

Augustus 2025

Evaluatie Netherlands Film Production Incentive



2014 - 2024

Augustus 2025

Evaluatie Netherlands Film Production Incentive

Elmar Cloosterman – Elmar.cloosterman@technopolis-group.com

Carlijn Schumacher

Jan Willis Nillessen

Lidewij Heerkens

Geert van der Veen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	iii
Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	6
2 The Netherlands Film Production Incentive	9
2.1 Doelstellingen	9
2.2 Interventielogica	10
2.3 Hoe werkt de Incentive?	11
3 Kerncijfers van de Incentive	23
3.1 Het gebruik van de Incentive	23
3.2 Conclusies	38
4 Ontwikkeling van het Nederlands Filmproductieklimaat	40
4.1 Kerncijfers Nederland	40
4.2 Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode	42
4.3 Visie van de sector op het filmproductieklimaat	47
4.4 Rol van de Incentive binnen het filmproductieklimaat	50
5 Het functioneren van de Incentive	55
5.1 Doeltreffendheid	55
5.2 Uitvoering	58
5.3 Steuninstrumenten in het buitenland	60
5.4 Bredere impact op films	64
6 Conclusies	66
6.1 Aantrekkingskracht van Nederland voor majoritaire en buitenlandse producties	67
6.2 Stimulering van de productieactiviteit van creatieve en technische filmprofessionals en filmbedrijven in Nederland	69
6.3 Ontplooiing van filmtalent in Nederland, stimulering van diversiteit en verspreiding van filmproducties	69
7 Aanbevelingen	72
7.1 Heldere koersbepaling	72
7.2 Uitvoering, voorwaarden en puntentelling	73
7.3 Extra aanbeveling aan de overheid	75
Bijlage A Internationale vergelijking	76
A.1 Deutscher Filmförderfonds (Duitsland)	76
A.2 Section 481 Film Tax Credit (Ierland)	80
A.3 Screen Flanders incl. Tax Shelter (Vlaanderen)	84
A.4 National Audiovisual Production Support Programme (Luxemburg)	88

Bijlage B	Methodologische bijlage	91
B.1	Lijst geïnterviewde organisaties	91
B.2	Enquête ontwerp	92

Managementsamenvatting

Dit rapport biedt een overzicht van de evaluatie van de Netherlands Film Production Incentive (hierna: de Incentive), die sinds mei 2014 operationeel is. De evaluatie, uitgevoerd tien jaar na de introductie van de regeling, biedt een holistisch beeld van de werking, effectiviteit en impact van de Incentive op het Nederlandse filmproductieklimaat en de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie.

De evaluatie werd geïnitieerd door het Filmfonds om, na een periode waarin geen evaluatie plaatsvond (mede door de COVID-pandemie), een diepgaand inzicht te verkrijgen in de bijdrage van de Incentive aan de sector. De centrale evaluatievragen richtten zich op de mate waarin de regeling de aantrekkingskracht van Nederland voor filmproducties heeft vergroot, de productieactiviteit heeft verhoogd, en talentontwikkeling, diversiteit en verspreiding van producties heeft gestimuleerd.

De aanpak combineerde kwalitatieve en kwantitatieve methoden, waaronder deskstudie van beleidsdocumenten en monitoringsrapportages, een portfolioanalyse van aanvragen en gesteunde projecten, enquêtes onder Nederlandse (respons 31%) en buitenlandse producenten (lage respons, enkel kwalitatieve inzichten gebruikt), en 21 individuele en 3 groepsinterviews met diverse stakeholders (Filmfonds, producenten, streamers, distributeurs, sectororganisaties). Tevens is een internationale vergelijking gemaakt met regelingen in Duitsland, Ierland, Vlaanderen en Luxemburg.

De Incentive

De Incentive, beheerd door het Nederlands Filmfonds, heeft als hoofddoelstellingen het bevorderen van een gezond filmproductieklimaat en het versterken van de internationale concurrentiepositie. Specifiek beoogt de regeling de aantrekkingskracht van Nederland voor majoritair Nederlandse en buitenlandse producties te vergroten, de productieactiviteit van filmprofessionals en -bedrijven te verhogen, en de ontplooiing van filmtalent, diversiteit, kwaliteit en verspreiding van producties te stimuleren. Dit wordt bereikt via een cash rebate (maximaal 35%) op kwalificerende, in Nederland bestede productiecosten. Het jaarlijkse budget is gegroeid van circa €20 miljoen naar €26,8 miljoen, door de structurele toevoeging van middelen voor high-end series.

De regeling kent vier aanvraagrondes per jaar. Voorwaarden omvatten onder meer een gegarandeerde bioscoopuitbreng (minimaal 12 weken), een financieringstekort, minimale productiecosten (bijv. €1 miljoen voor speelfilm) en minimaal 50% reeds toegezegde financiering door derden. De beoordeling vindt plaats via een semiautomatisch puntensysteem (minimaal 75 punten vereist), waarbij projecten gerangschikt worden. Bij overvraging, zoals in 2024, wordt de rangorde cruciaal.

Sinds de vorige evaluatie in 2018 zijn diverse wijzigingen doorgevoerd om de regeling aan te laten sluiten bij de veranderende marktomstandigheden. Belangrijke aanpassingen betroffen de introductie van de pilot in oktober 2017 en de structurele verankering in 2023 van steun voor high-end series en single episodes. Daarnaast vonden er wijzigingen plaats in de ondergrens voor productiebudgetten (van €1 miljoen naar €600.000 en terug naar €1 miljoen), de bioscoopwindow werd aangepast, en het maximale bijdragebedrag per project werd verhoogd naar €3 miljoen. Ook zijn criteria rond gedragscodes (fair practice, diversiteit) en onafhankelijkheid aangescherpt, en is het puntensysteem recentelijk verhelderd en geobjectiveerd (per 2025). Zo is de beoordeling van impact voortaan onderverdeeld in expliciete en meetbare criteria, waaronder een minimale hefboomwerking van Nederlandse

uitgaven, eisen rond internationale distributie, en de aanwezigheid van diversiteit in sleutelrollen en cast.

Kerncijfers van de Incentive

Het gebruik van de Incentive toont een stijgende lijn in het aantal aanvragen en de gemiddeld aangevraagde bedragen (m.u.v. de coronaperiode), deels door inflatie en beleidswijzigingen. Significants is dat gemiddeld meer dan 50% van de projectkosten in Nederland wordt besteed, met België als belangrijke coproductiepartner. Het merendeel van de hoofdproducenten (60-80%) is Nederlands.

Speelfilms vormen nog steeds de grootste categorie. Sinds de introductie van budget voor series zijn er extra middelen beschikbaar gekomen. Het budget voor speelfilms, documentaires en animatiefilms is in absolute zin gelijk gebleven. Het aandeel minoritaire coproducties is na 2020 gedaald, mogelijk door COVID-19. Mainstreamfilms domineren binnen de speelfilmcategorie.

De financieringsmix laat zien dat de Incentive vaak gecombineerd wordt met nationale fondsen (Tuschinski, CoBO), buitenlandse fondsen (VAF, Belgische Tax Shelter) en Eurimages. Selectieve steun van het Filmfonds en de Incentive vormen samen vaak 40-50% van de financiering van speelfilms, waarbij veel producties van beide regelingen gebruikmaken.

Op het gebied van diversiteit is een licht stijgende trend in het aandeel vrouwelijke producenten zichtbaar, maar de sector blijft gedomineerd door mannen, zowel bij producenten als regisseurs. Het percentage debuterende regisseurs blijft relatief stabiel (10-20%). Een kleine groep (top 5) aanvragers is goed voor een significant deel (19%) van de aanvragen, maar jaarlijks treedt ook circa 10% nieuwe aanvragers toe. Het merendeel van de Incentive-middelen wordt besteed aan de productiefase zelf.

In 2024 was er voor het eerst sprake van overvraging. Van de 99 aanvragen die een voldoende score behaalden, moesten uiteindelijk 7 projecten worden afgewezen. Dit signaal is indicatief voor de toegenomen druk op het instrument. Een vergelijking van de afgewezen aanvragen met soortgelijke gehonoreerde projecten laat een gemengd beeld zien van welke onderdelen van de puntentelling doorslaggevend zijn voor toekenning. De groep afgewezen aanvragen is echter klein, waardoor de bevindingen voorlopig slechts als indicatief kunnen worden beschouwd.

Ontwikkeling van het Nederlands filmproductieklimaat

De Nederlandse filmsector is significant gegroeid: de totaalomzet steeg van €500 miljoen (2015) naar bijna €1,7 miljard (2024), en het aantal werknemers in filmsector nam met 31% toe (2014-2023). De bredere groei van de sector leidt echter ook tot tekorten aan goed personeel en stijgende kosten.

Belangrijke ontwikkelingen omvatten de impact van de COVID-pandemie (tijdelijk hoger marktaandeel Nederlandse film, daarna inhaalslag), de sterke opkomst van streamingdiensten (nieuwe financiering, maar ook IP- en window-discussies), en veranderingen in het bioscooplandschap (ingestorte dvd-markt, druk op kleinere films door budgetondergrenzen). De opkomst van high-end series wordt gezien als positief voor budgetten en vertelvormen, maar legt druk op crewcapaciteit.

De kwaliteit van Nederlandse crew wordt als hoog ervaren, mede door internationale coproducties. Er wordt echter schaarste ervaren van vakmensen en de positie van zzp'ers blijft kwetsbaar. Internationale coproducties worden als van belang gezien voor de sector, maar de €3 miljoen cap per project kan een belemmering zijn voor de allergrootste producties.

De overvraging van de Incentive in 2024 is een significant knelpunt, leidend tot onvoorspelbaarheid bij producenten in termen van cashflow en productieplanning.

De sector zelf beoordeelt het filmproductieklimaat overwegend als (zeer) zwak (57%), met name vanwege zorgen over de kwaliteit van producties (hoge kwantiteit, niet altijd hoge kwaliteit, met name speelfilms internationaal) en een financieel onzekere toekomst (gestegen kosten, weinig private investering, strenge voorwaarden streamers, gebrek aan synergie tussen fondsen).

De Incentive wordt hierbij cruciale, maar door overvraging onzekere, pijler gezien binnen het filmlandschap. Hierbij is de perceptie dat het instrument langzaam verschuift van een economische stimulans naar een semi-selectief instrument, wat door een deel van de sector als problematisch wordt ervaren voor de voorspelbaarheid. Deze perceptie komt met name omdat sinds de overvraging in 2024 de puntentelling rondom de meer 'sturende' indicatoren zoals impact doorslaggevend konden zijn in het wel of niet krijgen van steun.

Het functioneren van de Incentive

De evaluatie toont aan dat de Incentive gedurende het overgrote deel van deze periode succesvol en naar behoren heeft gefunctioneerd. Het is een belangrijke pijler geworden binnen de filmindustrie die belangrijke bijgedragen heeft geleverd aan de groei en professionalisering van de Nederlandse filmindustrie.

De Incentive wordt erkend als een cruciaal instrument: 87% van de geënquêteerden stelt dat het bijdraagt aan een gezond filmklimaat en 86% ziet een link met hogere filmbudgetten, wat de *production value* ten goede komt. Internationale coproducties, mede mogelijk gemaakt door de Incentive, bevorderen kennisoverdracht en vaardigheidsontwikkeling.

De afhankelijkheid is toegenomen; de Incentive fungeert steeds vaker als basisfinanciering in plaats van als sluitstuk. De kracht van de regeling was jarenlang de voorspelbaarheid voor de aanvrager. Echter, waar regelingen zoals de Belgische Tax Shelter zekerheid bieden door hun open-einde karakter, vermindert de recente onzekerheid door overvraging de aantrekkingskracht van het Nederlandse model.

De additionaliteit van de Incentive is hoog: 85% van de respondenten noemt de regeling cruciaal voor het rondkrijgen van financiering, en een derde stelt dat de productie zonder de Incentive geannuleerd of uitgesteld zou zijn. De afhankelijkheid van de incentive voor producties is tevens toegenomen. Met name postproductie is gevoelig voor internationale concurrentie en afhankelijk van de Incentive.

De uitvoering van de regeling wordt gemengd ervaren. De administratieve last aan de voorkant (aanvraagfase, VULs) is aanzienlijk, hoewel de financiële bijdrage dit compenseert. Subsidiebedragen worden als toereikend gezien. Ervaringen met de beslissingsprocedure en voorwaarden zijn wisselend; frequente wijzigingen kunnen tot verwarring leiden. De puntentelling wordt door sommigen als helder ervaren, door anderen als te sturend of onduidelijk (met name rond impact), een punt waar het Filmfonds aan werkt. De mogelijkheid tot voorschotten wordt gewaardeerd.

Internationaal vergeleken biedt de Nederlandse Incentive een concurrerend rebatepercentage. Echter, regelingen zoals de Belgische Tax Shelter en de Ierse Section 481 bieden vaak zekerheid (automatischer karakter, geen overvraging). De Nederlandse Incentive legt minder nadruk op uitgebreide culturele toetsen dan bijvoorbeeld Ierland of Duitsland, en focust meer op economische stimulans met een objectiever puntensysteem.

Conclusies en aanbevelingen

De Netherlands Film Production Incentive is de afgelopen tien jaar van grote waarde geweest, bijdragend aan productiegroei, internationalisering en professionalisering. Producenten zien het als essentieel voor financiering en kwaliteitsverhoging.

Na jaren van stabiel en succesvol functioneren, wordt de effectiviteit van de regeling nu op de proef gesteld. De overvraging die in 2024 voor het eerst optrad, is een gevolg van het succes van de regeling en de groei van de sector. Waar de Incentive voorheen door zijn voorspelbaarheid als een betrouwbaar economisch instrument werd ervaren, leiden de huidige overvraging plus de budgettaire krapte tot een rangschikking waarin criteria als 'impact' doorslaggevend kunnen worden. Dit creëert een perceptie van (semi-)selectiviteit en onzekerheid, die wordt versterkt doordat de Incentive steeds vaker als onmisbare basisfinanciering dient.

Deze spanning tussen het oorspronkelijke economische doel en de ervaren sturing is het kernpunt van deze evaluatie. Dit is geen probleem dat enkel het Filmfonds aangaat, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de overheid, het fonds en de sector. De uitdaging is om de positieve effecten van de regeling te borgen voor de toekomst door de voorspelbaarheid te herstellen. De centrale aanbeveling is daarom de Incentive primair te herbevestigen als een economisch instrument, om voorspelbaarheid te herstellen en aan te sluiten bij de oorspronkelijke interventielogica en de concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse (fiscale) regelingen te verbeteren. Dit onderscheidt de Incentive van de reeds selectieve instrumenten van het Filmfonds. Hierbij zijn aanbevelingen in drie categorieën geformuleerd:

1. Heldere koersbepaling

- i) **Herbevestig Incentive als primair economisch instrument:** Definieer de regeling expliciet als economisch gerichte cash rebate, los van selectieve fondsen. Dit herstelt vertrouwen dat projecten beoordeeld en worden gerangschikt op basis van objectieve uitgavencriteria en op basis hiervan steun ontvangen.
- ii) **Introduceer beknopte randvoorwaarden vóór economische rangorde:** Implementeer een kleine set "knock-out-criteria" (fair pay, diversiteit en inclusie in sleutelfuncties, exploitatiegaranties) om publieke waarden te borgen zonder een nieuw selectiekader. Resterende aanvragen rangschikken op meetbare economische indicatoren (NL-spend ratio, FTE-inzet, etc.). Dit vereist heldere, handhaafbare criteria en voldoende controlecapaciteit.
- iii) **Veranker Incentive als gap-financiering:** Verhoog de drempel voor onvoorwaardelijke cofinanciering (bijvoorbeeld van 50% naar 60 à 70%) om het oorspronkelijke karakter van slotfinanciering te herstellen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, zodat risicovollere projecten niet worden uitgesloten en kritisch wordt gekeken of deze percentages per type productie hetzelfde effect hebben.

2. Uitvoering, voorwaarden en puntentelling

- i) **Quickscan voor vroegtijdige filtering:** Voer een verplichte Quickscan in voor snelle duidelijkheid over knock-out-criteria en voorlopige economische score, om tijd te besparen en de aanvraagstroom te beheren.
- ii) **Extra focus op postproductie en VFX:** Overweeg een specifieke module of bonus voor projecten die het volledige postproductie-/VFX-traject in Nederland onderbrengen bij gekwalificeerde bedrijven.
- iii) **Ga in gesprek met producenten en streamers:** Overleg over releasewindows, IP-voorwaarden, en het beschikbaar stellen van VOD-data, om tot meer harmonisatie te komen.

- iv) **Langetermijnvisie en communicatie:** Formuleer een meerjarige beleidsagenda in overleg met het ministerie van OCW en de sector voor de Incentive (budget, voorwaarden, timing) in samenhang met ander financieringsinstrumentarium en communiceer wijzigingen tijdig en helder.
 - v) **Monitoring en evaluatie:** Verbeter structurele dataverzameling over o.a. genderdiversiteit, talentinstroom en bereikcijfers om het instrument gericht te kunnen bijsturen.
3. Extra aanbeveling aan de overheid
- i) **Periodieke reflectie op lange termijn rol AV-sector:** De overheid dient, in dialoog met het Filmfonds en de sector, periodiek te evalueren of het totale financiële instrumentarium in Nederland toereikend is voor een vitale audiovisuele sector. Dit omvat het schetsen van realistische ambities, het benodigde instrumentarium en de passende budgettaire ruimte voor de Incentive, mede gezien internationale ontwikkelingen. Dit creëert duidelijkheid en een transparant kader voor toekomstig beleid. Dit dient ingepast te worden in de beleidscyclus van een periodiek sectorbreed onderzoek in opdracht van de overheid en een periodiek sectorplan opgesteld door de sector zelf.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

De Stimuleringsmaatregel Filmproductie (ook wel: de Incentive) in Nederland bestaat sinds mei 2014. Het Filmfonds evalueert in de regel ten minste eens in de vier jaar de effecten van de uitvoering van de regeling en de mate waarin deze haar doelstellingen bereikt. De vorige evaluatie vond plaats in 2018, en liep over de periode 2014 – 2017. In recente jaren heeft geen evaluatie plaatsgevonden, met name vanwege de nasleep van de COVID-pandemie. Deze evaluatie biedt nu een geschikte gelegenheid voor een uitgebreide terugblik op de werking en de impact van de regeling op de sector in haar tienjarig bestaan. Hiermee overlapt deze evaluatie dus ten dele met de vorige evaluatie, maar kan zij een meer holistisch beeld geven van het effect van de regeling over de gehele looptijd.

Het doel van deze evaluatie is om diepgaand inzicht te verkrijgen in de werking, effectiviteit en impact van de regeling. De evaluatie richt zich op het beoordelen van de bijdrage die de regeling sinds de introductie in mei 2014 heeft geleverd aan het bevorderen van een gezond filmproductieklimaat en het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de mate waarin de regeling de productieactiviteiten in Nederland heeft gestimuleerd, talentontwikkeling heeft bevorderd en de diversiteit en zichtbaarheid van Nederlandse filmproducties heeft vergroot.

1.2 Evaluatievragen

Voor deze evaluatie zijn er diverse evaluatievragen opgesteld om een zo volledig mogelijk beeld van de Stimuleringsmaatregel Filmproductie in Nederland te krijgen. Deze vragen richten zich niet alleen op de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de regeling, maar ook op het bredere effect ervan op de Nederlandse filmindustrie en daarbuiten. De evaluatievragen zijn als volgt:

Tabel 1 Overzicht van evaluatievragen

Evaluatievragen

1. In welke mate is door de regeling de aantrekkingskracht van Nederland voor zowel majoritaire als buitenlandse filmproducties vergroot?

- a. Wat is de werking van de regeling en hoe kan de interventielogica (doelstellingen en impact-pathways) geformuleerd worden?
- b. Hoeveel aanvragen heeft de regeling jaarlijks ontvangen en wat is het totaal aangevraagde bedrag?
- c. Met welke landen is, binnen producties die gebruik maakten van de regeling, gecoproduceerd en wat is het aandeel van buitenlands geld in de aanvragen?
- d. Hoe wijzigt het aandeel van de regeling in de financieringsmix van filmprojecten?
- e. Welke trends kunnen worden geïdentificeerd in de filmsector als gevolg van dit instrument?
- f. Wat is de additionaliteit van het instrument, specifiek in termen van de invloed op investeringsbeslissingen en de realisatie van projecten, zowel gesteunde als niet gesteunde initiatieven?
- g. Wat is de impact van het instrument op de begunstigden en de bredere sector?

2. In welke mate is door de regeling de productieactiviteit van creatieve en technische filmprofessionals en filmbedrijven in Nederland verhoogd?

- a. Hoe heeft het totale productievolume zich in Nederland ontwikkeld?
- b. Welke schakels in het productieproces hebben van de regeling geprofiteerd?

3. In welke mate is door de regeling de ontplooiing van filmtalent in Nederland en de diversiteit, en verspreiding van filmproducties in het verlengde van voorgaande gestimuleerd?

- a. Hoeveel debutant-makers (regisseurs en scenaristen) hebben door de regeling of in combinatie met selectieve middelen films en series kunnen maken?
- b. Hoe divers is het aanbod dat gefinancierd is door de regeling? Welke genres zijn ondersteund?
- c. In hoeverre is het Nederlands product zichtbaar geweest in binnen- en buitenland per categorie (speelfilm, documentaire en animatie) voor alle windows (theatrical/ VOD) en festivals?
- d. Welke aanbevelingen / aanpassingen / verbeteringen komen uit deze evaluatie naar voren om de regeling toekomstbestendig te houden?
- e. Hoe is het internationale financieringslandschap veranderd in de afgelopen 10 jaar met betrekking tot de werking van de regeling?

