

Aan de woordvoerders Media en Cultuur van de Tweede Kamer

Amsterdam, 19 juni 2019

Geachte woordvoerders cultuur en media,

Uw Kamer bespreekt binnenkort de Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024 van minister Van Engelshoven en de brief waarin minister Slob zijn visie op de toekomst van het publiek omroepbestel ontvouwt. Tegen deze achtergrond sturen wij u namens de vijf verenigingen van Nederlandse audiovisuele producenten - FPN, DPN, ApN, IPN en NCP - een gezamenlijk position paper.

In het stuk schetsen wij de neerwaartse spiraal waar onze sector mee te kampen heeft; hierdoor komen de kwaliteit, diversiteit en concurrentiepositie van de Nederlandse speelfilms, series, documentaires en andere producties onder steeds grotere druk te staan. Het verheugt ons dat minister Van Engelshoven in haar Uitgangspuntenbrief Cultuurbeleid 2021-2024 de kwaliteit van Nederlandse audiovisuele producties en de zichtbaarheid en toegankelijkheid ervan als prioriteiten bestempelt. We zijn positief over de verschillende maatregelen die zij voorstelt om de eigenzinnigheid en kwaliteit van Nederlandse films te bevorderen. Voor de gehele audiovisuele sector zijn echter aanvullende stappen noodzakelijk om uit de benarde positie te geraken.

In ons position paper staat het begrip 'circulariteit' centraal. Dit betekent dat alle partijen die verdienen aan de exploitatie van producties – zowel de nationale als internationale partijen – ook substantieel moeten gaan bijdragen aan de financiering van nieuwe Nederlandse producties en vergroting van de zichtbaarheid ervan. Helaas is dat nu niet het geval. Het ontbreekt aan een *level playing field* voor producties van eigen bodem. Het principe van circulariteit is van wezenlijk belang om de neerwaartse spiraal te keren. Wij vragen u dan ook om passende maatregelen om deze circulariteit te bewerkstelligen.

De Audiovisual Media Service Directive (AVMSD) – die vóór 19 september 2020 in Nederland geïmplementeerd moet worden – biedt hiertoe kansen. Wij pleiten voor implementatie van deze richtlijn op een manier die recht doet aan de veranderingen in het medialandschap waar wij allen mee te maken hebben. Voor de Nederlandse audiovisuele sector is het van cruciaal belang dat bij implementatie wordt vastgelegd dat een substantieel aandeel van het VOD-aanbod uit nieuw te produceren Nederlandse content moet bestaan. Daarnaast bepleiten wij de invoering van een systeem, waarbij aanbieders zich verplichten tot financiële bijdragen aan de totstandkoming van nieuwe producties én aan het zichtbaar maken ervan.

Het zou een gemiste kans zijn als de Nederlandse overheid dit momentum niet aangrijpt om de door ons gesignaleerde disbalans te herstellen. Bovendien schuilt er een gevaar in als de overheid nu niet acteert. Internationale partijen als Netflix, Amazon, Google (YouTube) en Disney+ zullen hun verplicht aandeel Europees aanbod dan voornamelijk baseren op producties uit landen om ons heen, waardoor de situatie in ons land nog verder verslechtert.

Zoals u weet hebben de ministers Van Engelshoven en Slob toegezegd dat zij de Kamer nog voor de zomer informeren over de maatregelen die zij voorstellen om het Nederlandse cultureel audiovisueel aanbod te stimuleren. De in dit position paper bepleite maatregelen (heffingen dan wel investeringsverplichtingen en quota) hangen hiermee samen. Wij zien uit naar de bevindingen van de bewindslieden. Daarnaast is het van groot belang dat het beleid ten aanzien van de publieke omroepen zorgvuldig aansluit bij het cultuurbeleid voor film.

Wij vertrouwen erop dat u onze input zult meenemen. Zoals minister Slob stelde in zijn visiebrief, heeft de Nederlandse productiesector een enorm creatief potentieel dat kan bijdragen aan innovatie. Zijn opmerking dat dit potentieel beter benut moet worden, onderschrijven wij van harte. Wij maken ons in ieder geval sterk om ook in de toekomst, in gezamenlijkheid een sterk audiovisueel product en een evenzo florerende sector te borgen.

