

# Voor een levendige audiovisuele cultuur

**“Stories are more than just harmless entertainment. They are our cultural operating system. They allow us to make sense of the world.”**

*William Uricchio, Professor Comparative Media Studies, Massachusetts Institute of Technology, Professor Emeritus Utrecht University*<sup>1</sup>

**Paul Rutten, oktober 2019**

---

<sup>1</sup> Tijdens Rotterdam Internet of Things 2019 (9 april), Creating 010, Hogeschool Rotterdam.

## Samenvatting

De verhalen die met behulp van beeld en geluid worden verteld in, voor en over onze samenleving zijn belangrijk voor ons land. Het waarborgen en stimuleren van een kwalitatief hoogstaand, pluriform, toegankelijk en zichtbaar cultureel audiovisueel product is een publiek belang. Recente ontwikkelingen geven aanleiding om stil te staan bij de positie van Nederlandse makers en producenten binnen de audiovisuele sector. Er is reden voor alertheid en actie.

Digitalisering is verantwoordelijk voor structurele veranderingen in de audiovisuele industrie. De positie van de Nederlandse omroep staat onder druk door concurrentie van video-on-demand platforms, vooral abonneediensten als Netflix. Jongeren laten de omroep steeds vaker links liggen ten gunste van andere media, YouTube in het bijzonder. De publieke omroep krijgt te maken met bezuinigingen en inperking van reclamemogelijkheden. Investerings in Nederlandse culturele audiovisuele producties vanuit de omroep komen daarmee onder toenemende druk.

De bioscoopsector in Nederland floreert. Het aantal zalen en schermen is fors gegroeid. Zo ook de bezoekersaantallen en de omzet. Door de toegenomen concurrentie in het vertoningscircuit profiteert de Nederlandse film echter niet mee. Het totaal aan aangeboden films op de markt neemt toe. De vertoners kunnen putten uit het grote internationale, vooral Amerikaanse aanbod gemaakt met forse budgetten. Het Nederlandse aanbod groeit niet meer. Voorts is de DVD markt, door het groeiende video-on-demand aanbod, vrijwel opgedroogd. De opbrengsten daaruit voor Nederlandse producties zijn echter geen vergelijk met die uit de DVD markt. Dat alles zet een forse rem op de private investeringen in filmproductie.

Superplatforms als Netflix en YouTube en in het kielzog daarvan Disney+ en anderen, zijn in opmars. Ze bieden echter nu en in de nabije toekomst, nauwelijks substantiële exploitatiemogelijkheden voor Nederlandse onafhankelijke producties. De beperkte mogelijkheden die desondanks ontstaan, wegen niet op tegen aan de ene kant de achteruitgang van investeringen van marktpartijen zoals de omroep en filmdistributeurs en de opbrengsten die daarmee in het verleden werden geboekt aan de andere. Deze situatie geldt niet alleen voor Nederland, maar voor alle Europese landen. Voor de kleinere landen is de situatie acuter dan voor de grotere. De Europese Unie heeft daarom in de recente audiovisuele richtlijn bepaald dat aanbieders van mediadiensten minimaal dertig procent van hun aanbod uit Europese producties moet laten bestaan. Het is van groot belang dat de Nederlandse overheid borgt dat een belangrijk deel daarvan uit Nederlandse producties bestaat. Daarnaast geeft de Unie haar lidstaten een aantal opties voor maatregelen gericht op de versterking van de audiovisuele cultuur. Voor kleinere landen als Nederland verdient de optie aanbeveling om een heffing in te voeren op de omzetten van video-on-demand platforms, ook al hebben ze geen vestiging in ons land.

De opbrengsten daarvan kunnen de positie van de Nederlandse audiovisuele productie binnen het ecosysteem van de audiovisuele cultuur, waar ook de superplatforms deel van uitmaken, structureel versterken. Het ligt voor de hand om een soortgelijke maatregel in te stellen voor andere eindexploitanten, waaronder de bioscoopsector maar ook telecomoperators en kabelmaatschappijen. Daarmee wordt de door de cultuursector bepleite circulariteit versterkt. De optie voor een investeringsverplichting die de Unie ook aanreikt biedt voor kleinere landen onvoldoende soelaas. Zij hebben immers meer baat bij meer structurele ondersteuning, mede gefinancierd uit heffingen, dan louter een toename aan investeringen in producties door enkele platforms.

Het is van belang dat de Nederlandse overheid het stimuleringsklimaat ijk aan dat van andere Europese landen. Wanneer het productieklimaat over de grens substantieel gunstiger is dan in ons land lekken (investerings in) audiovisuele producties weg naar het buitenland. Dat schaadt niet alleen de producenten maar de gehele keten van bedrijven en professionals die daarbij betrokken zijn, met uiteindelijk negatieve economische en culturele effecten.

# Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>Publiek Belang</b> .....	<b>4</b>
<b>Trends en Ontwikkelingen</b> .....	<b>6</b>
I.    Druk op Nederlandse audiovisuele productie.....	6
<i>Drama- en documentaire producties en televisie</i> .....	6
<i>Bioscoop</i> .....	7
<i>DVD Markt en Piraterij</i> .....	9
<i>Circulariteit</i> .....	9
II.   Opkomst van Superplatforms.....	10
III.  Europese kaders voor wet- en regelgeving.....	13
<i>Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten</i> .....	14
<i>Actuele Stand van Zaken</i> .....	15
<b>Conclusies en Beleidsopties</b> .....	<b>15</b>

## Inleiding

Cultuur en identiteit zijn in Nederland sinds een aantal jaren prominente thema's van maatschappelijk debat. Het gaat over wat ons als samenleving bindt en onderscheidt. Dat blijkt onder meer uit de verhalen die we met elkaar delen. Ze verwoorden en verbeelden de eigenheden van de samenleving en cultiveren noties van wie we zijn. Niet alleen waar de verhalen over gaan is belangrijk, maar ook of we ons er in herkennen en uit naam van wie ze worden verteld.

Vaak komt in deze discussie de rol en betekenis van de media-industrie aan bod. De vraag speelt of de audiovisuele cultuur die in ons land wordt aangeboden nog wel een afspiegeling is van onze samenleving. Of we ons door de audiovisuele verhalen nog wel voldoende gerepresenteerd voelen.

Daaraan verbonden is de vraag of er nu en in de toekomst nog wel voldoende kansen zijn voor een levendige audiovisuele cultuur van Nederlandse signatuur. Die is belangrijk omdat Nederlands audiovisueel en creatief talent ons daarin een spiegel voorhoudt en ons uitdaagt en relevante vragen stelt. Nederlandse audiovisuele producties zorgen voor reflectie op de vraag wie we zijn, waar we vandaan komen en wat het verleden ons leert. In uitingen van audiovisuele cultuur worden thema's geagendeerd die dichtbij staan in een context en taal die we kennen.

Dit essay gaat over de toekomst van de verhalen die met behulp van beeld en geluid worden verteld in, voor en over onze samenleving. Er is voldoende aanleiding om goed stil te staan bij de betekenis en positie van Nederlandse makers en producenten van audiovisuele producties. Er is sprake van uitermate veel turbulentie in de audiovisuele wereld die vraagt om alertheid en actie. Dat geldt voor de sector, maar ook voor de Nederlandse overheid die in meerdere opzichten een belangrijke stakeholder is in de toekomst van de Nederlandse audiovisuele cultuur.

## Publiek Belang

In 2016 noemde de toenmalige OCW bewindslieden het 'waarborgen en stimuleren van een kwalitatief hoogstaand, pluriform, toegankelijk en zichtbaar cultureel audiovisueel product in Nederland' van publiek belang.<sup>2</sup> De Raad voor Cultuur werkte dit in 2018 in een sectoradvies over de audiovisuele sector nader uit in een viertal doelstellingen. Het gaat om (1) het stimuleren van ontwikkeling en productie van audiovisuele producten en (2) waarborgen dat het publiek er toegang toe heeft en er kennis van kan nemen. Daarnaast is het belangrijk om (3) de onafhankelijkheid van makers te garanderen. Tenslotte moet het doel zijn de (4) mogelijkheden te scheppen voor creatief audiovisueel talent om zich te ontwikkelen en ontplooien.<sup>3</sup>

Er zijn momenteel tal signalen dat het Nederlands audiovisueel product onder druk staat. Dat geldt zowel voor speelfilms als voor (televisie)dramaproducties, zowel voor animaties als voor documentaires. De sector die verantwoordelijk is voor de productie van audiovisuele cultuur<sup>4</sup> is de laatste jaren door tal van factoren in zwaar weer terecht gekomen. De vraag is gerechtvaardigd of er op termijn van vijf tot zeven jaar nog wel sprake zal zijn van een stabiele en afdoende productie van diverse, pluriforme en kwalitatieve audiovisuele cultuur van eigen bodem. De belangrijkste reden daarvoor is dat de ondersteuningsstructuur die in Nederland is opgebouwd, met een cruciale rol voor de overheid, momenteel nog maar ten dele voldoet.