1.3 Aanpak

Voor de evaluatie is een aanpak gehanteerd, gestoeld op zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden, om de diverse aspecten van de regeling grondig te onderzoeken en te beoordelen. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- **Deskstudie:** het doel van de deskstudie was om een grondige en gedetailleerde analyse uit te voeren van de beschikbare documentatie met betrekking tot de regeling. Hiervoor analyseerden we documentatie rondom onder andere beleidsstrategie, de werking en uitvoering van het instrument, wijzigingen in het instrument, de vorige evaluatie en monitoringsrapportages over het instrument. Dit vormde de basis voor de hoofdstukken over de werking van het instrument, de context van de regeling, en de beleidsmatige achtergrond.
- **Portfolioanalyse:** de portfolioanalyse van de aanvragen vormde een belangrijk onderdeel van de evaluatie. Deze was gericht op het kwantitatief analyseren van het gebruik en de effectiviteit van de regeling. Het hoofddoel was om inzicht te krijgen in zowel de aanvragen als de gesteunde producties van de regeling en te beoordelen in hoeverre de beoogde doelstellingen van de regeling worden bereikt. Zo werd binnen deze analyse gekeken naar de kerncijfers rondom aanvragen en gebruik van de regeling, de posten waarop binnen een productie de Incentive wordt uitgegeven en naar de kenmerken van de gesteunde producties en van de groep aanvragers. De resultaten van de analyse komen met name terug in de hoofdstukken over de kerncijfers en het functioneren van de Incentive.
- **Enquêtes:** het doel van de enquête was om inzicht te verkrijgen in de ervaringen, verwachtingen en effecten van de Incentive onder producenten. We hebben de enquête uitgezet onder de organisaties die een aanvraag hebben ingediend, zowel Nederlandse als buitenlandse producenten. Uiteindelijk hebben 66 Nederlandse producenten van de 216 (31%) de enquête beantwoord. Van de buitenlandse producenten deden slechts 13 respondenten dit. Omdat dit geen representatieve steekproef is, is er gekozen om wat betreft de buitenlandse producenten slechts af te gaan op de kwalitatieve inzichten die ze in de enquête hebben meegegeven. De resultaten van de enquête komen met name terug in de hoofdstukken over de ontwikkeling van het Nederlandse filmlandschap en het functioneren van de Incentive.
- **Interviews:** de interviews boden waardevolle inzichten in de impact van de regeling op de aantrekkingskracht van de Nederlandse film- en AV-sector, de productieactiviteit, ontplooiing van filmtalent, en de diversiteit en verspreiding van filmproducties. Voor deze evaluatie zijn 21 individuele interviews en 3 groepsinterviews gehouden. Dit betrof medewerkers van het Filmfonds, Nederlandse en buitenlandse producenten, streamers, distributeurs en nationale sectororganisaties (waaronder de ADC, DFSA, NVPI, NPA en de NAPA). Voor een overzicht van de partijen die we gesproken hebben, zie de bijlage. De resultaten van de interviews komen terug in alle hoofdstukken.

- **Internationale vergelijking:** deze vergelijking was gericht op een analyse van het film- en AV-landschap in verschillende landen. Hierbij is gekozen om vijf verschillende regelingen in vier verschillende landen te analyseren: Duitsland (German Federal Film Fund), Ierland (Section 481 Film Tax Credit), België met een focus op Vlaanderen (Screen Flanders en de Tax Shelter) en Luxemburg (National Audiovisual Production Support programme). De inzichten uit de internationale vergelijking komen terug in het hoofdstuk over het functioneren van de Incentive en voeden de aanbevelingen.

In deze evaluatie is er geen gebruik gemaakt van econometrische methoden, zoals een impactmeting of een difference-in-difference-analyse. Dit heeft twee belangrijke redenen. Ten eerste is er onvoldoende data beschikbaar om op deze wijze de bredere economische doorwerking van filmproducties in kaart te brengen. Er ontbreekt bijvoorbeeld gedetailleerde informatie over de bredere economische effecten en doorwerking van gesteunde producties op microniveau, zoals werkgelegenheidseffecten, indirecte bestedingen in de toeleveringsketen of de export van Nederlandse producties.

Ten tweede ontbreekt een geschikte controlegroep. De Incentive kent slechts een zeer beperkt aantal afwijzingen, waardoor er geen vergelijkbare groep is van producties die géén steun hebben ontvangen maar verder wel aan de voorwaarden voldeden. Dit maakt het onmogelijk om een causaal effect van de regeling op bijvoorbeeld productieactiviteit of investeringen vast te stellen met een klassieke impactanalyse. Om deze redenen is er in deze evaluatie gekozen voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden die wél uitvoerbaar en informatief zijn, zoals deskstudie, portfolioanalyse, enquêtes, interviews en een internationale vergelijking.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, biedt meer informatie over de Incentive, met name de doelstellingen (2.1), de interventielogica (2.2) en de werking van de regeling (2.3). Hoofdstuk 3 geeft meer informatie over de kerncijfers van de Incentive. In hoofdstuk 3.1 gaan we dieper in op het gebruik van de Incentive en in 3.2 bieden we conclusies hierover. Vervolgens biedt Hoofdstuk 4 een overzicht van de ontwikkeling van het Nederlandse filmproductieklimaat om de context van de Incentive te duiden. Hierbij gaan we dieper in op de kerncijfers (4.1), ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode (0) en de rol van de Incentive in het filmproductieklimaat (4.3). Hoofdstuk 5 gaat dieper in op het functioneren van de Incentive, met name de doeltreffendheid (5.1) en uitvoering (5.2). Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de vergelijking gemaakt met steuninstrumenten in het buitenland (5.3) en wordt gekeken naar de bredere impact op films (5.4). De conclusies van het onderzoek worden getrokken in Hoofdstuk 6. Op basis hiervan worden aanbevelingen opgesteld om de Incentive toekomstbesteding te houden (Hoofdstuk 7). Eventuele verbeterpunten en mogelijkheden om de impact van het programma te optimaliseren worden hierbij geïdentificeerd.

2 The Netherlands Film Production Incentive

2.1 Doelstellingen

2.1.1 Doelstellingen Filmfonds

Het Nederlands Filmfonds is een cultuurfonds van de Nederlandse overheid en biedt als zelfstandig bestuursorgaan financiële ondersteuning bij de totstandkoming en distributie van films en series. Het doel is om hiermee dynamiek en vernieuwing in de filmsector te krijgen en om bij te dragen aan de ontwikkeling, realisering en distributie van speelfilms, documentaires, animatiefilms, onderzoek & experiment en korte films. Ook draagt het Fonds bij aan filmfestivals, filmbijeenkomsten, talent- en educatiehubs in Nederland. Daarnaast organiseert het Filmfonds internationale activiteiten die gericht zijn op verbreding en verdieping van het internationale netwerk en de profilering van talenten en projecten op internationale festivals, labs en coproductiemarkten. Tot slot draagt het Filmfonds via onderzoek en analyse bij aan de kennisopbouw over de sector.

In tegenstelling tot de andere cultuurfondsen is het Filmfonds ook verantwoordelijk voor een aantal industriemaatregelen. Zo bieden zij met de Netherlands Film Commission een servicepunt voor buitenlandse producenten die in Nederland (een deel van) hun productie willen uitvoeren en zijn zij verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Incentive. Ook kan bij het Filmfonds selectieve subsidie worden aangevraagd voor verschillende stadia van filmproducties. Voor deze selectieve subsidie wordt de aanvraag onder andere beoordeeld op de impact op het creatieve landschap in Nederland.

2.1.2 Ontstaan en maatschappelijke behoefte Incentive

De huidige Incentive is niet de eerste stimuleringsregeling in Nederland voor film- en AV-productie. Daarvoor was er een fiscale regeling om investeringen in de filmindustrie te stimuleren, bekend als de CV-maatregel. Deze werd in 1999 ingevoerd. Dit systeem stimuleerde de groei van de sector en was een commercieel succes, maar er was ook kritiek. De focus lag primair op commercieel interessante films, er was geen minimumeis voor het te besteden budget in Nederland en de regeling was gevoelig voor oneigenlijk gebruik.¹ Hierom is gekozen om vanaf 2007 deze regeling af te schaffen.

Toen de CV-regeling werd afgeschaft, heeft de Nederlandse overheid een deel van het budget overgedragen aan het Nederlands Filmfonds, waardoor het budget van het fonds steeg van €18,4 miljoen in 2006 naar €33,1 miljoen in 2007.² Dit extra budget werd onder andere gebruikt voor de Suppletierегeling Filminvesteringen, bedoeld om bioscoopfilms met culturele waarde te ondersteunen via automatische financiering gebaseerd op investeringen vanuit de markt. Ondanks deze regeling kromp de Nederlandse filmsector, mede door bezuinigingen na de financiële crisis van 2008. Dit, samen met de lancering van verschillende steuninstrumenten in het buitenland, maakte de sector minder aantrekkelijk voor internationale samenwerkingen en leidde ertoe dat veel filmproductiebedrijven naar het buitenland vertrokken. Om het speelveld gelijk te trekken en concurrentie met het buitenland mogelijk te maken, werd in mei

¹ Hemels, S. (2019). Opkomst en ondergang van de belastingsubsidies voor de filmsector. Bron: <https://tmgonline.nl/articles/143/files/submission/proof/143-1-280-1-10-20190311.pdf>

² Olsberg SPI (2018). Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands 2014 – 2017.

2014 daarom een nieuwe Incentive in de vorm van een cash rebate geïntroduceerd: de Stimuleringsmaatregel Filmproductie in Nederland.

2.1.3 Doelstellingen de Incentive

Deze regeling is erop gericht een gezond filmproductieklimaat in Nederland te bevorderen en de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie te versterken. Met de op grond van deze regeling verleende financiële bijdragen wordt beoogd:

- De aantrekkingskracht van Nederland voor zowel majoritair Nederlandse als buitenlandse filmproducties te vergroten (de regeling stimuleert filmproducties en internationale (co)producties van Nederlandse en buitenlandse filmproducenten);
- Daarmee de productieactiviteit van creatieve en technische filmprofessionals en filmbedrijven in Nederland te verhogen;
- De ontplooiing van filmtalent in Nederland en de diversiteit, kwaliteit en verspreiding van filmproducties te stimuleren.

Dit wordt gepoogd te bereiken door een financieel voordeel te verlenen voor de (kwalificerende) productiekosten van producties die aantoonbaar aan Nederlands binnenlands belastingplichtigen zijn besteed. Sinds 2014 is er jaarlijks € 20 miljoen voor film en sinds 2023 structureel € 7,5 miljoen extra beschikbaar gesteld, mede door de toevoeging van high-end series binnen de regeling, voor de uitvoering van de regeling.

2.2 Interventiologica

De interventiologica van de Nederlandse Film Production Incentive is opgebouwd in verschillende niveaus, die samen het mechanisme beschrijven waarmee de regeling beoogt haar doelstellingen te realiseren:

De basis wordt gevormd door de input, bestaande uit de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld binnen de stimuleringsmaatregel. Deze middelen worden ingezet voor het ondersteunen van filmproducties die bijdragen aan de groei en professionalisering van de Nederlandse filmindustrie. Per jaar is er circa €20-30 miljoen beschikbaar.

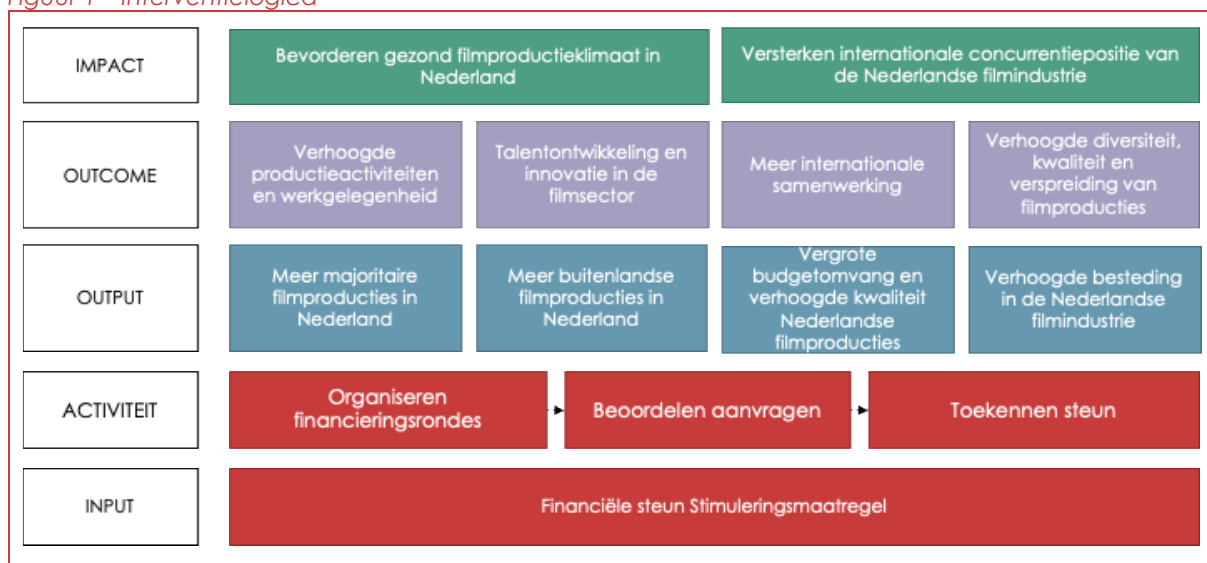
Op activiteitenniveau richt de regeling zich op het organiseren van jaarlijks 4 financieringsrondes, het beoordelen van aanvragen en het toekennen van financiële steun aan producties die voldoen aan de vastgestelde criteria.

Als resultaat van deze activiteiten wordt verwacht dat er op outputniveau concrete elementen ontstaan, zoals een toename van majoritaire en buitenlandse filmproducties in Nederland. Ook zou de regeling tot verhoogde besteding in de Nederlandse filmindustrie moeten leiden en draagt het bij aan grotere producties met een hogere kwaliteit.

Deze outputs hebben op hun beurt invloed op het outcomeniveau, waarbij de regeling in de eerste plaats beoogt productieactiviteit te stimuleren en werkgelegenheid in de filmsector te vergroten. Verwacht wordt dat dit leidt tot meer investeringen en een toename van de diversiteit, kwaliteit en verspreiding van Nederlandse filmproducties. Daarnaast draagt de regeling bij aan de groei van talent en innovatie binnen de sector. Ook worden internationale samenwerking en coproducties gestimuleerd.

Uiteindelijk dragen deze uitkomsten bij aan het impactniveau, waarin de regeling op lange termijn een gezond filmproductieklimaat in Nederland bevordert. Daarnaast versterkt het de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie.

Figuur 1 Interventielogica



Technopolis B.V., 2024

De interventielogica speelt een belangrijke rol binnen de evaluatie van de regeling. De effectiviteit van de regeling wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin de beoogde outputs, outcomes en impact daadwerkelijk worden gerealiseerd.

2.3 Hoe werkt de Incentive?

2.3.1 Werking van het instrument en uitvoering

De Incentive is opgezet als een zogenaamde cash rebate regeling. Dit houdt in dat een producent na afloop van de productie een percentage van de in aanmerking komende uitgaven terugbetaald krijgt van het Filmfonds. Dit percentage wordt berekend over de kosten die aantoonbaar binnen Nederland zijn gemaakt, zoals uitgaven aan personeel, apparatuur, locaties en postproductie. De regeling biedt anno 2025 een cash rebate van maximaal 35%. De hoogte van de subsidiebijdrage wordt dan ook berekend door de kwalificerende productiekosten te vermenigvuldigen met 35%³. De definitieve hoogte van de verleende subsidiebijdrage wordt echter achteraf, op grond van de daadwerkelijk gemaakte en kwalificerende productiebestedingen, vastgesteld en het resterende deel vervolgens uitgekeerd. De subsidiebijdrage kan dus nooit hoger zijn dan het in de beschikking genoemde maximale bedrag (plus eventuele budgetoverschrijding die maximaal 10% mag beslaan). Er worden verschillende rondes opengesteld, waarin producenten een aanvraag kunnen doen. Het gaat hierbij om vier openstellingen per jaar.

De doelgroep van de Incentive bestaat uit Nederlandse producenten van speelfilms, lange documentaires, high-end series en lange animatiefilms. Het richt zich daarbij ook op producenten die op projectbasis willen samenwerken met internationale producenten.

2.3.2 Verloop beschikbaar budget

Sinds de introductie van de Netherlands Film Production Incentive in 2014 heeft het beschikbare budget zich ontwikkeld van een aanvankelijk jaarlijks bedrag van €19,25 miljoen

³ Enkele jaren binnen de evaluatieperiode kennen een ander maximaal percentage

naar een uitgebreidere financiering in latere jaren. In de periode 2014-2022 bleef het basisbudget grotendeels gelijk, met incidentele aanvullingen. In 2020 werd namelijk een eenmalige extra toekenning van €5,5 miljoen gedaan voor de pilot van high-end tv-series.⁴

Vanaf 2023 werd de Incentive voor high-end series structureel met een aanvullend jaarlijks budget van €7,5 miljoen⁵, waardoor het totale budget op circa €26,75 miljoen per jaar kwam. In 2025 wordt het budget voor high-end series verhoogd naar €9 miljoen door toevoeging van niet-bestede middelen uit 2024.⁶ Het basisbudget voor filmproducties blijft stabiel op €19,25 miljoen per jaar.⁷ Tussen juli 2014 en december 2024 is in totaal €254,3 miljoen Incentive-bijdrage toegekend. Hiervan is circa 70% naar films gegaan (€178 miljoen) en circa 30% naar series (€76,4 miljoen).⁸

2.3.3 Terugbetaalverplichting

Het Filmfonds verstrekt subsidies die onderworpen zijn aan een terugbetaalverplichting. Dit betekent dat producenten de subsidie deels of volledig moeten terugbetalen zodra de film inkomsten genereert. De hoogte en snelheid van deze terugbetalingen zijn afhankelijk van het succes van de film.

Van deze teruggevloeide middelen wordt in principe minimaal 50% gereserveerd voor de ontwikkeling en/of realisering van nieuwe filmproducties. Maximaal 50% mag gebruikt worden om verplichtingen aan investeerders en rechthebbenden na te komen. Het Filmfonds hanteert geen specifieke doelstellingen voor de mate van revolverendheid. In 2017 werd berekend dat elke door het Rijk gestorte euro gemiddeld 1,02 keer werd ingezet. Dit betekent dat het fonds vrijwel volledig afhankelijk is van nieuwe overheidsbijdragen om filmproducties te blijven ondersteunen, omdat het terugvloeien van middelen relatief beperkt is. Dit lage circulatiecijfer wijst erop dat de terugbetalingen uit films slechts in beperkte mate bijdragen aan de financiering van nieuwe projecten.

2.3.4 Voorwaarden

Er gelden verschillende voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Incentive. De belangrijkste zijn:

- Gegarandeerde mogelijkheid tot bioscoopuitbreng in Nederland met een window van minimaal 12 weken⁹. Daarnaast worden brede publiekstoegang en zichtbaarheid via meerdere eindexploitanten op voorhand gegarandeerd.
- Om aanspraak te kunnen maken op een subsidie dient er een nog te overbruggen financieringstekort te zijn dat niet door de producent of vanuit de markt (o.a. distributeurs) is te dichten.
- Per type film of serie zijn er verschillende eisen aan minimale productiekosten en kwalificerende kosten:

⁴ NL Film Incentive (2024). Monitor Economische Effecten van de stimuleringsmaatregel filmproductie in Nederland

⁵ Zie: <https://www.filmfonds.nl/actueel/film-production-incentive-blijft-vruchten-afwerpen-high-end-series-in-de-lift>

⁶ Zie: <https://www.filmfonds.nl/actueel/meer-geld-beschikbaar-voor-high-end-series>

⁷ Zie: <https://www.filmfonds.nl/budget-en-subsidieplafonds>

⁸ Zie: <https://www.filmfonds.nl/actueel/film-production-incentive-meer-dan-1-miljard-euro-aan-bestedingen-in-nederlandse-filmindustrie-sinds-2014>

⁹ Voor Nederlandse minoritaire coproducties kwalificeert ook een gegarandeerde bioscoopuitbreng in het land van herkomst én een non-theatrical release in Nederland.

- Voor een speelfilm of lange animatiefilm dienen de productiekosten minimaal €1 miljoen te bedragen en de kwalificerende kosten minimaal € 150.000.
- Voor een lange documentaire dienen de productiekosten minimaal € 250.000 te bedragen en de kwalificerende kosten minimaal € 100.000.
- Voor series geldt tevens een minimum in de zogenoemde 'minutenprijs'. Hierbij wordt als ondergrens gehanteerd:
 - Documentaireserie: €4.000 per uitzendminuut
 - Animatieserie: €8.000 per uitzendminuut
 - Dramaserie: voor kinderen jonger dan 12 jaar: een minimum van €10.000 aan productiekosten per uitzendminuut voor een serie tussen de 10 en 25 minuten per aflevering, dan wel een minimum van €8.000 per uitzendminuut voor series langer dan 25 minuten
 - Dramaserie (overig): €12.000 per uitzendminuut; indien er steun wordt aangevraagd voor een enkele aflevering dient de minimale productiekosten van deze aflevering minstens €1 miljoen te zijn.
- De producent is onafhankelijk en dient ter bewijs hiervan een onafhankelijkheidstoets (geïntroduceerd in 2025) in. Deze toets dient om te waarborgen dat producties die in aanmerking komen voor de financiële stimulans daadwerkelijk onafhankelijk zijn en niet onder te grote invloed staan van een omroep, streamingdienst of andere dominante financierende partij. Deze voorwaarde is recent geïntroduceerd en speelde voor een groot deel van de evaluatieperiode nog niet. Er kan per productiemaatschappij maximaal €3 miljoen per jaar worden aangevraagd voor film en maximaal €3 miljoen per jaar voor series.
- Tenminste 50% van het productiebudget is bij aanvraag onvoorwaardelijk en aantoonbaar schriftelijk toegezegd door derden (geen garanties of deferments). De productie dient binnen zes maanden na de beschikking en uiterlijk vóór de start van de opnamen volledig gefinancierd te zijn. Voor films geldt ook dat de financiering dient te komen van tenminste twee niet aan elkaar gelieerde financiers.

2.3.5 Beoordelingsproces

De toetsing van een aanvraag gebeurt met behulp van een semiautomatisch puntensysteem. De toetsing wordt gedaan op basis van financiële, juridische en zakelijke criteria. Dit puntensysteem rangschikt de binnengekomen aanvragen per aanvraagronde. Alleen aanvragen die een minimum van 75 punten behalen, komen in aanmerking.¹⁰ Het puntensysteem wordt verder toegelicht in sectie 2.3.10.

Het Filmfonds toetst de productionele en zakelijke aspecten van een aanvraag, waarna de directeur/bestuurder van het Filmfonds beslist over de aanvraag. De uitslag volgt doorgaans binnen 8 tot 10 weken na sluiting van de ronde.

Het Filmfonds stelt per kalenderjaar en per aanvraagronde een subsidieplafond vast, waarbij een apart subsidieplafond kan worden vastgesteld voor internationale coproducties en een

¹⁰ Voor internationale (co)producties met een minderheidsaandeel in de financiering vanuit Nederland, die € 1 miljoen of meer kwalificerende productiekosten in Nederland besteden, is 1 hoofdfunctie toereikend en kunnen punten voor andere functies worden toegerekend, als deze verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de productie in Nederland.

apart subsidieplafond voor filmproducties die niet zijn aan te merken als internationale coproductie, alsmede voor verschillende categorieën van filmproducties.

