

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

31 maart 2006

Ons kenmerk

DK/BB/2006/15125

Onderwerp

Filmbeleid

Inleiding

Film staat als kunstvorm midden in de snel veranderende samenleving. Behalve dat dit audiovisuele medium een rijke bron is van reflectie op onszelf en de wereld om ons heen, leent film zich door zijn toegankelijkheid uitermate goed voor het bereiken van grote groepen van de bevolking, waaronder veel jongeren. Dit is niet in de laatste plaats van belang omdat veel bioscoopbezoekers en televisiekijkers nauwelijks in aanraking komen met andere kunstvormen.

De Nederlandse film en filmsector hebben de laatste tien tot vijftien jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Op het gebied van productie zijn het fiscale beleid en de gegroeide samenwerking tussen de filmsector en de Publieke Omroep van grote betekenis geweest. Technische ontwikkelingen in de vorm van dvd-spelers en breedbandinternet zijn van grote invloed geweest op de distributie en vertoning van films, alsook de groei van het audiovisuele aanbod door de komst van commerciële omroepen en de veranderde vrijetijdsbesteding van Nederlanders.

De aandacht van de overheid voor film is toegenomen. Daarmee zijn ook de middelen gestegen die de overheid voor de ondersteuning van film beschikbaar stelt. Nu het filmbeleid 'op vlieghoogte' is gekomen, is het tijd om de beleidsinstrumenten te herijken en de inspanningen te richten op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen.

De nadruk in het filmbeleid heeft de afgelopen jaren vooral gelegen op de fiscale faciliteiten voor de film en de economische versterking van de sector. Dit filmstimuleringsbeleid is en blijft van groot belang voor de productiecontinuïteit, de publieksoriëntatie van filmmakers en de structuurversterking van de filmsector. Het levert veel op voor het productievolume en het marktaandeel van de Nederlandse film. Tegelijkertijd moeten we ons niet blind staren op de economische potentie van de filmsector. Dat is vanwege ons kleine taalgebied niet realistisch. Waar het uiteindelijk om gaat, is dat

de overheid de voorwaarden schept waaronder makers het medium film als een potentieel krachtig en aansprekend middel kunnen inzetten om uitdrukking te geven aan wat hen beweegt.

Filmbeleid is daarom eerst en vooral cultuurbeleid. De condities voor een vruchtbaar filmklimaat zijn zeker ook economisch van aard. Er is immers kritische massa nodig (productievolume, marktaandeel e.d.) om de filmsector als bedrijfstak op de been te houden en er zijn succesvolle films nodig om financiers te vinden die bereid zijn risico's te nemen. Even onmisbaar voor een levende filmcultuur zijn spraakmakende festivals, filmgeschiedenis die wordt bewaard en levend gehouden, ontmoetingsplekken waar nieuwe generaties film leren kijken en met elkaar in gesprek gaan, en originele en vernieuwende films. Een overheid die het belang van de cinema uitdraagt, investeert daarom blijvend in talent van scenarioschrijvers en regisseurs. Uiteindelijk telt de kwaliteit, ongeacht of de film voor een groot of klein publiek wordt gemaakt. Filmmakers moeten volop de kans krijgen hun eigen cinematografische signatuur te ontwikkelen. Inzet van het filmbeleid in de komende jaren is deze kwaliteitsontwikkeling.

Met deze brief kom ik mijn toezegging na aan de Tweede Kamer, om een samenhangende visie te geven op de verschillende onderdelen van het filmbeleid. Niet alle 'filmonderwerpen' komen overigens in deze filmbrief aan de orde. Over de positie van de kindersfilm in Nederland bijvoorbeeld, verwacht ik dit jaar nog een advies van de Raad voor Cultuur. Over het documentairebeleid buigt een werkgroep uit de sector zich nog; ook de Publieke Omroep werkt momenteel aan een omroepbreed documentairebeleid. Daarnaast zoek ik nog naar een oplossing voor de achterstanden op het gebied van het cinematografische erfgoed.

Analyse

Op basis van gesprekken met verschillende stakeholders uit de filmsector en het Nederlandse filmlandschap overziend, kom ik tot de volgende waarnemingen en bevindingen.

Artistieke kracht

De focus van zowel de filmsector als de overheid heeft de afgelopen jaren vooral gelegen op het productievolume, het marktaandeel van de Nederlandse film en de publieksoriëntatie van producenten en filmmakers. De inhoudelijke ontwikkeling van regisseurs en scenarioschrijvers heeft te weinig aandacht gekregen, terwijl originele plannen en sterke scenario's onontbeerlijk zijn voor een vruchtbaar filmklimaat. De Raad voor Cultuur spreekt in zijn sectoranalyse uit 2003 van een filmsector die veelal gekenmerkt wordt door behoudendheid en gebrek aan inhoudelijke of artistieke innovatiedrang. De door de filmsector zelf gevormde Pressiegroep Auteursfilm stelt in zijn analyse over de situatie van de Nederlandse artistieke film dat het gebrekkige filmklimaat de ontwikkeling van talent en vakmanschap frustreert. Bovendien is deze groep van mening dat talentvolle filmmakers niet de kans krijgen om een oeuvre op te bouwen.

