

Vergaderjaar 2013–2014

32 820

Nieuwe visie cultuurbeleid

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2013

Met deze brief beantwoorden wij, mede namens de Minister van Economische Zaken de motie Bergkamp/Monasch¹ over de Nederlandse filmindustrie.

Uw Kamer vraagt in de motie te onderzoeken hoe een economisch stimuleringsprogramma, zoals bijvoorbeeld een tax-shelter, voor de Nederlandse filmindustrie moet worden ingericht om een maximale positieve bijdrage te leveren aan het productieklimaat voor films in Nederland, de budgettaire gevolgen in kaart te brengen en voorbeelden uit andere landen hierbij te betrekken.

De Ministeries van Financiën, OCW en EZ zijn gezamenlijk aan de slag gegaan met het door u gevraagde onderzoek en de uitvoering van de motie. Daartoe zijn documenten en onderzoeken geraadpleegd, alsook gesprekken gevoerd met verschillende partijen uit de filmbranche.²

Aangedragen knelpunt

Alvorens over te gaan tot de beantwoording van de motie, is het voor alle betrokken partijen van groot belang om de motie goed te duiden, teneinde misverstanden te voorkomen. Het gaat er vooral om een nauwkeurige omschrijving te geven van het door enkele partijen uit de filmsector aangedragen knelpunt.

¹ Kamerstuk 32 820, nr. 79.

² Er hebben gesprekken plaatsgevonden met het Nederlands Filmfonds, Filmproducenten Nederland (FPN), individuele producenten en de Beroepsvereniging voor Film- en Televisiemakers (NBF).

De Nederlandse filmproducenten, verenigd in Filmproducenten Nederland (FPN) hebben door het bureau Het Creatief Kapitaal een rapport³ laten opstellen, waarin omschreven is wat zij als knelpunt zien:

«De Nederlandse filmindustrie ondervindt een concurrentienadeel ten opzichte van het buitenland. De ons omringende landen kennen in tegenstelling tot Nederland, specifieke op de filmindustrie toegesneden economische stimuleringsmaatregelen. Het is daarom voor nationale en internationale producenten aantrekkelijk om in het buitenland te produceren.»

De filmproducenten pleiten ervoor dat de overheid de besteding gaat stimuleren van productiekapitaal in Nederland door nationale en internationale filmproducenten. Daardoor zou de filmindustrie in Nederland een impuls krijgen.

Tijdens de Filmtop op 11 april jongstleden is bovenstaand knelpunt ook aan de orde gesteld. Een tweede onderwerp dat op de top centraal stond, was de verdeling van opbrengsten uit Nederlandse films over de verschillende partijen uit de keten, waaronder producenten, distributeurs en eindexploitanten. De producenten hebben gepleit voor een grotere bijdrage van exploitanten – waaronder bioscoopexploitanten, kabelmaatschappijen en telecombedrijven – aan het productiebudget van Nederlandse films. Dit onderwerp valt buiten de strekking van de door u ingediende motie.

Gegevens

Het totale productiebudget van Nederlandse films (inclusief documentaires, animatiefilms, korte films en experimentele films en exclusief televisiedocumentaires en televisiedrama) die in 2012 zijn geproduceerd, bedroeg € 105,3 miljoen euro.⁴ Het aantal banen in de Nederlandse film- en audiovisuele sector (hierna av-sector) bedraagt volgens een recent onderzoek van Oxford Economics⁵ 32.300 met een directe bijdrage van 1,7 miljard euro aan het BBP. Dit rapport spreekt over een overlap tussen de filmsector en de bredere av-sector, met name op het gebied van creatieve en technische knowhow, diensten en goederen. Dat wordt verder niet kwantitatief onderbouwd. De creatieve industrie, waartoe de filmproductie wordt gerekend, omvat ruim 100.000 bedrijven met een bijdrage aan het BBP van 9,7 miljard euro (CBS, 2010). Ook design, gaming, architectuur, mode, media en entertainment worden tot de creatieve industrie gerekend.