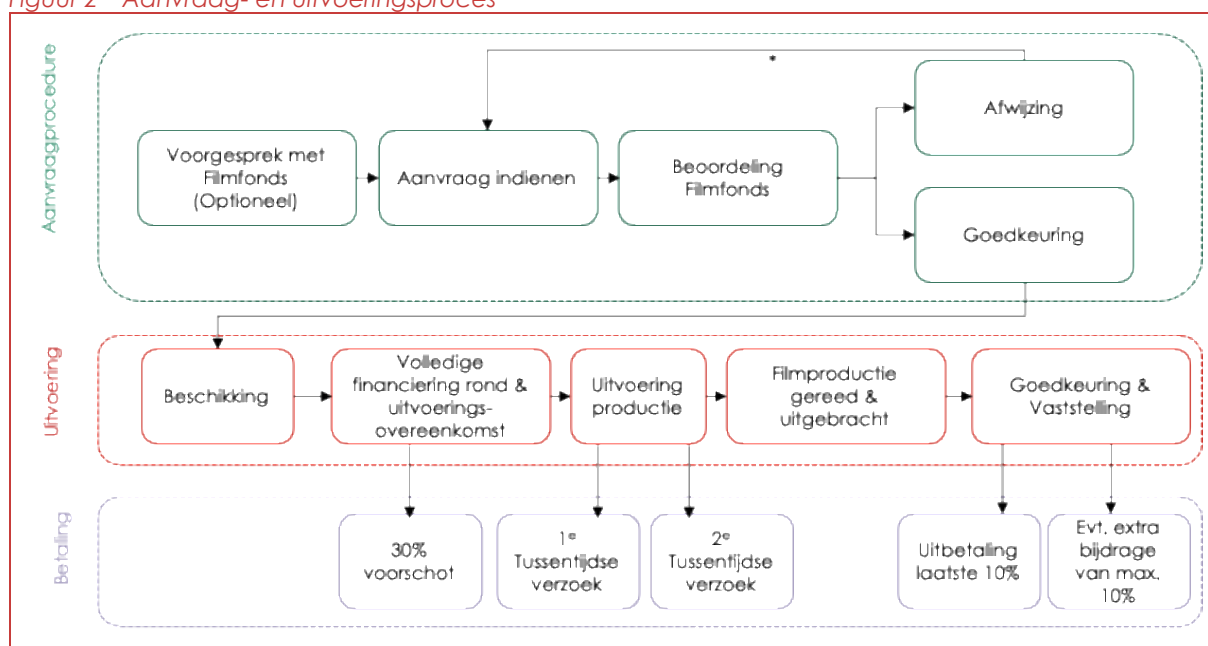
Subsidie wordt toegekend aan het hoogst scorende project, vervolgens aan het tweede, etc. net zo lang tot het budget uitgeput is. Voor het project dat 'als laatste' subsidie krijgt toegekend, wordt dit gedaan voor het bedrag tot het budgetplafond is bereikt. Hierdoor is het mogelijk dat een project dat nog subsidie ontvangt wellicht niet het hele gevraagde bedrag ontvangt. Voor het overige bedrag kan bij een volgende ronde weer een aanvraag worden gedaan, net als door andere aanvragers die voldoen aan de vereisten maar door het bereiken van het subsidieplafond zijn afgewezen. Bij een overvraging (zoals in 2024) is de rangorde van de aanvragen, en daarmee de puntentelling bepalend.

Bij een eventuele onderbesteding van het beschikbare subsidiebudget van een aanvraagronde wordt het resterende budget toegevoegd aan het subsidiebudget van de daarop volgende ronde.

2.3.6 Aanvraag- en uitvoeringsproces

Er zijn vier calls per jaar waarin producenten een aanvraag kunnen indienen. Figuur 2 geeft het aanvraag- en uitvoeringsproces van de Incentive weer.

Figuur 2 Aanvraag- en uitvoeringsproces



Technopolis B.V., 2024. *Wordt de aanvraag afgewezen, dan kan deze nog eenmaal in een volgende aanvraagronde worden ingediend.

In het (optionele) voorgesprek met het Filmfonds kunnen vragen vanuit de producenten worden besproken en kunnen Filmfondsmedewerkers wijzen op specifieke, veelvoorkomende knelpunten. De voornaamste gespreksonderwerpen zijn de financieringsopzet, de toezeggingen van derden en de beoogde productiebestedingen.

Doorgaans wordt binnen 8 à 10 weken na het sluiten van de ronde de beoordeling gedeeld met de aanvrager. Bij afwijzing kan de aanvraag nog eenmaal in een volgende aanvraagronde worden ingediend. Vervolgens wordt een beschikking opgesteld. Binnen zes maanden na de beschikking moet een filmproductie volledig gefinancierd zijn en moet een

uitvoeringsovereenkomst zijn opgesteld waarin nadere subsidieverplichtingen worden opgenomen. Er kan in principe pas worden gestart met de productie wanneer de financiering, inclusief Incentive, voor 100% gegarandeerd en schriftelijk vastgelegd is, en er is voldaan aan de verplichtingen genoemd in de beschikking van het Fonds. 2 jaar na het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst dient de filmproductie gereed en uitgebracht te zijn.

Na ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst is het mogelijk voor de productiemaatschappij om 30% van de maximaal toegekende bijdrage als voorschot te ontvangen. Bij minoritaire coproducties gaat het om een voorschot voor betaling van Nederlandse productiekosten. Daarnaast kan de productiemaatschappij maximaal 2 keer een tussentijds verzoek indienen voor een gedeeltelijke afrekening van al gemaakte en betaalde kwalificerende kosten. Het Filmfonds besluit vervolgens op basis van dit kostenoverzicht en de financiële documentatie om het verzoek tot tussentijdse betaling al dan niet te honoreren. Een eerste verzoek tot gedeeltelijke afrekening kan niet eerder worden ingediend dan na afloop van de draaiperiode. Een tweede verzoek tot gedeeltelijke deelafrekening kan niet eerder worden ingediend dan na goedkeuring door het Fonds van de picture lock (na montage). De laatste 10% van de Incentive wordt uitbetaald zodra:

- Het Filmfonds de verantwoording van de kosten en financiering heeft goedgekeurd;
- Het publiciteitsmateriaal van de filmproductie tijdig is opgeleverd;
- Een schriftelijke verklaring is overlegd waarin EYE de oplevering en goedkeuring van de filmproductie bevestigt;
- De mate waarin is voldaan aan de punten uit het bij de aanvraag ingediende puntensysteem is beoordeeld, inclusief een verantwoording en beoordeling van eventuele afwijkingen;
- Het Filmfonds de definitieve bijdrage heeft vastgesteld

2.3.7 *Lessen uit de vorige evaluatie*

De evaluatie die Olsberg SPI heeft uitgevoerd in 2018¹¹ was over het algemeen positief over het stimulerende effect dat de Incentive had op het aantal producties in Nederland, en zag de subsidie als cruciaal element om stabiliteit te bieden voor Nederlandse filmproducties. Ook heeft Olsberg een aantal aandachtspunten geïdentificeerd. Deze aandachtspunten bespreken we, samen met ontwikkelingen die op dit gebied hebben plaatsgevonden sinds 2018.

- **Diversiteit in onderwerp en genre:** De perceptie in de Nederlandse filmsector was in 2018 dat er meer diverse projecten in de planning zaten dan vroeger, samen met een groter aantal vastgestelde coproducties en internationale contacten. Wat de impact van de Incentive hierop was, was echter onduidelijk. Er zijn in 2022 wijzigingen doorgevoerd in de puntentelling van de Incentive door punten voor diversiteit en selectieve toekenning van een ander publiek fonds toe te voegen aan bestaande punten.
- **Kwaliteit:** De evaluatie uit 2018 zag dat er een duidelijk positief effect was van de Incentive op kwaliteit van de producties - niet alleen in het aantal selecties van Nederlandse producties voor grote festivals en prijzen, maar ook het succes van producties op deze evenementen. Na 2019 zijn deze resultaten enigszins gedaald, mogelijk versterkt door de coronapandemie omdat er toen minder festivals plaatsvonden. Het Olsberg onderzoek uit

¹¹ Olsberg SPI (2018). Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands 2014 – 2017.

2023 toonde dat Nederlandse speelfilms op A-festivals en internationaal bezoek minder presteerden in vergelijking met Zweedse, Deense, Belgische en Oostenrijkse speelfilms ondanks een veel hoger productie aantal. Eind 2023 concludeerde het Filmfonds op basis van de global incentive index dat Nederland tot de landen met de laagste incentivebijdrages behoort. Mede vanwege de veranderingen in de markt, de dalende financiering van traditionele marktpartijen, de hogere eisen aan producties, versterkt door de bevindingen van Olsberg 2023 en in lijn met de beleidspijler kwaliteit boven kwantiteit, is besloten om het maximumbedrag per aanvragende productiemaatschappij en per project te verhogen naar €3 miljoen.

- **High end series:** In de vorige evaluatie kon er slechts één ronde aanvragen voor high-end series beoordeeld worden, omdat deze categorie toen net was toegevoegd aan de Incentive. Ondanks bijdragen van omroepen, distributeurs en de Incentive bleef er vaak nog een gat in de financiering, waar buitenlandse partijen terughoudend in waren om dit als investering aan te vullen. De verwachting was dat dit met de tijd zou verbeteren, naarmate Nederlandse producenten en internationale partners beter leren samenwerken en nieuwe partijen, zoals streamingdiensten, zich bij de markt voegen. Hierbij werd aangegeven dat het proefkarakter van de serie Incentive hierin niet effectief zou bijdragen, omdat de pilotfase veel onzekerheid mee kan geven. Er werd toen aanbevolen om het steunen van high end series voort te zetten.
- **Distributie:** De distributie van Nederlandse films blijft een structurele uitdaging, zowel in de nationale- als internationale markt. Al in 2018 was het marktaandeel van Nederlandse films relatief laag, ondanks inspanningen om de zichtbaarheid te vergroten. Dit geldt ook voor genres met een breed publiek, zoals romantische komedies, die weliswaar gericht zijn op lokale consumptie, maar internationaal doorgaans weinig aantrekkingskracht hebben. Dit wordt bevestigd in het Olsberg onderzoek uit 2023, waaruit blijkt dat 88% van het totale Europese bioscooppubliek van de top 20 Nederlandse films afkomstig was uit Nederland zelf. Ter vergelijking, gemiddeld in Europa ligt dit percentage op 68%.¹² Dit benadrukt dat Nederlandse films in hoofdzaak een nationaal publiek aanspreken en internationaal slechts in beperkte mate worden geëxporteerd.¹³ In de periode 2014-2024 kochten Nederlanders ieder jaar rond de 4 miljoen kaartjes, met een uitschieter in 2024 naar 5 miljoen bioscoopkaartjes, voor Nederlandse films en documentaires Dit is op een totaal van meer dan 29 miljoen bioscoopkaartjes in 2024 (ongeveer 17%).¹⁴ Wat duidt op dat Nederlanders met name buitenlandse films bezoeken.
- **Post-productie:** In de VFX- en postproductiesector was destijds het effect van de extra financiering die beschikbaar was gekomen als gevolg van de stimuleringsmaatregel nog niet zo sterk voelbaar als gehoopt. Dit werd met name gezien als een weerspiegeling van de manier waarop de stimuleringsmaatregel is gebruikt om anders dalende budgetten te vullen, in plaats van om extra uitgaven mogelijk te maken, zoals sommige onderdelen van de markt hadden gehoopt.

¹² Fioroni (2024). Made in Europe – Theatrical distribution of European Films across the globe 2014-2023

¹³ Olsberg SPI (2023). Internationale speelfilm benchmark. Bron: <https://assets.filmfonds.nl/Internationale-speelfilm-benchmark-2023.pdf>

¹⁴ Bioscoopmonitor 2024. NVPI en Nederlands Filmfonds. Bron: <https://assets.filmfonds.nl/Bioscoopmonitor-2024.pdf>

2.3.8 Veranderingen in het instrument

Over de afgelopen tien jaar zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in de regeling. De meeste hiervan volgden na de vorige evaluatie in 2018. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt:

Tabel 2 Overzicht wijzigingen in de Incentive

Periode	Grootste wijzigingen
2017	• Introductie pilot voor series. • Verhoging maximale bijdrage van €1 miljoen naar €1,5 miljoen per productie. • Plafond per aanvrager per jaar verhoogd van €2 miljoen naar €3 miljoen. • In een beperkt aantal gevallen kon er gebruik worden gemaakt van een hogere cash rebate van 35% (voorheen 30%). • Aanpassing kwalificatietoets om onvoorziene kosten te dekken. Onvoorziene kosten tot 5% van de totale kwalificerende productiekosten komen voortaan in aanmerking als kwalificerende kosten.
2019	• Ondergrens van productiebudget verlaagd van €1 miljoen naar €600.000. Dit is doorgevoerd om de Incentive toegankelijker te maken voor minoritaire coproducties. • Minimaal kwalificerende kosten verhoogd van €100.000 naar €150.000. • Aanvraagdrempel voor aanvragers verlaagd van twee naar één eerder in bioscoop uitgebrachte film.
2020	• Aanpassing puntentelling voor internationale coproducties: minderheidscoproducties dienen afspraken te maken over distributie in Nederland en een aandeel in de inkomsten uit de regio.
2021	• In plaats van binnenlandse en buitenlandse filmproducties wordt vanaf nu gesproken over majoritaire en buitenlandse filmproducties. • In de doelstellingen wordt nu expliciet vermeld dat de filmproducties primair gericht moeten zijn op bioscoopuitbreng. • Artikel toegevoegd over relevante gedragscodes, zoals fair practice, diversiteit/inclusie en governance.
Augustus 2022	• Verkorte bioscoopuitbreng: een filmproductie diende minstens 16 weken in de bioscoop te draaien voor verdere distributie. Dit is teruggebracht naar 12 weken om bioscoopuitbreng als primaire doel te nemen, maar ruimte te bieden voor verdere vertoning en exploitatie. • Na een succesvolle pilotregeling voor series, is in 2022 het besluit tot verbreding van de regeling naar high end series gevolgd. • Herinvoering van ondergrens productiebudget van €1 miljoen. De eerdere verlaging van de ondergrens had niet het gewenste effect. Het doel van meer minoritaire coproducties werd niet behaald en het heeft geleid tot aanvragen van producties waarbij de productiebestedingen zo laag mogelijk gehouden werden. • Toevoeging minimale drempelwaarde van €100.000 kwalificerende productiekosten voor documentaires • Waar eerst aan bepaalde eisen moest voldaan om op 35% bijdrage te kunnen rekenen, is die in 2022 voor alle producties ingevoerd. • Kaders aangescherpt met betrekking tot onafhankelijkheid van de filmproductie, bijv. dat de eindexploitant geen direct zeggenschap heeft over de aanvrager, of de inhoud, productie en uitvoering van de filmproductie.
2023 Laatste ronde	• Jaarlijks maximumbedrag per aanvragende productiemaatschappij (en per project) verhoogd van €1,5 miljoen naar €3 miljoen, zowel voor films als voor series. Dit was mede in

Periode	Grootste wijzigingen
	respons op het onderzoek uit 2022 waarin werd aanbevolen om 'meer geld naar minder films' te prioriteren.¹⁵ • Mogelijkheid toegevoegd om bij de vaststelling een extra bijdrage van 10% toe te kennen, indien de uiteindelijke productiekosten hoger bleken.
2025 (Buiten evaluatie-periode)	• Verheldering puntensysteem, met objectieve en gestructureerde criteria voor o.a. impact. • Onafhankelijkheidstoets waarin aspecten zoals creatie, intellectueel eigendom en zichtbaarheid meewegen. • Introductie van expliciete diversiteitscriteria binnen de impactbeoordeling (+5 punten voor vrouw in sleutelrollen, +5 bij diverse cast). • Minimumeis voor hefboomwerking (economische voetafdruk) Nederlandse uitgaven t.o.v. aangevraagde subsidie (150–300%, afhankelijk van type productie). • Voorwaarden voor internationale distributie: minimaal drie territoria vereist voor puntentoekenning.

Technopolis B.V., op basis van beleidsdocumenten en reglementen Filmfonds

2.3.9 Achtergrond en onderbouwing van wijzigingen

De hierboven vermelde wijzigingen waren deels reactie op bevindingen uit de vorige evaluatie, deels op veranderende marktomstandigheden en sectorbehoeften. Hieronder volgt een beknopte toelichting op enkele van de belangrijkste wijzigingen:

- **Introductie pilot voor high-end series (2017):** De oorspronkelijke incentive richtte zich op speelfilms, lange documentaires en lange animatiefilms. Door de opkomst van streamingdiensten en de daarmee samenhangende vraag naar hoogwaardige dramaserieën en de afschaffing van het Mediafonds is in 2017 een pilot voor high-end series toegevoegd. De gedachte was dat Nederlandse serieproducenten én internationale coproducties hiermee van de cash rebate konden profiteren, zodat Nederland zich beter kon positioneren in deze lucratieve, wereldwijd groeiende markt. Een pilot werd gekozen om in beperkte vorm te kunnen testen of deze maatregel succesvol aansloeg onder (co)producenten en omdat er vooralsnog geen extra middelen waren verkregen.
- **Ondergrens productiebudget: verlaging naar €600.000 en herinvoering van €1 miljoen:** Aanvankelijk was de ondergrens €1 miljoen om te borgen dat projecten een substantieel economisch effect hadden. In 2019 werd deze verlaagd naar €600.000, met als doel de regeling toegankelijker te maken voor minoritaire coproducties en kleinere filmprojecten. De ervaring leerde echter dat deze verlaging nauwelijks leidde tot extra minoritaire coproducties, maar wel tot een toename van kleine producties met beperkte binnenlandse bestedingen. Daarom is de ondergrens in 2022 opnieuw op €1 miljoen gesteld, om de slagkracht en impact van gesteunde producties te waarborgen.
- **Expliciete vermelding dat filmproducties primair op bioscoopuitbreng gericht moeten zijn (2021):** De opkomst van streamingdiensten riep de vraag op of producties exclusief voor onlinedistributie ook in aanmerking kwamen. Om de positie van de bioscoop niet te verzwakken, heeft het Filmfonds expliciet gemaakt dat bioscoopuitbreng met een window van minimaal 12 weken een kernvoorwaarde is. Dit sluit aan op beleidsdoelen vanuit het ministerie van OCW om de cinematografische beleving te behouden.

¹⁵ Olsberg SPI (2022). Internationale speelfilm benchmark. Bron: <https://assets.filmfonds.nl/Internationale-speelfilm-benchmark-2023.pdf>

- **Artikel gedragscodes (fair practice, diversiteit/inclusie, governance) (2021):** Vanuit het brede cultuurbeleid van OCW en eerdere aanbevelingen kreeg de Incentive een extra focus op maatschappelijk verantwoord produceren. Het Filmfonds voegde een expliciet artikel toe waarin producenten zich moesten conformeren aan (onder meer) de Fair Practice Code en richtlijnen voor inclusie en governance. Hiermee wilde men recht doen aan een sectorbrede wens om diversiteit en eerlijke beloning te bevorderen.

2.3.10 Beoordelingscriteria en puntentelling

Aanvragen worden beoordeeld via een semiautomatisch puntensysteem. Dit puntensysteem kent punten toe op basis van vaste criteria, met als doel de impact van een project op de Nederlandse filmindustrie te meten. Alleen projecten die een minimumpuntenscore halen (naast het voldoen aan financiële/juridische eisen) komen in aanmerking voor subsidie.¹⁶ Hieronder volgt een chronologisch overzicht van de opbouw van dit puntensysteem per periode, de wijzigingen door de jaren heen

Startpunt 2014 – Introductie basis puntensysteem: de Incentive ging van start met een puntensysteem dat afzonderlijk was opgezet voor speelfilms, documentaires en animatiefilms.¹⁷ Het systeem was binair: per criterium werd óf 0 punten toegekend, óf het volle puntenaantal als aan de voorwaarde was voldaan. In totaal konden 200 punten behaald worden, verdeeld over vier hoofdcategorieën:

- Creatief talent en crew: max. 75 punten voor de inzet van Nederlands creatief en technisch talent in hoofdfuncties (regisseur, scenarist, producent, hoofd departementen, etc.). Alleen personen met vaste woon-/vestigingsplaats in Nederland of een sterke band met de Nederlandse filmcultuur telden mee. Om in aanmerking te komen moesten ten minste twee van deze hoofdfuncties door in Nederland gevestigde filmprofessionals worden vervuld.
- Productie en financiering: 60 punten (in 2014) voor productionele en financiële elementen, zoals het aandeel van de productie dat in Nederland wordt gerealiseerd. Punten konden bijvoorbeeld worden verdiend als een substantieel deel van het productiebudget in Nederland werd besteed, voor Nederlandse postproductie, of als het project een Nederlandse (co)producent had. Bij deze categorie gold dat de aanvrager tot 50% van de totale productiekosten in het buitenland mocht uitgeven zonder puntenverlies – hiermee werd voorkomen dat internationale coproducties te zwaar werden afgestraft. (Voor minoritaire coproducties waren de eisen proportioneel aangepast.)
- Internationale status: ca. 25 punten (in 2014) voor internationale erkenning van de filmmakers (zoals eerdere selectie/prijs op A-festivals voor regisseur of hoofdrolspeler). Deze categorie beloonde de reputatie: bijv. als de regisseur of hoofdrolspeler op prestigieuze podia was onderscheiden, leverde dat punten op. (In het huidige systeem is dit teruggebracht tot 10 punten maximum, zie verderop.)
- Impact: 40 punten voor de beoogde impact van het project op de Nederlandse filmcultuur en industrie. Hieronder vielen criteria als publieksbereik en distributie (bijv. garanties voor brede bioscooprelease of internationale distributie), innovatief karakter en promotionele waarde voor Nederland. Deze categorie keek in feite naar de potentiële spin-off: hoeveel draagt de film/serie bij aan zichtbaarheid van Nederland en ontwikkeling van talent. In

¹⁶ NL Film Incentive (2024). Monitor Economische Effecten van de stimuleringsmaatregel filmproductie in Nederland

¹⁷ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-14102.html#:~:text=Er%20is%20een%20apart%20puntensysteem,vastgesteld%20bedraagt%20maximaal%2075%20punten>

2014 konden in deze categorie 40 punten worden behaald, waarmee het totaal op 200 kwam.