---

<sup>2</sup> Zie: Ministerie van OCW (2016). *Adviesaanvraag Cultureel Audiovisueel Product*. Brief aan de Raad voor Cultuur, dd. 18 november 2016 [Ref. 1045562]

<sup>3</sup> Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zoveel meer*. Den Haag: Raad voor Cultuur [februari]. p. 12-13.

<sup>4</sup> De audiovisuele sector omvat alle spelers die verantwoordelijk zijn voor het proces van ontwikkeling en productie van audiovisuele producten en diensten tot toegang ertoe en exploitatie ervan. Tot de audiovisuele sector worden wel gerekend '... alle personen, bedrijven en diensten die zich bezighouden met conceptualisering, ontwikkeling, productie, distributie, vertoning en exploitatie van producten waarbij bewegend beeld en geluid worden gecombineerd ... om een verhaal te vertellen aan een al dan niet omschreven publiek' (Beroepsprofiel Audiovisueel. Amsterdam: Eye 2017, p.8.)

De overheid is nodig om de audiovisuele sector te voeden en te onderhouden. Alleen op basis van de werking van vraag en aanbod komt het gewenste aanbod en niveau van audiovisuele producties dat van publiek belang is, niet tot stand. De ervaring leert bijvoorbeeld dat de opbrengsten die met Nederlandse audiovisuele producties worden gerealiseerd, onvoldoende toevallen aan makers en producenten om een gezonde bedrijfsvoering te schragen. De markt blijkt niet voldoende in staat om een duurzame en veerkrachtige productiesector te ondersteunen. Structurele oorzaak daarvan is het beperkte taalgebied van Nederlandse producties en de daarmee samenhangende relatief hoge kosten van productie, in combinatie met relatief kleinere terugverdienkansen. Dat geldt niet alleen in Nederland, maar ook voor andere landen in Europa. Met het oog op het publieke belang is steun uit publieke middelen voor audiovisuele productie gerechtvaardigd. Er is hier sprake van wat economen marktfalen noemen. De markt levert niet wat de samenleving nodig heeft. Het is niet de audiovisuele sector die tekort schiet, maar de markt. De overheid speelt op meerdere vlakken momenteel een belangrijke rol.

Publieke financiering gericht op ontwikkeling en productie van films verloopt vooral via het Filmfonds. Het Fonds ontvangt heeft anno 2019 om en nabij de € 55 miljoen beschikbaar voor de stimulering van de Nederlandse filmsector. Die gaat naar ontwikkeling, productie en distributie van film en naar tal van activiteiten, waaronder festivals, training en deskundigheidsbevordering. De middelen worden ingezet voor zogenaamde selectieve regelingen aan de ene en economische regelingen<sup>5</sup> aan de andere kant. Bij de eerste ligt de nadruk op de cinematografische kwaliteit, bij de tweede op de verhoging van de productieactiviteit en de versterking van de internationale concurrentiepositie van de sector.<sup>6</sup>

De publieke omroep speelt een belangrijke rol in het (co)financieren en (laten) produceren van audiovisuele producties, maar ook in het bieden van toegang aan een breed publiek tot een pluriform aanbod van uitingen van audiovisuele cultuur. Hij doet dat als onderdeel van de publieke omroep, daartoe in staat gesteld door middelen die door de overheid ter beschikking worden gesteld. Naar de NPO gaat (inclusief de opbrengsten van de STER reclame) jaarlijks om en nabij de achthonderd miljoen. Daarvan wordt circa zeventig miljoen besteed aan televisiedrama, speelfilm, animatie en documentaire van Nederlandse bodem. Daarbij zijn de middelen die het CoBO en het NPO-fonds via de NPO investeren inbegrepen. Volgens de Raad voor Cultuur wordt omstreeks 85 procent van de voornoemde zeventig miljoen aan investeringen aan Nederlandse content besteed.<sup>7</sup>

Gezien de cruciale rol van de overheid in het inrichten van de praktijk van audiovisuele productie, is het belangrijk dat overheidsinterventies goed aansluiten bij de actuele dynamiek. Overheidsbeleid moet daar naar vermogen op inspelen. Dat geldt voor Nederland net zo als voor andere Europese landen. Ook is het belangrijk de structurele positie van Nederland, regionaal en mondiaal, in de vormgeving van beleid in ogenschouw te houden. Dat is cruciaal voor de doeltreffendheid en doelgerichtheid van het audiovisuele beleid van de Nederlandse overheid.

---

<sup>5</sup> Een belangrijk instrument dat het Fonds met steun van de overheid in 2014 introduceerde is de Film Production Incentive. Daarmee wil het een gezond filmproductieklimaat in Nederland bevorderen en tegelijkertijd de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie versterken. In 2018 werd € 25,6 miljoen toegekend, waarvan 16,9 miljoen euro aan filmproducties en 8,7 miljoen euro aan high end tv-series. Hiermee wordt naar verwachting 103,1 miljoen euro aan productie-uitgaven in Nederland bewerkstelligd. Producenten van high-end series kunnen vanaf eind 2017 op basis van een pilot een beroep doen op de regeling. De pilot is inmiddels verlengd tot en met 2020. Overigens is deze regeling niet specifiek gericht op financiering van Nederlandse speelfilms, maar op filmproductie in Nederland, ook van buitenlandse films of coproducties met een Nederlands minderheidsaandeel. Die kunnen ervan profiteren, mits ze gebruikmaken van de Nederlandse productie-infrastructuur.

<sup>6</sup> De informatie in deze alinea is grotendeels gebaseerd op Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zoveel meer*. Den Haag: Raad voor Cultuur [februari].

<sup>7</sup> Zie noot 5.

## Trends en Ontwikkelingen

De audiovisuele sector is momenteel enorm in beweging. Hieronder worden een drietal trends en ontwikkelingen belicht die in het bijzonder relevant zijn voor de Nederlandse audiovisuele cultuur. Allereerst wordt (I) de positieverslechtering van de Nederlandse audiovisuele sector besproken die het gevolg is van een combinatie van factoren. Daarna komt de (II) opkomst van wat de Raad voor Cultuur de superplatforms noemt aan bod. De derde ontwikkeling betreft (III) de veranderde Europese regelgevende kaders en de opties voor beleid op het terrein van audiovisuele diensten van landen van de Europese Unie. Binnen dat kader moet de Nederlandse overheid haar positie bepalen over de inrichting van de ondersteuningsstructuur voor audiovisuele cultuur.

De cruciale ontwikkeling die bij al deze trends op de achtergrond speelt en zorgt voor het overgrote deel van de huidige dynamiek, direct of indirect, is digitalisering. Digitale technologie heeft ervoor gezorgd dat informatie, waaronder audiovisuele producties, niet meer gebonden is aan netwerken of informatiedragers als de DVD. Films komen los van de rol en series van het omroepsignaal. Informatie en content zijn fluïde geworden. Audiovisuele content komt via tal van netwerken en devices tot ons, aangeboden door een breed spectrum van aanbieders, nieuw en traditioneel, of een combinatie van beiden. De consequenties voor zowel de productie van films als dramaserieën zijn enorm. Digitalisering maakt niet alleen nieuwe vormen van distributie en consumptie mogelijk, zoals de opkomst van video-on-demand diensten en binge watching, er ontstaan ook nieuwe exploitatiemodellen, terwijl de mondialisering van de audiovisuele sector een nieuwe fase ingaat. Al deze elementen komen terug in de drie ontwikkelingen die hierna worden besproken.

### I. Druk op Nederlandse audiovisuele productie

#### *Drama- en documentaire producties en televisie*

Vanouds bereiken drama- en documentaire producties hun publiek via televisie, uitgezonden door omroepen op vastgestelde tijdstippen. Zij zijn al jarenlang, behalve aanbieders die toegang geven tot audiovisuele producties, opdrachtgevers voor series en documentaires en mede-investeerders in de productie van speelfilms en documentaires voor de bioscoop. Bovendien is de Nederlandse financiering zo vormgegeven dat wanneer omroepen investeren andere fondsen en ook marktpartijen sneller over de brug komen. De traditionele omroep staat echter onder druk. Video-on-demand aanbieders op abonneebasis als Netflix en in mindere mate Videoland en nieuwkomers als Amazon Prime trekken kijkers weg bij de traditionele televisiekanalen. Dat gaat ten koste van kijkers en van reclame-inkomsten.

