid, dreigt terugvoering.
- Er is een discussie gevoerd over een verlenging van de overgangsregeling met twee weken. Dit is een risico als de Europese Commissie eerder een besluit neemt.
- De staatssecretaris van Financiën blijft bij 15 juli, tenzij de Kamer een ander besluit neemt.

19 juni 2002: Steunverlening aan de Nederlandse filmindustrie

- Goedkeuring door de Europese Commissie van het gewijzigde pakket maatregelen (introductie specifieke aftrekregeling en invoering nieuw uitvoeringsreglement van het Filmfonds) tot 31 december 2003.

22 juli 2002: Kamerstuk II 28487 nr. 3 Wijziging van belastingwetten c.a. (Vervolgwijzigingen in samenhang met de Belastingherziening 2001)

- FIA en aangepaste desinvesteringsbijtelling zullen pas in werking treden zodra de regeling door de Europese Commissie is goedgekeurd. De inwerkingtreding zal bij KB plaatsvinden. Teneinde onzekerheid in de filmsector te voorkomen wordt de regeling Tijdelijke tegemoetkoming film 2001 gecontinueerd tot en met 15 juli 2002.

6 januari 2003: Kamerstuk II 25434 nr. 16 Aanpassing budget FIA

- FIA is op 16 juli 2002 in werking getreden. Op jaarbasis is 23 miljoen euro beschikbaar voor deze regeling. Voor 2002 wordt budget FIA 20,5 miljoen euro in verband met verlenging overgangsregeling en daadwerkelijke budgetbeslag 2,5 miljoen euro in plaats van de fictieve 12,5 miljoen euro.

26 februari 2003: Brief Raad voor Cultuur flm-2003.5558/1

- Verzoek om opnemen post in begroting 2004 voor continuering stimuleringsmaatregelen voor de filmsector.

3 juni 2003: Verzoek vaste commissie voor Financiën om een definitief kabinetsvoornemen betreffende de film-CV's en naar het gebruik van die regeling

Berenschot

25 juni 2003: Kamerstuk II 28880 – 28929 nr. 94 Motie

- Verzoek om evaluatie op korte termijn.
- Op Prinsjesdag duidelijkheid scheppen omtrent de toekomst van de stimuleringsmaatregelen.

25 juni 2003: Kamerstuk II 25434 nr. 17 Start evaluatie en benadrukken tijdelijkheid

- Benadrukken tijdelijkheid van de ingestelde maatregelen.
- In het hoofdlijnenakkoord is niet besloten tot een continuering van de regeling.
- Budgetten voor FIA voor 2002 en 2003 zijn volledig toegekend.
- Op korte termijn start evaluatie.

Berenschot

BIJLAGE 3

OVERZICHT TELEFILMS

Berenschot

OVERZICHT TELEFILMS

Zender	Omroep	Titel	Eerste uitzending							Herhaling			
			Datum	Tijd	Tot	Kdh	Aantal x 1000	Aandeel	Wrd	Datum	Kdh	Aantal x 1000	Aandeel
NL 2	EO	Cowboy uit Iran	19-4-1999	20:54:00	22:10:59	1,8	256	4,6	7,5	23-08-03	0,5	74	3,3
NL 2	EO	Dat is nooit mijn	26-4-1999	20:58:00	22:57:59	2,4	337	6,5	7,8	31-05-03	0,3	44	3,5
NL 1	AVRO	Trein van 6 u. 10	5-5-1999	21:07:00	22:39:59	3,3	464	8,7	6,6	10-05-03	0,6	88	5,4
NL 3	NPS	Maten	11-5-1999	20:28:00	21:53:59	2,1	294	6	7,2	5-07-03	0,9	133	6,8
NL 1	NCRV	Man vrouw hondje	12-5-1999	21:11:00	22:38:59	4,2	589	11,5	7	17-05-03	0,6	88	6,0
NL 3	VPRO	Suzy q	18-5-1999	20:24:00	21:44:59	1,9	263	5,6	6,5	12-04-03	0,8	118	10,6
NL 1	EO	Negende uur	21-3-2001	21:10:00	22:44:59	2,5	357	6,8	7,1	24-05-03	0,3	44	3,4
NL 3	VPRO	Liefje	25-3-2001	21:41:00	23:01:59	1,4	203	3,5	6,8	14-06-03	0,6	88	5,2
NL 1	IKON	Saint amour	28-3-2001	21:04:00	22:36:59	2,8	409	7	7,6	7-06-03	0,6	88	4,9
NL 2	EO	Stilte van het naderen	31-3-2001	20:23:00	22:05:59	1,1	155	2,5	6,6	28-06-03	0,4	59	3,2
NL 3	VARA	Storm in mijn hoofd	1-4-2001	21:40:00	22:59:59	1,3	181	3,1	7,7	5-04-03	0,2	29	2,6
NL 1	KRO	Roos en rana	4-4-2001	21:08:00	22:43:59	3,3	485	8,4	7,3	3-05-03	0,5	74	4,5
NL 2	EO	Vroeger bestaat niet meer	7-4-2001	20:26:00	21:39:59	2,4	355	6,1	7,4	2-08-03	1,2	177	9,9
NL 3	AVRO en NCRV	Ochtendzwemmers	8-4-2001	21:45:00	23:13:59	2,1	306	5,4	7,2	21-06-03	1,4	206	10,4
NL 3	NPS	Uitgesloten	15-4-2001	21:40:00	23:00:59	2	287	4,8	7	19-04-03	1,1	162	6,2
NL 3	NPS	Familie	13-4-2002	22:44:00	24:15:59	2,4	348	8,5	7,5	26-04-03	0,9	133	6,0
NL 1	AVRO	Bella bettien	17-4-2002	21:05:00	22:46:59	4,6	675	12,7	7,2				
NL 3	VARA	Paramaribo papers	20-4-2002	22:45:00	24:16:59	1,4	197	5,3	7,3				
NL 1	KRO	Polonaise	24-4-2002	21:12:00	22:34:59	3,2	462	8,7	7,2	26-07-03	1,0	147	8,0
NL 3	RVU	Tussenland	27-4-2002	22:54:00	24:16:59	1,1	159	3,5	7,5	9-08-03	0,5	74	4,4
NL 1	NCRV	Achttien	1-5-2002	21:08:00	22:38:59	2,6	385	6,7	7,3				
NL 1	IKON	Novemberlicht	2-4-2003	21:12:00	22:33:59	2	289	4,4	7,2				
NL 3	VARA	Boy ecury	5-4-2003	23:07:00	24:27:59	1,3	191	4,8	*				
NL 1	HUMAN	Wonder van maxima	9-4-2003	21:48:00	23:15:59	2,5	368	6,5	7				
NL 3	VPRO	Loverboy	12-4-2003	23:06:00	24:25:59	3,9	567	14,9	7,6				
NL 1	KRO	Sloophamer	16-4-2003	21:10:00	22:37:59	3,3	482	8,4	7,5				
NL 2	BNN	15:35 spoor 1	19-4-2003	20:26:00	21:39:59	1	144	2,1	*				