Hoogachtend,



Marleen Slot
Voorzitter Filmproducenten Nederland



Bruno Felix
Voorzitter Interactieve Producenten
Nederland



Katja Draaijer
Voorzitter Documentaire Producenten Nederland



Arie Landsmeer
Directeur Nederlandse Content
Producenten



Ton Crone
Directeur/voorzitter a.i. Animatie producenten Nederland

CC: Ministerie van OCW, directie Media en Creatieve Industrie
Raad voor Cultuur
Nederlands Filmfonds

Position Paper: Circulariteit in de audiovisuele industrie d.d. 19 juni 2019

Kern

De Nederlandse audiovisuele sector bevindt zich in zwaar weer. Door teruglopende financieringsmogelijkheden en snelle veranderingen in het speelveld – waarin grote internationale spelers de markt domineren – staan de kwaliteit, concurrentiepositie en diversiteit van het Nederlandse aanbod onder druk. Dit raakt de hele sector: van speelfilms, animatiefilms, documentaires en korte films tot drama-, documentaire- en animatieseries, televisiefilm, interactieve en experimentele producties en ook games (hierna: ‘producties’).¹ Het is van groot belang dat het overheidsbeleid recht doet aan deze veranderde situatie.

Wij pleiten ervoor dat er een (wettelijk) kader komt waarbij circulariteit als leidend principe geldt. Dit betekent dat alle partijen die verdienen aan de exploitatie van internationale en nationale producties in Nederland ook substantieel bijdragen aan de financiering van nieuwe Nederlandse producties en het vergroten van de zichtbaarheid ervan. Deze bijdragen dienen zodanig ingezet te worden dat de gehele keten wordt gestimuleerd en de (inter)nationale concurrentiepositie van Nederlandse producties wordt versterkt.

Neerwaartse spiraal

Voor Nederlandse producenten is het steeds moeilijker om hun producties gefinancierd te krijgen. De afgelopen jaren is er substantieel gekort op budgetten voor media en cultuur; zowel de publieke als commerciële omroepen kampen met een structurele daling van reclame-inkomsten.² Bovendien lopen de investeringen van marktpartijen gestaag terug omdat er steeds minder inkomsten in de keten ‘terugstromen’. Met de invoering van de Production Incentive in 2014 heeft de sector een belangrijke impuls gekregen; dit is echter niet genoeg om de neergang in de sector op te vangen. De neerwaartse spiraal heeft directe gevolgen voor de kwaliteit, concurrentiepositie en diversiteit van de Nederlandse producties.

Door de dalende productiebudgetten staat het gehele productieproces onder te grote druk. Dit heeft directe gevolgen voor de **kwaliteit** van het eindproduct: dalende budgetten hebben bijvoorbeeld een weerslag op het aantal opname- en montagedagen. Dit resulteert in kwaliteitsverschillen met buitenlandse titels waardoor het moeilijker is voor Nederlandse producties om de concurrentie aan te gaan. Films worden daardoor sneller uit de bioscoopzalen gedrukt, andere producties worden niet meer of veel minder geproduceerd. Dit leidt vervolgens tot afnemend vertrouwen waardoor marktbijdragen ook weer lager worden.

Ter illustratie: tussen 2010 en 2017 zijn de investeringen van distributeurs in Nederlandse speelfilms – de zogenaamde Minimum Garantiees (MG’s) – met de helft afgenomen (*zie bijlage*). Deze dalende MG’s zijn graadmeter van een afnemend vertrouwen in de verwachte bezoekersaantallen en inkomsten. Verontrustend is ook dat Nederlandse films niet meeprofiteren van het groeiende aantal bioscoopbezoekers; het marktaandeel van de Nederlandse film is gedaald van 21% in 2013 naar 11% in 2018.