Van belang is verder dat een groot deel van de jongeren de aansluiting met het medium televisie helemaal mist. Voor audiovisuele content wenden ze zich steeds vaker tot de nieuwe digitale aanbieders, YouTube in het bijzonder. Dit platform biedt een enorme variëteit aan audiovisueel aanbod en staat gebruikers ten dienste bij de openbaarmaking van hun user generated content. YouTube wordt gedreven door advertentie-inkomsten.<sup>8</sup>

Daarbij heeft de publieke omroep, de belangrijkste investeerder in audiovisuele producties uit de omroepwereld, in de voorbije jaren te maken gekregen met stevige bezuinigingen. De onlangs aangekondigde beperkingen in het uitzenden van reclame door de publieke omroep verhoogt de budgettaire druk mogelijk nog verder.<sup>9</sup> De investeringscapaciteit van de publieke omroep in

---

<sup>8</sup> Eigenaar Google werkt ook met andere zakelijke modellen voor het vermarkten van audiovisuele content. Zo heeft het een video-on-demand dienst op abonneebasis en exploiteert het Google Play waar gebruikers per film kunnen afrekenen.

<sup>9</sup> De Raad van Cultuur heeft de minister onlangs geadviseerd de beperking aan reclametijd voor de publieke omroep te beperken tot de blokken rondom kinderprogramma's.

Nederlands drama, documentaire en speelfilms van eigen bodem neemt daarmee verder af. Dat is slecht nieuws voor de audiovisuele productie in Nederland.<sup>10</sup>

De grote video-on-demand platforms stellen slechts mondjesmaat iets tegenover de ingezette trend van afnemende investeringen in de productie van audiovisuele cultuur die zich bij de omroep aftekent. Zo heeft Netflix tot op heden één Nederlandse original besteld en volgt er binnenkort een tweede. Het bedrijf beperkt zich vooral tot het acquireren van rechten op vertoning van reeds geproduceerde content van Nederlandse bodem.

Zowel de publieke als de commerciële omroep hebben, als antwoord op deze ontwikkeling eigen abonneeplatforms in de markt gezet: Videoland en NPO Start Plus. Ook is er een gezamenlijk platform van de drie belangrijkste spelers op de landelijke omroepmarkt in Nederland (NPO, RTL en SBS) ontwikkelt: NLZIET. De Raad voor Cultuur adviseert de minister zelfs de publieke omroep te manen om productief samen te werken met de commerciële omroepen in dit gezamenlijke platform, als tegenwicht tegen de grote internationale aanbieders van overzee.<sup>11</sup> Deze initiatieven kunnen een belangrijk tegenwicht vormen tegen de macht van de grote internationale spelers. Het is echter hoogst onzeker of ze de concurrentie aan kunnen omdat hun budgetten voor financiering van eigen producties (originals) en de marketingpower om deze onder de aandacht te brengen, verbleken bij die van de superplatforms. Met de komst en verdere profilering van andere video-on-demand platforms op abonnementenbasis op de Nederlandse markt, naast Netflix, tekent zich in de komende jaren bovendien een situatie af waar op het scherpst van de snede geconcurrereerd wordt. Of nationale platforms daarin overeind blijven moet de tijd leren.

### ***Bioscoop***

De bioscoop is voor Nederlandse filmproducties het belangrijkste kanaal voor het realiseren van financieel succes. Bioscoopsucces is van direct belang voor het terugverdienen van de investeringen in de productie, maar ook indirect voor de bepaling van de waarde van een film voor andere vormen van exploitatie.

De bioscoopsector floreert. Ondanks het toegenomen digitale on-demand aanbod van series en films, groeien de voorstellingen in de bioscoop in populariteit. Een oude wet die zegt dat traditionele media niet verdwijnen bij de komst van nieuwe, maar zich aanpassen en een andere betekenis krijgen, bewijst hier zijn waarde. Na de opmars van de televisieomroep en de komst van de DVD blijkt de bioscoop ook bestand tegen de komst van Netflix en andere video-on-demand abonneediensten. Toch is de bioscoopervaring een wezenlijk andere dan pakweg dertig jaar geleden, door investeringen in geluid en beeldkwaliteit en ook in tal van andere aspecten van beleving. Een belangrijke innovatie is ook dat films via elektronische netwerken aan de bioscoop worden geleverd en niet meer op de rol het pand binnenkomen.

Sinds 2005 is het aantal bioscopen toegenomen met dertien procent, van 243 tot 275. Dat resulteerde in een stijging van het aantal stoelen van 26 procent naar 153 duizend. Het aantal schermen groeide met liefst veertig procent naar 971. Het totale aantal uitgebrachte films in de bioscopen steeg echter

---

<sup>10</sup> Recent werd duidelijk dat de landelijke publieke omroep en Netflix in gesprek zijn over mogelijke samenwerking in de productie Nederlands televisiedrama. Vooralsnog zijn verschillende standpunten in de discussie over de windowing van de producties een struikelblok voor de totstandkoming van de samenwerking. De NPO wil een langere periode van exclusiviteit op het aanbod van de producties dan Netflix voor ogen heeft. [NRC Handelsblad: *NPO Bestuur ligt dwars bij belangrijke samenwerking met Netflix*. 24 september 2018] Tegelijkertijd zullen ook de verschillende strategische doelstellingen van beide partijen een rol spelen. De NPO aarzelt ongetwijfeld om een directe concurrent te versterken, mede in het licht van de samenwerking in de context van NLZIET, een initiatief van meerdere omroeporganisaties en bedrijven als antwoord op de concurrentie van onder meer Netflix. Het belang van Netflix in het aanbod van Nederlandse productie wordt ongetwijfeld gestuurd door het vooruitzicht dat het bedrijf na 2021 verplicht zijn om dertig procent Europese productie aan te bieden (zie pagina 13 en verder van dit essay).

<sup>11</sup> Zie: Raad voor Cultuur (2019). Advies over kamerbrief toekomst publieke omroep [5 september 2019], Den Haag [RVC-2019- 1449]

harder, met ruim 48 procent, van 324 in 2005 naar 480 in 2018. De investeringen in capaciteit betaalden zich uit in 35,7 miljoen bezoeken in 2018 tegen 20,6 miljoen in 2005, een stijging van 73%.

Tegenover deze algemene groeibewegingen staat een nagenoeg gelijkblijvende omzet van de Nederlandse film in de bioscoop (€ 32,9 miljoen in 2009 tegen € 32,7 miljoen in 2018).<sup>12</sup> Het aantal in de bioscoop uitgebrachte Nederlandse speelfilms daalde van 42 in 2009 naar 33 in 2018 en is daarmee weer nagenoeg gelijk aan het aantal in 2005: 31.<sup>13</sup> Het gemiddelde productiebudget van Nederlandse speelfilms is in de afgelopen jaren niet toegenomen. Behoudens een uitschieter als gevolg van enkele kostbare producties<sup>14</sup> varieert het tussen € 1,5 miljoen (2014) en € 2 miljoen (2017). In 2018 bedraagt het productiebudget gemiddeld € 1,7 miljoen, in 2007 € 1,8 miljoen.<sup>15</sup>

Het is niet eenvoudig om één oorzaak voor de stagnatie in bezoekers en omzet van de Nederlandse film aan te wijzen. Wanneer de selectie van Nederlandse films voor internationale festivals als criterium voor kwaliteit wordt gehanteerd, ligt daar niet de oorzaak. Nederlandse films drongen in 2018 ruim twee en halve keer zo vaak door tot de festivalselecties als in 2009. Ook het aantal internationale prijzen dat in de wacht werd gesleept is fors gestegen. In 2018 was dat met 226 prijzen drie maal het aantal van 2009.<sup>16</sup> Het ligt meer voor de hand om de oorzaak te zoeken in veranderingen in de structuur en werking van de sector die ervoor zorgen dat de investeringen in Nederlandse film onvoldoende meegroeien met de eisen die internationaal gesteld worden.