Uitwerking van het knelpunt

Het door de filmproducenten benoemde knelpunt (het ongelijke speelveld) betreft enerzijds de toename van de besteding van Nederlands productiebudget in het buitenland en anderzijds het bijna volledig ontbreken van de besteding van productiekapitaal in Nederland door buitenlandse producenten. De territoriale bestedingseis die een onderdeel vormt van de specifiek voor de filmindustrie ingevoerde stimuleringsmaatregelen in het buitenland is een van de factoren die het speelveld bepalen. Deze territoriale bestedingseis houdt in dat tegenover een kostprijsverlagende subsidie of een belastingvoordeel voor de producent een bepaald deel van het productiebudget van een film in dat land besteed moet worden. Indien

³ *Toepasbaarheid economische stimuleringsmaatregelen in de filmsector*, 20 augustus 2013, Het Creatief Kapitaal (HCK).

⁴ *Film, Facts and Figures of The Netherlands*, september 2013, Het Nederlands Filmfonds.

⁵ *Economic contribution of the Dutch film and audio-visual industry*, september 2013, Oxford Economics.

bijvoorbeeld 3 euro van het productiebudget in het land besteed wordt, staat daar een voordeel tegenover van 1 euro.

Aan de toename van de besteding van productiekapitaal door producenten in de ons omringende landen kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen; inhoudelijke, alsook financiële. Uit de publicatie *Film, Facts and Figures of the Netherlands 2013*⁶ van het Nederlands Filmfonds blijkt dat de besteding van het productiebudget van Nederlandse films⁷ in het buitenland sinds 2010 is gegroeid van 23 procent (12,6 miljoen euro) naar 33 procent in 2012 (20,5 miljoen euro). De besteding van productiebudget in Nederland is overigens in deze periode in absolute zin nagenoeg gelijk gebleven door de groei van het totale productiebudget voor speelfilms. Er zijn meer factoren van invloed op de concurrentiepositie van de filmindustrie, maar volgens de FPN wordt de toename van besteding van productiebudget in het buitenland vooral veroorzaakt door stimuleringsmaatregelen voor de productie van films in die landen en de daarmee samenhangende bestedingseisen.

Tegenover een toename van de besteding van Nederlands productiebudget in het buitenland (de hiervoor genoemde 20,5 miljoen euro) staat geen toename van de besteding van buitenlands productiekapitaal in Nederland (1.990.000 euro in 2010 en 940.000 euro in 2012⁸). Nederland is volgens de filmproducenten geen interessant coproductieland, omdat het niet de financiële voordelen biedt zoals een aantal van de ons omringende landen heeft. Hoe hoog het productiebudget is dat Nederland hierdoor misloopt, is moeilijk in te schatten.

Volgens de FPN en NBF hebben zowel professionals en bedrijven die betrokken zijn bij de productie (o.a. cameramensen, editors, decorbouw, belichting), als postproductiebedrijven die de afwerking van de films verzorgen, de gevolgen ondervonden van de toename van de besteding van productiemiddelen in het buitenland. Een aanwijzing daarvoor zijn de cijfers van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO)⁹, waaruit blijkt dat in de periode 2010–2012 50% van alle post-productieactiviteiten van de Nederlandse speelfilms plaatsvond in het buitenland. Sinds 2008 gingen 69 Nederlandse bedrijven failliet die zich richtten op productie en postproductie van films.¹⁰ Het onderzoek van Oxford Economics stelt dat in de periode 1998–2011 de werkgelegenheid in de Nederlandse film- en audiovisuele sector is gedaald (–16,7%). Dit staat tegenover een gemiddelde groei van de werkgelegenheid in de film- en audiovisuele sector in Europa (+11,5%). Hierbij gaat het om de volledige breedte van de film- en audiovisuele sector¹¹. Vanwege de verschillende factoren die bij faillissementen en de terugloop van werkgelegenheid een rol kunnen spelen, is niet goed vast te stellen in welke mate het mislopen van bestedingen van filmproductiebudget door stimuleringsmaatregelen in het buitenland voor de filmsector hierbij een rol heeft gespeeld. Het benoemde ongelijke speelveld betreft dan ook een specifiek onderdeel van het totale speelveld

⁶ *Film, Facts and Figures of The Netherlands*, september 2013, Het Nederlands Filmfonds.

⁷ Er is specifiek gekeken naar speelfilms omdat de stimuleringsmaatregelen in ons omringende landen zich daarop in eerste instantie richten. De afgelopen jaren is echter een verbreding zichtbaar naar andere typen films en audiovisuele producten.

⁸ *Film, Facts and Figures of The Netherlands*, september 2013, Het Nederlands Filmfonds.