Het Filmfonds stelde jaarlijks een minimumpuntentotaal vast waaraan aanvragen moesten voldoen. Dit minimum lag in de praktijk doorgaans op 75 punten. Aanvragen moesten in elk geval de vereiste twee Nederlandse hoofdfuncties bevatten en voldoende punten scoren op de andere onderdelen om in de rangorde te worden meegenomen¹⁸. Projecten werden gerangschikt op puntenscore, en er werd vastgesteld dat indien er overvraging was de hoogste scores voorrang kregen. Bij gelijke score had de score op Impact doorslag (de aanvraag met hogere impactpunten won het van de ander).

Periode 2015-2016 – doorontwikkeling binnen kader: In 2015 en 2016 bleef de opbouw van de puntentelling grotendeels ongewijzigd. Het reglement werd per 1 januari 2015 op punten verfijnd, maar de vier hoofdcategoryën en hun maximale punten bleven hetzelfde.

2017 – herziening en uitbreiding: Eind 2017 is de Incentive geactualiseerd. Hierbij werden de volgende wijzigingen van kracht:

- **Verbreding naar high-end series:** De regeling werd opengesteld voor high-end drama-, documentaire- en animatieseries (pilot) naast filmproducties.¹⁹ Dit hield in dat er aparte puntentabellen kwamen voor series die qua opbouw vrijwel identiek waren aan die voor film. Voor series golden vergelijkbare puntencategorieën (creativiteit, productie, internationale status, impact), zij het met criteria afgestemd op seriële productie. Zo werd bijvoorbeeld bij series gekeken naar het aantal afleveringen en de productiekosten per minuut (er gold een minimum om “high-end” te waarborgen). Ook gold dat maar één seizoen per aanvraag kon worden ingediend, en dat voor een eerste seizoen extra impactpunten werden toegekend die niet golden voor vervolgzeezoenen (een stimulans om nieuwe series te creëren). Minoritaire coproducties in series moesten minimaal één Nederlandse hoofdfunctie hebben (bijv. regisseur of Head of Department voor het in NL opgenomen deel) om punten te scoren, naast substantiële NL-besteding.
- **Uitbreiding puntentelling (films):** Het puntensysteem voor films werd tegelijk verruimd. Ten eerste gingen meer functies meetellen voor de punten. Voor speelfilms werden nu bijvoorbeeld ook de sound designer en Visual Effects supervisor als aparte functies in de puntentabel opgenomen. Deze uitbreiding gaf producenten van diverse type projecten (ook kleinere producties of coproducties) meer kansen om punten te verzamelen en de drempel van minimaal twee hoofdfuncties en het puntentotaal te halen.

2020 – aanscherping en formaliseren high-end series: Per 1 januari 2020 werden high-end series & single episodes toegevoegd aan de regeling, waarmee de pilot werd geformaliseerd.²⁰ Hierin werd bevestigd dat voor series hetzelfde puntensysteem van toepassing is als voor films, met drie categorieën (drama, documentaire- en animatieseries). In de praktijk bleef de puntentabel voor series in 2020 gelijk aan die van films (totaal 200 punten). Uit het addendum blijkt: creatief talent 75, productie/financiering 75, internationale status 15 en impact 35 voor series. Films hanteerden op dat moment vergelijkbare waarden, al was bij film de verdeling iets anders (internationale status woog 10 punten en impact 50, zie tabel hieronder).

¹⁸ NL Film Incentive (2024). Monitor Economische Effecten van de stimuleringsmaatregel filmproductie in Nederland

¹⁹ Zie: <https://www.directorsguild.nl/film-production-incentive-geactualiseerd-per-1-oktober-2017/#:~:text=De%20Netherlands%20Film%20Production%20Incentive,bekeken%20op%20welke%20manier%20de>

²⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046859/2022-07-07#:~:text=Voor%20aanvragen%20voor%20series%20worden,13%20anders%20is%20aangegeven>

2021-2022 – toevoeging diversiteit en inclusie: In de jaren 2021–2022 is gewerkt aan het structureel integreren van de high-end series Incentive in de reguliere regeling. Dit mondde uit in een nieuwe reglementswijziging per 1 augustus 2022, waarbij de terminologie van “filmproducties of series” overal is doorgevoerd. De puntentabellen voor films en series werden daarbij definitief gelijkgetrokken qua structuur. Bovendien introduceerde het Filmfonds in deze periode nieuwe beleidsprioriteiten in het puntensysteem, met name op het gebied van diversiteit en inclusie.

Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillen in de puntentelling over de verschillende periodes. Deze zijn doorgevoerd in overleg met de sector en naar aanleiding van een veranderend financieringslandschap.

Tabel 3 Overzicht puntentelling per periode inclusief wijzigingen

Periode	Categorie				Grootste wijzigingen
	Creatief talent & crew	Productie financiering	& Int. Status	Impact	
2014-2016	75 (hoofdfuncties: regie, scenario, productie, camera, art, etc.)	60 (NL-besteding, productie in NL, postproductie, coproductie-aandeel)	25 (festivalselecties / prijzen voor regisseur, hoofdrol)	40 (distributie, innovatie, NL-promotie)	Lancering. Puntentabel apart voor speelfilm, documentaire, animatie. Minstens 2 Nederlandse hoofdfuncties vereist
2017-2020	75 (meer functies tellen mee, verschil film vs. series)	~60–75 punten (NL-uitgaven ≥50%, nieuwe criteria voor lage budgetten, scoring voor series – productiewaarde per minuut)	10 punten (strengere int. erkenningseisen)	50 (impact, incl. distributie + vanaf 2018: 5 extra punten voor project met alleen Incentive steun, 5 voor hoge digitale spend, voor series impactpunten voor eerste seizoen)	High-End Series & single episodes worden als pilot toegevoegd aan de regeling en puntentellingen gesynthetiseerd. Extra impactpunten eerste seizoen series.
2021-2024	75	75	10	50 (Diversiteit en inclusie wel meegewogen binnen “impact,” maar géén vaste punten)	Formele integratie van de High-End Series in de hoofdregeling (2023). Diversiteit (m/v in crew, inclusieve thema's) wel een aandachtspunt in impactcategorie, maar géén expliciete vaste scoreverhoging
2025	75	75	10	50	Introductie diversiteitspunten: +5 voor vrouwelijk duo regie/scenario/producer, +5 voor diverse cast

Technopolis B.V., op basis van beleidsdocumenten en reglementen Filmfonds

Goed om hierbij te vermelden is dat per 1 januari 2025 weer verschillende wijzigingen hebben plaatsgevonden in de puntentelling. Dit zit met name binnen de categorie impact. Hierbij is de wijze waarin deze punten worden toegekend geobjectiveerd. Zo werd een subcriterium toegevoegd onder categorie 4 (Impact) dat extra punten toekent voor diversiteit in sleutelposities: indien ten minste twee van de drie functies regisseur, scenarist en producent door vrouwen worden vervuld, krijgt de aanvraag +5 punten, en indien de hoofdcast een realistische afspiegeling van de samenleving vormt, nog eens +5 punten. Daarnaast is de puntentoekenning strikter gekoppeld aan concrete voorwaarden, zoals een minimale verhouding tussen Nederlandse uitgaven en de aangevraagde subsidie (variërend van 150% tot 300%) en vooraf gegarandeerde internationale distributie in ten minste drie territoria. Deze wijzigingen vallen formeel buiten de evaluatieperiode, maar kunnen wel van invloed zijn op toekomstige aanvragen en de interpretatie van de effectiviteit van de regeling in de toekomst.

3 Kerncijfers van de Incentive

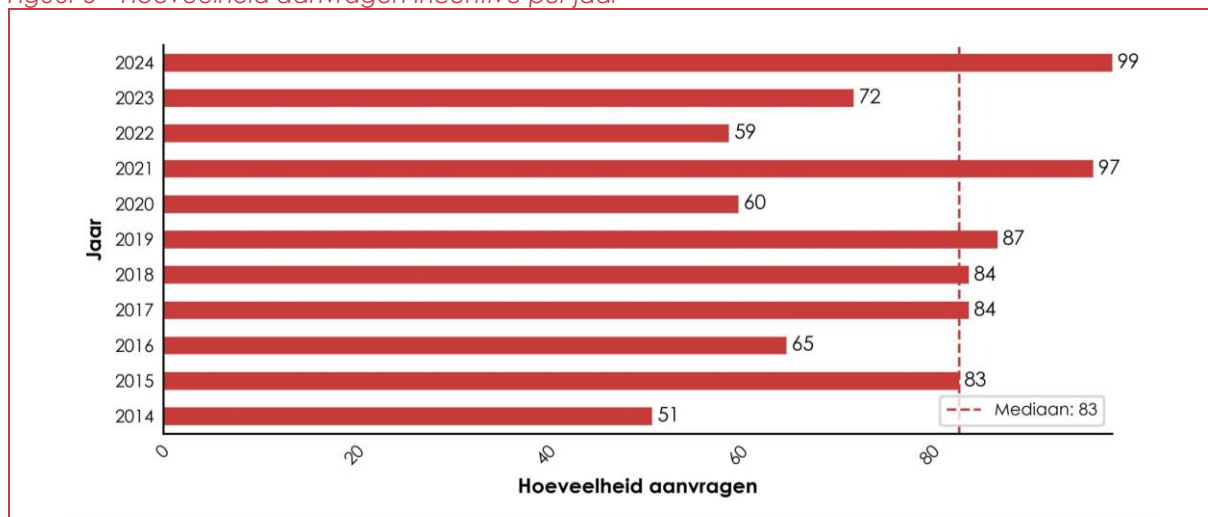
Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het gebruik van de Netherlands Film Production Incentive in de periode 2014–2024. Centraal staat de vraag hoe de regeling in de praktijk is benut, hoe het budget zich heeft ontwikkeld, en welke veranderingen in de sector en de aanvragers zichtbaar zijn. In paragraaf 3.1.1 wordt kort ingegaan op het aantal ingediende aanvragen en de beschikte (en later vastgestelde) bedragen. Vervolgens bespreken we de verdeling van het budget naar genre, productiesoort en deelcategorie (3.1.2). In paragraaf 3.1.3 wordt de financieringsmix behandeld, waarbij we stilstaan bij andere (inter)nationale fondsen en omroepen als medefinanciers. In 3.1.5 belichten we aspecten van diversiteit, onder andere op het gebied van gender. Daarna gaan we in op de ontwikkeling van de doelgroep (3.1.6) en worden ten slotte de schakels in het productieproces verkend (3.1.7). Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf (3.2) waarin de hoofdlijnen van deze kerncijfers worden samengevat.

3.1 Het gebruik van de Incentive

3.1.1 Ontwikkeling aanvragen en beschikkingen

De afgelopen tien jaar (2014–2024) is het aantal ingediende aanvragen voor de Incentive toegenomen sinds de start. In de eerste paar jaar is een stijging van het aantal aanvragen te zien, gevolgd door een dip in 2020, het jaar waarin de COVID-19-pandemie een aanzienlijke invloed had op de filmproductie wereldwijd, om vervolgens weer op het stabiele niveau terug te komen. Figuur 3 laat de kwantitatieve ontwikkeling van de aanvragen per jaar zien. Hieruit blijkt dat het totaal aantal aanvragen in 2014 relatief laag startte omdat de regeling pas in mei werd gelanceerd, waarna de meeste volgende jaren een stabiele groei te zien was. Deze stijging kan deels verklaard worden door de groei van de sector in zijn algemeenheid (zie sectie 4.1), alsook door de uitbreiding van de regeling (bijvoorbeeld door de toevoeging van high-end series in 2017).

Figuur 3 Hoeveelheid aanvragen Incentive per jaar

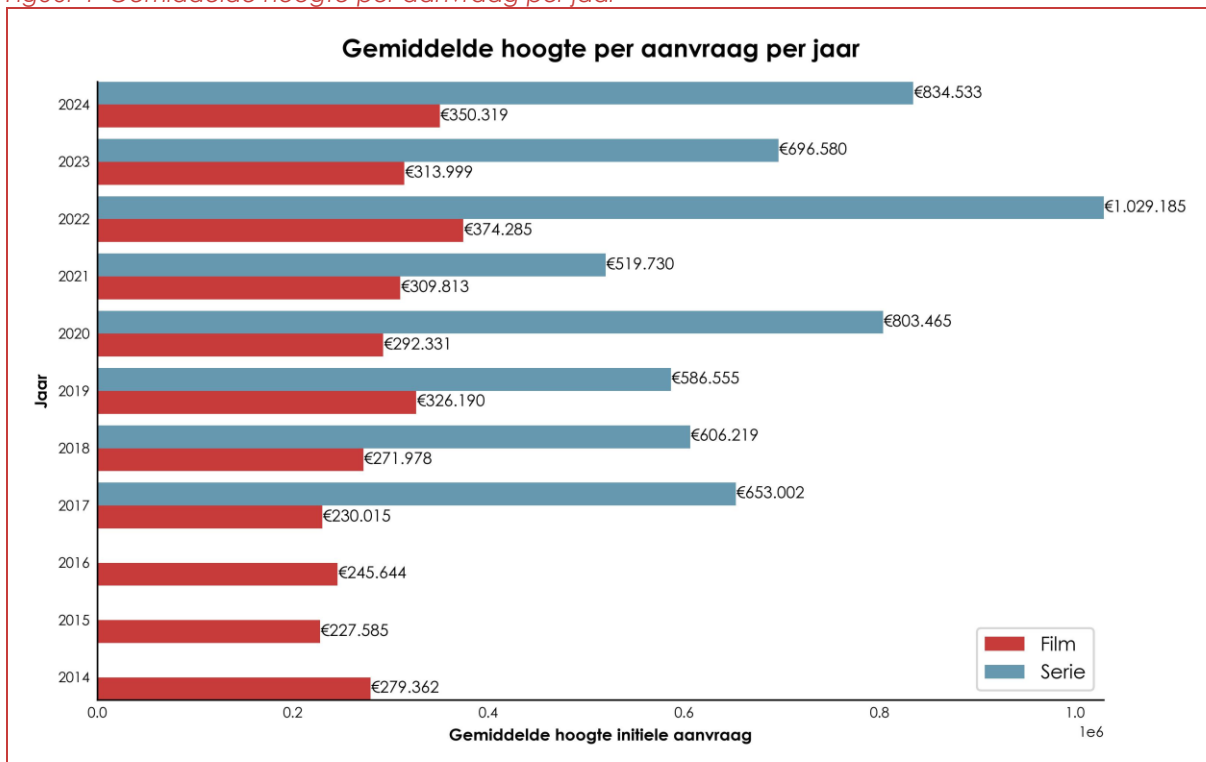


Technopolis BV

Naast het aantal aanvragen is ook gekeken naar de hoogte van de aangevraagde bedragen. Figuur 4 laat zien dat het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag per productie door de jaren heen een opwaartse trend vertoont. In de periode 2014–2016

bedroeg de gemiddelde aanvraag rond de tweehonderdvijftigduizend euro. De cumulatieve inflatie over deze periode (circa 30% ²¹) verklaart een deel van deze stijging, maar ook beleidswijzigingen spelen een rol. Zo werd in 2017 het maximale subsidiebedrag per productie verhoogd van €1 miljoen naar €1,5 miljoen, en in 2019 werd de ondergrens voor het totale productiebudget verlaagd van €1 miljoen naar €600.00 om de regeling toegankelijker te maken voor minoritaire producties. In 2022 is die ondergrens weer opgetrokken naar €1 miljoen.

Figuur 4 Gemiddelde hoogte per aanvraag per jaar

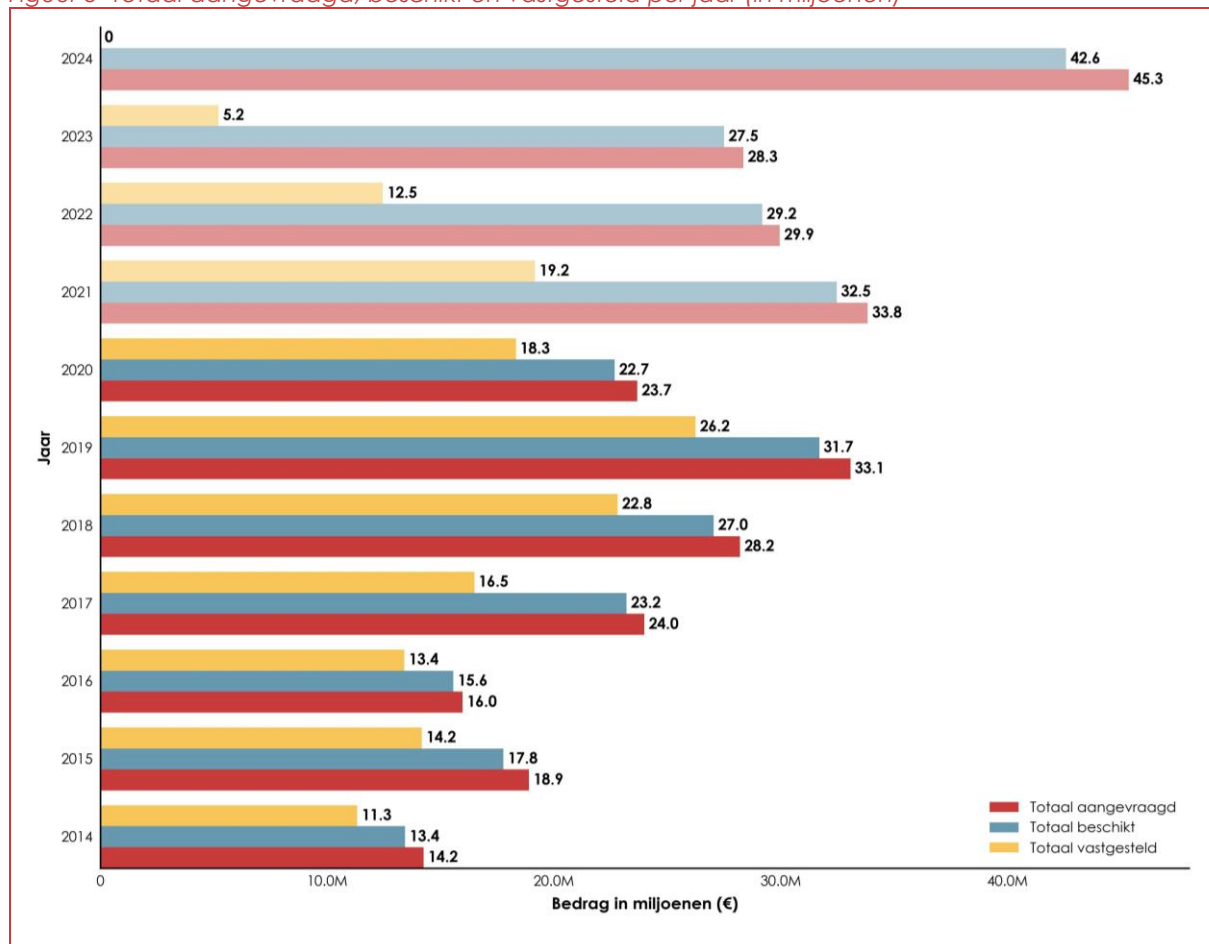


Technopolis B.V.

²¹ Formule: Totaal=(1+Inflatie in 2014)×(1+Inflatie in 2015)×...×(1+Inflatie in 2024. Ad hand van CPI: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/71905ned>

In Figuur 5 wordt het verschil getoond tussen het totaal aangevraagde bedrag, het totaal beschikte bedrag en het definitief vastgestelde bedrag per jaar inclusief ingevallen projecten. Het beschikte bedrag ligt meestal dicht bij het aangevraagde bedrag. We zien echter dat de vastgestelde bedragen in recentere jaren iets achterblijven: projecten uit die periode moeten vaak nog worden afgerekend, omdat producties doorgaans pas een tot twee jaar na beschikking volledig worden uitgekeerd (mits de kosten ook daadwerkelijk zijn gemaakt).

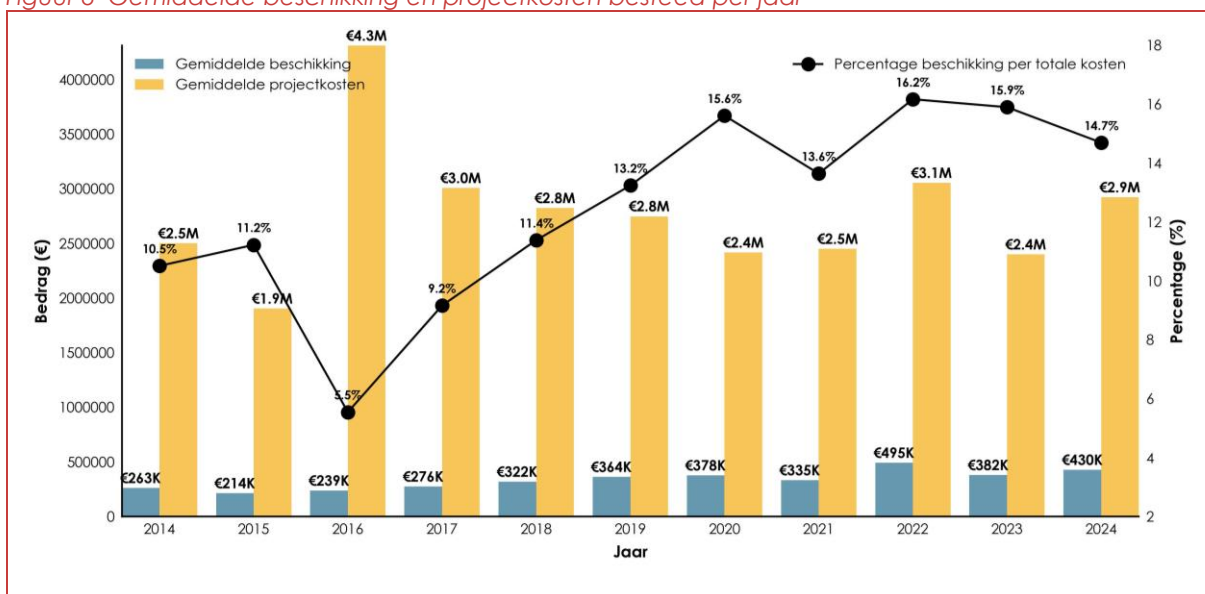
Figuur 5 Totaal aangevraagd, beschikt en vastgesteld per jaar (in miljoenen)



Technopolis B.V. Noot: voor de meest recente jaren zijn de vaststellingen nog niet gefinaliseerd.

In Figuur 6 is de gemiddelde beschikking afgezet tegen de gemiddelde totale projectkosten per project weergegeven per jaar. Het aandeel van de beschikking in de totale projectkosten is gestaag gestegen over de afgelopen jaren, met uitzondering van 2016, waar het de gemiddelde hoogte van projectkosten erg hoog is door gesteunde internationale producties, zoals Dunkirk en The Hitman's Bodyguard.