De filmsector is een tak van de creatieve industrie waar grote successen vaak een groot deel van omzet en bezoekers voor zich opeisen: een winner-takes-all markt. Tegelijkertijd geldt het nobody knows principe. Het is doorgaans onvoorspelbaar welke producties succesvol zijn en welke niet. Het proces laat zich moeilijk rationaliseren. Uiteraard zijn er manieren om de kans op succes te vergroten, oftewel het toeval een handje te helpen. Ze hebben gemeen dat ze allemaal veel geld kosten dat vaak voor Nederlandse producties niet voorhanden is, bijvoorbeeld het investeren in de verwerving van rechten op invloedrijke en kostbare werken van literatuur of het in de arm nemen van een beroemde regisseur. Meer tijd besteden aan pre-productie door bijzondere aandacht voor het script, of een groter aantal draaidagen komt de production value van films ten goede, maar vraagt ook om meer investeringsmiddelen. Ook het opvoeren van een cast van internationale sterren bevordert succes en helpt om winners te creëren. Bovendien is de mate waarin belangrijke marketinginspanningen kunnen worden gefinancierd een doorslaggevende factor. De marketing van Amerikaanse films in Nederland kan meeliften op de internationale campagnes die vaak voor de mondiale markt ontwikkeld worden. Voor Nederlandse producties moet alles van de grond af aan ontwikkeld worden. Budgetten voor productie en marketing van Nederlandse producties vallen in het niet bij die van werken uit de Verenigde Staten of die Europese landen die kunnen bogen op een grote interne markt en een omvangrijk taalgebied. De verdikking van investeringen in Nederlandse films, minder releases gecombineerd met hogere budgetten, is een gedeeltelijk antwoord op deze uitdaging. De kloof met de budgetten die gangbaar zijn in de grotere filmlanden kan er echter bij lange na niet mee worden gedicht.

Nederlandse films moeten vanaf de release in de bioscoop in concurrentie met het omvangrijke aanbod van titels uit andere landen die gemaakt zijn met grotere budgetten. Ondanks de groei van

---

<sup>12</sup> Daar staat een stijging van de omzet van de Amerikaanse film van 44 procent in dezelfde periode tegenover, van € 134,5 miljoen naar € 240,6 miljoen.

<sup>13</sup> Cijfers afkomstig uit: NL Film Fonds (2019). Film Facts and Figures of the Netherlands, May 2019 issue. Amsterdam: The Netherlands Film Fund.

<sup>14</sup> In 2011 bedroeg het gemiddelde productiebudget € 2,5 miljoen.

<sup>15</sup> Tegelijkertijd is er wel een stijging in het productievolume vanaf 2009 (€ 75,1 miljoen) tot en met 2018 (€ 140,9 miljoen). Deze bron is door producenten echter grotendeels aangeboord om de teruglopende investeringsmiddelen vanuit andere bronnen te compenseren en heeft niet geleid tot hogere productiebudgetten voor Nederlandse films. Dat is een van de conclusies van Olsberg SPI in hun evaluatie van de Production Incentive [Olsberg SPI (2018). Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands. UK.].

<sup>16</sup> Zie noot 11.



het aantal beschikbare doeken, is de concurrentie om vertoningsruimte en -tijd in de voorbije jaren toegenomen. Dat blijkt uit het feit dat het aantal uitgebrachte films sneller stijgt dan het aantal beschikbare schermen, zoals eerder al naar voren kwam. In 2005 concurreerden 31 Nederlandse speelfilms met 293 releases uit andere landen, vooral de Verenigde Staten. In 2018 moeten 33 Nederlandse speelfilms het opnemen tegen 437 concurrenten uit andere landen. Door digitalisering van de distributie van films naar de bioscopen, kunnen de vertoners efficiënter hun aanbod vernieuwen. Resultaat is dat de vertoningstijd van films in de bioscopen korter wordt. Films krijgen minder tijd om zich te bewijzen omdat alternatief aanbod staat te dringen. De Nederlandse film leidt hieronder omdat er minder aanbod uit eigen land is om uit te putten, in vergelijking met dat uit de Verenigde Staten en andere landen. Dat betekent een positieverslechtering voor de Nederlandse producties.

De producenten van documentaires zijn doorgaans het meest kwetsbaar, zo laat recent onderzoek zien. Zij hebben het momenteel financieel bijzonder zwaar. Voor hen is het onmogelijk om financiële buffers op te bouwen en te investeren in nieuwe producties en innovaties. Overigens is dit probleem niet onbekend in andere domeinen van audiovisuele productie. Zo is ook bij filmdistributeurs het verdienvermogen teruggelopen. Nederland kent een groot aantal zeer kleine filmdistributeurs en een consolidatieslag lijkt de komende jaren onvermijdelijk. De kans dat naast de distributeurs die de afgelopen jaren hun activiteiten hebben beëindigd,<sup>17</sup> nog een deel van hen de handdoek in de ring werpt, is daarmee reëel. Ook geeft deze situatie weinig aanknopingspunten voor nieuwe bedrijven om de markt voor distributie van Nederlandse films te betreden.

### ***DVD Markt en Piraterij***

Een andere belangrijke verklaring voor de huidige benarde situatie van de Nederlandse filmproductie is het nagenoeg verdwijnen van de DVD markt onder invloed van de opmars van online video-on-demand. Met de toegenomen bandbreedte van digitale netwerken gaat de DVD de videocassette achterna. De DVD markt was tien jaar geleden nog goed voor een omzet van om en nabij de € 350 miljoen. De gezamenlijke omzet van de video-on demand platformen is inmiddels bijna gelijk aan dat bedrag. Echter de inkomsten voor filmdistributeurs en filmproducenten uit verkoop van Nederlandse producties aan deze platformen komen niet in de buurt van de opbrengsten die eerder op de DVD-markt werden gerealiseerd. Dat is nadelig voor de positie van Nederlandse films, in het bijzonder voor de investeringsmiddelen beschikbaar voor nieuwe producties.

Een andere factor en een schaduwzijde van digitalisering, is de schade voor de sector die het gevolg is van ongeoorloofde uploaden, delen en downloaden van audiovisueel materiaal. De exploitatie door rechthebbenden wordt daardoor gefrustreerd. Er wordt veel gediscussieerd over de omvang van de schade door deze praktijk. Daarbij staat de rol die internet service providers al dan niet zouden moeten spelen bij het tegengaan ervan ter discussie. Tot op heden laten ze zich moeilijk verleiden tot een gestructureerde aanpak om onrechtmatig gebruik van audiovisuele producten uit eigen beweging tegen te gaan. Een sturende rol van de overheid ligt daarom voor de hand.

### ***Circulariteit***

De Nederlandse onafhankelijke producenten van speelfilms, documentaires en series bevinden zich onder invloed van bovenstaande ontwikkelingen in beide onderdelen van de audiovisuele industrie, de filmsector en de omroep, in een kwetsbare positie. De Raad voor Cultuur stelt in dat verband dat er in de keten van productie-, distributie- en exploitatie van audiovisuele producten, nauwelijks of geen sprake is van wat ze circulariteit noemt. De eindexploitanten van audiovisuele producties realiseren het grootste deel van de omzet maar dragen het minste bij aan de financiering van culturele audiovisuele

---

<sup>17</sup> Tot de distributeurs die de laatste jaren hun activiteiten beëindigden behoren A-Film, BFD en E One,

werken van eigen bodem. In Nederland is deze disbalans in de keten zelfs groter dan in andere landen. De internationalisering van het Nederlandse filmbedrijf, in het bijzonder van de film distributie en de bioscoopsector, heeft de investeringen in Nederlandse filmproductie of andere vormen van versterking van de Nederlandse film, zeker niet positief beïnvloed. Een uitzondering is het Abraham Tuschinski Fonds dat onderdeel uitmaakt van een btw-convenant, al is het beschikbare budget relatief bescheiden.<sup>18</sup> Deze problematiek is des te urgenter nu in de huidige concurrentieomgeving, zoals is vastgesteld, grotere investeringen in productie en marketing noodzakelijk zijn om een positie voor Nederlandse audiovisuele cultuur te verwerven en te behouden.