⁹ *Economische kerngegevens Nederlandse film*, september 2012, Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO).

¹⁰ *Onderzoek economische effecten in de culturele sector*, september 2013, uitgevoerd door APE en Rebel Group.

¹¹ «These sectors are defined as «SBI 59: Motion picture, video and television programme production, sound recording and music publishing activities» and «SBI 60: Programming and broadcasting activities»». Uit het onderzoek *Economic contribution of the Dutch film and audio-visual industry*, september 2013, Oxford Economics.

voor de productie van films in Europa, waar ook culturele, economische en andere beleidsmaatregelen en factoren op van invloed zijn.

De filmproducenten en filmindustrie noemen ook andere gevolgen van het ontbreken van stimuleringsmaatregelen voor de filmsector zoals het buitenland die kent. Ze zien signalen dat Nederlands toptalent in productie en postproductie kiest voor het buitenland vanwege het ontbreken van voldoende productie-activiteit in Nederland. Daarnaast wijzen zij op het gevaar dat de kwaliteit van de Nederlandse film afneemt vanwege de compromissen die moeten worden gesloten om de financiering rond te krijgen.

Huidige ondersteuning filmsector

In het kader van het cultuurbeleid ondersteunt het Ministerie van OCW de filmsector met verschillende instrumenten. De productie van films wordt gesubsidieerd door het Filmfonds. Het doel van de overheid is de mogelijkheid te bieden om films van Nederlandse bodem tot stand te brengen. Hierbij gaat het zowel om de artistieke film, als om grote publieksfilms. Bijna geen enkele Nederlandse speelfilm wordt tot stand gebracht zonder subsidie van het Filmfonds. Dit vanwege het kleine taalgebied en de daarmee gepaard gaande beperkte afzetmogelijkheden. Het Filmfonds heeft in de subsidieperiode 2013–2016 een budget ter hoogte van 28,6 miljoen euro per jaar. Dit is 7 miljoen euro per jaar minder dan in de periode 2009–2012 vanwege de bezuinigingen op de cultuurbegroting. Deze bezuiniging zal gevolgen hebben voor het aantal Nederlandse films dat de komende jaren geproduceerd wordt. De subsidies van het Filmfonds dienen volledig in Nederland besteed te worden, maar er zijn geen bestedingseisen voor de rest van het productiebudget. Behalve de productie van films ondersteunt het Filmfonds met deze middelen de ontwikkeling en distributie van films, talentontwikkeling en deskundigheidsbevordering, publicaties en filmfestivals. Ook de Publieke Omroep draagt bij aan de productie van Nederlandse speelfilms. In totaal gaat het om een bedrag ter grootte van 8 miljoen euro per jaar (incl. CoBo Fonds).

De verkoop van bioscoopkaartjes valt sinds 1996 onder het lage BTW-tarief. Om een deel van het voordeel dat de bioscopen genieten (ongeveer 35 miljoen euro in 2012) bij andere partijen in de filmsector terecht te laten komen, heeft het Ministerie van OCW een convenant gesloten met de brancheverenigingen van bioscoopexploitanten en film distributeurs. Filmproducenten Nederland, Filminstituut Eye en het Filmfonds zijn ook partners in het convenant. In totaal dragen de exploitanten en distributeurs per jaar een bedrag van 2,5 miljoen euro (excl. indexatie) af ten behoeve van de productie en distributie van speelfilms (2 miljoen euro) en educatieve activiteiten en promotie (0,5 miljoen euro).

In de culturele basisinfrastructuur van het Ministerie van OCW is voorts een aantal filminstellingen opgenomen. Deze worden structureel gesubsidieerd. Het gaat hierbij om het Filminstituut Eye en een drietal grote filmfestivals; het International Documentary Festival Amsterdam, het Nederlands Film Festival en het International Film Festival Rotterdam.

Het kabinet wil met het bedrijvenbeleid de juiste randvoorwaarden voor bedrijven creëren zodat zij hun concurrentiepositie duurzaam kunnen versterken. Hiervoor is een breed generiek instrumentarium beschikbaar om ondernemers te helpen investeren in kennis en innovatie, om de lastendruk te verlagen en om beter toegang te krijgen tot privaat kapitaal via garanties en kredieten. Met het topsectorenbeleid krijgt de creatieve

industrie, waar de filmsector onderdeel van uitmaakt, specifieke aandacht. Het beleid richt zich op de bedrijven die zelfstandig een duurzame bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie en internationaal kunnen excelleren. De inzet van het topteam creatieve industrie en het Ministerie van Economische Zaken is gericht op het wegnemen van sectordoorsnijdende knelpunten en het verbeteren van het lange termijn verdienvermogen van de creatieve industrie.