Er is in Nederland voldoende talent en artistieke kracht aanwezig om de Nederlandse film een eigen en aansprekend gezicht te geven. Van belang is dat talent de kansen en mogelijkheden geboden wordt om zich te ontwikkelen. Talentvolle scenarioschrijvers en regisseurs moeten meer ruimte krijgen. De Nederlandse artistieke film wordt steeds meer verdrongen op de distributie- en vertoningsmarkt. De Pressiegroep Auteursfilm wijt dit onder andere aan de package- en outputdeals die distributeurs op de internationale markt sluiten. Hierdoor ontstaat een 'overaanbod' van internationale titels die vertoond moeten worden. Ook programmeren filmtheaters door een groeiende commerciële druk een steeds commerciëler programma, waardoor het meer 'kwetsbare' aanbod minder ruimte en tijd krijgt om een publiek op te bouwen. Hier tegenover staat dat er nog steeds een gestaag groeiend publiek is dat geïnteresseerd is in de artistieke film. De bezoekerscijfers van filmhuizen hebben in 2004 de grens van 2 miljoen overschreden en ook de artistieke films in arthouses en bioscopen hebben het afgelopen jaar 2 miljoen mensen bereikt. Het International Film Festival Rotterdam is bovendien het grootste culturele publieksevenement van ons land met meer dan 350.000 bezoekers per jaar. Ook het International Documentary Festival Amsterdam is afgelopen jaar door meer dan 120.000 geïnteresseerden bezocht.

Internationale oriëntatie en coproductie

Hoewel filmproductie bijna per definitie een internationale aangelegenheid is – en dat geldt met name voor de artistieke film - zijn producenten en makers sterk nationaal georiënteerd. Op een enkele uitzondering na, hebben Nederlandse producenten en filmmakers geen sterke positie op de internationale filmmarkt. Bovendien worden weinig Nederlandse speelfilms geselecteerd door de toonaangevende internationale festivals. Gebeurt dit wel, dan zijn het gelukkige incidenten, zoals onlangs met de films *Paradise Now* en *Guernsey*, die geselecteerd werden door respectievelijk het festival van Berlijn en dat van Cannes.

Maar het gaat niet alleen om een selectie door een gerenommeerd festival of het winnen van een Gouden Palm, Beer of Leeuw. Je kunnen meten met internationale collega's en met het beste uit de wereld inspireert en daagt uit. Het kan niet anders dan dat dit leidt tot meer bijzondere films, zonder dat sprake is van imitatie van buitenlandse producties. Internationale kruisbestuiving vindt te weinig plaats, en ook internationale financieringsmogelijkheden worden onvoldoende benut. Uit de evaluaties van het Europese Mediaprogramma en van het coproductiefonds Eurimages blijkt dat de Nederlandse filmsector relatief gezien weinig internationale middelen binnenhaalt.

Productie, productiemiddelen en producenten

Producenten in Nederland opereren op een zeer competitieve en kleine markt. Zij concurreren met het beste uit de hele wereld, terwijl zij door hun kleinschaligheid en geringe productiecontinuïteit nauwelijks weerbaar zijn. Er is sprake van een versnippering van middelen. Tegelijkertijd is voor productie behoorlijk wat geld beschikbaar. In 1992 werd door het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep een kleine 12 miljoen gulden bestemd voor de productie van alleen speelfilms, nu is het (potentieel beschikbare) speelfilmbudget ruim 38 miljoen euro (Nederlands Fonds voor de Film, Publieke Omroep en fiscale budget). De toegang tot het fiscale budget is echter gecompliceerd en de overige middelen zijn over veel loketten verdeeld. Verschillende financieringsvormen en -procedures hebben geleid tot een onwenselijke verknoping, zodat producenten teveel bezig moeten zijn met bureaucratische procedures en te weinig aandacht kunnen besteden aan het cultureel

ondernemerschap. De vele loketten in de filmsector en de daarmee gepaard gaande inhoudelijke bemoeienis van velen kunnen bovendien gemakkelijk leiden tot verwatering van originele ideeën en dus tot middelmaat. Er is sprake van een dramaturgisch poldermodel, dat het maken van eigenzinnige films meer in de weg staat dan ondersteunt.

Desondanks heeft de Nederlandse speelfilm bewezen een behoorlijk marktaandeel te kunnen verwerven. Dit marktaandeel is ten gevolge van het fiscale beleid voor de film gestegen van 3,7 procent in 1997 tot 13,5 procent in 2005. Het gaat dan om 2.775.894 bioscoopbezoeken aan Nederlandse films op een totaal bezoekersaantal van 20.473.012. De speelfilms met een multicultureel thema zijn in opmars. Succesvolle voorbeelden hiervan zijn *Het Paard van Sinterklaas*, *Shouf Shouf Habibi* en *Het Schnitzelparadijs*. Deze hebben een groot publiek bereikt, waaronder vele allochtone jongeren. Bovendien staat Nederland internationaal bekend om een sterk aanbod op het gebied van animatie, documentaire en kinderfilm. Tevens heeft de sector de afgelopen vijftien jaar meerdere gezaghebbende internationale prijzen in de wacht weten te slepen, waaronder meerdere Oscars en nominaties daarvoor.

Film en omroep

De film- en televisiesector zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De afgelopen jaren is de artistiek-inhoudelijke kruisbestuiving tussen deze sectoren duidelijk toegenomen. Vooral de nieuwe generatie filmmakers, televisiemakers en producenten is in staat om zich flexibel op de audiovisuele markt te bewegen. Dat geldt ook voor acteurs, die zich met steeds grotere vanzelfsprekendheid bewegen tussen film, toneelpodium, reclame en televisie – soap, politieserie, drama. Bovendien heeft de Publieke Omroep in samenwerking met de verschillende fondsen programma's als *Kort!*, *One Night Stand* en *De Oversteek* ontwikkeld, waarmee de omroep een kweekvijver voor filmmakers is. Die brede oriëntatie heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de professionalisering van de Nederlandse film en dramaproducties in het algemeen.

Ook het overheidsbeleid heeft het afgelopen decennium de relatie tussen film en omroep versterkt. Naast het huidige investeringsniveau van de omroepverenigingen zelf en het CoBO-Fonds ter hoogte van 6,3 mln. euro per jaar, bestemt jaarlijks uit de Mediabegroting 3,2 miljoen euro voor het Telefilmproject en 2,7 mln. euro voor artistieke, 'reguliere' en grotere speelfilms (Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, CoBO-extra, Telescoopproject).