In dit verband is een aantal conclusies die getrokken worden in de evaluatie van de Nederlandse Film Production Incentive door Olsberg SPI interessant.<sup>19</sup> Deze cash rebate regeling voor filmproductie geldt sinds 2014 en staat sinds eind 2017 ook open voor de productie van high end (televisie)drama. De regeling heeft er vooral voor gezorgd dat de scherpe afname van zowel private financiering als publieke financiering, die zich tot aan 2014 aftekende, is gecompenseerd. Ook heeft ze de aantrekkingskracht van fiscale stimuleringsmaatregelen in nabije landen kunnen neutraliseren. Een belangrijk onderdeel van private financiering van films is de minimumgarantie afkomstig van film distributeurs. Die is zowel van belang als investering in productie, maar ook voor het aan boord halen van andere financiers. Inmiddels is die voor speelfilms sterk teruggelopen en blijft ze voor documentaires vaak helemaal achterwege. Distributeurs vermijden steeds vaker het investeringsrisico dat gemoeid is met het verstrekken van een substantiële minimumgarantie. Dit onderstreept de conclusies over de afname van circulariteit, onder meer door de Raad voor Cultuur en het Filmfonds. Daar komt nog bij, zo stellen Olsberg SPI vast, dat in de jaren voorafgaand aan de instelling van de Production Incentive in 2014, de publieke financiering in audiovisuele cultuur een terugval laat zien. Dat blijkt terug te voeren op minder beschikbare middelen vanuit de omroep en via de stimuleringsfondsen, als resultaat van bezuinigingen op cultuur.

Net als in Nederland is er ook in andere Europese landen sprake van neerwaartse druk op de beschikbare budgetten en filmproductievolumes. Om deze trend te keren zijn in diverse Europese landen verschillende stimuleringsmaatregelen ingesteld.

## II. Opkomst van Superplatforms

De opkomst van de spelers die door de Raad van Cultuur als superplatforms worden aangeduid stoelt op digitale distributie via het internet. De aanduiding superplatforms wordt gebruikt als verzamelnaam voor de grote Amerikaanse bedrijven Amazon, Apple, Google/YouTube, Facebook en Netflix. Zij bieden audiovisuele producties aan via het internet in Nederland of gaan dat binnen afzienbare tijd doen. Ze zijn hoogstens enkele decennia oud en zijn ontstaan op de golven van de digitale revolutie. Een van de kenmerken is dat ze hun economische macht baseren op de schaalvoordelen die het gebruik van mondiale, digitale netwerken oplevert. Hun dienstenaanbod is per definitie grensoverschrijdend. Op basis van hun omzet en winstverwachtingen op de korte of de wat langere termijn hebben ze een enorme beurswaarde opgebouwd. Die staat hen toe ongekend grote investeringen te doen, om hun rendement te optimaliseren of, wanneer ze nog geen zwarte cijfers schrijven, marktaandeel te veroveren. Mondiale spelers ontpoppen zich als een belangrijke factor in de globale audiovisuele cultuur, inclusief de landen in Europa. Ze exploiteren nationale markten zonder dat ze daar gevestigd zijn en betalen slechts daar belasting waar hun hoofdkantoor is

---

<sup>18</sup> Het btw-convenant is een overeenkomst tussen het Ministerie van OCW, het Nederlands Filmfonds, FPN, de NVB en FDN die in juli 2018 is gesloten, waarin onder meer is afgesproken dat de Nederlandse bioscopen en film distributeurs geld stoppen in filmproductie in ruil voor een laag btw-tarief. Om de productie van de Nederlandse film en Nederlandse publieksfilms in het bijzonder te bevorderen dragen de eindexploitanten € 0,15 per bioscoopkaartje af aan het genoemde Fonds. (bron: NVPI). Het budget van het daartoe opgerichte Abraham Tuschinski Fonds bedroeg in 2019 omstreeks € 5 miljoen (bron: [www.abrahamtuschinskifonds.nl/](http://www.abrahamtuschinskifonds.nl/))

<sup>19</sup> Olsberg SPI (2018). Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands. UK.

gevestigd. Voor Netflix is dat Amsterdam. Ze stellen lokale bedrijven in de audiovisuele industrie, maar ook de nationale overheden, de publieke filmfondsen en regulators voor grote vragen en uitdagingen.

De meeste van de genoemde partijen bouwen hun positie binnen de mondiale audiovisuele industrie op met behulp van een hefboom die gecreëerd is in een ander marktsegment, vaak technologie.<sup>20</sup> Van de vijf grootmachten is Netflix het enige bedrijf dat zich vrijwel exclusief richt op de exploitatie van audiovisuele culturele producties; speelfilms, documentaires, animaties en series. De andere bedrijven zoeken deze markt op en ontwikkelen diensten als onderdeel van een brede producten- en dienstenportfolio. Naast deze grote vijf is ook Disney van belang als mondiale speler. Het bedrijf mengt zich in het miljardenspel door het ontwikkelen van een mondiaal platform. Dat is mogelijk omdat het over een enorme rechtencatalogus bezit. Die is het resultaat van decennialang investeringen in producties en op tal van overnames, onder andere van Pixar en Marvel. Anders dan de andere bedrijven beschikt Disney over een enorme voorraad aan originals die het kan inzetten in de komende concurrentiestrijd. Dat is een concurrentievoordeel ten opzichte van andere spelers die nu noodzakelijkerwijs bouwen aan een eigen catalogus door te investeren in nieuwe producties. Dat perspectief is blijkbaar meer aantrekkelijk dan het verwerven van attractieve, reeds bestaande content die gewild en dus duur is.

Met het oog op de toekomst van het audiovisuele aanbod van Nederlandse signatuur zijn nu vooral video-on-demand diensten van belang die op abonneebasis worden aangeboden. Belangrijk is hoe hun werking in de toekomst de Nederlandse audiovisuele sector gaat veranderen. Binnen hun aanbod vervullen dramaserieën en speelfilms, naast animatieproducties en documentaires, een sleutelrol. Gezamenlijk vormen ze het logische en geïntegreerde audiovisuele aanbod van deze dienstenaanbieders.

Hun belang is nu al groot. Netflix heeft van de ene op de andere dag met succes een positie als online vertoner, producent en distributeur van audiovisuele content voor zich opgeëist. Op de Nederlandse markt heeft Netflix momenteel een bijna monopolie, met naar schatting drie miljoen abonnees. De enige serieuze tegenspelers zijn de nationale aanbieders Videoland (naar schatting ruim 600 duizend abonnees), Pathé Thuis en NPO Start Plus (naar schatting 250 duizend abonnees). In november 2019 start Disney, de eerste concurrent van vergelijkbaar formaat in de Verenigde Staten, Canada en Nederland met zijn eigen video-on-demand dienst: Disney+. Disney wordt snel gevolgd door Apple TV+ en later door Google zo is de verwachting. Amazon Prime is al enige tijd actief in Nederland. De totale omzet van video-on-demand in Nederland is in 2018 met een geschatte omzet van € 324 miljoen die van de bioscoopkassa van € 312 miljoen inmiddels gepasseerd. Driekwart van de Nederlanders heeft zich in het afgelopen half jaar overgegeven aan binge watching, laat onderzoek zien. Dat past binnen het kijkpatroon dat door video-on-demand wordt mogelijk gemaakt.

Een belangrijke vraag is of en zo ja, op welke wijze de Nederlandse audiovisuele cultuur kan profiteren van de hefboom die video-on-demand diensten op dit moment creëren voor dramaserieën, speelfilms en documentaires. Kan de Nederlandse audiovisuele sector mee in deze ontwikkeling en profiteren van de investeringen die platforms momenteel op de rol hebben staan? Of worden de kansen van de Nederlandse productiesector juist gedecimeerd doordat de oude structuur van productie en vertoning wordt ondergraven door de nieuwe partijen zonder dat er kansen ontstaan binnen de nieuwe orde? Daarbij is de hiervoor gememoreerde discussie over de circulariteit binnen de audiovisuele sector van belang. In het bijzonder geldt de vraag of met de verdere ontwikkeling van de platforms het verder afkalven van circulariteit doorgaat of dat er mogelijkheden zijn het tij te keren en de Nederlandse

---

<sup>20</sup> Voor Apple is dat de digitale consumenten hardware, voor Facebook is dat social media, voor Google de search engine en voor Amazon de online verkoop van boeken, daarna e-commerce in het algemeen en ook het leasen van serverruimte en andere IT dienstverlening. Netflix, een van de megabedrijven dat nog geen winst boekt, is begonnen als verzendhuis en verhuurder van videocassettes en DVD's en heeft die activiteit doorontwikkeld naar een abonneemodel voor video-on-demand.

productiesector te versterken met additionele investeringsmiddelen. Welke invloed en effecten op de positie van de Nederlandse audiovisuele cultuur kunnen we van ze verwachten, in het bijzonder in het licht van haar publieke belang?