Naar aanleiding van de filmtop heeft het Ministerie van Economische Zaken – in lijn met een recent rapport¹² van de Filmproducenten Nederland – geconstateerd dat het bestaande financieringsinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken geen oplossing biedt voor het aangedragen knelpunt. Dat instrumentarium is namelijk gericht op het verbeteren van de toegang tot private financiering voor bedrijven, terwijl bij filmproducties vaak een tijdelijke vennootschap wordt opgericht voor de duur van een filmproject. Daarnaast is er slechts beperkte bancaire interesse voor de financiering van filmproducties. De bedrijven die werk uitvoeren voor filmproducties, zoals postproductiebedrijven kunnen overigens wel gebruik maken van het EZ-instrumentarium om hun concurrentiepositie duurzaam te versterken.

Stimuleringsmaatregelen in het buitenland

Om tussen Nederland en de ons omringende landen een gelijk speelveld te creëren met betrekking tot de besteding van productiebudget, is het afschaffen van de buitenlandse stimuleringsmaatregelen waarin bestedingseisen zijn opgenomen een mogelijke oplossing. Dit zou in Europees verband moeten worden gerealiseerd, maar daarvoor is de ruimte op dit moment beperkt vanwege een recente mededeling hierover van de Europese Commissie. Om wat betreft filmspecifieke stimuleringsmaatregelen met bestedingseisen op hetzelfde niveau te komen als ons omringende landen, biedt een drietal in het buitenland veel gebruikte categorieën van stimuleringsfaciliteiten een mogelijke oplossing: een *tax-shelter*, een *cash rebate* en een *tax rebate*.

De verschillende instrumenten die een oplossing zouden kunnen bieden voor de aangedragen problematiek richten zich op verschillende aspecten van de financiering van een film. Een *tax shelter* is primair gericht op het aantrekken van privaat kapitaal. De *cash rebate* en *tax rebate* drukken de kosten die een producent maakt voor het produceren van een film en vergroten de financieringsmogelijkheden voor filmproducties.

Een *tax shelter* is een fiscale faciliteit die investeerders stimuleert te investeren in filmproducties. België kent bijvoorbeeld een filminvesteringsaftrek waarbij op het moment van investeren een percentage van het investeringsbedrag ten laste van de winst mag worden gebracht. Een *cash rebate* is een subsidievorm op basis van de bestedingen die in een land gedaan worden door de filmproducent. Wanneer de productie van een film is afgerond wordt een percentage van de binnenlandse bestedingen gerestitueerd aan de producent. De hoogte van het percentage hangt af van het type investeringen. Via een puntensysteem kan ervoor worden gekozen om een specifiek deel van het productieproces, een specifieke categorie films, of bijvoorbeeld de inzet van cultureel erfgoed of acteurs uit het desbetreffende land, te stimuleren. Een *tax rebate* tenslotte is een korting op te betalen belasting door de filmproducent. Bij deze faciliteit wordt het bedrag van de tegemoetkoming berekend zoals bij de *cash rebate*, maar wordt het bedrag niet uitgekeerd,

¹² *Toepasbaarheid economische stimuleringsmaatregelen in de filmsector*, 20 augustus 2013, Het Creatief Kapitaal.

maar verrekend met de verschuldigde belasting. In de beantwoording van de Kamervragen van de leden Koolmees en Bergkamp van 27 februari jongstleden is een overzicht opgenomen van de drie genoemde faciliteiten in de verschillende landen.¹³

Appreciatie van de stimuleringsmaatregelen in het buitenland

Uw motie vraagt hoe een economisch stimuleringsprogramma voor de Nederlandse filmindustrie moet worden ingericht om een maximale positieve bijdrage te leveren aan het productieklimaat voor films in Nederland en hiervan de budgettaire gevolgen in kaart te brengen. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol.