Tegenover de positieve resultaten die de samenwerking tussen film- en omroepsector het afgelopen decennium heeft opgeleverd, staat een gecompliceerde praktijk. Behalve de veelheid aan loketten, die omslachtige en tijdrovende procedures voor de financiering van Nederlandse speelfilms met zich meebrengt, heeft de gegroeide financiële inbreng van de publieke omroep ook geleid tot een relatief grote inhoudelijke inmenging bij de totstandkoming van speelfilms. In het huidige model kunnen velen meebeslissen over een filmproject. In de gesprekken met de stakeholders uit de filmsector werd aangegeven dat dit in een aantal gevallen leidt tot onwenselijke compromissen. Zowel de artistieke kwaliteit als het potentiële publiekssucces van filmproducties zijn meer gebaat bij één sterke visie, dan bij vele goedbedoelde interventies.

Vertoning

Nederlanders bezochten in 2003 gemiddeld 1,5 keer per jaar een film. In vergelijking met andere Europeanen is dat weinig. Alleen de Finnen en Grieken gaan minder. IJslanders en Ieren aan de andere kant bezoeken respectievelijk 5 en 4,4 maal per jaar de bioscoop of het filmtheater. Om meer publiek te bereiken, heeft het Nederlandse bioscoopbedrijf de afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in de bouw en verbouwing van theaters. In 2005 zijn er in Nederland 32 zalen bijgekomen en ook in de komende jaren zullen vele uitbreidings- en nieuwbouwplannen worden gerealiseerd. Behalve via het witte doek wordt een groot publiek met de Nederlandse film bereikt via video, dvd en televisie. In totaal zijn in 2004 49,5 miljoen film-video's en -dvd's verkocht. Daarnaast werden in dat jaar 42,5 miljoen videobanden en dvd-schijfjes verhuurd. Het gaat hierbij om het totale filmaanbod, zowel het Nederlandse als het buitenlandse. Ook de technologische ontwikkelingen op het gebied van digitalisering bieden vele nieuwe mogelijkheden voor zowel productie, als distributie en vertoning van audiovisuele producties. Over enkele jaren zal wellicht het celluloid zijn verdwenen uit de bioscopen en de grote projectoren zijn vervangen door digitale apparatuur. Dit zal leiden tot een meer flexibele programmering van films. Naast de negatieve effecten van piraterij, creëren internet en ook de komst van *video on demand* interessante distributie- en vertoningsmogelijkheden. Al deze technologische ontwikkelingen worden door de overheid op de voet gevolgd.

Ondersteuning

Ondersteunende functies worden te kleinschalig en versnipperd uitgevoerd, schaalvoordelen worden niet behaald. Hiervan is bijvoorbeeld sprake op het gebied van internationale promotie. Naast Holland Film spelen onder andere ook de Nederlandse posten en het ministerie van Buitenlandse Zaken een rol bij de distributie en presentatie van de Nederlandse film in het buitenland.

Door de toegankelijkheid van het medium leent film zich uitermate goed voor cultuureducatie. Met de activiteiten die het Nederlands Instituut voor Filmeducatie heeft ontwikkeld, zoals Klassefilm voor het primair onderwijs en MovieZone voor het voortgezet onderwijs, worden vele scholieren bereikt.

Tegelijkertijd kan filmeducatie een nog belangrijkere rol vervullen bij het bereiken van een groot en breed publiek, opdat de kennis over en de liefde voor de cinema wordt vergroot.

Andere functies, zoals onderzoek, debat, informatie en nationale promotie worden niet structureel vervuld. Meer samenwerking in de sector en een ontmoetingsplek voor professionals en filmminnende Nederlanders én buitenlanders kunnen de film in Nederland op een hoger plan tillen.

De realisatie van het prestigieuze nieuwbouwplan van het Filmmuseum aan het IJ in Amsterdam zal een sterke impuls geven aan de zichtbaarheid van het cinematografische erfgoed.

Maatregelen

Het filmbeleid moet in de komende jaren leiden tot een beter evenwicht tussen productievolume, publieksoriëntatie en marktaandeel enerzijds, en talentontwikkeling, vernieuwing en artistieke kracht anderzijds. Deze ingrediënten zijn alle nodig voor een levende filmcultuur. Ik kies daarom voor de volgende maatregelen:

1. *Ruimte voor artistieke kracht*

Om een impuls te geven aan de artistieke ontwikkeling van filmmakers, komt voor de komende drie jaren in totaal zes miljoen euro extra beschikbaar voor de productie van de artistieke film en internationale coproducties. Het komt er vooral op aan scherpere keuzes te maken voor talent en dit talent de mogelijkheid te bieden om een oeuvre op te bouwen. Het intendantschap en meer cinematografische en internationale deskundigheid in adviescommissies bieden hiertoe mogelijkheden.

2. *Grenzeloze cinema*

De internationale oriëntatie van filmmakers en producenten wordt behalve met de extra middelen voor de artistieke film vanaf 2006 gestimuleerd met HGIS-cultuurmiddelen. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ik stellen 400.000 euro van het centrale HGIS-cultuurbudget ter beschikking aan het Nederlands Fonds voor de Film om een impuls te geven aan internationale promotie, uitwisseling en samenwerking.

3. *Producenten als cultureel ondernemers*

Voor een versterking van de artistieke kracht is een cruciale rol weggelegd voor de filmproducent. De producent heeft de taak om als cultureel ondernemer talent op te sporen, dat goed te begeleiden en aanstekelijke en voldragen projecten aan te dragen. Om meer ruimte te bieden aan de ontwikkeling van producenten, zal de inmenging in projecten door het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep worden gereduceerd. Daartegenover staat dat de producent aan strengere eisen moet voldoen om in aanmerking te komen voor financiële bijdragen.

4. *Naar een hernieuwde samenwerking tussen filmsector, filmfonds en omroep*

Dit jaar wordt een nieuw samenwerkingsmodel ontwikkeld voor de filmsector, het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep. Op basis van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden zie ik twee manieren om het lokettenprobleem en de uiteenlopende inhoudelijke inmenging door de omroep en het filmfonds te reduceren. De meerwaarde van de samenwerking tussen filmsector en omroep wordt versterkt.

5. *Kwaliteit mag gezien worden*

Voor de komende drie jaren komt in totaal 1,5 miljoen euro beschikbaar voor een afnamesubsidie om de vertoning van de Nederlandse 'commercieel kwetsbare' film te stimuleren. De artistieke films die onder andere tot stand komen met de extra middelen die ik beschikbaar stel, moeten met deze afnamesubsidie een zo groot mogelijk publiek kunnen bereiken. Het doel is om ook nieuwe, vooral oudere doelgroepen met de artistieke films van eigen bodem te bereiken.

6. *Een kloppend hart voor de film*

Met de vorming van een filminstituut wordt de sector versterkt, onder andere op het gebied van educatie, onderzoek, nationale en internationale promotie. Dit filminstituut moet het kloppende hart van de film worden en een ontmoetingsplek voor zowel de sector als het publiek.

7. Een structurele oplossing voor de Nederlandse publieksfilm

Ter vervanging van de huidige fiscale faciliteiten voor de film, zal ik binnenkort een alternatief instrument ontwikkelen dat goede randvoorwaarden biedt voor de productie van acht tot tien grotere publieksfilms per jaar. Het doel hiervan blijft films met marktorientatie te realiseren, die een groot en breed publiek aanspreken.

Ruimte voor artistieke kracht

Meer geld voor de artistieke film

Voor de komende drie jaren stel ik voor de productie van de artistieke film in totaal zes miljoen euro extra beschikbaar. Deze wordt aan de begroting van het Nederlands Fonds voor de Film toegevoegd. Met deze zes miljoen euro creëer ik onder meer de ruimte om per jaar enkele artistieke films te financieren die, ondanks hun publiekspotentie, vanwege hun aard minder geschikt zijn voor de Publieke Omroep en daardoor momenteel niet tot stand komen. Ook bied ik hiermee de mogelijkheid om kleinere projecten te realiseren, die zich bewegen tussen de zogenoemde experimentele film en lange speelfilm en waarvoor momenteel te weinig middelen beschikbaar zijn. Het gebrek aan middelen voor de artistieke film is eerder gesignaleerd door de Raad voor Cultuur, het filmfonds en de door de sector gevormde Pressiegroep Auteursfilm, waarin producenten en regisseurs zich het afgelopen jaar gebogen hebben over de positie van de Nederlandse artistieke film.

Commissies en intendanten

Van het Nederlands Fonds voor de Film vraag ik een strenger selectiebeleid, zowel op project als op 'naam'. Na een eerste succesvolle film moeten filmmakers binnen afzienbare tijd de mogelijkheid krijgen een tweede film te maken. Een te lange wachttijd frustrleert en leidt niet tot de noodzakelijke ontwikkeling. Daarnaast is durf nodig om nee te zeggen tegen middelmatige plannen. Een levenslange carrière als filmmaker is slechts voor weinigen weggelegd.

Voor scherpere keuzes zijn er mogelijkheden door een andere mix van deskundigheden in de adviescommissies en door meer ruimte voor eigenzinnige keuzes door intendanten. De bestaande commissie voor de lange speelfilm dient versterkt te worden met cinematografische en internationale expertise, zodat deze meer is toegesneden op de artistieke film. Daarnaast vraag ik het Nederlands Fonds voor de Film een deel van het productiebudget voor speelfilms bij een of meer intendanten te leggen die op basis van persoonlijke keuzes voor een aantal jaren een sterk beleid uitzetten. Bij controversiële projecten staat de oordeelsvorming van adviescommissies het maken van scherpe keuzes immers in de weg. Omdat een aanvraag bij een intendant kan worden ingediend óf via de gebruikelijke weg, zijn producenten niet afhankelijk van de beoordeling door één commissie.

Flexibel subsidiebudget

Scherpere keuzes moeten kunnen leiden tot een kleine bijdrage, maar ook tot een grotere bijdrage per film dan gebruikelijk is. Een goed plan moet immers uitgevoerd kunnen worden. Dan mag het ontbreken van bijvoorbeeld een coproductiebudget van de Publieke Omroep niet in de weg staan. Hiervoor dient het Nederlands Fonds voor de Film het maximum van een aan een project toe te kennen

realiseringsbudget los te laten. Er is een meer flexibele hoogte van subsidie nodig voor het enerzijds uitdagen, anderzijds koesteren van artistiek talent. Het fonds moet er voor kunnen kiezen om een film slechts 100.000 euro toe te kennen, maar ook 900.000 euro. Het resultaat hiervan kan zijn dat in het ene jaar gekozen wordt voor meer subsidie voor minder films en in het andere jaar voor het omgekeerde. Kwaliteit staat boven kwantiteit.

Grenzeloze cinema

Een groter coproductiebudget

Om de internationale oriëntatie en de artistieke ontwikkeling van filmmakers te stimuleren, vraag ik het Nederlands Fonds voor de Film om de komende drie jaren een deel van de extra beschikbare zes miljoen euro voor de artistieke film voor internationale coproducties aan te wenden. Hiermee bied ik ruimte om meer films waarin Nederland een minderheidsaandeel heeft, op de internationale markt tot stand te brengen. Ook kan het huidige budget van het filmfonds voor speelfilms op een meer flexibele wijze worden ingezet voor internationale coproducties.

Hubert Bals Fonds Plus!