In het business model van de digitale platforms vormen de rechten op exclusieve en aantrekkelijke content de hoeksteen. Met de concurrentie tussen de verschillende audiovisuele supermachten op Europees grondgebied wordt de concurrentie om de (exploitatie)rechten op de meest aantrekkelijke content naar verwachting op het scherpst van de snede gevoerd. Momenteel zijn de verschillende mondiale aanbieders bezig zich van zo veel mogelijk content, en ook creatief talent te verzekeren. Een indicatie daarvan is de recente transfer van de makers van de veel bekroonde serie Game of Thrones van HBO naar Netflix. Het bedrijf wist het duo Benioff en Weiss voor meerdere jaren en producties aan zich te binden. Ook Amazon en Disney aasden op het creatieve duo. Met de overeenkomst was naar verluidt \$ 200 miljoen gemoeid. Dat is overigens maar een fractie van wat het bedrijf investeert in zijn originals: \$12 miljard in 2018 oplopend naar \$15 miljard in 2019. Maar ook anderen zitten niet stil al steken de bedragen schril af tegen de investeringen van Netflix. Disney kondigde aan in 2020 \$1 miljard in eigen producties te gaan steken. Vier jaar later moeten de investeringen het dubbele bedragen. Apple laat \$ 2 miljard noteren.

De ervaringen met Netflix tot nog toe verschaffen geen definitief antwoord, maar geven ook geen aanleiding tot ongebreideld optimisme. Zoals gezegd is Netflix zeer terughoudend met het verstrekken van opdrachten tot het maken van Nederlandse originals. Voor wat betreft het verwerven van rechten op kant en klare producties zijn de ervaringen wisselend. Aanvankelijk, bij de komst naar Nederland verwierf het bedrijf de rechten om een drietal speelfilms aan te bieden tegen een hoog gemiddeld bedrag per titel: € 300 duizend. Sindsdien wordt er aarzelend ingekocht tegen lagere prijzen van circa € 25 duizend per titel, met zo nu en dan een uitschieter naar € 180 duizend bij groot bioscoopsucces. Wanneer Netflix optreedt als medeproducent wordt vaak het recht geclaimd om de film aan te bieden, gelijktijdig met de bioscooprelease, wat het enthousiasme van andere financierende partijen begrijpelijkerwijs tempert.<sup>21</sup>

Het is in dit bestek onmogelijk om verschillende scenario's te schetsen die de aankomende concurrentie van de Amerikaanse platforms op Europese markten kan gaan betekenen voor de Nederlandse audiovisuele productiesector. Daarom volstaan enkele observaties op basis van de kennis die nu voorhanden is.

Het typische businessmodel van on-demand platforms op abonnementsbasis stoelt op het exploiteren van een online contentcatalogus tegen een maandelijkse vergoeding. Onderdeel van die catalogus zijn afgeronde producties, waarvan de exploitant van het platform de rechten heeft verworven, en originals die in opdracht van het platform tot stand zijn gebracht. De rechten om afgeronde producties te kunnen aanbieden, worden verworven voor een vast bedrag. De precieze licentievoorwaarden zijn onderwerp van onderhandeling. Content die nieuw geproduceerd wordt voor het platform, mogelijk door Nederlandse producenten, wordt gemaakt tegen een fixed fee. Daarbij worden vooraf afspraken gemaakt over rechten. In deze constructie delen betrokken onafhankelijke productiemaatschappijen doorgaans niet mee in het mogelijke internationale succes, omdat alle rechten door de exploitant op basis van een vast bedrag zijn verworven. Overigens kan de mate van succes van die producties en de bijdrage ervan aan omzet en rendement niet door de producenten worden vastgesteld. Informatie over de omvang van het aantal kijkers in totaal of per territorium worden evenals cijfers over de omzet op de verschillende markten nog niet gedeeld. Dat wordt als concurrentiegevoelige informatie gezien.

---

<sup>21</sup> Bron: Stichting Nederlandse Fonds voor de Film, 2019

Binnen de keten van productie, distributie en vertoning wordt de huidige onderhandelingspositie van onafhankelijke creatieve makers en producenten als zwak ervaren. Wanneer zij in de toekomst willen gaan werken met en voor de genoemde superplatforms, krijgen ze te maken met partijen die qua marktmacht een nog sterkere positie innemen dan de huidige partijen in de keten, bijvoorbeeld filmdistributeurs en omroepen. De kansen die ze hebben om in het vrije onderhandelingspel meer of zelfs dezelfde revenuen met hun creativiteit en producties te genereren, is klein. Die is afhankelijk van de noodzaak die deze partijen voelen om originals van Nederlandse makelij te voeren. De positie van Nederlandse culturele audiovisuele producties op de internationale, economische rendementsladder is niet bijzonder hoog. Dat is te wijten aan het relatief kleine taalgebied en de bijgevolg relatief kleine markt voor drama en film van Nederlandse makelij. Het succes van bijvoorbeeld Scandinavische series heeft bewezen dat niet-Engelstalige producties niet per se hinder ondervinden van een klein taalgebied, al gingen daar jaren van investeren door de overheid en samenwerking binnen het ecosysteem dat productie, distributie en exploitatie omvat, aan vooraf. Daar liggen ook voor Nederlandstalige producties mogelijkheden.

Een andere ontwikkeling die zich aftekent is de versplintering van de markt voor video-on-demand diensten. Dat is op korte termijn goed voor marktwerking en concurrentie, maar leidt tot welvaartsverlies bij consumenten. Om aangesloten te blijven op de audiovisuele producties die worden uitgebracht is de consument in de toekomst genoodzaakt een abonnement af te sluiten op meerdere diensten. Dat geldt in het bijzonder voor audiovisuele producties van Nederlandse signatuur. Naar verwachting zullen meerdere platforms ieder voor zich Nederlandse films en dramaproducties acquireren of produceren op exclusieve basis. Ze zijn dan slechts toegankelijk voor hun eigen abonnees. Het aanbieden van content op niet-exclusieve basis is voor de platforms commercieel vaak niet interessant, in ieder geval niet in de beslissende concurrentieslag om kijker en abonnees. Met de versplintering van het Nederlandse aanbod over verschillende platforms wordt de toegankelijkheid tot de uitingen van Nederlandse audiovisuele cultuur beperkt. Dat geldt vooral voor de minder koopkrachtige consumenten die zich meerdere abonnementen niet kunnen permitteren. Meer concurrentie op de markt voor video-on-demand diensten op abonnementsbasis leidt daarmee in de toekomst waarschijnlijk tot selectieve toegang tot audiovisuele content voor burgers. Een uitdagende vraag is of het gelegitimeerd is om producties die met overheidssteun tot stand komen, ten dienste te laten komen aan de concurrentiestrategieën van mondiale platforms. Dat kan theoretisch op een dusdanige wijze gebeuren dat de toegang ertoe voor een substantieel deel van de belastingbetalers is uitgesloten, dan wel slechts tegen substantiële extra kosten mogelijk is.

De Raad voor Cultuur is overigens ambigu in zijn positie ten opzichte van de superplatforms. Partijen als Netflix, Google, Facebook en Amazon Prime worden in het overgrote deel van het sectoradvies afgeschilderd als belangrijke actoren die de positie van de Nederlandse audiovisuele cultuur bedreigen. Anderzijds worden ze ook gezien als een kans en pleit de Raad voor het distribueren en openbaar maken van de producties van de Nederlandse publieke omroep via de superplatforms, ook al gaat dat ten koste van de positie van de eigen Nederlandse platforms als NPO Start en het eerder genoemde NLZIET. Juist die moeten versterkt worden in de ogen van de Raad. Blijkbaar deelt de Raad de inschatting niet dat de concurrentiepositie van de Nederlandse platforms geschaad wordt wanneer de content die daarop te vinden is ook op de andere platforms geconsumeerd kan worden.

### **III. Europese kaders voor wet- en regelgeving**

De derde ontwikkeling is van een andere orde dan de vorige, maar voor de toekomst van de Nederlandse audiovisuele sector bijzonder relevant. Het gaat om de recente ontwikkeling van de Europese kaders voor wet- en regelgeving van audiovisuele diensten. Daarbij is ook van belang om stil

te staan bij de invulling ervan door verschillende landen in Europa, zoals die zich momenteel aftekent en die recent onderzocht is door het European Audiovisual Observatory.<sup>22</sup>

### ***Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten***

De nieuwe kaders die zijn vastgelegd in de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMSD) van 14 november 2018<sup>23</sup> zijn grotendeels een reactie op de mondiale ontwikkelingen die hiervoor zijn geschetst en die zich laten gelden in regionale en nationale contexten. De Europese Unie heeft vastgesteld dat de audiovisuele productie in Europa onder druk staat en dat de opmars van video-on-demand diensten die druk nog verder verhoogt. Dat is de reden waarom ze kaders voorstelt en opties aanreikt om het audiovisuele landschap per land van overheidswege verder vorm te geven. De bepalingen en verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen moeten per 19 september 2020 in nationale wetgeving van de lidstaten geïmplementeerd zijn.

Voor Nederland vindt die vormgeving plaats met als uitgangspunt de publieke waarde van het waarborgen en stimuleren van een kwalitatief hoogstaand, pluriform, toegankelijk en zichtbaar cultureel audiovisueel product. Belangrijk element in dit verband is de mate waarin de Nederlandse overheid de positie van de Nederlandse audiovisuele sector wenst te onderbouwen en zij het gehele nieuwe ecosysteem, inclusief de internationale video-on-demand platforms, kan verenigen achter hetzelfde doel, het gestalte geven aan een dynamische, creatieve en innovatieve audiovisuele sector.

De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten bevat de verplichting voor aanbieders van video-on-demand diensten om minimaal dertig procent van hun catalogi te laten bestaan uit Europese werken. Daarbij stelt de richtlijn dat de aanbieders tevens moeten zorgen voor prominente zichtbaarheid van het Europese aanbod.

Voorts wordt vastgesteld dat Europese lidstaten financiële verplichtingen mogen opleggen aan in hun land gevestigde aanbieders van mediadiensten. De Richtlijn biedt lidstaten daarmee de mogelijkheid om via regelgeving de circulariteit in de keten van de audiovisuele industrie te bevorderen. Dat doet ze door hen een aantal opties toe te staan. Zo kunnen ze aanbieders van mediadiensten verplichten een investering te doen in de productie van Europese audiovisuele werken. Ook kunnen ze heffingen opleggen aan mediadiensten op basis van de totale inkomsten die ze genereren. Het wordt landen bovendien toegestaan dergelijke financiële verplichtingen ook op te leggen aan in een andere lidstaat gevestigde aanbieders, die zich met hun mediadiensten richten op de markt van de betreffende landen. Hiermee wordt een uitzondering gecreëerd op het zogenaamde country of origin principe.<sup>24</sup>

Investeringsverplichtingen kunnen bestaan uit een rechtstreekse, aan de omzet gerelateerde investering door de betreffende aanbieder van mediadiensten zelf, in de productie van Europese audiovisuele cultuur. Ook kan het gaan om de financiering van rechten op gebruik en exploitatie van Europese audiovisuele werken voor het eigen aanbod. In het geval van een heffing gaan de opbrengsten in de regel naar een nationale uitvoeringorganisatie die culturele audiovisuele producties financiert. Uit de opbrengsten van de heffingen kunnen uiteenlopende stimuleringsmaatregelen gericht op Europese producties bekostigd worden. Aanbieders van mediadiensten die via aan hen opgelegde heffingen bijdragen aan de daarvoor beschikbare middelen, kunnen op hun beurt profiteren van die stimuleringsmaatregelen, ook al zijn ze niet gevestigd in het land dat ze aanbiedt.

---

<sup>22</sup> European Audiovisuel Observatory (2019) Mapping of national rules for the promotion of European Works in Europe, commissioned by the EFADs (Association of European Film Agency Directors).

<sup>23</sup> (EU) 2018/1808: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>

<sup>24</sup> Dat principe zegt dat een audiovisuele mediadienst slechts hoeft te voldoen aan de regels van de lidstaat waar de aanbieder ervan is gevestigd.

## ***Actuele Stand van Zaken***

Het Filmfonds heeft enige tijd geleden samen met de Association of European Film Agency Directors het initiatief genomen tot een mapping van de bestaande nationale regelgeving in de Europese lidstaten ter bevordering van Europese en nationale werken, in het bijzonder in relatie tot de voorstellen van de Europese Unie in de nieuwe richtlijn. Het onderzoek is uitgevoerd door de European Audiovisual Observatory en begin 2019 gepubliceerd.<sup>25</sup>

Daaruit komt naar voren dat Nederland in vergelijking met andere landen in Europa, momenteel relatief terughoudend is in het nemen van maatregelen en stellen van voorschriften die de geest van de nieuwe richtlijn uitstralen. In vergelijking met andere landen is er in Nederland geen regelgeving die meer circulariteit in de financiering van producties van eigen bodem stimuleert. De verplichtingen voor aanbieders van non lineaire mediadiensten om een bepaald deel van het aanbod te laten bestaan uit Europese producties zullen naar verwachting niet verder gaan dan het door Europa vereiste minimum, zo valt uit het recente debat van de minister met de Kamer op te maken.<sup>26</sup> Ook worden geen nadere bepalingen voorzien die borgen dat Nederlandse producties onderdeel uitmaken van die verplichting voorzien.

Daarnaast kennen sommige andere landen al geruime tijd een zogenaamde heffing aan de bron die ook in de richtlijn wordt voorgesteld. Daarmee dragen aanbieders van mediadiensten, ook wel aangeduid als eindexploitanten, een percentage van hun omzet af ten gunste van de financiering van audiovisuele producties van eigen bodem.<sup>27</sup> Dat gaat soms samen met een verlaagd btw-tarief op de betreffende dienst.

De stand van zaken onder de lidstaten van de Europese Unie was eind 2018 dat in 25 landen investeringsverplichtingen voor omroepen van kracht zijn. In negen landen zijn die er ook al voor video-on-demand diensten, ook voor hen die niet gevestigd zijn in het land waar de verplichting is uitgevaardigd, en voor filmdistributeurs. Elf landen kennen heffingen op lineaire televisie (omroepen) terwijl er ook landen zijn die heffen op andere spelers in de audiovisuele sector, zoals bioscoopexploitanten en telecomoperators. Het aantal landen dat de opties gebruikt die de Europese Unie aanreikt om meer circulariteit in de financieringsstructuur van de audiovisuele sector te brengen, groeit snel. Nederland aarzelt, zo kan op basis van de inventarisatie worden vastgesteld.

De reden dat Nederland achterblijft kent een achtergrond in de principiële opstelling die ons land koos in de totstandkoming van de nieuwe richtlijn. Die mondde zelfs uit in een joint statement samen met Finland en Ierland op 18 oktober 2018. Daarin spreekt ons land zich expliciet uit tegen de voorgestelde regels voor digitale platforms. Ons land ziet meer heil in het bevorderen van mediawijsheid en media-educatie in de lidstaten van de Europese Unie.<sup>28</sup>

## **Conclusies en Beleidsopties**

De Nederlandse overheid heeft haar taak ten aanzien van de audiovisuele cultuur gedefinieerd als het waarborgen en stimuleren van een kwalitatief hoogstaand, pluriform, toegankelijk en zichtbaar cultureel audiovisueel product in Nederland. Daarmee is het publieke belang gediend. Om

---

<sup>25</sup> European Audiovisual Observatory (2019), t.a.p.

<sup>26</sup> Kamerdebat met de Minister van OCW 27 juni 2019

<sup>27</sup> In Duitsland bijvoorbeeld bestaat een heffing op de bioscoopomzet van tussen 1,8 en drie procent, afhankelijk van de omzet van de exploitant. Andere landen hanteren een vast percentage, zoals Polen (1,5 procent), Noorwegen (2,5 procent) of Frankrijk (tien procent). Er gelden in deze landen ook heffingen op andere vormen van vertoning zoals DVD/Blu Ray, internet service providers, telecombedrijven en VOD platformen.

<sup>28</sup> *Joint Statement by Finland, Ireland and the Netherlands* [ten aanzien van Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten van November 2018] [Interinstitutional File: 2016/0151(COD)] Brussel, 18 oktober 2018.

doeltreffend en effectief te zijn is het essentieel dat wet- en regelgeving die invulling geeft aan dat publiek belang afdoende is afgestemd op de actuele praktijk in de audiovisuele sector.

In dit essay zijn de relevante trends en ontwikkelingen in het veld van audiovisuele cultuur, vooral film en (televisie)drama, beschreven en geanalyseerd. Daarbij zijn de consequenties daarvan voor de Nederlandse audiovisuele sector vastgesteld. Ook is ingegaan op de nieuwe richtlijn voor audiovisuele mediadiensten die de Europese Unie heeft uitgevaardigd, als reactie op de recente trends en ontwikkelingen. Aan de ene kant stelt die richtlijn de verplichte kaders voor nationale wetgeving, anderzijds biedt ze lidstaten de mogelijkheid om het audiovisuele landschap en de sector die daarbinnen actief is, op een eigen manier vorm te geven.

De belangrijkste uitdaging voor de Nederlandse audiovisuele industrie en de overheid die volgt uit de voorgaande analyse is om meer investeringsmiddelen voor onafhankelijke audiovisuele productie te genereren, om de positie en continuïteit van het Nederlandse culturele audiovisueel product te waarborgen. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het productievolume voor Nederlandse culturele audiovisuele producties, dat eerder voldoende was voor een redelijke positie van het Nederlands product in ons land en internationaal, nu niet meer voldoet. Additionele investeringen moeten ertoe leiden dat er meer Nederlandse films het licht zien. Ook moeten de investeringen per productie omhoog, om de production value van Nederlandse producties te versterken, zowel voor film als voor televisiedrama.

Het gebrek aan voldoende investeringsmiddelen doet zich in het bijzonder voelen in de onafhankelijke productiesector, aan het begin van de keten van de audiovisuele sector. Stroomafwaarts in diezelfde keten, in segmenten van het vertonerscircuit, is juist sprake van een economisch positieve ontwikkeling. Dat geldt in het bijzonder voor de video-on-demand platforms op abonneebasis en de bioscoopsector. Ook andere partijen die in verschillende rollen betrokken zijn bij distributie en exploitatie van audiovisuele cultuur,<sup>29</sup> zoals kabelmaatschappijen en telecomoperators en omroepen, baseren een belangrijk deel van hun exploitatie op audiovisuele producties. Van de opbrengsten in al deze onderdelen van het audiovisuele ecosysteem, die voor het overgrote deel in buitenlandse handen zijn, profiteren de Nederlandse producties niet of onvoldoende. Er is nu dringend behoefte aan meer en vooral ook structureel verankerde investeringsmiddelen om de positie van de Nederlandse audiovisuele cultuur te schragen. Nederland is niet het enige Europese land waar deze problematiek speelt.

In de meeste Europese landen staan de audiovisuele producties onder druk en in het verlengde daarvan die van onafhankelijke producenten. De problemen zijn het grootst in landen met een klein taalgebied en een kleine of gemiddelde productiecapaciteit. Nederland behoort tot die categorie.<sup>30</sup> In de regierol die de Nederlandse overheid toevallig met het oog op de stimulering van audiovisuele cultuur, past de slimme inzet van het instrumentarium dat de Europese Unie voorschrijft en aanreikt voor beleid en regelgeving in de recente richtlijn voor audiovisuele mediadiensten. Gezien de huidige stand van zaken ligt het voor de hand de eindexploitanten in de audiovisuele sector aan te spreken, van bioscoopsector tot on-demand platforms en telecomoperators<sup>31</sup>, op de investeringsbehoefte in de productiefase. Verschillende landen zijn die weg al opgegaan.

De keuze tussen het instrument van een heffing of een investeringsverplichting die in de richtlijn worden geopperd, is niet eenvoudig. Voor de investeringsverplichting geldt dat ze vooral geschikt is om additionele investeringen in productie te bevorderen door sterke partijen in de markt. Het effect

---

<sup>29</sup> Vooral als aanbieder en exploitant van televisiepakketten aan consumenten, als aanbieder van video-on-demand diensten en als distributeur van informatie.

<sup>30</sup> In Europa wordt dit probleem onderkend. De nieuwe Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten is daarom juist in het leven geroepen.

<sup>31</sup> Inclusief kabelmaatschappijen.



van deze maatregel werkt in het bijzonder stimulerend in landen waar sprake is van een solide financiële productiebasis gestoeld op een relatief grote thuismarkt, een substantieel productievolume en een sterke productiesector. De investeringsverplichting kan in zo'n situatie zorgen voor een extra impuls in een robuust en veerkrachtig audiovisueel productieklimaat. Kleine landen met een beperkte marktomvang en een uiterst kwetsbare productiesector zoals Nederland, hebben vooral behoefte aan investeringen die meehelpen aan een structurele verbetering van het onafhankelijke productieklimaat. Daarvoor is een heffing een effectiever instrument dan een investeringsverplichting.

De precieze invulling van de heffingssystematiek ligt nog open, al zijn er voorbeelden in het buitenland ontwikkeld. Het is bijvoorbeeld mogelijk om uit te gaan van een staffel bij het bepalen of en in welke mate een exploitant bijdraagt, naast het feit dat een hogere omzet een grotere afdracht impliceert. In de te ontwerpen systematiek kan rekening gehouden worden met de past performance van de eindexploitanten op het terrein van productie en promotie van lokale audiovisuele producties, om een mismatch tussen achterliggende doelstellingen van het beleidsinstrumentarium en de uitwerking ervan te voorkomen.

De middelen die door een heffing worden gegenereerd kunnen in de Nederlandse situatie ingezet worden om de audiovisuele productiestructuur te versterken. De partijen in de markt die bijdragen via een heffing zijn tevens belangrijke stakeholders en belanghebbenden in die ontwikkeling. Zij profiteren mee van een mogelijke structuurversterking omdat de producties die op basis daarvan worden opgeleverd kunnen bijdragen aan hun performance. On-demand platforms en bioscoopexploitanten hebben immers baat bij een gestage stroom kwalitatief hoogstaande producties met het oog op de bepaling in de nieuwe Europese richtlijn die eindexploitanten verplicht om minimaal dertig procent van hun aanbod te laten bestaan uit Europese producties. Een heffing kan ervoor zorgen dat er een klimaat ontstaat waar een duurzaam aanbod van audiovisuele producties met voldoende production value tot stand komt waaruit eindexploitanten kunnen putten bij het vormgeven van hun aanbod. Ook kan ze zorgen voor de totstandkoming de continuering van hoogwaardige productiecapaciteit die kan worden ingezet voor het produceren van aantrekkelijke content in opdracht van bijvoorbeeld video-on-demand platforms en omroepen. Om dat te bevorderen moet de Nederlandse overheid door nadere regelgeving borgen dat een belangrijk deel van de verplichte dertig procent Europese content bestaat uit Nederlandse producties. De Europese richtlijn stipuleert verder dat eindexploitanten het aanbod dat onder het quotum valt een prominente plek in de presentatie van het aanbod moeten geven.<sup>32</sup>

Bij de ontwikkeling van het samenstel van maatregelen voor de bevordering van het Nederlandse audiovisueel productieklimaat is het belangrijk oog te houden voor soortgelijke beleidsontwikkeling in de rest van Europa. Ervaringen uit het verleden laten zien dat het stimuleringsbeleid voor audiovisuele productie in andere Europese landen direct invloed heeft op de effectiviteit van het Nederlandse beleid. In het verleden hadden fiscale stimuleringsmaatregelen elders een aanzuigende werking op de activiteiten van Nederlandse producenten die onder andere ten koste gingen van de audiovisuele Nederlandse productie infrastructuur. Wanneer Nederland nu kiest voor een beleidsvariant die substantieel minder gunstig is voor de eigen productiesector dan andere Europese landen doen, zal dat de audiovisuele cultuur in Nederland schaden. Dat heeft zowel cultureel als economisch negatieve effecten.

---

<sup>32</sup> Een bijzondere uitdaging hierbij is deze verplichting te concretiseren in het geval van de video-on-demand aanbieders die op abonnementsbasis opereren. Zij bieden consumenten op maat gemaakte keuzemenu's gebaseerd op hun eerdere keuzes en dat van andere consumenten. Daarvoor worden algoritmes gebruikt. Het is een bijzondere uitdaging om in die context de prominente-verplichting die onderdeel is van de richtlijn nader uit te werken.

## Colofon

Dit essay is geschreven door Paul Rutten in opdracht van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film. Paul Rutten is expert en adviseur op het terrein van creatieve industrie, media en cultuur. Tevens is hij parttime lector Creative Business aan Hogeschool Rotterdam.

Hij was eerder universitair docent aan de Radboud Universiteit, Senior Onderzoeker bij TNO, Bijzonder Hoogleraar Culturele Industrie aan de Erasmus Universiteit, Hoogleraar Digitale Mediastudies aan de Universiteit Leiden, Lector Media- en Entertainment Management aan Hogeschool INHOLLAND, en Gastprofessor Creatieve Industrie en Innovatie aan de Universiteit Antwerpen. Tot maart 2020 is hij directeur van Kenniscentrum Creating 010 van Hogeschool Rotterdam.

© Paul Rutten Onderzoek, oktober 2019