¹ De Nederlandse audiovisuele sector kent een grote verscheidenheid waarbij de hierboven benoemde categorieën ook eigen voorwaarden en problemen kennen m.b.t. productiewijze, financiering en distributie. De teruglopende financieringsmogelijkheden en veranderingen in het speelveld hebben echter verstrekken gevolgen voor de sector als geheel.

² EY, Eindrapportage *Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep*, 2017.

Ook de **diversiteit** van het Nederlandse hoogwaardige aanbod staat onder druk.³ Het budget voor dramaproducties en documentaires is de afgelopen jaren gestaag afgenomen, waardoor ook minder productieopdrachten door omroepen werden verstrekt en marges steeds smaller worden. Die tendens lijkt niet te keren. In eerste instantie stemt het hoopvol dat minister Slob in zijn visiebrief over de toekomst van het publieke omroepbestel aangeeft dat het (minimum)percentage film- en dramaproducties dat door externe producenten wordt gerealiseerd, moet toenemen en dat hij voorstellen doet om de financiering van producties voor onafhankelijke producenten te vereenvoudigen. Het is echter onvermijdelijk dat de door hem voorgestelde directe en indirecte bezuinigingen een negatief effect zullen hebben op de programmeringsbudgetten, en daarmee op de pluriformiteit van het aanbod.

Bij publieksfilms is een belangrijke trend dat een steeds kleiner aantal films de overgrote meerderheid van de bezoekers trekt: er is sprake van een 'winner takes all'-markt. Tegelijkertijd neemt het aantal producties dat wordt uitgebracht toe en wordt het steeds moeilijker daartussen op te vallen. Door deze veranderende marktomstandigheden spelen producenten en distributeurs in toenemende mate op 'safe'. Er wordt ingezet op bewezen succesformules waarbij met name (romantische) komedies de boventoon voeren. Meer artistieke, interactieve en gewaagdere projecten delven daarbij het onderspit. Dit terwijl vernieuwing en innovatie juist voortkomt uit experiment en het afwijken van de gebaande paden. Doordat productiehuisen minder geld beschikbaar hebben voor Research & Development stagneert het opstarten en opkweken van nieuwe producties, waardoor Nederlandse producties in de toekomst nog minder kans zullen hebben om uiteindelijk ook het publiek te vinden.

(On)gelijke strijd

Van wezenlijk belang is de toenemende dominantie van betaalkanalen en superplatforms als Netflix, Amazon, Google (YouTube), Disney+ en gamingplatform Steam. Door gebruik te maken van slimme algoritmen verstevigen deze aanbieders niet alleen hun greep op de markt, maar bepalen zij ook de *smaak* van het publiek. Deze partijen bieden eerst en vooral internationale content; Nederlandse producties komen hierdoor nog meer in de verdrinking. Waar bedrijven als Netflix of Amazon wél (incidenteel) optreden als opdrachtgever, worden Nederlandse producenten en mediabedrijven tot uitvoerend producent. Deze internationale partijen bepalen uiteindelijk de inhoud van de producties en de doelgroep die moet worden bereikt. Zij versterken hun bedrijf met het intellectueel eigendom dat de producenten aan hen moeten overdragen. De Nederlandse producenten hebben vervolgens het nakijken. Van een *level playing field* voor onafhankelijke producties is hoegenaamd geen sprake. Ook de Raad voor Cultuur merkt in de sectoranalyse 'Zicht op zo veel meer' (2018) op dat er nauwelijks nog sprake is van een serieuze gelijke strijd, gezien de financiële en technologische kracht van deze spelers die nagenoeg de gehele productie-, distributie- en exploitatiemarkt in handen hebben.

Nederlandse producties zijn Nederlandse cultuur. Makers vertellen de verhalen die leven in onze samenleving, ze vermaken en verrijken ons en houden ons een (soms kritische) spiegel voor. Dat we leven in een relatief klein land en klein taalgebied is dan ook een risicofactor: het maakt de Nederlandse cultuursector kwetsbaar voor grote internationale bedrijven met vrijwel onuitputtelijke financiële middelen. Terecht wijst de Raad voor Cultuur er op dat de veranderende markt niet alleen verstrekkende economische maar ook maatschappelijke gevolgen heeft.

³ Het aanbod van Nederlandse AV-producties kent vele vormen. Van *Niemand in de stad* (opening NFF 2018) tot jeugdanimatiefilm *Polska Warrior* (beste Nederlandse korte film Cinekid 2018) en van de documentaire *Stranger in Paradise* (opening IDFA 2016) tot de interactieve *Jheronimus Bosch, tuin der lusten* (bekroond als Cross media Innovatie van het jaar 2017).

We leven in een tijd waarin de beeldcultuur groter en belangrijker is dan ooit; mensen consumeren meer media dan ooit tevoren. De audiovisuele industrie zou dus eigenlijk moeten floreren. Op dit moment staat de sector echter in de overlevingsstand: van schrijvers, regisseurs, cast en crew tot producenten, distributeurs en postproductiebedrijven. Men produceert wel, maar vooral om 'de tent draaiende te houden'. Dit gaat veelal ten koste van vernieuwing, innovatie en experiment en leidt tot uitholling van de sector. Dit terwijl de Nederlandse audiovisuele industrie juist barst van het talent en potentie.

Circulariteit

Om de sector te revitaliseren is het noodzakelijk de gehele keten van ontwikkeling, productie, distributie en exploitatie van audiovisuele content in ogenschouw te nemen. Circulariteit dient daarbij een leidend principe te zijn. Dit betekent dat alle partijen die verdienen aan de exploitatie van nationale én internationale producties in Nederland ook substantieel moeten gaan bijdragen aan de financiering van nieuwe Nederlandse producties en vergroting van de zichtbaarheid ervan.

In Nederland is nu nog geen sprake van circulariteit. De risico's om voldoende budget bijeen te brengen voor nieuwe producties liggen bij producenten terwijl het grootste deel van de opbrengsten uit de exploitatie terecht komt bij de eindexploitanten – van bioscopen tot video on demand-platformen (VOD) – die niet of nauwelijks bijdragen aan de financiering van nieuwe producties. Door deze disbalans in de verdeling van inkomsten komt de productiesector steeds verder in de verdrukking. Schrijnend is dat zowel de bioscoopketens als de snelgroeiende streamingmarkt grotendeels in handen zijn van grote buitenlandse partijen. Deze verdienen dus wel aan content die zij in Nederland aanbieden maar investeren op hun beurt slechts mondjesmaat in een gezond productieklimaat voor producties van eigen bodem.

Maatregel

Het Nederlandse overheidsbeleid loopt achter op de ingrijpende veranderingen in de audiovisuele sector. De huidige wetgeving is gedateerd en biedt geen oplossing voor de problemen waar de sector mee kampt. Uit de in februari 2019 gepubliceerde mapping die door de European Audiovisual Observatory in opdracht van de Association of European Film Agency Directors (EFADs) werd gemaakt blijkt bovendien dat Nederland relatief weinig wettelijke kaders kent om een sterke positie voor Europese en nationale producties te borgen.⁴ Hoopgevend is dat in november 2018 een nieuwe EU-richtlijn voor audiovisuele mediadiensten is aangenomen die drie oplossingen biedt om de verstoorde balans te herstellen. Deze Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) moet voor 19 september 2020 ook in Nederland geïmplementeerd worden.

In de eerste plaats is in de AVMSD vastgelegd dat minimaal dertig procent van het aanbod van on demand-diensten zoals Netflix uit Europese producties moet bestaan. Daarnaast gaat er voor al deze diensten een (promotie)verplichting gelden om dit aanbod prominente zichtbaarheid te geven. Voor de Nederlandse audiovisuele sector is het van cruciaal belang dat bij implementatie wordt vastgelegd dat een substantieel aandeel hiervan uit **nieuw te produceren** Nederlandse content moet bestaan.

Bovendien biedt de richtlijn lidstaten de nadrukkelijke mogelijkheid om aanbieders te verplichten tot een financiële bijdrage aan de totstandkoming van nieuwe producties door middel van directe investeringen of heffingen. Deze verplichting kan ook opgelegd worden aan partijen die in een andere lidstaat gevestigd zijn.

⁴ European Audiovisual Observatory, *Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe*, 2019. Zie ook: <https://www.filmfonds.nl/page/7065/nationale-regelgeving-promotie-europese-films-en-series-in-eu-in-kaart>.



Filmproducenten
Nederland

DPN documentaire
producenten
nederland



ipn
Interactieve
Producenten
Nederland



In Duitsland is een dergelijke maatregel al lange tijd met veel succes opgenomen in de wetgeving (Filmförderungsgesetz). Ook de VOD-aanbieders zijn daaraan gehouden. Alle eindexploitanten betalen een bijdrage die is gerelateerd aan de omzet; bij bioscoopexploitanten bedraagt deze tussen de 1,8 en 3 procent, voor VOD-aanbieders tussen 1,8 en 2,5 procent. In 2017 bedroeg deze 'Filmabgabe' in totaal meer dan 53 miljoen euro waarvan 13,5 miljoen euro door VOD-aanbieders. Ook in andere EU-lidstaten worden dergelijke maatregelen in hoog tempo geïmplementeerd, of kennen die al (zoals België en Denemarken).

Wij bepleiten de introductie van een dergelijk systeem. De opbrengsten hiervan dienen ingezet te worden ten bate van de gehele keten om de (inter)nationale concurrentiepositie van Nederlandse producties te versterken: in de eerste plaats voor productiefinanciering en de daaraan voorafgaande ontwikkeling, ter vergroting van de diversiteit en verhoging van de kwaliteit en daarnaast in de marketing en distributie ter vergroting van de zichtbaarheid ervan. Vraag en aanbod kunnen daarmee in een betere balans worden gebracht, waardoor ook de arbeidsmarktpositie van professionals kan verbeteren. Het spreekt voor zich dat bij de bestemming van de gelden ook incentives moeten komen voor eindexploitanten. Daarnaast mag een dergelijke maatregel niet ten koste gaan van (lopende) afspraken ten aanzien van auteursrechtelijke vergoedingen.

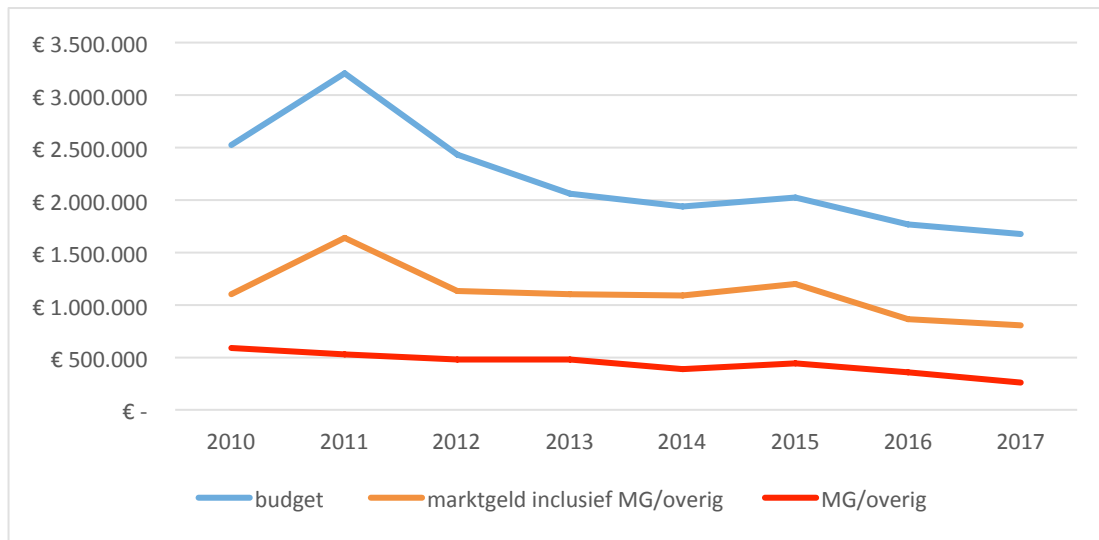
Wij roepen de Nederlandse overheid op om de AVMSD volgens de hierboven geschetste lijnen te implementeren. Het is een gemiste kans als de politiek dit momentum niet zou aangrijpen om de verstoorde balans te herstellen. Bovendien schuilt er ook een gevaar in als de Nederlandse overheid niet acteert: platformen zullen de 30% dan vullen met Europese producties uit andere landen waardoor de situatie nog verder verslechtert. Uiteindelijk zijn alle betrokken partijen gebaat bij een florierende Nederlandse audiovisuele industrie. De creatieve sector krijgt een broodnodige impuls; de exploitanten kunnen het nieuwe aanbod vervolgens weer exploiteren. Wij zijn ervan overtuigd dat de bepleite maatregelen hun vruchten zullen afwerpen. Niet alleen voor de media en cultuursector, maar ook voor de economie en de samenleving als geheel.

BIJLAGEN

GRAFIEK 1 – dalende marktinvesteringen afgezet tegen dalende budgetten

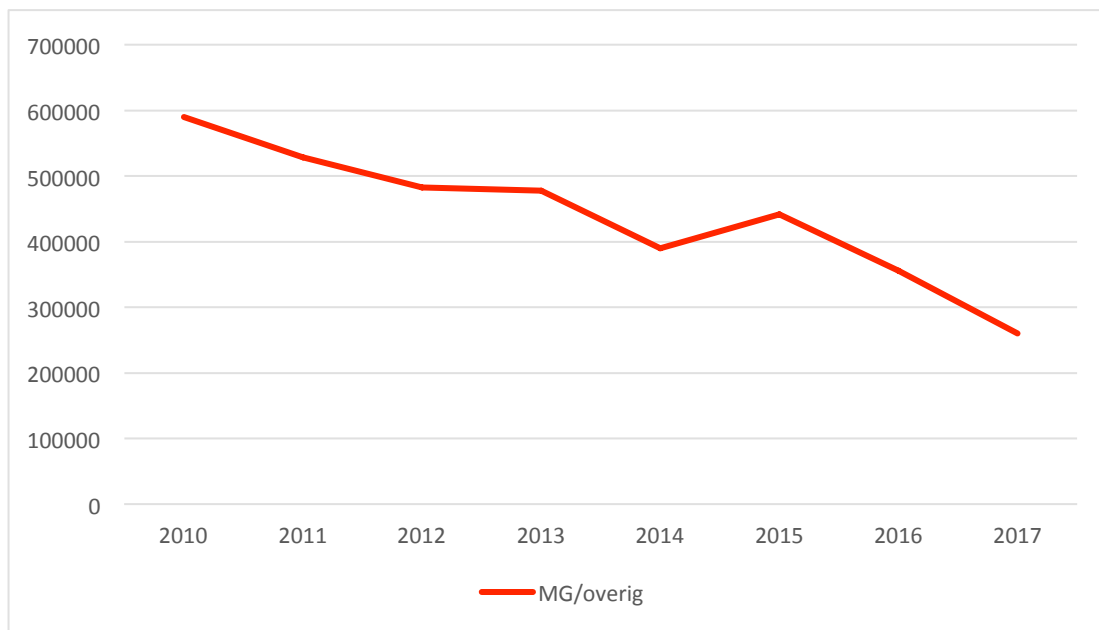
Gemiddeld budget en marktgeld voor films > 100.000 bezoekers (120 titels in de periode 2010- 2017). De film *Brimstone* (2017) is uit de berekening gehouden omdat deze ene film met een budget van 11.5 miljoen euro het gemiddelde zeer bepaalde.

MG = Minimum Garantie: de investering van de distributeur in een speelfilm, te zien als een blijk van vertrouwen in de productie, verwachte bezoekersaantallen en inkomsten.



GRAFIEK 2 – dalende MG's

De lijn MG/overig uit grafiek 1 apart.



Samengesteld op basis van *Facts and Figures 2011-2018*, Nederlands Filmfonds.