Het onlangs gepresenteerde plan van het Internationaal Film Festival Rotterdam om naast het Hubert Bals Fonds een klein internationaal coproductiefonds voor de artistieke film te creëren, schept kansen en verdient een nadere uitwerking. Doel van dit particuliere fonds is filmmakers de mogelijkheid te bieden om zich buiten Europa met kleine coproductiebudgetten te profileren als serieuze coproducent. Het IFFR heeft met het Nederlands Fonds voor de Film afspraken gemaakt over een deel van de financiering van dit nieuwe fonds. Ik beschouw dit initiatief als een welkome aanvulling op bestaande instrumenten ter vergroting van het internationale netwerk van makers en producenten van artistieke films.

Meer uit Eurimages

Binnen Europa kunnen internationale filmprojecten gefinancierd worden uit Eurimages, het coproductiefonds van de Raad van Europa. Omdat Eurimages het grootste internationale coproductiefonds is waarop de Nederlandse producent een beroep kan doen, vind ik het noodzakelijk dat van deze mogelijkheid meer gebruik wordt gemaakt. Uit de recent verschenen evaluatie van Eurimages blijkt dat Nederlandse producenten relatief weinig aanvragen bij dit fonds indienen. De Mediadesk, het bureau dat met informatie en begeleiding van producenten een brug slaat tussen het Europese stimuleringsprogramma voor de audiovisuele sector en de Nederlandse filmsector, kan ook voor Eurimages deze betekenis krijgen door producenten te begeleiden bij hun subsidieaanvraag en hen beter wegwijs te maken in de Europese financieringsmogelijkheden. Daartoe krijgt de Mediadesk een steviger positie met een subsidie ten behoeve van gerichte informatieverschaffing en ondersteuning. Over enkele jaren dient opnieuw het belang van de Nederlandse deelname aan Eurimages overwogen te worden. Mochten de resultaten beperkt blijven, dan is het wellicht verstandig om de middelen voor Eurimages op een andere wijze voor internationale coproducties in te zetten.

HGIS-budget om het blikveld te verruimen

Het kabinet zal vanaf 2006 een deel van de middelen voor internationale culturele samenwerking, de zogenaamde HGIS-cultuurmiddelen inzetten om de internationale positie van de Nederlandse film en filmsector te versterken. Deze middelen zijn bestemd voor het ondersteunen van de profilering, kennisontwikkeling en kennisverspreiding van de Nederlandse film in het buitenland en voor het stimuleren van de samenwerking van Nederlandse filmmakers en producenten met buitenlandse partners. Het gaat hierbij om financiering van bijvoorbeeld internationale coproductiemarkten of internationale promotieactiviteiten. Het Nederlands Fonds voor de Film heeft hiervoor een subsidieregeling ontwikkeld. In 2006 stellen de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ik hiervoor 400.000 euro beschikbaar.

Producenten als cultureel ondernemers

Het cultureel ondernemerschap versterken

Voor een verbetering van het productieklimaat en de versterking van de artistieke kracht in de filmsector is een cruciale rol weggelegd voor de filmproducent. Producenten zijn de spil bij de totstandkoming van films. Ze dragen de verantwoordelijkheid voor de financiering, ze zijn stalmeesters van talent, exploitanten van filmrechten en de natuurlijke contractpartners van het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep. Een succesvolle cultureel ondernemer kenmerkt zich door een goede neus voor scenaristen en filmmakers die hij in huis wil halen, een gedegen bedrijfsvoering en een sterke oriëntatie op de markt en het publiek. Om meer ruimte te bieden voor het cultureel ondernemerschap van producenten breng ik de zakelijke en inhoudelijke inmenging in projecten door het Nederlands Fonds voor de Film en Publieke Omroep terug.

Accentverschuivingen in het beleid van het filmfonds

De belangrijkste taak van het Nederlands Fonds voor de Film is filmprojecten te toetsen op inhoudelijke kwaliteit. Het fonds stelt subsidie beschikbaar aan kwalitatief hoogstaande filmprojecten die zonder overheidssteun niet kunnen worden gerealiseerd. Vervolgens is het de taak van het filmfonds om toezicht te houden op de besteding van de overheidsmiddelen met de eisen die aan *governance* gesteld worden. Hierbij hoort een transparant beleid van controle met de gepaste zakelijke en inhoudelijke afstand en zonder detailbemoeienis.

Om meer ruimte te bieden aan het cultureel ondernemerschap van producenten vraag ik het Nederlands fonds voor de Film zijn inmenging in projecten te beperken. Dit is mogelijk door strengere criteria te ontwikkelen waaraan producenten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiële bijdragen. Deze criteria moeten transparant zijn en leveren een 'keurmerk' op dat staat voor professionaliteit. Verder moet duidelijker zijn waar een projectaanvraag aan moet voldoen en hoe en op welke momenten het fonds de projecten toetst. Indien afspraken niet worden nageleefd, moet het fonds sancties kunnen nemen, ook met betrekking tot volgende aanvragen van producenten. Het stellen van hogere eisen aan het cultureel ondernemerschap betekent wellicht dat sommige producenten hieraan niet kunnen voldoen en dat uiteindelijk een kleiner, maar stabiel aantal stevige productiehuisen overblijft.

Ook op artistiek-inhoudelijk gebied is de filmsector gebaat bij een grotere verantwoordelijkheid voor de producent. Niet het Nederlands Fonds voor de Film, maar de cultureel ondernemer heeft primair de taak om talent op te sporen. De producent heeft tevens de verantwoordelijkheid om een scenarioschrijver en filmmaker te voorzien van de nodige of gewenste professionele begeleiding. In de huidige situatie is het al zo dat bijna alle ontwikkelingssubsidies door de producenten moeten worden aangevraagd en niet door scenaristen of filmmakers, maar de komst van de intendant voor publieksfilms en de artistiek adviseur bij het filmfonds hebben een toenemende inmenging van het filmfonds in de inhoud van projecten tot gevolg gehad door de directe begeleiding die ze bieden. Deze begeleiding is niet per definitie verkeerd, maar kan een heldere scheiding van verantwoordelijkheden én de professionalisering van producenten in de weg staan. De functies van de artistiek adviseur en intendant voor publieksfilms moeten in de toekomst dan ook anders worden ingevuld, waarbij een verschuiving van de inhoudelijke begeleiding van filmmakers en scenarioschrijvers naar een werkelijk intendantschap door ontwikkelings- én realiseringssubsidies toe te kennen, voor de hand ligt.

Betere scenario's

Velen in de filmsector zijn van mening dat een goed scenario wel kan leiden tot een slechte film, maar dat een slecht scenario per definitie nooit kan leiden tot een goede film. De kwaliteit van het scenario is dus van groot belang. Mede in het kader van de beperking van de begeleidende taken van het Nederlands Fonds voor de Film op dit gebied, wil ik de komende tijd laten onderzoeken hoe het filmscenario aan kwaliteit kan winnen en welke instellingen hierin van betekenis kunnen zijn. Natuurlijk is het Maurits Binger Instituut de aangewezen instelling met een taak op het gebied van kwaliteitsontwikkeling van scenario's en begeleiding van scenarioschrijvers. Maar ook de Nederlandse Film en Televisie Academie, de (particuliere) Scriptschool en het toekomstige sectorinstituut voor de film kunnen wellicht een rol hierin vervullen. Ik vraag de Raad voor Cultuur om een advies over talentontwikkeling en hoe een kwaliteitsverbetering op het gebied van scenario's is te realiseren.

Naar een hernieuwde samenwerking tussen filmsector, filmfonds en omroep

Een heldere rolverdeling

Om zowel een einde te maken aan de lokettenproblematiek en inhoudelijke compromissen tussen de filmsector en omroep, als de meerwaarde van de samenwerking te versterken, is een heldere rolverdeling tussen de filmsector, het Nederlands Fonds voor de Film en Publieke Omroep van cruciaal belang.

Voor de productie van films die primair bestemd zijn voor de vertoning in bioscopen en filmtheaters zijn de vrije producenten vanzelfsprekend *in the lead*. Ook de inhoudelijke rol die de producent in de toekomst meer zal moeten innemen, mag niet vertroebeld worden door specifieke voorwaarden die het medium televisie aan audiovisuele producties stelt. De rol van de omroep zie ik voor deze films dan ook niet meer als coproducent, maar meer als cofinancier, vergelijkbaar met die van het Nederlands Fonds voor de Film.

Daarnaast krijgen het Nederlands Fonds voor de Film, de Publieke Omroep en de omroepfondsen de ruimte om de maximale bijdrage te verhogen, zodat de mogelijkheid ontstaat om los van elkaar films te

ondersteunen. Bij deze 'ontkoppelde' financieringssystematiek past dat het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep meer keuzevrijheid hebben: zowel filmfonds als omroep hoeven niet in alle films te participeren. Producenten zijn in die gevallen van minder financieringsbronnen afhankelijk. Het gevolg hiervan kan tevens zijn dat soms meer bijgedragen wordt aan minder films. Kwaliteit gaat hierbij boven kwantiteit. Uitgangspunt is wel dat de Publieke Omroep het speelfilmbudget op het huidige niveau van 9 miljoen euro (exclusief Telefilmproject) handhaaft.

Daarnaast streef ik naar een sterkere rol van de publieke omroep op het gebied van een goede programmering en marketing van dit Nederlandse cultuuraanbod. De vertoning van Nederlandse speelfilms verdient daarom een stevige inbedding in het omroepbrede fictiebeleid.

Deze scheiding van rollen dient voldoende ruimte over te laten aan de artistieke wisselwerking tussen omroep en filmsector. De Publieke Omroep dient haar cruciale kweekvijverfunctie te behouden, en ook in de toekomst over een budget te blijven beschikken om die rol te kunnen vervullen. De daarvoor bestemde middelen van de omroep en het geormerkte budget uit de Mediabegroting voor het Telefilmproject zijn hiervoor onmisbaar.

Naar een nieuw samenwerkingsmodel: twee benaderingen

Ik heb twee benaderingen voor ogen voor een nieuw samenwerkingsmodel, passend in de visie van het kabinet op de toekomst van de Publieke Omroep, zoals verwoord in *Met het oog op morgen*. Beide zijn gebaseerd op verschillende rondetafelgesprekken met sleutelfiguren uit de film- en televisiewereld.

De eerste benadering gaat uit van twee loketten. Daarvoor is een goede afstemming tussen het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep onontbeerlijk. De kern van deze optie behelst een sterk, omroepbreed filmbeleid, als onderdeel van haar culturele programmering. Sterker dan nu het geval is, zou de verantwoordelijkheid voor zowel de aankoop en programmering van Nederlandse en buitenlandse speelfilms van vrije producenten, als voor de (co)productie van de filmprojecten die primair voor de televisie worden gemaakt, gebundeld moeten worden. In deze optie wordt de omroep co-financier van Nederlandse speelfilms en behoudt zij tevens de rol van (co)producent van onder andere de Telefilms, waarvoor 3,2 miljoen euro uit de Mediabegroting is geormerkt.

Een tweede mogelijkheid is een één-loket-model, gestoeld op gezamenlijke besluitvorming door het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep. Dat betekent een nieuw op te richten loket, waarin het filmbeleid van de Publieke Omroep en dat van het Nederlands Fonds voor de Film worden geïntegreerd. De huidige middelen van de omroep ten behoeve van speelfilms en die van het Nederlands Fonds voor de Film worden samengebracht, waardoor financieringsprocedures tot een minimum aan tijd en bureaucratie worden gereduceerd. De stevige positie van de Publieke Omroep in dit loket biedt de garantie voor uitzending op televisie van de meeste films die in Nederland worden geproduceerd. Van groot belang bij de ontwikkeling en uitwerking van een geïntegreerd loket voor film en omroep is de waarborging van de diversiteit aan speelfilms. Bovendien moet het ook in dit model mogelijk blijven om films tot stand te laten komen die door hun aard uitsluitend voor de bioscoop bestemd zijn.

De komende maanden zal ik over de twee modellen verder in overleg gaan met de Publieke Omroep, het Nederlands Fonds voor de Film en de filmsector.

Kwaliteit mag gezien worden

Behalve op de productie van audiovisuele producties, richt ik mijn filmbeleid op de groei van het publiek door een betere vertoning van de Nederlandse artistieke film. Ik bestem daarom voor de komende drie jaren in totaal 1,5 miljoen euro voor de vertoning van het 'commercieel kwetsbare' filmaanbod van eigen bodem. Het doel is om hiermee vooral ook nieuwe doelgroepen te interesseren voor film.

Subsidie voor programmering en marketing

Ook al hebben de arthouses en filmhuizen de afgelopen tien jaren een groei in bezoekersaantallen doorgemaakt tot 4 miljoen bezoekers per jaar, en worden ook de festivals met een aanbod van artistieke films door één miljoen liefhebbers bezocht, de 'reguliere' vertoning van de Nederlandse artistieke film laat nog te wensen over. Door het grote internationale aanbod en de meer commerciële programmering door arthouses en filmhuizen krijgt de Nederlandse artistieke film vaak de kans niet om een groter publiek te bereiken. Deze films bouwen vaak pas na enkele weken een publiek op, dat daarna voor een lange tijd constant blijft. Exploitanten van bioscopen en filmtheaters zien voor dit aanbod vooral de doelgroep van dertig jaar en ouder als een publiek met groeipotentie. Met een nieuwe subsidieregeling voor programmering en marketing bied ik de Nederlandse artistieke films meer ruimte en tijd, opdat dit aanbod het publiek krijgt dat het verdient. Ik vraag het Nederlands Fonds voor de Film om in overleg met de sector een regeling te ontwikkelen, waarop alle vertoners een beroep kunnen doen.

Een bijdrage van de marktpartijen

Ook de bioscoopexploitanten zien het belang en de waarde van de Nederlandse film. Om de positie van de Nederlandse film te versterken in een markt waarin het grote internationale filmaanbod domineert, heeft de Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten (NVB) mij onlangs toegezegd om de komende drie jaren gemiddeld een miljoen euro per jaar vrij te maken voor het nationale product. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze middelen zullen worden ingezet. Op korte termijn zal de NVB het initiatief nemen tot een werkgroep die een plan voor de versterking van de Nederlandse film zal uitwerken. In deze werkgroep zullen behalve marktpartijen ook OCW en het Nederlands Fonds voor de Film zitting nemen, zodat de afstemming tussen het beleid van de overheid en dat van de marktpartijen is gegarandeerd.

De Nederlandse Vereniging van Filmdistributeurs, die in een eerder stadium mij de toezegging heeft gedaan om met de NVB te participeren in een marketing- en distributiefonds ter versterking van de positie van de Nederlandse film, heeft het besluit hiertoe vanwege financiële redenen nog een jaar uitgesteld. Ik vind dit teleurstellend, maar ga er vanuit dat ook de filmdistributeurs het nut en de potentie van de Nederlandse film zien en hun toezegging gestand zullen doen.

Een kloppend hart voor de film

In het kader van de herstructurering van de ondersteuningsstructuur in de kunstensector, heb ik vorig jaar besloten over te gaan tot de vorming van een sectorinstituut voor de film. Al jarenlang wordt in de Nederlandse filmsector gediscussieerd over een dergelijk instituut. In het buitenland zijn hiervan mooie voorbeelden. Ook de Raad voor Cultuur heeft in zijn sectoranalyse uit 2003 en in zijn advies over de ondersteuningsstructuur uit juni 2005 gepleit voor de oprichting van een Nederlands filminstituut. Een filminstituut draagt bij aan een verdere professionalisering van de filmsector door een sterkere onderlinge samenwerking binnen de sector, maar ook aan meer zichtbaarheid van de filmwereld voor het veld, het publiek en het buitenland. Mij staat een instelling voor ogen die het kloppend hart van de Nederlandse film wordt en een ontmoetingsplek voor zowel de filmprofessionals als het publiek.

Voor filmsector én publiek

Scholieren, leken, specialisten, producenten, distributeurs, bioscoopexploitanten en filmmakers, kortom iedereen die geïnteresseerd is in film of er beroepshalve mee te maken heeft, moet terecht kunnen bij het filminstituut. Voor het brede publiek biedt het instituut educatieve activiteiten, informatie en nationale promotie van film. De betekenis van het instituut voor de filmsector zelf ligt op het gebied van internationale informatie en promotie, onderzoek en debat. Ook het conserveren en ontsluiten van het filmerfgoed kunnen gecombineerd worden met de taken van het filminstituut. Daarom ligt het voor de hand om het Filmmuseum te betrekken bij het proces van de totstandkoming van het instituut. Over een eventuele integratie van de taken van het Filmmuseum en die van het filminstituut volgt later in het jaar een beslissing, als de ontwikkeling van plannen een volgend stadium heeft bereikt.