De ervaringen uit het verleden en in het buitenland illustreren dat een *tax shelter* voor de filmindustrie geen efficiënte oplossing biedt voor de aangedragen problematiek. Dergelijke fiscale faciliteiten leiden in de regel tot hoge structurerings- en beheerskosten, hoge uitvoeringskosten bij de Belastingdienst en tot weinig additionele investeringen in verhouding tot de belastingderving.

Uit een recente evaluatie van de Belgische *tax shelter* blijkt dat bij de productie van een gemiddelde film 53% van de investering opgaat aan structureringskosten, rentekosten, beheerskosten, juridische kosten en dergelijke.¹⁴ Om deze reden is in België onlangs besloten het regime aan te scherpen, zodat een groter deel van de investering daadwerkelijk moet worden aangewend voor de productie van de film. Nederland heeft in het begin van deze eeuw een *tax shelter* gekend, de zogenaamde film-cv. Deze is in 2007 afgeschaft. De conclusie van de evaluatie van de regeling in 2003 was dat de fiscale faciliteiten een lage effectiviteit kenden en gepaard gingen met hoge structurerings- en beheerskosten.¹⁵ Daarbij strookt een dergelijke faciliteit niet met de in de fiscale agenda¹⁶ opgenomen uitgangspunten, zoals het terugdringen van het fiscaal instrumentalisme en het eenvoudiger, robuuster en fraudebestendiger maken van het fiscale systeem.

De *cash rebate* en *tax rebate* lijken meer geschikt als mogelijke oplossing voor de aangedragen problematiek. Met deze instrumenten kan aan de hand van een puntensysteem gestuurd worden op de stimulering van bedrijvigheid in specifieke onderdelen van de filmindustrie. Daarmee zijn deze faciliteiten aanmerkelijk meer verfijnd dan de *tax shelter*. Daarbij kan worden opgemerkt dat het bevorderen van bedrijvigheid via het stimuleren van bestedingen op dit moment geen onderdeel uitmaakt van het huidige instrumentarium voor de uitvoering van het economische beleid, waarmee wordt ingezet op duurzame economische groei via ondermeer innovatie en exportstimulering. Met betrekking tot de uitvoering van de twee rebate instrumenten lijkt de *cash rebate* minder kosten met zich mee te brengen en eenvoudiger uitvoerbaar te zijn. Daarnaast is er bij de *cash rebate* ook, in tegenstelling tot de *tax rebate*, geen sprake van mogelijke problemen bij het verzilveren van de faciliteit. Bij de inrichting van de genoemde instrumenten wordt doorgaans een consultatieronde gehouden met de nationale filmsector om de uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiëntie van de regeling te toetsen.

¹³ Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1443.

¹⁴ Verslag van de hoorzittingen over de hervorming van de *Tax Shelter*-regeling van 19 april 2013, blz. 35.

¹⁵ Brief van de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstuk 25 434, nr. 18. In de geëvalueerde periode (1999–2003) steeg het productievolume met € 210 miljoen, waartegenover een belastingderving heeft gestaan van € 170 miljoen. Daarbij gold tevens dat bij de films die tussen 1999 en 2003 zijn geproduceerd met toepassing van de fiscale faciliteit de beheers- en structureringskosten gemiddeld tussen de 11% en 22% bedroegen.

¹⁶ Kamerstuk 32 740, nr. 1, blz. 8.

Conclusie

Wij erkennen dat een filmspecifieke stimuleringsmaatregel waardoor er meer productiekapitaal in Nederland wordt besteed, kan bijdragen aan een oplossing voor het knelpunt dat door de sector is aangedragen. De afschaffing van dergelijke stimuleringsmaatregelen in andere Europese landen zou eveneens een oplossing zijn, maar beschouwen wij als weinig realistisch. De invoering van een *tax shelter*, zoals u in uw motie noemt, biedt voor de filmindustrie geen efficiënte oplossing voor de aangedragen problematiek. Wij raden deze ook af vanwege de hoge structurerings-, beheers- en uitvoeringskosten. Wij zien in een filmspecifieke stimuleringsmaatregel in de vorm van een *rebate* een betere oplossing voor de aangedragen problematiek. In het kader van de begrotingsafspraken 2014 is op initiatief van de fractie van D66 gemarkeerd dat een bedrag van 20 miljoen uit de ruimte voor lastenverlichting bedrijven beschikbaar komt voor de Nederlandse filmindustrie. Het kabinet is bereid een stimuleringsregeling hieruit te bekostigen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers