

Vergaderjaar 1997–1998

25 434

## Structuurversterking filmindustrie

Nr. 4

## VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 mei 1998

De vaste commissies voor Economische Zaken<sup>1</sup>, Financiën<sup>2</sup> en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>3</sup> hebben op 1 april 1998 overleg gevoerd met minister Wijers van Economische Zaken en staatssecretaris Vermeend van Financiën over **structuurversterking filmindustrie** (25 434, nr. 2). Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Ybema** (D66) beschouwde dit onderwerp als een van zijn politieke kinderen, dat met medewerking van de regering een kansrijke jongvolwassene is geworden. Hij dankte de drie bewindslieden daarvoor. De speelfilmindustrie is niet zo gericht op het binnenhalen van meer subsidie, maar probeert aan te sluiten bij de ontwikkelingen die de markt kan bieden. Hierbij gaat het om de mogelijkheden in de hele audiovisuele sector, die ook wel contentbenadering wordt genoemd. De heer Ybema vroeg of minister Wijers de filmindustrie ook in die bredere context ziet.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), G. de Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Hessing (VVD), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA).

Plv. leden: Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), De Haan (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Verbugt (VVD), Meyer (groep-Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Roethof (D66), Passtoors (VVD), Feenstra (PvdA), Poppe (SP).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong

(PvdA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Walsem (D66), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk, Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Koenders (PvdA), Hessing (VVD), Van Boxtel (D66), De Haan (CDA), Marijnissen (SP).

<sup>3</sup> Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat

(CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lilipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk, Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korhals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

Bij de filmindustrie gaat het om het bereiken van voldoende kritische massa om economisch en commercieel op eigen benen te staan. De rapporten die hierover zijn uitgebracht, komen tot de conclusie dat er veel kwaliteit aanwezig is, zowel wat menskracht als wat technologie betreft, maar dat het allemaal op een te kleine schaal gebeurt. Met de voorstellen van het kabinet wordt geprobeerd om te zorgen dat de kritische massa wordt bereikt zodat deze sector, die niets liever wil, op eigen benen kan staan.

In de tussentijd is er het risico dat het betrekkelijk schaarse talent in deze sector in het buitenland wordt opgenomen. De heer Ybema had gegevens gevraagd over bekende namen die in de afgelopen jaren naar het buitenland zijn vertrokken. Hij was geschrokken door het grote aantal mensen dat in de afgelopen tien jaar is weggegaan. Hierdoor verdwijnt kwaliteit en vallen commerciële mogelijkheden weg. De heer Ybema drong erop aan om dat proces te stoppen en ervoor te zorgen dat die mensen weer terugkomen.

Het was de heer Ybema nog niet duidelijk hoe de marktpartijen worden betrokken bij de voorgestelde nieuwe instrumenten. Hij stelde zich voor dat hierbij een filmmakelaar of een filmcommissioner, zoals dat in de filmindustrie heet, als intermediair zou optreden. Deze zou de mogelijkheden moeten aangeven wat betreft productiecapaciteit, talent en kwaliteit. Er blijkt al belangstelling te zijn voor de mogelijkheden die worden geboden, maar er zou een centraal punt moeten zijn waar dat bij elkaar komt. De heer Ybema vroeg of er in de nieuwe structuur en met de gevoteerde middelen ruimte is voor zo'n filmcommissioner.

De regering stelt nu voor om Filminvesteerd Nederland (FINE BV) op te richten, die start met een bijdrage van 15 mln. van Economische Zaken. Dit bedrag leek de heer Ybema voldoende om mee te beginnen, maar wel aan de krappe kant. Van dit bedrag moet 2,5 mln. worden gebruikt voor bureaunkosten. Na de evaluatie, die over enkele jaren plaatsvindt, moet worden bekeken of deze overheidsbijdrage voldoende is of moet worden verhoogd.

Een belangrijk onderdeel van het gepresenteerde pakket zijn de fiscale maatregelen. De heer Ybema dacht dat hierbij ook de tante Agaath-regeling gebruikt kan worden. Deze regeling sluit aan bij de doelstelling om de financiering van projecten gemakkelijker rond te krijgen door gebruik te maken van bijdragen van particulieren. Volgens de brief van 26 maart is het moeilijk om een op de filmindustrie toegespitste tante Agaath-regeling te realiseren. De heer Ybema vroeg waarom een nadere specificering van deze regeling noodzakelijk is en waarom deze regeling niet als zodanig toepasbaar is.

Voor de inwerkingtreding van de regeling moet toestemming worden gegeven door de Europese Unie, omdat zij onverenigbaar zou kunnen zijn met de artikelen 92 en 93. De heer Ybema vroeg of dit als een serieus risico wordt ingeschat.

Door gebruik te maken van de zeescheepvaartregeling is het mogelijk om fiscale faciliteiten te krijgen voor een drietal investeringsprojecten. De heer Ybema merkte op dat er in de speelfilmindustrie heel veel risico wordt gelopen, omdat lang niet iedere poging succes oplevert. Men doet dan ook aan risicospreiding door in veel projecten te investeren. Gelet op het karakter van deze sector verdient het wellicht aanbeveling om de limiet van drie projecten te verhogen naar vijf.

De heer Ybema was verbaasd dat er in deze sector volgens de brief geen gebruik wordt gemaakt van de investeringsaftrek. Hij vroeg of de regeling onbekend is of om welke reden dan ook niet gebruikt kan worden.

Uit de brief van 26 maart blijkt tussen de regels door dat er afstemmingsproblemen kunnen ontstaan tussen FINE BV en het Nederlands fonds voor de film (NFF). De heer Ybema vond dat hiermee onduidelijkheid wordt gesuggereerd over de onderlinge verhoudingen, terwijl in deze sector helderheid heel belangrijk is.

De heer **Remkes** (VVD) stemde in met het voorstel, maar hij vond het jammer dat het niet wat explicieter in het kader is geplaatst van het bedrijfstakonderzoek van A.T. Kearney, waarin onder andere de aanbeveling is gedaan van een filmcommissie.

Hij vroeg waarom de filmindustrie niet zo winstgevend is als men zou wensen, zodat er te weinig mogelijkheden zijn om private financiers aan te trekken. Bij de door de heer Ybema geschetste «brain drain» kunnen ook factoren zoals de beperkte thuismarkt, imago-problemen en kwaliteitsaspecten een rol spelen. De heer Remkes miste een analyse van deze situatie in de brief van het kabinet.

Er wordt nu een klein professioneel instituut opgezet met een regeling die vergelijkbaar is met de TOK-regeling. Het doel ervan is om private investeerders aan te trekken, maar in het rapport van Coopers & Lybrand is geen marktonderzoek naar de interesse van particuliere investeerders opgenomen. De heer Remkes was het wel eens met de aanbeveling uit dat rapport dat er een vrij scherpe rendementseis moet worden gesteld. Hij vroeg vervolgens waarom er is gekozen voor deze vorm van fiscaal instrumentalisme en niet voor een subsidieregeling. De VVD-fractie is op zichzelf niet erg geporteerd voor dit soort fiscale maatregelen. Zij wijst het subsidie-instrument niet op voorhand af, als daarmee maatschappelijke doelen dichterbij kunnen worden gebracht. Ook de heer Remkes vroeg de staatssecretaris waarom de tante Agaathregeling niet toepasbaar is op deze sector.

De VVD-fractie stemde ermee in dat er gebruik wordt gemaakt van het telefilmexperiment, waarover bij de behandeling van de Mediawet de motie-Van Zuijlen is aangenomen. De heer Remkes vroeg de bewindslieden om een beschouwing te geven over de specifieke verantwoordelijkheid van de publieke omroepen in dit verband.

De heer Remkes prees de bedrijfsmatige, zakelijke benadering waarmee de brief is getoonzet. De sector moet niet afhankelijk worden van «bakken met overheids-geld», zoals het is geformuleerd. Het gaat om een tijdelijke ondersteuning van een normale economische activiteit, waarbij de cultuur-politieke nevendoelestelling wordt meegenomen, en niet omgekeerd. Hij vroeg de minister of de regeling over twee jaar wordt geëvalueerd, zoals wordt aanbevolen in het rapport van Coopers & Lybrand.

Mevrouw **Van Nieuwenhoven** (PvdA) sprak de hoop uit dat de filmindustrie met deze faciliteiten een grote, zelfstandige bedrijfstak kan worden. Op de dag van de Nederlandse film, die in juni vorig jaar is georganiseerd door het Audiovisueel platform, hebben de bewindslieden hiervoor de basis gelegd. Toen was er nog sprake van euforie door de oscar voor Antonia. Drie oscars in twaalf jaar zijn een teken dat het goed gaat met de Nederlandse filmindustrie.

De PvdA-fractie stemt in met de voorstellen uit de brief, waarmee het kabinet beoogt durfkapitaal aan te trekken om risicospreiding te bevorderen, zodat een vliegwieleffect optreedt. Mevrouw Van Nieuwenhoven was van mening dat in de brief niet wordt opgehelderd waarom de tante Agaathregeling niet kan worden toegepast. Een probleem zou kunnen zijn dat het niet gaat om startende ondernemingen, maar dan zou er een andere regeling kunnen worden opgezet voor deze sector om particuliere investeerders aan te trekken. Deze kleine aanpassing van de tante Agaathregeling zou bijvoorbeeld de «niet Antoniaregeling» kunnen worden genoemd.

Mevrouw Van Nieuwenhoven merkte op dat zij nog niet kan beoordelen of 15 mln. voldoende is. Coopers & Lybrand heeft geen echt onderzoek gedaan naar de financiële mogelijkheden van de sector, zodat ook niet bekend is welk startkapitaal nodig is. Het uitgangspunt kan zijn dat de overheid eenderde van de kosten voor haar rekening neemt. In het rapport en in de brief staat dat het gaat om kleine producties van circa 2,5

mln. en om coproducties met het buitenland, maar dan zouden films als Karakter op voorhand worden uitgesloten. Mevrouw Van Nieuwenhoven vroeg of zulke grote commerciële films buiten de plannen van het kabinet vallen.

Zij merkte verder op dat 15 mln. pas echt een mooi rond bedrag zou zijn voor de filmindustrie, als het zou worden verhoogd met 2,5 mln.

bureaunkosten. Deze gaan er nu vanaf, zodat er 12,5 mln. over is voor investeringen. 15 mln. voor vijf jaar leek haar erg weinig, in vergelijking met de bedragen die nodig zijn voor zowel kleine als grote films.

Mevrouw Van Nieuwenhoven juichte de toegezegde evaluatie over twee jaar toe, vooral omdat deze zou plaatsvinden voor de Cultuurnota 2001–2004, waarnaar wordt verwezen in de brief. Zij hoopte dat de op te richten stichting in deze drie jaar ruimhartig over 15 mln. zou kunnen beschikken en vroeg of Economische Zaken er vijf jaar lang 2,5 mln. jaarlijks bij zou kunnen financieren.

In de brief van 11 december 1997 staat dat wordt beoogd om de stichting per 1 juli in te laten gaan, maar in de brief van 26 maart 1998 staat dat dit later dit jaar gebeurt. Wordt de datum van 1 juli nog gehaald?

Welke afspraken zijn er gemaakt met het Nederlands fonds voor de film? In het rapport wordt ervoor gepleit om deze niet te formaliseren. Als dat zou gebeuren, zouden er allerlei discussies ontstaan over wat een culturele of een commerciële film is, terwijl het juist goed is om deze vooralsnog gelijk te behandelen.

Zij merkte op dat de passage in de brief over de tijdelijke procedure en de budgetreservering van het NFF niet geheel duidelijk is. Het is niet de bedoeling dat er wat van het budget van het NFF af gaat. Het fonds doet hiermee iets voor de overheid, zodat het eigenlijk iets meer geld voor bureaunkosten zou moeten krijgen.

Mevrouw Van Nieuwenhoven had begrepen dat in Brussel al is gevraagd of de willekeurige afschrijving in strijd is met de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag.

De zeescheepvaartregeling leek haar wel toepasbaar op de filmindustrie, maar zij stelde voor om de limiet van drie projecten te verhogen naar vijf. Een verschil met de zeescheepvaart is dat daarbij, als het mis gaat, altijd een wrak of schroot overblijft, dat verkocht kan worden. Dat is bij film niet het geval, zodat risicospreiding daar veel meer aandacht verdient. Ook de rechten zijn weinig waard, wanneer een film een flop is.

Het denken over het verband tussen omroep en film moet de komende jaren niet stil staan. Mevrouw Van Nieuwenhoven vond dat het kabinet wel degelijk de verantwoordelijkheid heeft om de omroepen daarop aan te spreken. Er is nu sprake van spaarzame investeringen in deze bedrijfstak, terwijl iedere omroep ieder jaar op 1 januari meer dan 80 mln. op de stoep vindt. De overheid moet ervoor zorgen dat een deel hiervan wordt besteed aan versterking van de filmindustrie, omdat het van de omroepen zelf niet komt. Hierover is ook de motie-Van Zuijlen aangenomen om het telefilmproject uit te breiden van zes naar twaalf films.

De heer **De Haan** (CDA) complimenteerde de minister en de staatssecretaris met de briljante gedachte waarmee zij de filmproductie in Nederland op poten proberen te krijgen. Er wordt een stichting in het leven geroepen, en deze sticht weer een BV, die pakketten probeert aan te trekken die worden ondergebracht in CV's. Daarmee wordt beoogd meer massa in de productie te krijgen en meer risicospreiding tot stand te brengen. De overheid stimuleert op deze manier tijdelijk de filmindustrie, die een soort infant industry is, om een rendabele sector te worden. De overheid voorziet slechts in een startkapitaal van 15 mln., waarmee vreemd vermogen kan worden aangetrokken van commanditaire vennootschappen om films mee te maken. De vrees dat dit bedrag niet voldoende is, leek de heer De Haan ongegrond. Hij sprak zijn vertrouwen uit dat het lukt.

De heer De Haan stemde hiermee in, maar hij vroeg waarom er is gekozen voor fiscale maatregelen en niet voor een tijdelijke subsidie. Er is een aantal bezwaren bij fiscale maatregelen. Ten eerste is het heel moeilijk om er weer vanaf te komen, zoals bij de scheepsbouw is gebleken. Ten tweede is de vraag of de filmsector bij het instrument van willekeurige afschrijving zo duidelijk kan worden gedefinieerd dat andere activiteiten er niet onder vallen, omdat er anders misbruik van kan worden gemaakt. Een bedrijf dat een film maakt voor zijn honderdjarig bestaan, zou hiervan bijvoorbeeld moeten worden uitgesloten. Ten derde kan men zich afvragen waarom de filmsector op deze wijze met fiscale maatregelen wordt ondersteund, maar andere culturele sectoren, zoals musicals of klassieke muziek niet. Een subsidie kan gericht worden ingezet en beter in de tijd worden afgebakend.

De heer De Haan vroeg of de overheid bij haar stimulering van deze commerciële, op de markt gerichte activiteiten, inhoudelijke criteria zou moeten aanleggen, omdat het mogelijk is dat er laakbare producten worden geproduceerd, bijvoorbeeld in de ogen van sommige partijen in de Kamer.

### **Antwoord van de regering**

De **minister van Economische Zaken** merkte op dat het op het eerste gezicht goed gaat met de Nederlandse film, gezien de vele prijzen, maar dat de sector nog sterk subsidiegericht is en er niet in slaagt om veel durfkapitaal aan te trekken. Er is bovendien sprake van relatief weinig beleidsmatige stimulering, naar internationale maatstaven gemeten. In samenwerking met het ministerie van OCW, dat de culturele kant vertegenwoordigt, en met de staatssecretaris van Financiën, is beleid ontwikkeld dat een omslag in de sector kan creëren, waardoor het aantal Nederlandse films fors wordt vergroot en de sector zichzelf kan bedruipen. Door deze integrale aanpak achtte de minister van Economische Zaken zich ook in staat om vragen te beantwoorden die aan staatssecretaris Nuis waren gesteld, die was verhinderd door verblijf buitenslands.

Uit de statistieken blijkt dat films een buitengewoon riskante onderneming zijn: van de tien films die er worden gemaakt, floppen er gemiddeld vijf, drie behalen middelmatige resultaten, waar beleggers niet enthousiast over zijn, en twee zijn succesvol. De commerciële successen moeten de verliezen die er worden gemaakt, compenseren. Bij risicospreiding gaat het ook om volume, want bij een te klein volume wordt het heel moeilijk om het risico te spreiden.

De Nederlandse filmindustrie heeft enerzijds een te klein volume en anderzijds is zij in te sterke mate gaan staan naar de culturele invalshoek die samenhangt met de subsidies. Daardoor staat zij te veel met de rug naar de markt, en dat is mede het gevolg van het beleid dat Den Haag de laatste decennia heeft gevoerd.

Er is nu sprake van een te geringe bereidheid van private investeerders om in commerciële filmprojecten te investeren. Dit heeft te maken met de karakteristieken van de sector en het vermogen om portefeuilles op te bouwen. Uit het oogpunt van de belegger moet er een zekere kritische massa zijn om de risico's te kunnen spreiden.

Een ander probleem is dat de markt niet transparant is. Er is onvoldoende duidelijkheid over de aanbodmogelijkheden. Er zijn voldoende vermogende particulieren die het interessant zouden vinden om hierin te participeren, zoals blijkt uit het onderzoek van Economische Zaken naar informal investors, maar de werelden van aanbieders en investeerders kennen elkaar niet goed en zij moeten elkaar nog vinden. Om die markt transparant te maken moeten er voorzieningen worden gecreëerd. Bovendien is er sprake van een soort «talent drain» naar de Verenigde Staten of naar Duitsland. Het is een internationale markt, maar het zou

zonde zijn als alle mensen die hier succes hebben, naar het buitenland vertrekken en niet meer terugkomen. Zij moeten hun talenten ook hier kunnen ontplooiën. Als zij kunnen terugkeren, kan dat ook de sterk nationale oriëntatie van de bedrijfstak doen verminderen.

Het doel is dus om te komen tot een economisch levensvatbare sector, die ook in commercieel opzicht professioneel wordt. Er moeten voldoende scripts zijn, die niet alleen leuk zijn, maar ook commercieel haalbaar. Er moet een soort momentum ontstaan, waardoor risicodragend kapitaal kan worden aangetrokken. Wat dat betreft is er volgens de minister nu sprake van een goede fase, omdat de prijzen voor succesvolle films veel enthousiasme kunnen creëren. Het werken aan dit initiatief in de afgelopen anderhalf jaar en de politieke steun die daarvoor blijken te bestaan, kunnen hieraan bijdragen.

Deze sector past inderdaad in de content industry of informatietechnologie. Nederland heeft hierbij veel kansen en voordelen door zijn internationale oriëntatie, talenkennis en cultuur, waarin creativiteit wordt gestimuleerd, terwijl de samenleving en de manier waarop mensen worden opgeleid, niet autoritair en gedecentraliseerd is. Er ontstaat een nieuwe markt voor de zogenaamde content providers door de heel snel veranderende distributievormen om informatie of entertainment op allerlei manieren bij burgers te krijgen. De overheid moet wel initiatieven stimuleren op dit brede gebied, maar er vooral niet te dicht bovenop zitten.

De minister merkte op dat door de sector zelf, buiten de overheid om, initiatieven worden ontplooid voor een filmcommissie, waarbij door het Nederlands fonds voor de film en door het Audiovisueel platform. Economische Zaken is er wel bij, maar trekt het niet. Het is ook geen taak voor FINE BV.

Er is geen marktonderzoek gedaan naar potentiële investeerders, omdat de gegevens over de audiovisuele sector en over de film bekend zijn. Economische Zaken weet al vrij veel over informal investors. De projectleiding heeft bovendien gesproken met professionele intermediairs, zoals de banken. Zij zijn wel enthousiast over het concept, maar zij zeggen ook dat het zich in de praktijk moet bewijzen. Marktonderzoeken hebben naar de mening van de minister maar een beperkte betekenis in een markt die nog in de constituerende fase zit. Het gaat erom mensen te brengen tot ander handelen, en dat heeft meer te maken met een visie dan met allerlei onderzoek. Als zo'n vernieuwingsproces tot in de details wordt vastgelegd, kun je ook fouten maken. Het huidige omzetvolume van de sector is ongeveer 50 mln. De minister was van mening dat 12,5 mln. voldoende is om het volume in een periode van vier of vijf jaar te verdubbelen, omdat daarbij niet wordt gesteund op subsidies, maar op deelparticipaties. Het startkapitaal voor FINE BV is bedoeld om ervoor te zorgen dat commerciële partijen gaan investeren in films. Als er een track record van succesvolle commerciële films wordt opgebouwd, verandert het imago van de sector bij de informal investors. Dan ontstaat er een netwerk en komt er informatie in de markt, die dan pas echt gaat werken. De minister benadrukte dat FINE BV geen cofinancier met overheidssubsidie moet zijn. Dat mag alleen voor zeer korte tijd zo zijn.

De minister voegde hieraan toe dat het Nederlands fonds voor de film binnen het kader van de Cultuurnota 1997–2000 de komende jaren een bedrag van ruim 1 mln. per jaar heeft gereserveerd voor scenario-ontwikkeling. Het NFF heeft 9 mln. per jaar zijn voor het realiseren van lange speelfilms. Die subsidiebedragen komen dus uit de begroting voor cultuurbeleid en daar gaat niets vanaf. Er komen naar verwachting over ongeveer twee jaar nieuwe middelen vrij door de verkoop van rechten op de eerste films, zodat het een soort revolving fund wordt. Als het geld de eerste jaren goed wordt besteed, zal de organisatie zichzelf over enkele jaren kunnen bedruipen. Een mooi streven zou zijn om in de eerste vijf jaar ongeveer vijftig films door FINE BV te laten financieren. Daarmee zou

het huidige volume worden verdubbeld en dan zal er sprake zijn van een vliegwieleffect. De fees daarvan moeten voldoende zijn om de zaak in de lucht te houden.

De minister merkte op dat het niet alleen gaat om lowbudgetfilms van rond 2,5 mln., maar ook om grotere producties. Een grote film is aantrekkelijk vanwege het marketingprofiel, dat weer van belang is voor het opbouwen van de portefeuille. Het doel is om te komen tot een gevarieerd pakket, met niet alleen films met een groot budget. Volgens het rapport van Coopers & Lybrand moeten de grotere producties zich richten op het buitenland om voldoende opbrengst te kunnen genereren, zodat er vaak sprake zal zijn van Engelstalige coproducties.

De rolverdeling tussen NFF en FINE BV is volgens de minister als volgt te omschrijven. NFF is en blijft primair gericht op films met een culturele waarde. FINE BV selecteert op commerciële condities en zoekt vervolgens naar particuliere financiers. Zij staat dus verder af van de overheid. Dat is van grote betekenis, want anders krijgt zij nooit het vertrouwen van de informal investors. Bij deze verschillende invalshoeken is een verschillende expertise vereist, maar er moet wel sprake zijn van nauwe samenwerking en afstemming. Zij kunnen op grond van hun criteria allebei kapitaal ter beschikking stellen. Een project dat door NFF wordt gefinancierd, kan bijvoorbeeld ook geld van FINE BV krijgen, als er sprake is van een goed commercieel perspectief. Het is nog niet precies vastgelegd wie wat gaat doen, maar dat zal zich nog uit moeten kristalliseren. Wel ligt het in de lijn der verwachtingen dat de uiteindelijke rolverdeling zal zijn dat NFF aan het begin van het proces de creatieve kant stimuleert, zodat er goede scenario's worden geschreven en er voldoende aanbod van talent is, terwijl FINE BV zich meer op de harde commerciële werkelijkheid van de productiefinancieringsfase richt.

De minister is niet pessimistisch over de contacten met Brussel. De sector wordt door Brussel gezien als een culturele industrie en er is sprake van een lage steunintensiteit, omdat het gaat om risicodragende investeringen. Gezien de aard en omvang van de steunmaatregelen die in andere landen worden getroffen voor de filmsector, verwachtte de minister hier geen problemen. 2,5 mln. leek de bewindsman voldoende voor FINE BV om een professioneel apparaat op te zetten in deze constituerende fase. Dat apparaat moet uiteindelijk zijn eigen fees opbrengen. In de komende vijf jaar zal men met gemiddeld 8 ton tot 1 mln. per jaar uit moeten komen, waarbij de overheidsbijdrage in de eerste jaren relatief groter kan zijn dan in de latere jaren.

Bij de meest recente wijziging van de Mediawet is het amendement op artikel 54 aangenomen, dat de publieke omroep verplicht tot een programma-aanbod van 25% onafhankelijk producties, waaronder ook filmproducties vallen. In artikel 50 van de Mediawet is bovendien een specifieke verantwoordelijkheid in de Mediawet vastgelegd, het zogenaamde volledig programmavoorschrift. 20% van de programma's moet van culturele aard zijn, waarvan 10% kunst. Bovendien wordt aandacht voor films in het meerjarenplan voor de omroep benadrukt, in samenwerking met de filmsector.

Door het telefilmproject is een pilotproject mogelijk gemaakt voor zes films. De minister hoopte dat deze samenwerking tussen de filmsector en de publieke omroepen aanslaat, maar hij merkte op dat pas na de evaluatie van het pilotproject kan worden beoordeeld op welke wijze deze door de sector kan worden gecontinueerd. Het huidige aantal van zes films is het resultaat van intensieve onderhandelingen tussen de omroepen en de filmsector, waarmee OCW akkoord is gegaan.

De minister ging vervolgens nader in op de vraag van de heer De Haan over de certificering. In artikel 10 van de IB-wet wordt bepaald dat de minister of de staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken bedrijfsmiddelen kunnen aanwijzen die in aanmerking komen voor willekeurige afschrijving. Omdat het moeilijk is om

afbakenings- en toetsingscriteria te definiëren, is er gekozen voor certificering, waarbij de sector is betrokken. Binnen de audiovisuele sector wordt een gebied afgebakend dat in algemene zin kan worden omschreven als onafhankelijke filmproductiesector. Hierbij vindt een nadere uitwerking plaats naar films die primair bestemd zijn voor bioscoopvertoning, met uitzondering van reclamefilms en voorlichtingsfilms, en niet in opdracht van derden. Per project wordt een specifieke beoordeling gegeven, waartoe de belastinginspecteur niet is geëquipeerd. Dat gebeurt ook niet door Economische Zaken of door FINE BV. De films waarmee FINE BV gaat werken, moeten voorzien zijn van een certificaat, dat wordt gegeven door een instituut dat daarbij heldere criteria hanteert.

De **staatssecretaris van Financiën** was zeer verrast door de vraag waarom er niet is gekozen voor subsidieregelingen, vooral nu deze komt van de VVD en het CDA. Acht jaar geleden had een Kamerlid van de VVD hem alle hoeken van de Kamer laten zien, toen hij de gedachte van een subsidie opperde. Uit de subsidiebijbel van Financiën en de rapporten van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat subsidies niet het meest efficiënte middel zijn om steun te verlenen. Hiervoor is een aantal redenen. Ondernemers staan terughoudend tegenover subsidies, zoals uit onderzoek is gebleken. Verder wordt de subsidie die bij een onderneming binnenkomt, weer belast. Dat wordt «rondpompen van geld» genoemd, en dat wil men niet. Bovendien moet er een ambtelijke organisatie worden gecreëerd voor het toekennen van de subsidies. Bij het fiscale instrument kan gebruik worden gemaakt van de belastingdienst, die efficiënt en doelmatig is en alle gegevens heeft. Hij kan de fiscale faciliteit vrij snel verlenen. Er is gekeken welke regelingen er al waren en die zijn nader toegespitst. Er is binnen het bestaande instrumentarium gezocht naar fiscale prikkels om beleggers te interesseren voor de film. Daar is ervaring mee bij de zeescheepvaart en bij startende bedrijven. Uiteindelijk is gekozen voor het instrument van de willekeurige afschrijving.

Het geschikt maken van de tante Agaathregeling voor de filmindustrie zou botsen met de gedachte om beleggers via een commanditaire vennootschap te interesseren voor de film. Het aantrekkelijke is dat zij aangemerkt kunnen worden als ondernemer, als de commanditaire vennootschap voldoet aan een aantal voorwaarden. Als je de titel ondernemer eenmaal hebt, profiteer je van de fiscale faciliteiten die gekoppeld zijn aan het ondernemerschap, bijvoorbeeld de stakingsvrijstelling. Bij de tante Agaathregeling gaat het om een particulier, die als het ware een lening geeft om een bedrijf op te starten. Deze profiteert in de particuliere sfeer van een rentevrijstelling in de inkomstenbelasting. Met een voorbeeld maakte de staatssecretaris duidelijk hoe veel aantrekkelijker het is om via de commanditaire vennootschap te investeren dan via de tante Agaathregeling.

Doordat er is aangesloten bij de zeescheepvaartregeling, is er een limiet van drie projecten. Een verhoging tot vijf projecten zou een precedentwerking bij de zeescheepvaartregeling hebben. Deze limiet blijkt daar echter geen belemmering te vormen. Bij films zijn de lijnen van productie en exploitatie veel korter dan in de zeescheepvaartsector. Er is wel degelijk sprake van restwaarde bij films, als zij floppen, want zij kunnen nog op televisie of als video worden uitgebracht. Voorlopig is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de zeescheepvaartregeling, maar na de evaluatie kan altijd nog worden gekeken of een aanpassing gewenst is.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Remkes** (VVD) was overtuigd door de argumenten van staatssecretaris Vermeend over de voordelen van het fiscale instrument boven het subsidie-instrument, maar de zeescheepvaart is wel heel wat anders dan



de filmindustrie. Hij vond het te billijken dat er is gekozen voor een uniforme regeling, maar hij vroeg om dit aspect te betrekken bij de evaluatie. Hij merkte op dat nog niet is gezegd wanneer deze zal plaatsvinden.

De heer Remkes ging akkoord met de antwoorden van de bewindslieden, maar hij wees de poging van het CDA af om een discussie te beginnen over een inhoudelijke toetsing van de overheid. De benadering van het kabinet waarin de bedrijfseconomische criteria voorop worden gesteld, leek hem de enige juiste benadering. Er is bovendien een groot verschil tussen theater en film. De bewindslieden hebben volgens hem een mooi paars samenwerkingsproduct geleverd door de filmsector op deze manier op de kaart te zetten.

Mevrouw **Van Nieuwenhoven** (PvdA) juichte het streven om een markt te organiseren van harte toe. De minister van Economische Zaken moet in dit geval eerst een markt organiseren, voordat hij kan dereguleren. De sector heeft zelf in de afgelopen jaren gekozen voor grote samenwerking en wil het liever zo regelen dan met een subsidieregeling. De overheid moet zich laten leiden door wat er in de sector zelf gebeurt, en niet allerlei instrumenten bedenken die misschien ook wel zouden kunnen werken. Het is echter wel nodig dat de overheid cultuur steunt. De opera krijgt bijvoorbeeld tweeënhalve keer zoveel voor een gebouw en een gezelschap van internationale faam. De Nederlandse film heeft weliswaar een nationale culturele dimensie, maar ook een heel sterke internationale oriëntatie, en heeft wat dit betreft zijn sporen verdient.

Het gaat er nu om de filmindustrie in de markt neer te zetten en op een goede manier ondersteunende faciliteiten te geven. Als je het bedrag afzet tegen de subsidies die gebruikelijk zijn in de culturele sector, is het heel weinig, maar kennelijk hoeft het niet zoveel te zijn, omdat de overige bijdragen uit de markt komen. Als er over twee jaar wordt geëvalueerd, zal de PvdA-fractie hier in ieder geval kritisch naar kijken. Kan de datum van 1 juli nog gehaald worden?

De heer **De Haan** (CDA) merkte op dat als iemand een vraag stelt over de keuze tussen fiscale prikkels en subsidies, dat nog niet hoeft te betekenen dat hij voor subsidies is. Het antwoord dat het fiscale instrument in dit geval de voorkeur verdient, was voor hem overtuigend. Op grond van het voorbeeld van de staatssecretaris kan zakelijk en nuchter worden vastgesteld dat het aantrekken van vreemd vermogen waarschijnlijk een beter instrument is dan subsidies. Bovendien is helder geworden dat de sector door de certificering goed kan worden afgebakend. Op de vraag over het probleem van mogelijk laakbare filmproducties had de heer De Haan als antwoord verwacht dat de overheid zich door de constructie van een stichting, een BV en CV's zodanig op afstand heeft geplaatst dat zij zich er handig uit heeft gered.

De heer **Ybema** (D66) was van mening dat beide bewindslieden terecht enthousiast zijn over dit project, dat veel potentie heeft. Er is gekozen voor een tijdelijke bijdrage van de overheid om de zaak op gang te krijgen, met over twee jaar een evaluatie. De heer Ybema pleitte ervoor om snel van start te gaan en dan goed te volgen of enerzijds het budget van 15 mln. voldoende is en of anderzijds de limiet van drie investeringsprojecten niet gaat wringen. De heer Ybema had de indruk dat de ruimte aanwezig is om dan tot een verruiming van de regeling over te gaan. Hij vroeg de staatssecretaris om de tante Agaathregeling de komende jaren in beeld te houden, omdat zij de mogelijkheid biedt om particulieren bij deze sector te betrekken.

De heer Ybema merkte op dat marketing een steeds grotere rol speelt in de speelfilmindustrie, zoals blijkt uit het bombardement van advertenties bij het uitbrengen van grote internationale films. Dat is heel belangrijk voor commercieel succes. Hij vroeg om dat instrument een plaats te geven in de Nederlandse verhoudingen, hetzij bij FINE BV, hetzij bij de branche zelf.

De D66-fractie was blij met dit pakket van maatregelen en sprak haar vertrouwen uit dat dit een nieuwe start betekent voor een succesvolle ontwikkeling van de filmindustrie in het bredere kader van de content-benadering.

De **minister van Economische Zaken** was geenszins van plan om zich met de inhoud van de films bezig te houden. Als een minister zich daarover zou uitspreken, zou de samenleving weer terugvallen in paternalisme, en dat is niet de bedoeling.

Over twee jaar vindt de evaluatie plaats. Dan kan er meer gezegd worden over een aantal vragen waarvan nu slechts een inschatting kan worden gemaakt. Als er goede argumenten zijn om er iets aan te veranderen, zal dat wel gebeuren. De minister hoopte dat er dan niet meer geld bij moet, omdat de regeling dan geen succes zou zijn geworden.

Het antwoord van de Rekenkamer en Brussel wordt nog afgewacht, maar 1 juli is in principe wel haalbaar, mede doordat de projectleider hierbij de gevraagde ondersteuning krijgt.

Als een goede producer komt met een voorstel over de kosten van een film, zal daar ook een marketingbudget in zitten. Dat zit automatisch in het projectvoorstel dat door FINE BV wordt beoordeeld. In de Verenigde Staten bestaat 50% van de kosten uit marketing, terwijl dat in Europa minder dan 10% van de kosten is.

De tendens van concentratie die zich bij de bioscoopconcerns voordoet, krijgt ook nadere aandacht van Economische Zaken, omdat zij invloed kan hebben op de mogelijkheden voor distributie van films.

De **staatssecretaris van Financiën** was verheugd dat de woordvoerders van VVD en CDA zich kunnen vinden in de keuze voor het fiscale instrument. De tante Agaathregeling is zeer succesvol en heeft al meer dan 800 mln. opgebracht. Het probleem is dat zij is bedoeld voor startende ondernemingen. Films worden meestal geproduceerd door aparte BV's. Er zou dan een specifieke regeling gemaakt moeten worden, waarbij iedere nieuwe BV als starter moet worden aangemerkt. Dat is ingewikkeld en het kan leiden tot oneigenlijk gebruik. De regeling zou bovendien niet veel bijdragen aan de huidige voorstellen. Het is niet nodig om particulieren er op die manier bij te betrekken, want zij kunnen er als commanditaire vennoot in participeren, als zij aan de voorwaarden voldoen. Er zullen wel advertenties met aanbiedingen van de banken komen, waarin wordt beschreven wat de filmproductie inhoudt, waar de particulieren aan mee kunnen doen. Daarin wordt uitgerekend wat de voordelen ervan zijn, zoals de staatssecretaris in eerste termijn heeft gedaan.

De aantrekkingskracht van de zeescheepvaartregeling voor de film wordt de komende jaren goed in de gaten gehouden. De staatssecretaris was bereid om de vraag of de limiet van drie naar vijf investeringsprojecten verruimd moet worden, bij de evaluatie te betrekken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
H. Vos

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Ybema

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschappen,  
M. M. H. Kamp

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Tielens-Tripels