Samenwerking van gesubsidieerde instellingen en commerciële partijen

Het Nederlands Instituut voor Filmeducatie, Holland Film en De Filmbank zullen opgaan in het nieuwe filminstituut. Deze instellingen, die via de cultuurnota gesubsidieerd worden, heb ik gevraagd om een procesbegeleider aan te stellen en gezamenlijk te werken aan een eerste opzet voor de ontwikkeling van het filminstituut. Zij hebben het Filmmuseum benaderd om deel te nemen aan dit proces. Het Filmmuseum is hierop ingegaan. Omdat een filminstituut meer moet zijn dan een optelsom van de taken van deze drie of vier instellingen, mogen andere partijen en instellingen uit de filmsector niet ontbreken bij de ontwikkeling van het instituut. Ik denk hierbij onder andere aan het Nederlands Instituut voor Animatie Film, de Mediadesk en Stichting Onderzoek, maar vooral ook aan de commerciële partijen uit de sector, zoals filmdistributeurs en bioscoopexploitanten. Het is noodzakelijk met deze partijen samen te werken op het gebied van het verzamelen van gegevens over de filmbranche. Bovendien zijn de distributeurs en exploitanten de meest deskundige en aangewezen partijen om een groot en breed publiek te overtuigen van de kracht van de Nederlandse film. Naast Holland Film spelen ook de Nederlandse posten en het ministerie van Buitenlandse Zaken een rol bij de distributie en presentatie van de Nederlandse film in het buitenland. Ik zal samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken onderzoeken op welke wijze meer synergie bereikt kan worden tussen een bredere internationale rol van het filminstituut voor de vertoning en distributie van Nederlandse films en de versterking van de beeldvorming van Nederland in het buitenland.

Scheiding taken Nederlands Fonds voor de Film en filminstituut

In verschillende landen is het nationale filmfonds onderdeel van het filminstituut. De loketfunctie gaat daar samen met ondersteunende functies. In Nederland is een combinatie van deze functies ongebruikelijk. Het verstrekken van subsidies is een publieke taak die onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Dit geldt niet voor ondersteunende taken, die op afstand zijn georganiseerd. Omdat een sectorinstituut onafhankelijk van de overheid dient te opereren en van zowel de sector als van het publiek, kies ik ervoor om de taken van het Nederlands Fonds voor de Film gescheiden te houden van die van het filminstituut. Enkele ondersteunende taken die het filmfonds momenteel uitvoert, worden overgeheveld naar het filminstituut.

Een structurele oplossing voor de Nederlandse publieksfilm

Sinds 1999 zijn er fiscale faciliteiten voor de financiering van grotere publieksfilms. Deze stimuleringsregelingen hebben geleid tot een groter productievolume van grotere speelfilms waarmee voor het eerst sinds lange tijd weer kon worden geconcurrereerd met Hollywood-producties. Deze films, waaronder successen als *Minoes*, *Ja Zuster*, *Nee Zuster*, *Phileine zegt Sorry* en *Discovery of Heaven* hebben een hernieuwde interesse van het publiek voor Nederlandse films tot gevolg gehad waardoor het marktaandeel van de Nederlandse film is gestegen van 3,7 procent in 1997 tot 13,5 procent in 2005. Bovendien is mede door dit beleid een nieuwe generatie filmmakers opgestaan.

Structureel 20 miljoen euro voor publieksfilms

Naar aanleiding van de motie Verhagen heeft het kabinet eind 2004 besloten het filmstimuleringsbeleid vanaf 2005 structureel voort te zetten met een budget van 20 miljoen euro per jaar. Samen met de staatssecretaris van Financiën en in nauw overleg met de filmsector heb ik verbeteringen in de bestaande fiscale regeling voor de film aangebracht die in 2006 hun vruchten moeten afwerpen. In 2006 zal van de beschikbare 20 miljoen euro 6 miljoen euro worden besteed aan de subsidieregeling voor publieksfilms en 14 miljoen euro worden gereserveerd voor belastingderving. Van de ontstane onderuitputting op de belastingderving 2005, zijnde 15 miljoen euro, zal de helft worden toegevoegd aan de gereserveerde belastingderving 2006. Met de andere 7,5 miljoen euro geef ik de productie en vertoning van de artistieke film een impuls, zoals eerder in deze brief omschreven.

Een alternatief instrument

Met de staatssecretaris van Financiën heb ik afgesproken om te zoeken naar een alternatief instrument voor de huidige fiscale faciliteiten voor de film. De complexiteit van de fiscale faciliteiten en de hoge advies- en beheerskosten van film-cv's liggen hieraan ten grondslag. Het kabinet heeft daarom besloten de beschikbare 20 miljoen euro voor het filmstimuleringsbeleid per 2007 structureel over te hevelen naar de OCW-begroting. Het doel blijft om met dit budget randvoorwaarden te scheppen voor de productie van Nederlandse publieksfilms met een culturele waarde die zonder overheidssteun niet tot stand kunnen komen, maar waarin marktpartijen zoals filmdistributeurs en bedrijven een substantieel budget willen investeren. Deze investeringen kunnen immers beschouwd worden als graadmeter voor de publiekspotentie van een project.

Tot slot

Met de hierboven voorgestelde beleidsmaatregelen krijgt de Nederlandse film en filmsector een impuls. Daarbij heb ik ervoor gekozen om vooral de artistieke ontwikkeling van de filmmaker te stimuleren, hun internationale positie te ondersteunen en de mogelijkheden voor vertoning van de Nederlandse artistieke film te vergroten. Het producentencorps geef ik een zwaardere verantwoordelijkheid, de begeleidende rollen van het Nederlands Fonds voor de Film en de Publieke Omroep worden beperkt. Ik verwacht van de producenten dat zij als cultureel ondernemers de sector op een hoger plan tillen. Ook verwacht ik met de oprichting van een filminstituut de filmsector op het gebied van educatie en nationale en internationale promotie te versterken en het draagvlak voor de film te verbreden. Dit alles om de Nederlandse film in de nabije toekomst wederom een belangwekkende (inter)nationale rol te laten spelen. Een eerste voorteken van een nieuwe succesvolle periode van de Nederlandse film lijkt zich al af te tekenen met de Oscarnominatie voor en de Golden Globe verkiezing van de (inter)nationale productie *Paradise Now* tot beste buitenlandse film. Ik ga ervan uit dat dit slechts een voorbode is van een nieuwe glorierijke periode van de Nederlandse film en dat de door mij voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan een vruchtbaar filmklimaat.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

mr. Medy C. van der Laan