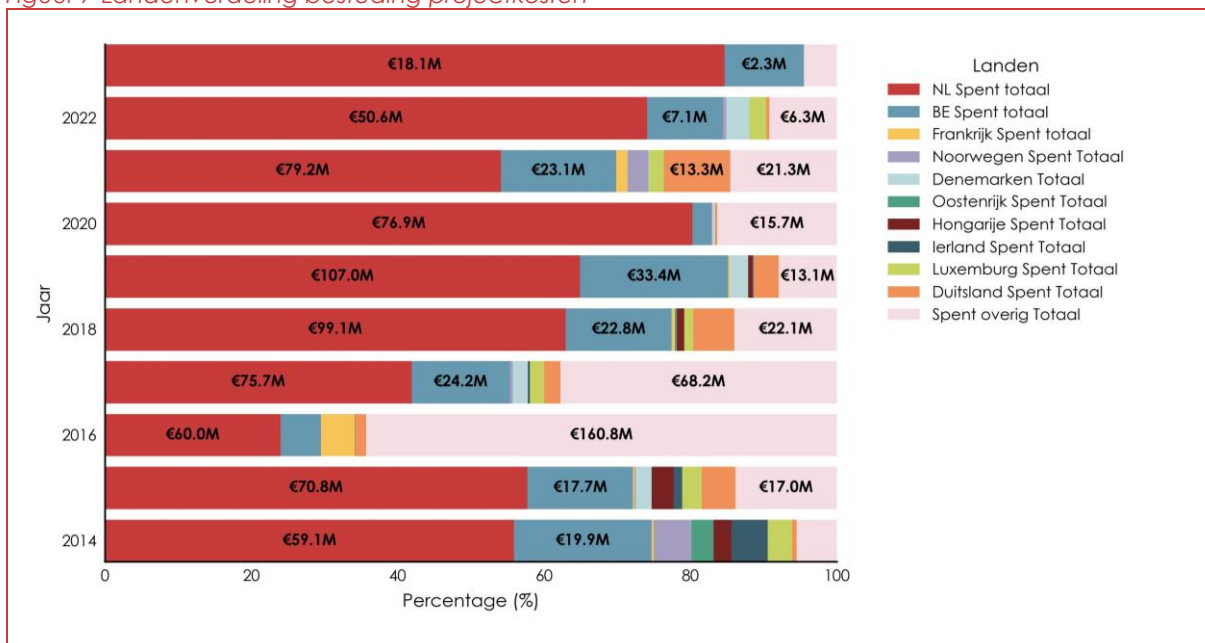
Figuur 6 Gemiddelde beschikking en projectkosten besteed per jaar



Technopolis B.V.

In Figuur 7 is de besteding van projectkosten per land weergegeven. Hierbij moeten de absolute getallen in de meest recente jaren opnieuw met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat voor niet alle gesteunde producties alle bestedingen zijn vastgesteld. Over het algemeen wordt meer dan 50% van de projectkosten in Nederland gespendeerd, met 2016 opnieuw als uitzondering. In 2016 heeft de Incentive twee zeer grote *Hollywood blockbusters* ondersteund, waardoor er een uitschieter is in de projectkosten in 'overig', zoals de USA en de UK. Naast de bestedingen in Nederland is België duidelijk het land met de op een na hoogste bestedingen.

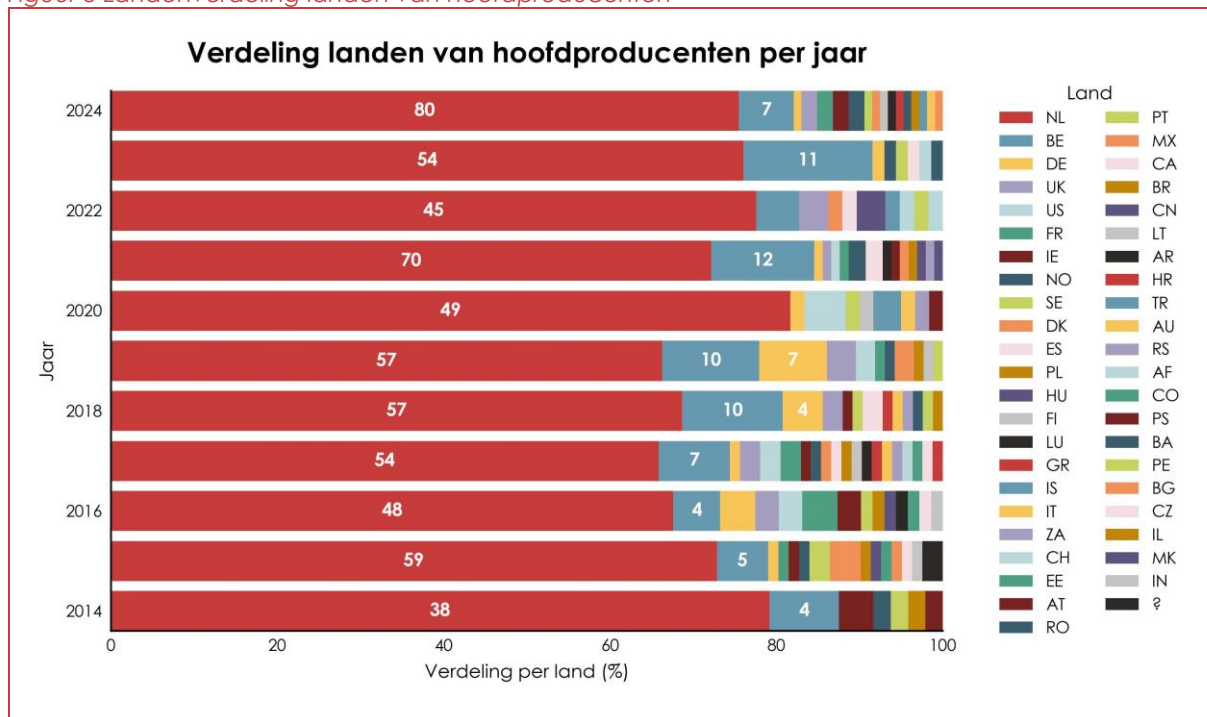
Figuur 7 Landenverdeling besteding projectkosten



Technopolis B.V.

In Figuur 8 is de verdeling van de landen van hoofdproducenten ondersteund door de Incentive weergegeven. In deze figuur zijn meer landen afzonderlijk vermeld dan in Figuur 7, waarin sommige landen onder de categorie 'overige landen' zijn samengevoegd. Zoals te zien is in Figuur 8, bevindt het overgrote deel van de hoofdproducenten zich in Nederland (60–80%). Dit aandeel blijft vrij stabiel, maar in meer recente jaren is een lichte stijging in het aandeel Nederlandse producties waar te nemen. België volgt op afstand. De overige landen vormen een diverse en wisselende groep.

Figuur 8 Landenverdeling landen van hoofdproducenten



Technopolis B.V.

3.1.2 Budgetverdeling over types

Om te analyseren hoe de middelen uit de Incentive zijn verdeeld, is gekeken naar drie invalshoeken:

- Categorie (animatie, documentaire, speelfilm etc.);
- Productiesoort (nationaal, majoritaire coproductie, minoritaire coproductie);
- Deelcategorie van de speelfilms (cross-over, arthouse, mainstream).

Figuur 9 geeft de verdeling van het budget weer over speelfilms, documentaires, animatie en series. Speelfilms nemen gedurende de hele periode een groot deel van het budget in, maar het aandeel is procentueel gedaald sinds de invoering van de seriepilot in 2017. In absolute zin is het budget voor speelfilms echter niet gedaald, maar vooral het budget voor (high-end) series is sterk gestegen. Deze laatste categorie is sinds de pilot uitgegroeid tot een belangrijk speerpunt binnen de Incentive. Ook documentaires en animatie zijn na 2017 meer vertegenwoordigd geraakt, hoewel hun totale aandeel in de budgetverdeling beperkt blijft.

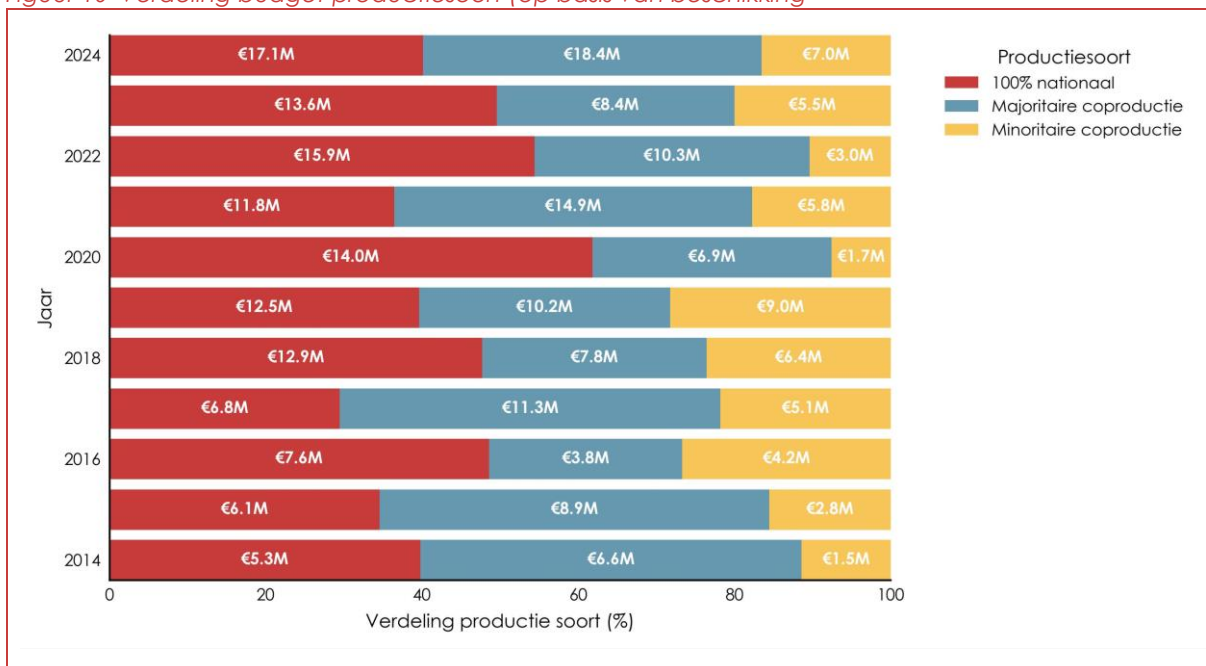
Figuur 9 Verdeling budget per categorie per jaar (op basis van beschikking)



Technopolis B.V. Noot: categorisering vindt plaats op basis van indicatie door aanvragers

Figuur 10 laat zien hoe de budgetverdeling in de loop der jaren fluctueert met een kleine verschuiving van minoritaire coproducties naar nationale en majoritaire coproducties. Met name na 2020 is er een zichtbare daling in het aandeel minoritaire coproducties. Een verklaring is dat de COVID-pandemie internationale samenwerking heeft gehinderd. Een alternatieve verklaring zou kunnen zitten in dat Nederland in meer recente jaren een minder aantrekkelijke locatie is geworden om mee te coproduceren als buitenlandse producent. Hierop zal dieper worden ingegaan binnen sectie 5.3.

Figuur 10 Verdeling budget productiesoort (op basis van beschikking)



Technopolis B.V.

Figuur 11 toont de onderverdeling van speelfilms in verschillende categorieën. Zoals zichtbaar in het figuur, behoort het grootste aandeel tot de mainstreamfilms. De verhoudingen tussen arthouse, crossover en mainstream blijven over de jaren heen vrij stabiel, zonder duidelijke trends of significante verschuivingen.

Figuur 11 Verdeling budget per deelcategorieën voor speelfilms (op basis van beschikking)



Technopolis B.V.

3.1.3 Financieringsmix

De productie van films, documentaires en series wordt doorgaans met meerdere financieringsbronnen mogelijk gemaakt. Om een indruk te krijgen van de verhoudingen tussen de Incentive en overige financiers, is een steekproef (34 producties) geanalyseerd. Deze steekproef is willekeurig getrokken uit de totale set aan toekenningen waarbij een gelijkmatige verdeling over jaar en productiesoort is nagestreefd. Daaruit blijken een aantal opvallende patronen:

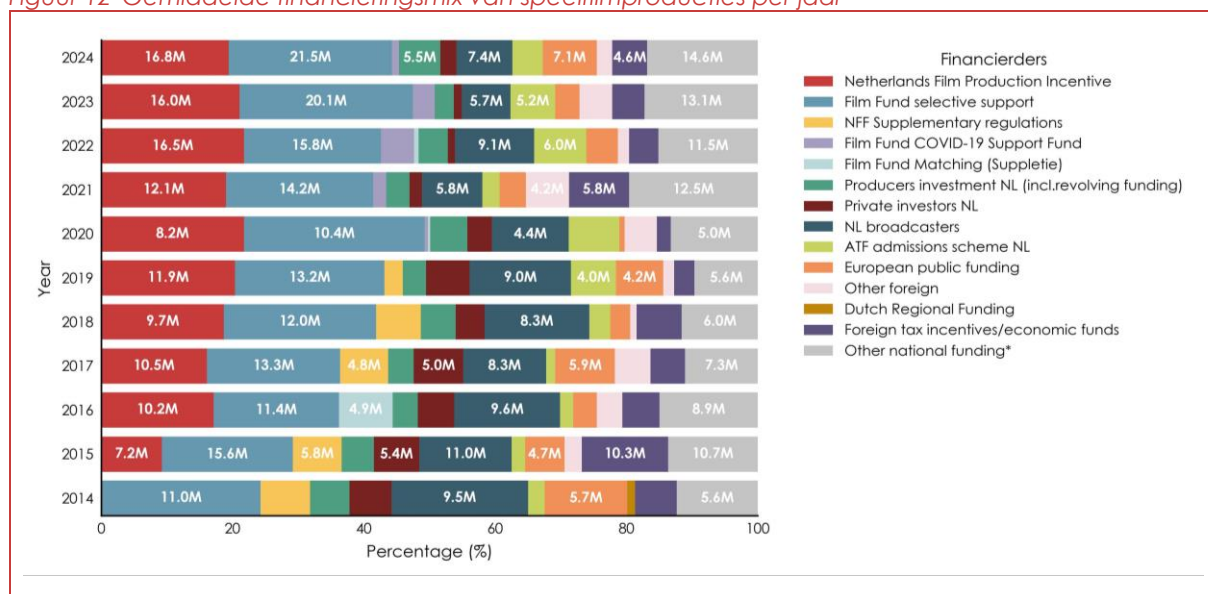
- **Nationale fondsen:** Het Abraham Tuschinski Fonds en het CoBO-fonds komen in respectievelijk 11 en 13 van de 34 producties voor. Deze fondsen richten zich op het (deels) ondersteunen van Nederlandse film- en televisieproducties en sluiten daarmee goed aan op de Incentive.
- **Buitenlandse fondsen:** Buitenlandse financieringsbronnen kwamen ook regelmatig terug, zoals het Poolse Film Instituut, het Vlaams Audiovisueel Fonds, de Belgische Tax Shelter, Copenhagen Film Fund en het Hongaarse Nationale Filmfonds. Belgische fondsen kwamen verreweg het meeste voor. Het Vlaams Audiovisueel Fonds kwam 6 keer voor en de Belgische Tax Shelter kwam 8 keer voor, en spelen daarmee een significante rol in de financieringsmix.
- **Europese steun:** Eurimages is de meest genoemde Europese financier (8/34). Eurimages is een coproductiefonds van de Raad van Europa dat coproducenten uit meerdere Europese landen ondersteunt. De aanwezigheid van Eurimages bevestigt dat internationale coproducties, vaak met Nederlandse deelname, een relevante rol spelen in de financieringsmix.

- **Omroepen – NPO Fonds:** Diverse Nederlandse omroepen (RTL, VPRO, BNNVARA, NTR, AVROTROS en KRO-NCRV) doken in de steekproef op als medefinanciers of coproducent. Dit laat zien dat er enige variatie is in de betrokkenheid van publieke en commerciële omroepen. Deze samenwerking is in lijn met de eis dat voor projecten die uit de Incentive worden gesteund, al een zekere (financiële) betrokkenheid van distributie- of uitzendpartijen aanwezig moet zijn.
- **Regionale steun:** Regionale overheden of fondsen (zoals provincies of gemeenten) kwamen slechts in 2 van de 34 producties voor. Hoewel bepaalde regio's (bijvoorbeeld Limburg, Noord-Holland of Noord-Brabant) incidenteel filmprojecten ondersteunen, lijkt de rol van regionale financiering in de afgelopen periode gering te zijn gebleven.

3.1.4 Wisselwerking met selectieve financiering

Naast bovenstaande steekproef hebben we ook de gemiddelde financieringsmix van speelfilms geanalyseerd om te kijken of hier een trend in te vinden is. Figuur 12 geeft de gemiddelde financieringsmix weer van alle door de incentive gesteunde speelfilmproducties per jaar. Te zien is dat het aandeel van de incentive vanaf 2016 redelijk stabiel is gebleven (richting de 20% van de totale financiering). De figuur geeft ook de verhouding van de incentive en selectieve bijdrage van het fonds ('Film Fund Selective Support') goed weer. In de meeste jaren is het aandeel van de selectieve middelen groter dan het aandeel van de incentive. Ook opvallend is dat de twee instrumenten samen een betrekkelijk groot deel van de totale financiering vormen; vanaf 2018 schommelt dit percentage tussen de 40 en 50%. Dit laat het belang zien van beide middelen tezamen en wijst er dus op dat het waardevol is om te kijken hoe de twee middelen zich tot elkaar verhouden. De figuur betreft de financieringsmix van de uitgebrachte films per kalenderjaar. Aangezien de Incentive in 2014 is ingevoerd, verklaart dit waarom in 2014 de Incentive ook nog geen onderdeel is van de financieringsmix in de figuur.

Figuur 12 Gemiddelde financieringsmix van speelfilmproducties per jaar²²

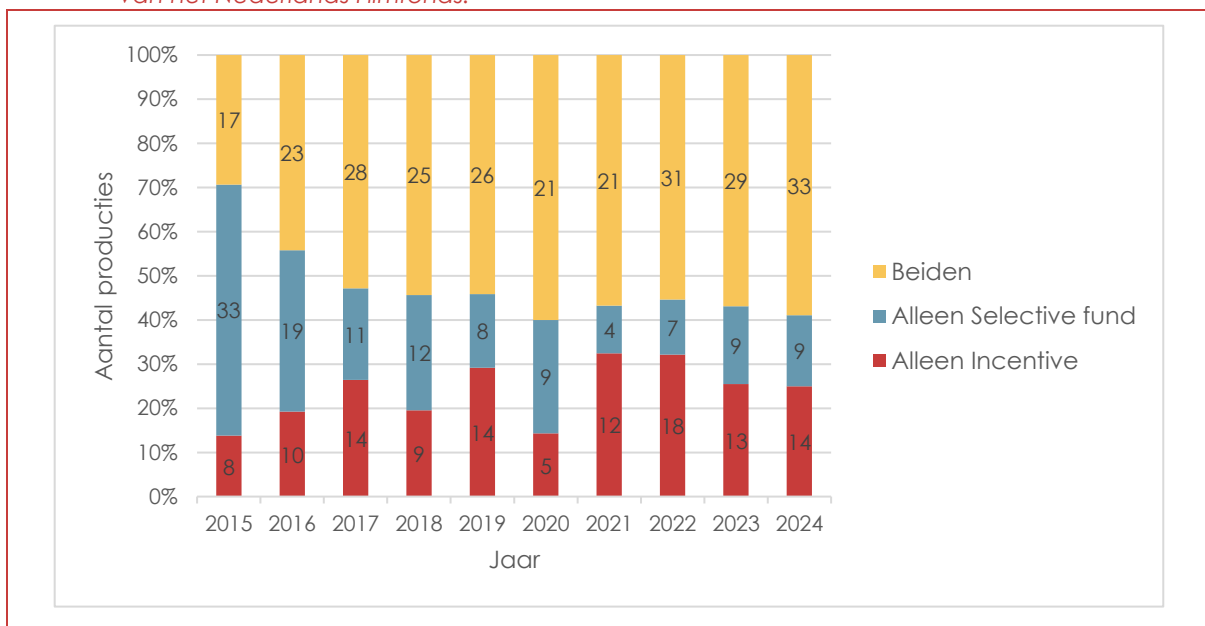


Technopolis B.V.

Om de wisselwerking van de incentive en het selectieve fonds in kaart te brengen, is het relevant om te kijken in hoeverre de twee fondsen binnen producties samen worden gebruikt, ook wel 'dubbeldippen' genoemd. Figuur 14 geeft het aantal producties voor speelfilms weer die (1) alleen gebruik hebben gemaakt van de incentive, (2) alleen gebruik hebben gemaakt van de selectieve middelen of (3) van beide instrumenten gebruik hebben gemaakt. In 2014 maakt de meerderheid uitsluitend gebruik van de selectieve middelen. Dit is logisch, aangezien de incentive toen nog maar kortgeleden was opgericht. Vanaf 2017 is te zien dat meer dan de helft van alle speelfilms van beide middelen gebruik heeft gemaakt. Dit benadrukt dat de combinatie van beide middelen voor veel filmproducties een belangrijke deel van de financiering vormt. Nuance hier is dat de gegevens uitsluitend die van speelfilms zijn en niet van andere producties. Vermoedelijk is dit soortgelijk, maar dit kunnen we niet bevestigen.

²² De categorie "Other national fundings" veranderde in de loop der jaren van samenstelling en naam: in 2014 heette deze "Other private equity incl. MG's (Minimum Guarantees)"; in 2015–2017 werd dit opgesplitst in "Other foreign" en "Other private equity incl. MG's". Vanaf 2018 is het hernoemd naar "National funding", waaronder o.a. minimum garanties, regionale fondsen, sponsoring en – later – investeringen van streamingplatforms vielen.

Figuur 13 Aantal speelfilmreleases dat gebruik maakt van de incentive en/of de selectieve middelen van het Nederlands Filmfonds.



Technopolis b.v.

De Incentive is in de meeste gevallen één van de vele puzzelstukjes in een grotere financieringsconstructie. Het feit dat omroepen, nationale fondsen en Eurimages veelal samen met de Incentive optreden, impliceert dat voor een gemiddelde productie meerdere wegen worden bewandeld om tot een sluitend financieringsplan te komen. Hierdoor kan de Incentive niet geïsoleerd worden gezien: de effectiviteit van deze regeling hangt ook samen met het ecosysteem van overheidsfondsen, omroepen en internationale coproductiepartners.

3.1.5 Diversiteit

Een belangrijk onderdeel van de doelstellingen van de Incentive is het stimuleren van een divers en kwalitatief aanbod aan film- en AV-producties, zowel voor als achter de camera. Diversiteit is een breed begrip dat zich uitstrekt over verschillende dimensies, waaronder gender, regio, thematiek en beroepsrollen binnen de sector. In deze evaluatie is ervoor gekozen om de analyse van diversiteit te beperken tot een aantal kwantitatief goed te meten indicatoren: het aandeel vrouwelijke regisseurs en producenten, en het aandeel debuterende regisseurs. Andere aspecten van diversiteit, zoals de rol van scenarioschrijvers of de regionale herkomst van makers en verhalen, vallen buiten de scope van dit onderzoek, mede vanwege beperkingen in de beschikbare data.

In dit kader is onder meer gekeken naar de mate waarin debutant-makers en vrouwen als regisseur of producent betrokken zijn bij de ondersteunde producties. Voor dit laatste aspect bieden Figuur 14 (genderverdeling producenten) en Figuur 15 (genderverdeling regisseurs) een overzicht van de verhoudingen per releasejaar.

Genderverdeling onder producenten

In vrijwel alle jaren is de meerderheid van de producenten man. Toch is een licht toenemende trend te zien in het aandeel vrouwelijke producenten. Dit hangt deels samen met bredere bewegingen in de sector, waarin meer aandacht is voor gelijke kansen, werving en zichtbaarheid van vrouwelijke producenten.

Genderverdeling onder regisseurs

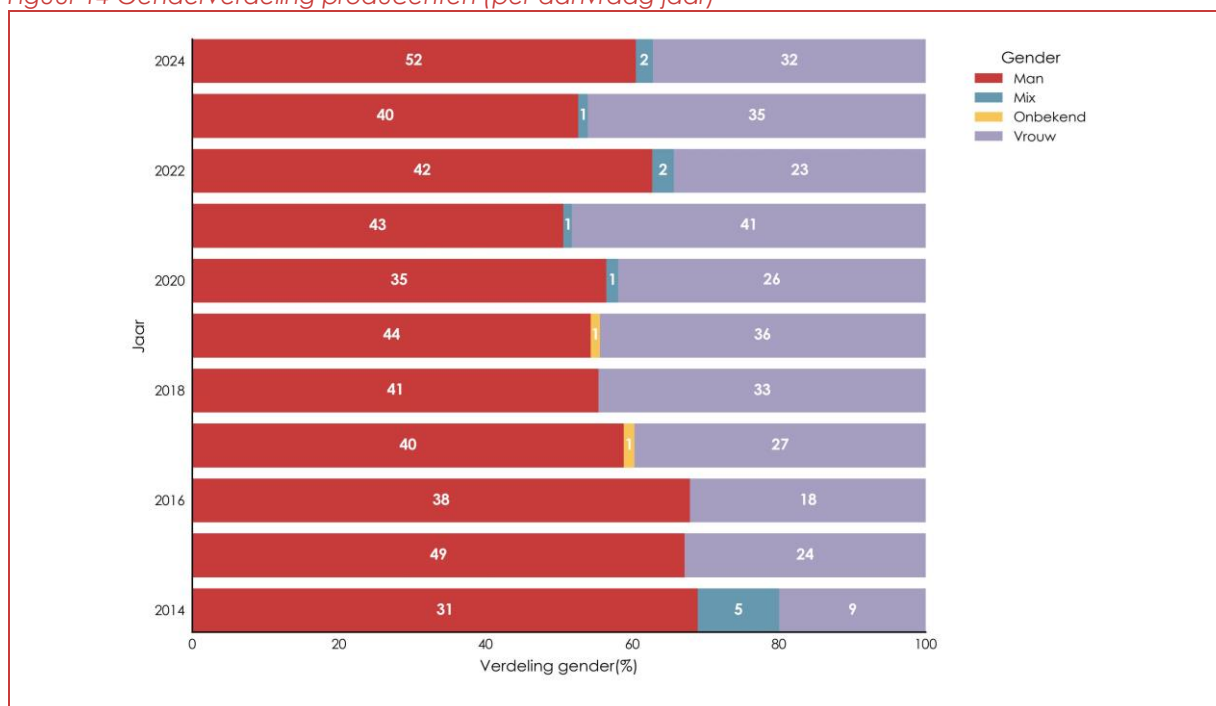
Ook onder regisseurs overheersen mannelijke makers. De percentages vrouwelijke regisseurs wisselen over de jaren, maar er is geen constante toenemende trend voor vrouwelijke regisseurs te zien.

Hoewel de cijfers aangeven dat de sector nog altijd geen evenwichtige man-vrouwverdeling kent, blijkt wel dat de Incentive in de loop van de tijd in kleine mate vaker projecten met vrouwelijke (co)producenten ondersteunt.

Debutantenverdeling onder regisseurs

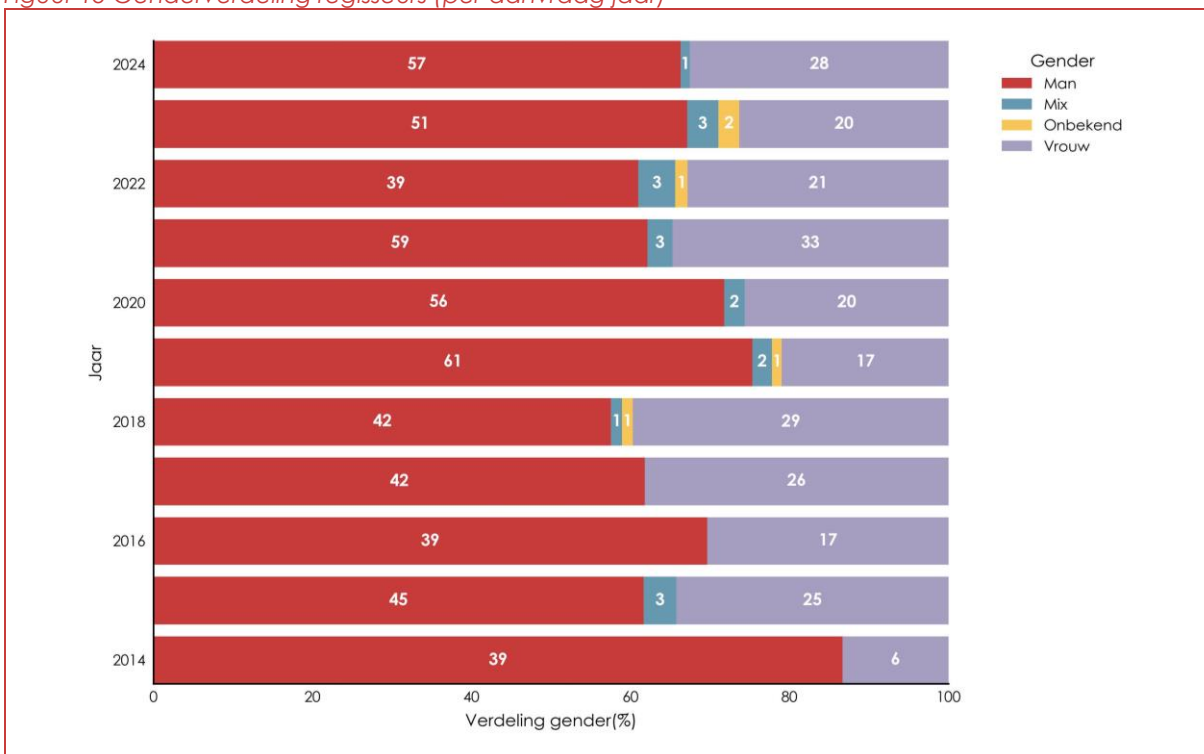
Onder de regisseurs is een percentage van rond de 10-20% debutant per aanvraag jaar. In de jaren 2017 en 2018 was er een relatief groter aandeel debutanten. Over het algemeen blijft dit percentage relatief stabiel over de jaren. De Incentive ondersteunt elk jaar een aantal debutanten.

Figuur 14 Genderverdeling producenten (per aanvraag jaar)



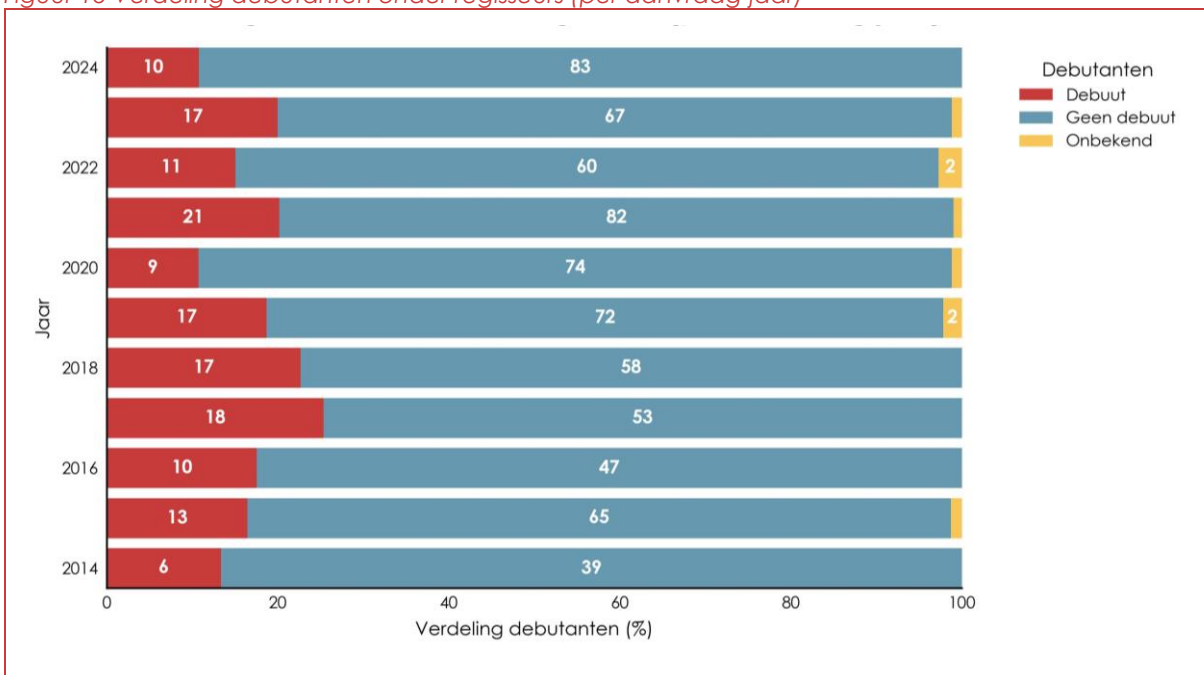
Technopolis B.V. Noot: onder 'Mix' wordt een gemengd producentenduo verstaan

Figuur 15 Genderverdeling regisseurs (per aanvraag jaar)



Technopolis B.V. Noot: onder 'Mix' wordt een gemengd regisseursduo verstaan

Figuur 16 Verdeling debutanten onder regisseurs (per aanvraag jaar)



Technopolis B.V.

3.1.6 Ontwikkelingen in doelgroep

Sinds de lancering van de Incentive in 2014 hebben in totaal 166 unieke aanvragers gebruik gemaakt van de regeling. Hiervan hebben 55 aanvragers slechts één keer een aanvraag ingediend, wat betekent dat 70% van de aanvragers meerdere aanvragen heeft ingediend.

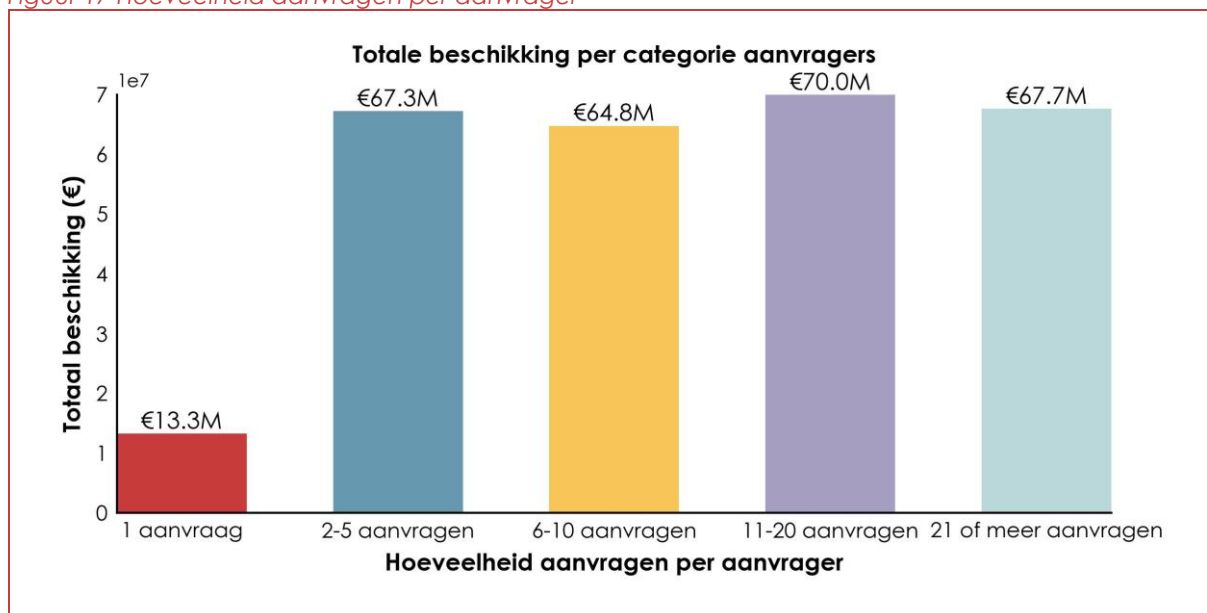
Daarnaast blijkt een relatief kleine groep aanvragers zeer actief: de top-5 aanvragers is goed voor 159 aanvragen (19%) van de totaal 841 aanvragen in de periode 2014-2024. Deze cijfers worden geïllustreerd in Figuur 17.

Uit Figuur 18 blijkt bovendien dat het merendeel van de aanvragen jaar op jaar afkomstig is van terugkerende aanvragers. De hoeveelheid partijen die al een eerder een aanvraag hebben gedaan stabiliseert rond de 80-90% in de laatste jaren van de Incentive. Tegelijkertijd is jaarlijks zo'n 10% van de aanvragers nieuw, wat erop wijst dat de regeling aantrekkelijk blijft voor jongere of kleinere productiehuisen. De cijfers tonen een sterk gebruik door een kern van terugkerende aanvragers, met daarnaast een constante instroom van nieuwe partijen.

De focus van de Incentive op grotere budgetten en internationale coproducties kan een deels verklarende factor zijn voor de concentratie bij een klein aantal gevestigde aanvragers. Zij hebben immers de netwerkcontacten, de continuïteit in productie en de financiële slagkracht om (meerdere) grote producties per jaar te draaien. Tegelijkertijd laat de groep die maar één keer aanvraagt zien dat de regeling ook wordt ingezet door producenten met incidentele projecten of door nieuwe partijen die (vooralsnog) geen structureel gebruik maken van de Incentive.

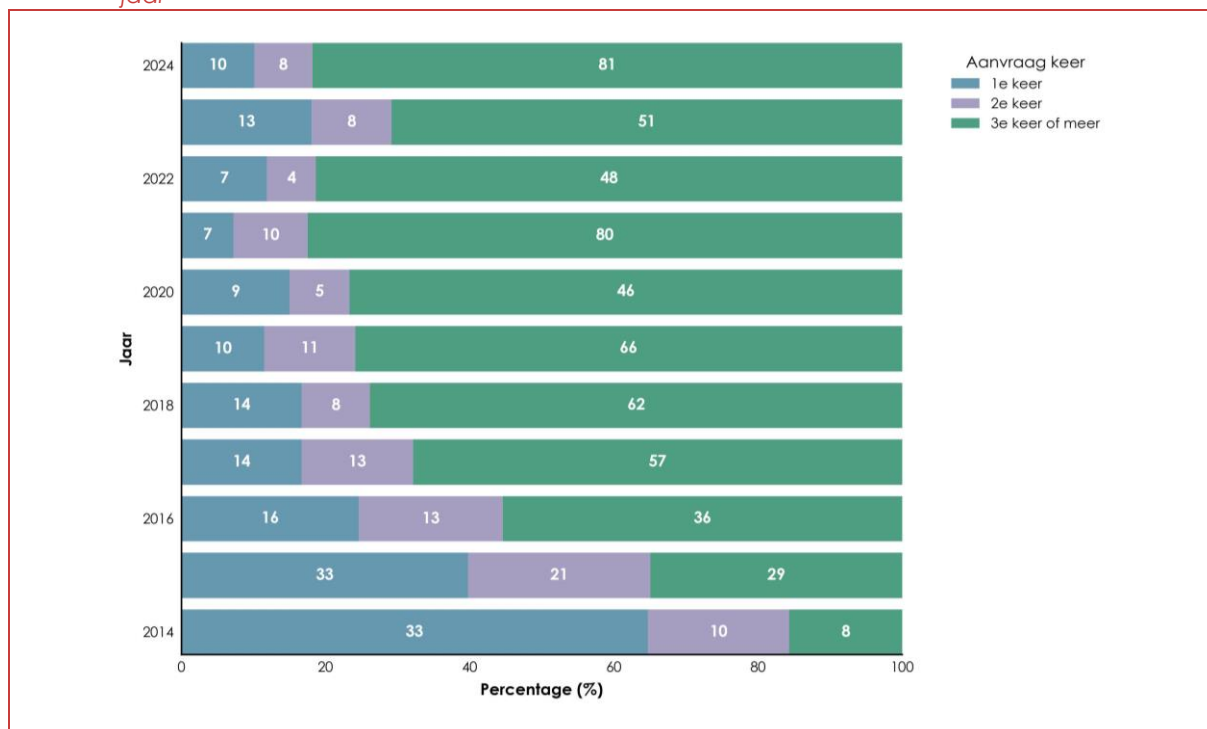
Ook groeit de potentiële doelgroep van producenten die (op basis van ervaring of gewenste ambitie) in staat is een aanvraag te doen. Deze verbreding van de markt – onder andere door nieuwe productiehuisen, internationale coproducenten en (high-end) series – zorgt ervoor dat het aantal partijen dat aanspraak wil maken op de Incentive toeneemt. Doordat het beschikbare budget niet proportioneel meestijgt, ontstaat er geleidelijk meer concurrentie om de beschikbare middelen. Dit uit zich in situaties van overvraging van de regeling, waardoor er in 2024 onvoldoende budget is geweest om alle positief beoordeelde aanvragen volledig te honoreren.

Figuur 17 Hoeveelheid aanvragen per aanvrager



Technopolis B.V.

Figuur 18 Verdeling aanvragen (eerste aanvraag en terugkerende aanvragers) over de periode van 11 jaar



Technopolis B.V.

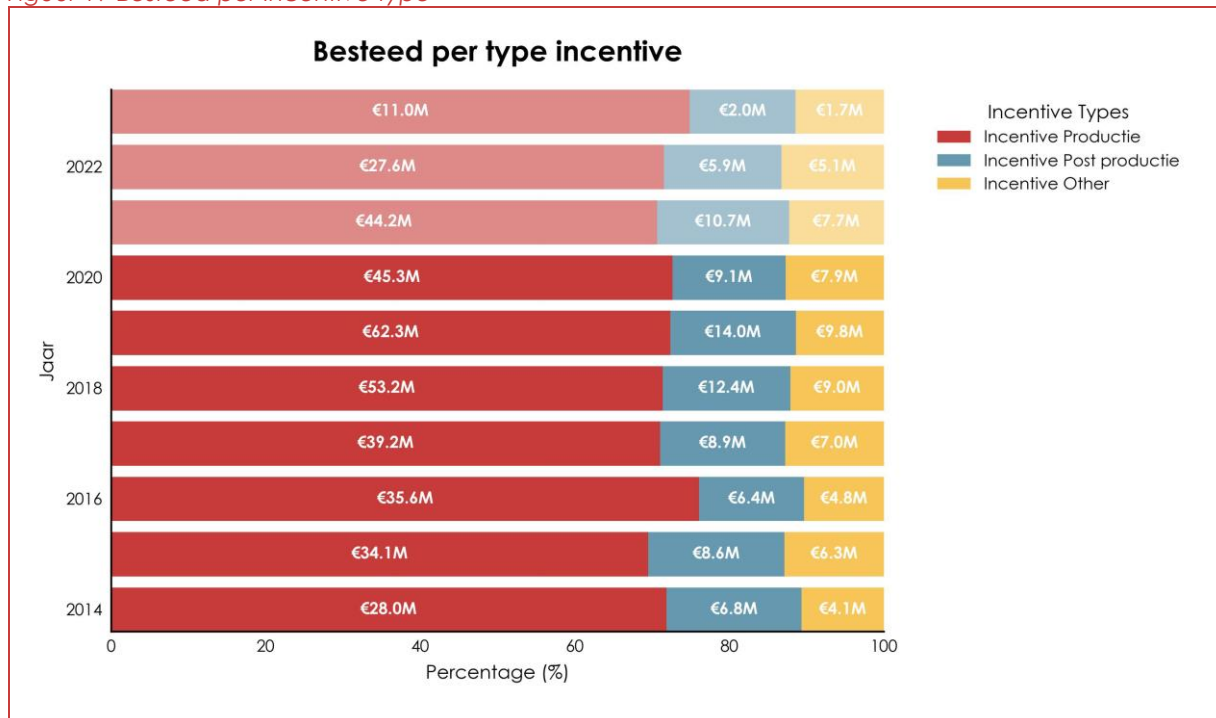
3.1.7 Schakels in het productieproces

Een van de doelstellingen van de Incentive is het stimuleren van de productieactiviteit in alle schakels van het productieproces. Denk hierbij aan preproductie, productie op set en postproductie (inclusief VFX). Figuur 19 geeft een onderscheid naar het type besteding binnen producties die van de Incentive gebruikmaken. De beschikbare data hierover is echter summier; het hoofdstuk over het functioneren van de Incentive (Hoofdstuk 5) gaat hier dieper op in.

Het overgrote deel van de Incentive wordt besteed aan alles wat onder 'productie' zelf valt. Daarbij is er in de cijfers geen duidelijk verschuiving waar te nemen in op welke manier de Incentive wordt ingezet²³. De verhouding tussen productie, post productie en overige lijkt door de jaren heen stabiel.

²³ In de laatste drie jaar is de data wat betreft de besteding per Incentive type nog niet compleet, vandaar dat die jaren in de figuur lichter zijn gemaakt.

Figuur 19 Besteed per Incentive type



Technopolis B.V.

3.1.8 Overvraging

In 2024 heeft voor het eerst volledige budgetuitputting van de regeling plaatsgevonden, waardoor de regeling voor het eerst 'overvraagd' was. Hierdoor heeft het Filmfonds verschillende aanvragen met voldoende kwalificerende punten moeten afwijzen. In totaal zijn in 2024 7 van de 99 aanvragen met een voldoende totaalscore afgewezen: drie dramaserieën, drie documentairefilms en één documentaireserie.

Dit roept de vraag op welke onderdelen van de puntentelling in een schaarstesituatie de doorslag geven. Om hier een eerste indicatie van te krijgen, zijn de zeven afgewezen titels vergeleken met vergelijkbare, wel (net) gehonoreerde aanvragen binnen dezelfde genres. De gemiddelde scores per beoordelingsonderdeel zijn weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Vergelijking scores toegewezen en afgewezen aanvragen 2024

Categorie	Onderdeel	Gem. score toegewezen	Gem. score afgewezen
Dramaserieën – 3 afgewezen	Creatief talent en crew	71	69
	Productie & financiering	40	25
	Int. status	1,7	3,3
	Impact	28,3	16,7
	Totaal	141	114
Docuserieën – 1 afgewezen	Creatief talent en crew	45	70
	Productie & financiering	45	45
	Int. status	15	0
	Impact	25	15

Categorie	Onderdeel	Gem. score toegewezen	Gem. score afgewezen
	Totaal	131	130
Docufilm – 3 afgewezen	Creatief talent en crew	36	46
	Productie & financiering	56,25	45
	Int. status	10	3,3
	Impact	20	13,3
	Totaal	122,75	107,7

De vergelijking laat zien dat per categorie de doorslaggevende factor verschilt:

- Bij dramaseries ligt de gemiddelde totaalscore van gehonoreerde aanvragen (141) fors hoger dan die van afgewezen projecten (114). Op bijna alle onderdelen scoren de gehonoreerde aanvragen hoger, met name op Productie & financiering (40 vs. 25) en Impact (28,3 vs. 16,7). Opvallend is dat afgewezen projecten juist iets beter scoren op Internationale status (3,3 vs. 1,7). Dit suggereert dat een robuuste financiering en impact doorslaggevend zijn geweest.
- Bij de enige afgewezen documentaireserie is het verschil in totaalscore verwaarloosbaar (130 vs. 131). Toch valt op dat het afgewezen project duidelijk lager scoorde op Creatief talent en crew (45 vs. 70) en Internationale status (0 vs. 15), terwijl het op Productie & financiering gelijk scoorde. Hieruit blijkt dat er twee producties met twee verschillende 'scoringsprofielen' vrijwel gelijk kunnen scoren.
- Bij de docufilms is het verschil in totaalscore ook aanzienlijk (107,7 vs. 122,75). De gehonoreerde projecten scoorden hoger op alle onderdelen behalve Creatief talent en crew, waar de afgewezen projecten gemiddeld beter uit de bus kwamen (46 vs. 36). Dit wijst erop dat een sterk creatief team alleen niet volstaat bij schaarste: met name Productie & financiering (56,25 vs. 45), Internationale status en Impact lijken doorslaggevend te zijn geweest.

Deze bevindingen moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het gaat om een (tot nu toe) eenmalige overvraging en een zeer kleine steekproef; structurele conclusies zijn dus niet gerechtvaardigd. De cijfers bieden vooral een eerste indicatie en een aanleiding om in het geval van toekomstige overvraging, meerjarige data te onderzoeken of bepaalde categorieën inderdaad consequent als 'tie-breaker' fungeren wanneer middelen schaars zijn en/of bepaald type producties (majoritair, int. coproductie, etc) relatief vaker worden afgewezen.

3.2 Conclusies

Uit de kerncijfers blijkt dat de Film Production Incentive in de periode 2014–2024 een stabiele rol in het Nederlandse filmproductieklimaat heeft verworven. Het aantal aanvragen is toegenomen, met uitzondering van een tijdelijke terugval in 2020 door de coronapandemie. Ook het gemiddelde aangevraagde bedrag per productie is gegroeid, wat deels samenhangt met inflatie en deels met beleidsaanpassingen die hogere subsidieplafonds mogelijk maakten.

De beschikbare middelen komen in overwegende mate ten goede aan mainstreamproducties²⁴, terwijl ook high-end series sinds 2017 een substantieel aandeel in de hoeveelheid aanvragen te hebben verworven. Wat betreft de financieringsmix laat de analyse van 34 producties zien dat de Incentive vrijwel altijd gecombineerd wordt met andere fondsen (o.a. Tuschinski, CoBO, Eurimages) en met omroepen. Deze diversiteit in financieringsbronnen benadrukt het brede ecosysteem waarin de Incentive opereert.

De komst van nieuwe, vaak kleinere aanvragers (gemiddeld 10% van alle aanvragen per jaar) kan wijzen op een geleidelijke verbreding in de sector. Tegelijkertijd zien we dat de vijf grootste aanvragers een zeer groot deel van de aanvragen voor hun rekening nemen.

Diversiteit in termen van gender (regisseurs en producenten) blijft een punt van aandacht. Er is een licht stijgende lijn te zien in het aandeel vrouwelijke makers, maar de door de incentive gesteunde producties blijven gedomineerd door mannen.

2024 markeert het eerste jaar waarin het beschikbare budget volledig was aangesproken en zeven positief beoordeelde projecten desalniettemin moesten worden afgewezen. Een vergelijking met gehonoreerde projecten laat een wisselend beeld zien met betrekking tot de scoring binnen de verschillende categorieën en waarom deze zijn afgefallen.

Al met al laten deze kerncijfers zien dat de Incentive erin slaagt een groeiend aantal producties te ondersteunen en daarmee een motor is voor de Nederlandse film- en AV-sector. In de volgende hoofdstukken wordt deze kwantitatieve analyse verdiept met kwalitatieve inzichten en een beoordeling van de impact en doeltreffendheid van de regeling. Daarmee kan worden bepaald of de geconstateerde trends en ontwikkelingen in lijn zijn met de doelen, en waar eventuele verbeterlagen mogelijk of nodig zijn.

²⁴ Noot: aanvragers categoriseren zelf hun aanvraag en of deze binnen mainstream, cross over of arthouse productie valt

4 Ontwikkeling van het Nederlands Filmproductieklimaat

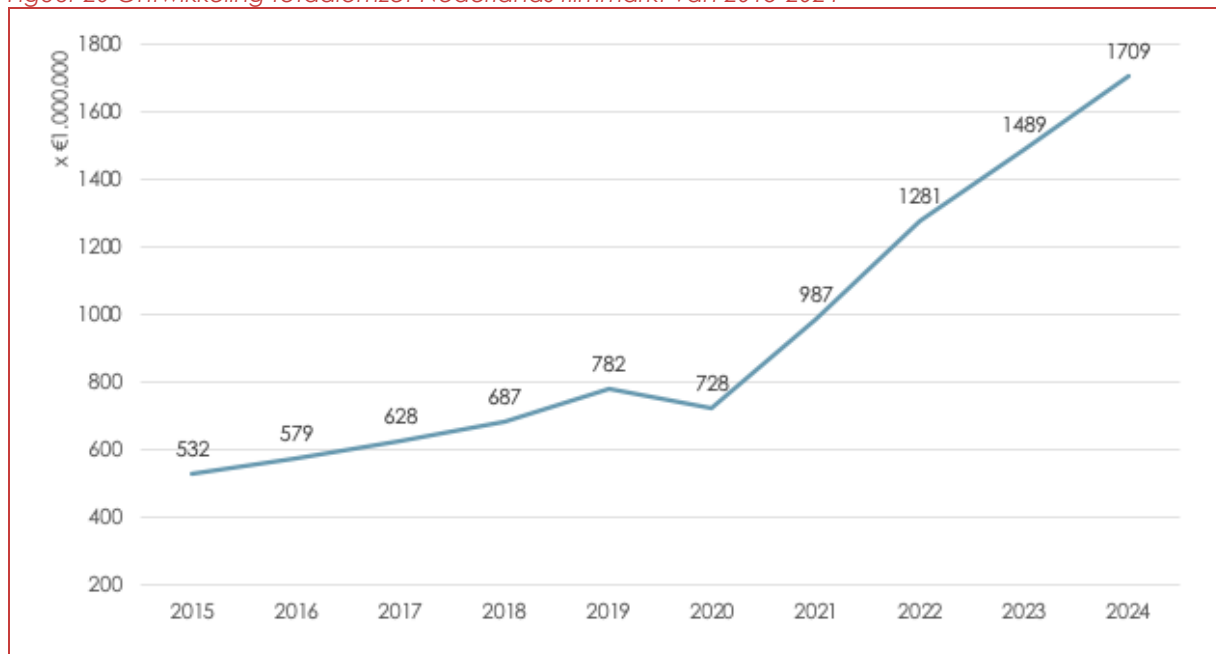
In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de Nederlandse film- en AV-sector centraal. We beginnen (4.1) met kerncijfers die aantonen dat de sector de afgelopen jaren flink is gegroeid in termen van omzet en werkgelegenheid. Vervolgens (0) bespreken we de belangrijkste gebeurtenissen en trends: de coronapandemie (0), opkomst van de streamingdiensten (4.2.2), veranderingen in het bioscooplandschap (4.2.3), de rol van crew en werknemers (4.2.4), internationale coproducties (4.2.5), overvraging van de Incentive en onvoorspelbaarheid (0) en overige trends (4.2.7). In 4.3 zoomen we in op hoe de sector zelf – op basis van enquêteresultaten en interviews – zijn eigen klimaat beoordeelt. Daarbij staan we stil bij de (waargenomen) kwaliteit van Nederlandse producties en de financiële onzekerheid waarmee producenten, distributeurs en crewleden te maken hebben.

4.1 Kerncijfers Nederland

Figuur 20 geeft de ontwikkeling weer van de totaalomzet van de Nederlandse filmsector. Zoals hier te zien is die gestegen van €500 miljoen in 2015 naar circa €1,7 miljard in 2024. Dit is een groei van 240%. Deze groei hangt samen met onder andere:

- De komst van nieuwe financiers (streamingdiensten, internationale coproductanten),
- Het toenemend aantal producties, zowel in speelfilm als in (high-end) dramaseries,
- Stijgende budgetten per titel als gevolg van inflatie en hogere loonkosten.

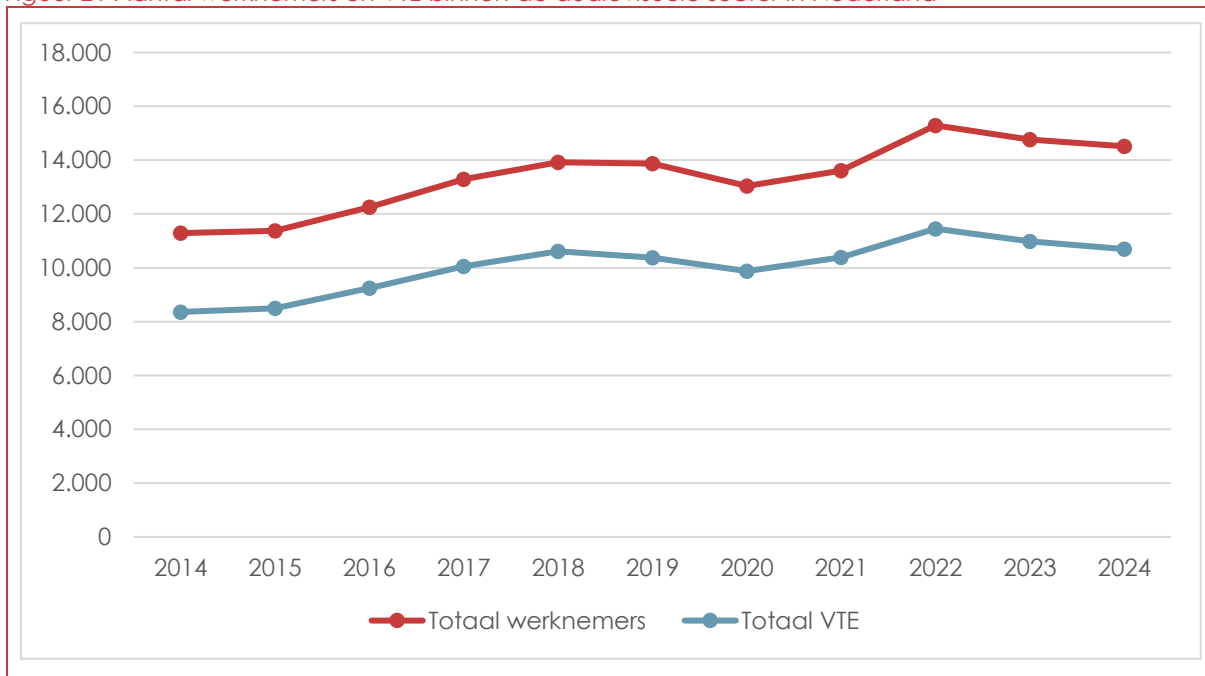
Figuur 20 Ontwikkeling totaalomzet Nederlands filmmarkt van 2015-2024



Technopolis B.V., op basis van *Facts & Figures Nederlands Filmfonds*

Ook het aantal medewerkers in de audiovisuele sector is fors gegroeid. Het afgelopen decennium was er een groei van 31%, van 7.890 naar 10.693, van het aantal werknemers in Nederland. Het aantal voltijdsequivalenten (VTE) groeide 35%.²⁵

Figuur 21 Aantal werknemers en VTE binnen de audiovisuele sector in Nederland



Technopolis B.V., op basis van CBS. Afbakening audiovisuele sector op basis van SBI: Productie van films (geen televisiefilms), Productie van televisieprogramma's, Facilitaire activiteiten voor film- en televisieproductie, Distributie van films en televisieproducties, Bioscopen.

Hoewel de groei gunstig is voor de algehele sector, leidt deze ook tot krapte in cruciale functies (denk aan technici, productiemangers, postproductieprofessionals). Uit interviews met postproductiebedrijven, geluidsspecialisten en technici blijkt dat de sector moeite heeft om (plotselinge) productiepieken op te vangen. De verhoogde vraag drijft bovendien de lonen en productiekosten op. De groei van de sector is dus een tweesnijdend zwaard: meer werk en professionalisering aan de ene kant, maar een grotere concurrentie om talent en kapitaal aan de andere kant.

Tot slot wordt ook gemeld dat het aantal productiebedrijven in Nederland flink is toegenomen en nu circa 220 bedraagt. Ook is een aantal Nederlandse productiehuzen in de laatste jaren overgenomen door buitenlandse bedrijven. De interviews wijzen erop dat deze nieuwe producenten voor dynamiek zorgen, maar eveneens tot meer onderlinge concurrentie om de (beperkte) middelen van de fondsen. Hierdoor kan de markt versnipperd raken, wat zowel voor- als nadelen met zich meebrengt: enerzijds komt er vernieuwing en nieuw talent binnen, anderzijds kan het leiden tot minder gestroomlijnde bedrijfsvoering en hogere concurrentie om crew en financiering.

²⁵ CBS (2024). Tabellenset arbeidsmarkt culturele en creatieve sector 2010 – 2024Q3

4.2 Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode

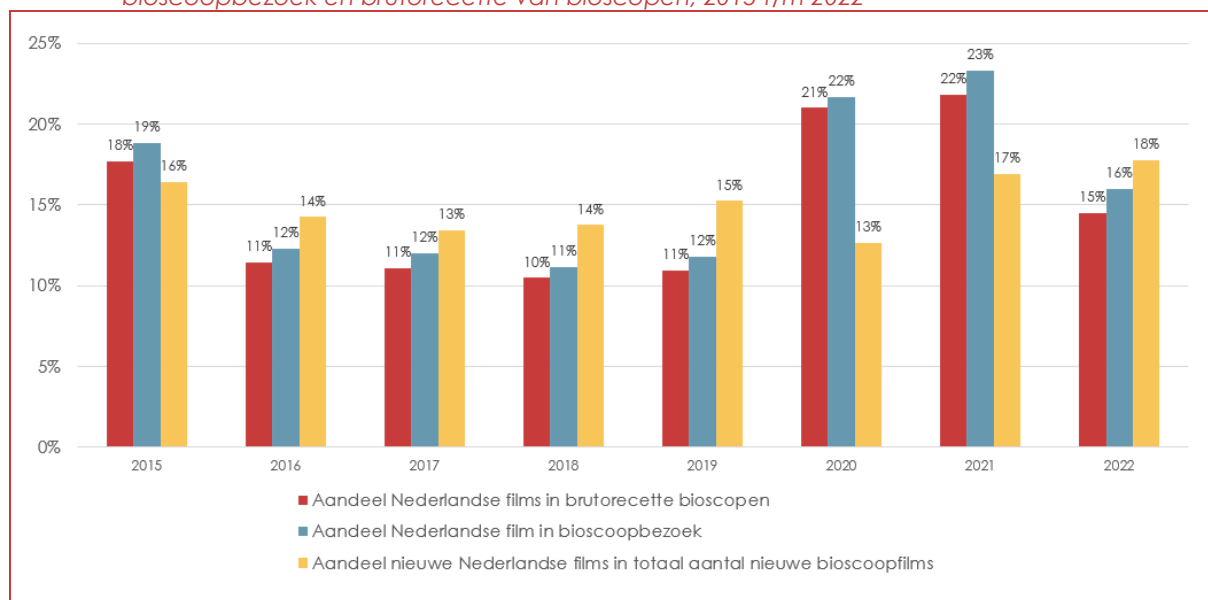
Deze paragraaf behandelt de meest in het oog springende trends en gebeurtenissen die het Nederlandse filmproductieklimaat de afgelopen tien jaar hebben gevormd. Naast de coronapandemie en de opkomst van streaming (die elders ook al genoemd zijn), belichten we de rol van distributeurs, de verschuiving in het bioscooplandschap, de rol van crew en werknemers, de opkomst van streamingdiensten en de zorg om overvraging van fondsen en Incentives.

4.2.1 De coronapandemie

De coronapandemie heeft grote impact gehad op de sector in Nederland. Door de getroffen maatregelen waren er minder bioscoopbezoeken mogelijk en werd het produceren van films sterk bemoeilijkt. In 2020 bijvoorbeeld stelde het kabinet dan ook € 300 miljoen extra beschikbaar voor de culturele en creatieve sector waarvan een deel terecht kwam bij de audiovisuele sector. Hiermee zijn culturele instellingen die van belang zijn voor de sector door de eerste zware maanden heen werden geholpen.²⁶

Gedurende deze periode werden grote buitenlandse films veelal uitgesteld, waardoor juist het marktaandeel van de Nederlandse film steeg.²⁷ Dit is te zien in Figuur 22. In de jaren 2020 en 2021 is het aandeel van Nederlandse films in bioscoopbezoeken en hoeveelheid brutorecette sterk toegenomen. Brutorecette is het totaal aan kaartverkoop, minus eventuele servicekosten. Na de heropening van bioscopen begon zowel het distributie- als het productieproces een inhaalslag te maken: uitgestelde (buitenlandse) films werden in een korte tijdsspanne alsnog uitgebracht of geproduceerd. Na de coronaperiode is de groei voor een deel hersteld. Er werden in 2024 29,3 miljoen kaartjes verkocht, ten opzichte van 38 miljoen in 2019.²⁸

Figuur 22 Ontwikkeling aandeel Nederlandse films in procenten, opgesplitst in bioscoopfilms, bioscoopbezoek en brutorecette van bioscopen, 2015 t/m 2022



²⁶ <https://www.cultureelerfgoed.nl/actueel/nieuws/2020/04/15/aanvullende-ondersteuning-voor-culturele-sector>

²⁷ <https://www.cultuurmonitor.nl/domein/audiovisueel/>

²⁸ Bioscoopmonitor 2024. NVPI en Nederlands Filmfonds. Bron: <https://assets.filmfonds.nl/Bioscoopmonitor-2024.pdf>

4.2.2 Opkomst van de streamingdiensten

Gedurende de lockdown was er een sterke opkomst en groei van streamingdiensten (zie Figuur 23). In 2022 was er 544% meer omzet vanuit video-on-demand (VOD) dan in 2015. Wel belangrijk om hierbij de vermelden is dat waar door de bioscoopsector transparant wordt gecommuniceerd over omzet en bezoekersaantallen, de omzet, het publieksbereik en de marktaandelen van Nederlandse films en series van streamingdiensten niet bekend is en dus geschat moet worden. De streamingdiensten met het grootste marktaandeel zijn Netflix, het Nederlandse Videoland, Disney+ en Amazon Prime. De snelle opkomst en groei leidde tot discussies over herinvesteringen en over nieuwe producties. Voor producenten biedt de streamingmarkt extra financieringsmogelijkheden en internationaal bereik. Tegelijk gelden er strikte IP-eisen: streamers nemen vaak (wereldwijde) exploitatierechten over, waardoor producenten minder lang kunnen verdienen aan succes. Ook is de focus van streamingpartijen vaak op "mainstream" en "commercieel potentieel," waardoor kleinere arthouse- of experimentele projecten minder kans maken op investeringen vanuit deze partijen.

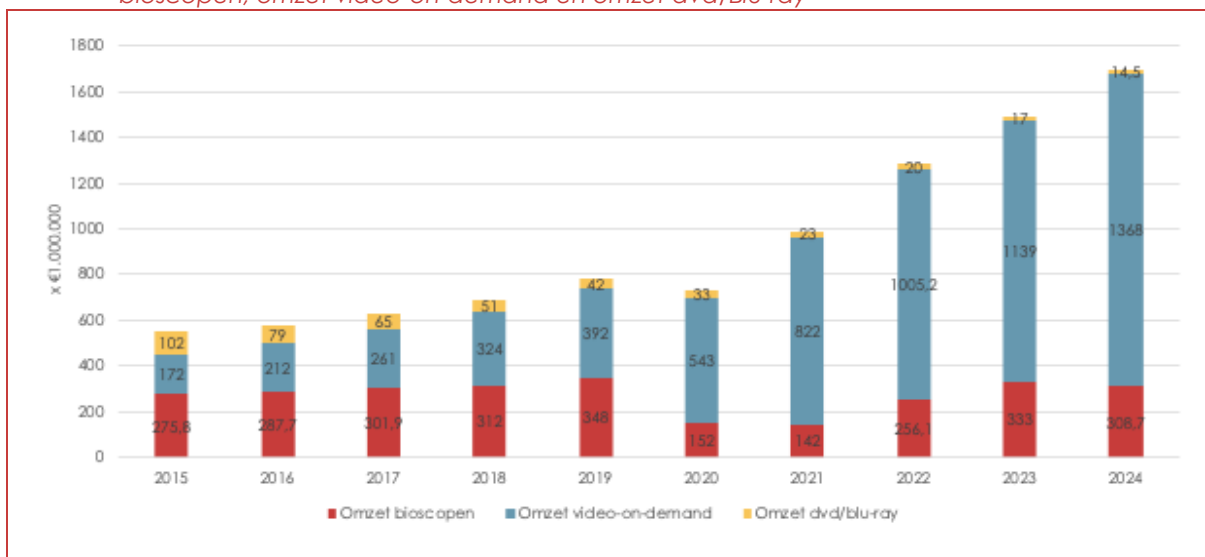
Interviewrespondenten noemen dat er behoefte is aan "duidelijkere spelregels" rondom streamingdiensten, vooral rond releasewindows. Streamers willen soms zo snel mogelijk een titel online, terwijl het Filmfonds (en dus de Incentive) een minimale theatrical window van 12 weken voorschrijft. Dit kan tot spanningen leiden omdat een film volgens sommigen dan "te lang" in de bioscoop, ook als blijkt dat er weinig animo voor is. Daarentegen zou het verkorten van de window volgens sommigen ook de macht van de streamers in de hand werken, en de bredere beschikbaarheid van films tegenwerken. Hierdoor zouden films namelijk sneller 'achter de betaalmuur' op een enkel specifiek platform terechtkomen.

Vanuit het ministerie van OCW geldt sinds 1 januari 2024 dat grote streamingdiensten in Nederland dan ook verplicht om 5% van hun jaaromzet te investeren in Nederlandse audiovisuele producties, waarvan tenminste de helft in films, documentaires en series.³⁰

²⁹ <https://www.cultuurmonitor.nl/domein/audiovisueel/>

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/31/streamingdiensten-moeten-per-1-januari-2024-meer-investeren-in-nederlandse-producties#:~:text=Streamingdiensten%20moeten%20per%201%20januari%202024%20meer%20investeren%20in%20Nederlandse%20producties,-Nieuwsbericht%207C%2031%2D10&text=Grote%20streamingdiensten%20die%20in%20Nederland,zoals%20series%20C%20films%20en%20documentaires.>

Figuur 23 Ontwikkeling totaalomzet Nederlands filmmarkt van 2015-2024, opgesplitst in omzet bioscopen, omzet video-on-demand en omzet dvd/Blu-ray



Technopolis B.V., op basis van *Facts & Figures Nederlands Filmfonds*

4.2.3 Veranderingen in het bioscooplandschap en algemeen aanbod.

Distributeurs benadrukken dat dvd-verkoop en internationale verkoop tot enkele jaren geleden een stabiele extra inkomstenbron vormden. Door digitalisering en de concurrentie van streaming is die markt ingestort. Om titels rendabel te maken, leunden distributeurs sterk op bioscoopinkomsten en (beperkt) op vod. Dat maakt hun financierende rol minder voorspelbaar en solide.

Zowel distributeurs als sommige producenten benadrukken dat de sector qua genres breder is geworden: van romantische komedie tot kinderfilm, van arthouse tot grootschalige mainstream. Een specifiek punt dat men vaak noemt, is de terugval in 'kleinere' films (budget $\pm$ €600-900k). Voorbeelden die genoemd worden zijn onder andere sinterklaasfilms en films specifiek gericht op kinderen. Een onbedoeld effect van de ondergrens van €1 miljoen in de Incentive en strengere voorwaarden voor andere fondsen, is dat het moeilijker is om zulke producties rond te krijgen. Daardoor kan er een gat ontstaan in het segment dat juist relatief succesvol en laagdrempelig was voor jongeren en gezinnen. Van kinderen tussen 6 en 11 jaar zag 60% een Nederlandse productie in de bioscoop.³¹

Sinds 2017 staat de Incentive ook open voor drama- documentaire- en animatieseries. Dit is volgens een aantal respondenten een belangrijke aanjager geweest voor de opkomst van 'big budget series' in Nederland, mede door cofinanciering van streamers. Dit leidt tot hogere budgetten en nieuwe vertelvormen. Sommige filmproducenten beschouwen dit als concurrentie voor speelfilms. Zij vrezen dat grotere series een aanzienlijk deel van het beschikbare budget opslokken en dat beiden in dezelfde vijver vissen. In werkelijkheid zijn er echter aparte subsidiepotten voor series en films, waardoor directe concurrentie op financieel vlak niet aan de orde is. Wat wel een uitdaging vormt, is de toenemende druk op crewcapaciteit door de opkomst van 'big budget series'. Door de langere draaiperiodes en

³¹ Bioscoopmonitor 2024. NVPI en Nederlands Filmfonds. Bron: <https://assets.filmfonds.nl/Bioscoopmonitor-2024.pdf>

het grotere aantal afleveringen leggen deze producties langdurig beslag op de toch al schaarse pool van filmprofessionals.

4.2.4 Rol van crew en werknemers

Veel geïnterviewden benoemen de kwalitatieve groei van vaardigheden in het filmproductieklimaat. De Incentive heeft bijvoorbeeld internationale coproducties gestimuleerd, waardoor de Nederlandse crew steeds vaker samenwerkt met buitenlandse partijen. Dit bevordert de kennisuitwisseling en maakt de sector professioneler in preproductie, productie en post. Wel is er een schaarste aan ervaren vakmensen: als meerdere grote producties tegelijk willen draaien, is er te weinig crew beschikbaar. Er is sinds 2014 een groei van 31% geweest in het aantal werknemers (zie sectie 4.1), maar de totaalomzet in de sector is nog harder gestegen. Bovendien verschilt hoe schaars personeel van het type functie. Voor met name technische functies en productieteams benoemen producenten dat het moeilijker is geworden om personeel te vinden.

Tegelijkertijd ervaren veel crewleden dat hun positie binnen de sector kwetsbaar blijft. Ondanks de professionalisering en een toenemende vraag naar vakmensen, worden zij soms geconfronteerd met onzekere werkomstandigheden. Crewleden zijn vaak afhankelijk van de agenda en keuzes van producenten, wat kan leiden tot plotselinge wijzigingen in planningen of annuleringen op het laatste moment. Dit gebrek aan voorspelbaarheid en respect voor arbeidsvoorwaarden zet druk op de werkzekerheid en het welzijn van werknemers. Geïnterviewden wijzen er bovendien op dat men vaak verliest van fiscale stelsels in omliggende landen (België, Luxemburg, Duitsland), waardoor post en VFX buiten Nederland belanden. De werkervaringen en groei in deze subsegmenten blijft daarmee onder het potentieel.

Dit wordt versterkt door het feit dat de meerderheid van de werknemers in de film en AV-sector werkzaam zijn als zzp'er. Zij hebben over het algemeen een kwetsbare positie als het gaat om arbeidsrechten en bijstand.³² Cijfers over de exacte aantallen lopen uiteen, maar volgens de Cultuurmonitor werkte over de breedte van de hele kunst- en cultureel erfgoedsector 60% als zelfstandige in 2024.³³ Vanaf 1 januari 2025 werd de wetgeving hiervoor verder aangescherpt³⁴. Dit houdt in dat opdrachtgevers en zzp'ers nog beter moeten aantonen dat er sprake is van een zelfstandige werkrelatie en dat het minimumtarief voor zzp'ers wordt verhoogd. De hoop en verwachting is dat een deel van de zzp'ers hierdoor in vaste dienst zullen komen.

4.2.5 Internationale coproducties

Er wordt binnen de interviews benadrukt dat de Incentive van belang is geweest voor het aantrekken van internationale coproducties. Deze hebben Nederland extra slagkracht en kennis opgeleverd. Door internationaal te coproduceren worden producties groter, is er een bredere artistieke input, en men bereikt makkelijker buitenlandse markten. Zo is de sector de afgelopen jaren gegroeid in internationale festivalexposure en netwerken.

³² De Beer (2023). Versterk de veerkracht van de zzp'er.

³³ Cultuur monitor. Thema Beroepspraktijk. Via: <https://www.cultuurmonitor.nl/thema/beroepspraktijk/>

³⁴ Rijksoverheid (2024). Vanaf 1 januari 2025 volledige handhaving op schijnzelfstandigheid. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/09/06/vanaf-1-januari-2025-volledige-handhaving-op-schijnzelfstandigheid#:~:text=Vanaf%201%20januari%202025%20volledige%20handhaving%20op%20schijnzelfstandigheid,-Nieuwsbericht%20%7C%2006%2D09&text=Op%201%20januari%202025%20gaat,een%20boete%20en%20naheffingen%20krijgen.>

Tegelijk is de administratieve last voor dergelijke coproducties complex: de Incentive kent een jaarlijkse cap van 3 miljoen euro per project en per aanvrager. Bij grootschalige internationale producties (budget boven ± 15 miljoen) wordt 3 miljoen rebate mogelijk te weinig interessant gezien. In buurlanden zijn rebates/tax shelters vaak onbegrensd. Zo blijven de allergrootste (Hollywood) producties nog weg. Daardoor maakt de Nederlandse sector niet de laatste stap naar een structurele “internationale hub.”

4.2.6 Overvraging van de Incentive en onvoorspelbaarheid

Een van de meest genoemde knelpunten en belangrijkste ‘trend’ is de overvraging van de Incentive. In 2024 heeft er voor het eerst overvraging plaatsgevonden vanwege budgetuitputting, waardoor aanvragen met voldoende kwalificerende punten alsnog afgewezen zijn. Producenten vinden deze overvraging zorgelijk, aangezien dit zorgt voor onvoorspelbaarheid in de regeling en deze onvoorspelbaarheid ervoor zorgt dat er risico's gelopen worden: men zet in sommige gevallen voor het krijgen van een toekenning vanuit de Incentive (pre)productie alvast in gang, maar krijgt soms laat in het traject een “nee.” Dat kan tot kostbare vertraging of zelfs annuleringen leiden.

Volgens geïnterviewden bemoeilijkt deze onzekerheid een gezond productieklimaat. Men kan moeilijk plannen, wat leidt tot het uitstellen van projecten, het afhaken van crews en financiers, en daarmee het afremmen van de verdere groei die de sector juist zou kunnen doormaken.

4.2.7 Overige trends

Daarnaast zijn er verschillende meer algemene trends aangestipt binnen de interviews en de geanalyseerde documentatie. Dat zijn de volgende:

- **Meer aandacht voor duurzaamheid in de film en AV-sector.** Volgens de Raad van Cultuur was in 2023 het tempo binnen de bredere culturele sector te laag en de aanpak te weinig structureel om duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen halen. De urgentie van verduurzaming wordt wel erkend, maar er wordt nog niet evenredig naar gehandeld. De grootste knelpunten zijn geld, tijd en afhankelijkheid van andere partijen.³⁵ Het Nederlands Filmfonds heeft de afgelopen jaren stappen gezet om duurzaamheid structureler te verankeren in beleid en uitvoering. Zo is het Sustainability Protocol ontwikkeld, waarmee aanvragers worden gestimuleerd en geholpen om hun productieprocessen te verduurzamen. Ook worden in toenemende mate richtlijnen gehanteerd rond energieverbruik, transport en materiaalgebruik binnen producties die voor subsidie in aanmerking komen. Bij internationale coproducties vormt duurzaamheid een extra uitdaging, omdat subsidie-eisen vaak leiden tot veel reizen en verspreide productie over meerdere landen.
- **Meer inspanningen voor diversiteit en inclusie:** volgens onderzoek van de Universiteit Utrecht lijkt de etnische diversiteit in de film- en AV-sector in grote lijnen representatief voor de etnische diversiteit van de Nederlandse samenleving, maar hierin zijn veel accentverschillen naar etnische achtergrond. Zo zijn makers van Aziatische, Marokkaanse en Turkse herkomst relatief minder gerepresenteerd en zijn makers van Surinaamse, Antilliaanse en Indonesische herkomst relatief meer gerepresenteerd. Daarnaast hebben film- en seriemakers van kleur minder vaak werk dan witte makers, zijn korter werkzaam en

³⁵ <https://www.boekman.nl/verdieping/publicaties/duurzaamheid-in-de-culturele-sector-editie-2022/>

werken minder vaak in leidinggevende posities.³⁶ Dit leidt tot overtegenwoordiging van het witte vertelperspectief. De personages van kleur zijn vaak jong en man, terwijl vrouwelijke personages van kleur vrijwel afwezig zijn.³⁷ Er zijn dan ook steeds meer initiatieven, waaronder het initiatief KLEUR, waarmee wordt gepoogd dit te verbeteren. Het thema van diversiteit en inclusie was sinds 2016 onderdeel van het reglement van het filmfonds en heeft sinds 2020 extra aandacht gekregen. Het aandeel vrouwelijke producenten van toegekende projecten in 2023 liep op tot bijna 48%.³⁸ Toch loopt het aantal toekenningen tussen mannelijke en vrouwelijke makers in verschillende categorieën nog steeds uiteen. Vrouwen blijken minder aanvragen in te dienen bij het Fonds in vergelijking met hun mannelijke collega's. Ook dienen vrouwelijke makers vaker in voor filmproducties waarin wordt gewerkt met lagere productiebudgetten, zoals documentaires en korte of experimentele films.

- **Digitalisering en generatieve kunstmatige intelligentie:** inkomsten uit het auteursrecht vormen voor filmmakers een grote geldstroom, maar door digitalisering staat deze meer onder druk. Het biedt kansen voor het bereiken van een nieuw publiek, maar door internet is het ook lastig bij te houden voor makers waar hun film vertoond wordt en om een aandeel in de opbrengsten te bedingen.³⁹ Daarnaast vinden andere nieuwe technologieën vaak al snel hun weg naar de filmsector, zo ook generatieve artificial intelligence (AI). Tegenwoordig speelt het echter een steeds grotere rol in het verbeteren van scripts, bij meedenken over de logistieke puzzel van filmlocaties, maar de angst groeit dat AI de rol van verschillende personen binnen het productieproces overneemt. Dit was dan ook een van de aanleidingen voor de acteurs- en schrijversstakingen in de VS in 2023.

4.3 Visie van de sector op het filmproductieklimaat

Om de eigen perceptie van de sector in beeld te brengen, is gebruikgemaakt van een enquête en diverse interviews. In de enquête is onder andere uitgevraagd hoe men aankeek tegen de staat van het Nederlandse Filmproductieklimaat (zie Figuur 24). Hiervan geeft 57% aan Nederland zeer of redelijk zwak te vinden. Slechts 11% zag het klimaat als redelijk sterk. De redenen hiervoor zijn met name gecentreerd rondom twee thema's: een (financieel) onzekere toekomst en de kwaliteit van producties.

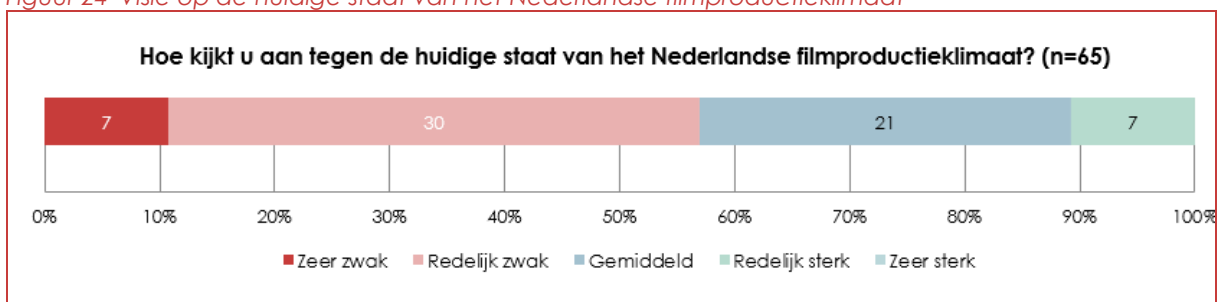
³⁶ Universiteit Utrecht (2023). Onderzoek: etnische diversiteit en representatie in film- en audiovisuele sector onder de maat. Bron: <https://www.uu.nl/nieuws/onderzoek-etnische-diversiteit-en-representatie-in-film-en-audiovisuele-sector-onder-de-maat#:~:text=Film%2D%20en%20seriemakers%20van%20kleur,en%20in%20een%20leidinggevende%20functie>.

³⁷ Nederlandse Filmfonds (2023). Onderzoek diversiteit & inclusie in film- en AV-sector schetst confronterend beeld. Bron: <https://www.filmfonds.nl/actueel/onderzoek-diversiteit-inclusie-in-film-en-av-sector-schetst-confronterend-beeld>

³⁸ Nederlands Filmfonds (2024). Filmfonds wil aanvragen van vrouwelijke makers stimuleren. Bron: <https://www.filmfonds.nl/actueel/filmfonds-wil-aanvragen-van-vrouwelijke-makers-stimuleren>

³⁹ <https://filmzaken.com/wp-content/uploads/2018/04/filmsector-gebaat-bij-efac82exibelere-efac81nancieringsprotocollen-dimitri-lahaut.pdf>

Figuur 24 Visie op de huidige staat van het Nederlandse filmproductieklimaat



Technopolis B.V., op basis van de enquête onder Nederlandse producenten

4.3.1 Kwaliteit van producties

Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat Nederland een hoge productie van speelfilms heeft, maar niet per se een hoge kwaliteit. Er wordt veel gemaakt, maar met beperkte impact. Zo wees een onderzoek van Olsberg SPI uit 2023⁴⁰ uit dat Nederlandse speelfilms slecht scoren in vergelijking met producties uit andere Europese landen. Ze worden weinig geselecteerd voor A-festivals en winnen slechts sporadisch belangrijke internationale prijzen. Daarbij blijkt dat Nederlandse films relatief weinig doorreizen naar internationale markten. Grote festivals als Cannes of Berlijn selecteren zelden Nederlandse speelfilms voor hun hoofdcompetitie, internationaal bioscoopbezoek voor Nederlandse speelfilms is relatief laag en de internationale distributeurs staan niet in de rij. Volgens distributeurs ligt dat niet aan een gebrek aan professionaliteit in de crew (die wordt juist als hoogstaand beoordeeld), maar eerder aan de beperkte promotiebudgetten en minder uitgesproken "internationale" verhalen. Verder is de concurrentie van grotere 'arthouse-hotspots' (zoals Denemarken of Frankrijk) stevig: die landen staan bekend om hun uitgesproken filmcultuur en hebben efficiëntere financieringsmodellen. Resultaat is dat Nederlandse speelfilms, ondanks de behoorlijke output, internationaal maar mondjesmaat doordringen tot (arthouse)bioscopen en festivals. Deels ligt dit volgens geïnterviewden aan het fragmentarische karakter van de financiering (vele partijen, krap budget, weinig ruimte voor lang ontwikkeltraject). Wel wordt er in meer recente jaren een verbetering gezien in de prestaties van de Nederlandse film op internationale festivals.⁴¹

Verschillende producenten en distributeurs merken dat het bioscooppubliek de afgelopen jaren stagneerde, een trend die voortkwam uit de coronapandemie. Doordat bioscopen lange tijd gesloten waren en mensen meer thuisbleven, liep het bioscoopbezoek terug. Tegelijkertijd is het aantal Nederlandse films dat in de bioscoop wil draaien juist toegenomen. Hierdoor is de concurrentie om vertoningsplekken groter geworden. Voor distributeurs zijn de opbrengsten uit bioscoopvertoningen steeds moeilijker te voorspellen, wat ertoe leidt dat ze minder vaak of lagere 'minimumgaranties' afgeven. Dit maakt het lastiger om films te financieren. Producenten moeten daardoor creatiever zoeken naar manieren om hun budget rond te krijgen, en kiezen mogelijk vaker voor films met ogenschijnlijk zekere publiekscansen – zoals romantische komedies of thrillers – ten koste van meer artistiek gedurfde projecten of wijken uit naar het buitenland.

⁴⁰ Olsberg SPI (2023). International Benchmark Study. Bron: <http://assets.filmfonds.nl/International-Benchmark-Study-Locked-2023-09-18-10-50am.pdf>

⁴¹ Filmfonds (2024). Film Facts & Figures 2024

Uit de interviews blijkt dat de sector trots is op het succes van bepaalde genres: kinder- en familiefilms, documentaires en soms ook romantische komedies doen het nationaal nog altijd redelijk goed. Tegelijk is er minder trots op speelfilms die de stap naar het buitenland proberen te maken: men noemt ze “weinig onderscheidend” of “te midden van heel veel andere middensegmentfilms.” Vaak wordt ook aangehaald dat Nederlandse producenten vaak buitenlandse producenten moeten benaderen voor een coproductie en dat het zeldzamer is dat dat andersom gebeurt.

Een opmerkelijke observatie is dat sommige respondenten spreken van een “onvoldoende fierheid” op wat de Nederlandse filmsector kan. Men wijst op de hoge mate van professionaliteit van crews (camera, licht, geluid, productie) en de algehele creativiteit. Toch overheerst het gevoel dat de sector “achterloopt” en niet genoeg uitstraalt dat er wel degelijk kwalitatief goede producties worden gemaakt. Deze mentaliteit zou volgens sommigen een selffulfilling prophecy kunnen zijn: als men zichzelf al niet als sterk profileert, is het lastiger om in het buitenland of bij festivals de aandacht te trekken.

4.3.2 Financiële onzekere toekomst

In de interviews komt duidelijk naar voren dat producenten, distributeurs en crewleden zich zorgen maken over de financiële houdbaarheid van de sector. Hoewel de omzetstatistieken op macroniveau flink zijn toegenomen (zie paragraaf 4.1), blijkt de financieringsbasis van individuele producties verre van stabiel. Enkele factoren komen daarbij herhaaldelijk naar voren:

- **Gestegen productiekosten:** Productiekosten zijn de afgelopen jaren, mede door inflatie en hogere loonkosten (zie paragraaf 4.2.6), fors gestegen. Tegelijk concurreren Nederlandse producenten met internationale spelers die regelmatig beschikken over (veel) grotere budgetten, bijvoorbeeld uit Hollywood of andere Europese landen met royale tax rebates, tax shelters en cash rebates. Hierdoor is het moeilijk om kwalitatief gelijkwaardige producties op te zetten, tenzij men zelf een groter budget bij elkaar krijgt. De praktijk leert echter dat Nederlandse producties doorgaans slechts beperkt kunnen ‘opschalen’, omdat de fondsen (Filmfonds, NPO-fonds, Abraham Tuschinski Fonds, CoBo) hun eigen voorwaarden hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot exclusiviteit van de producties, en er weinig private investeerders paraat staan. Ook wordt het financieringslandschap in Nederland als smal ervaren vergeleken met andere landen waar naast een nationaal fonds vaak meerdere sterke regionale en lokale fondsen zijn en in aanvulling daarop (fiscaal)economische regelingen.
- **Weinig private investeringen, geen tax shelter of tax rebate:** In landen als België, Frankrijk en Ierland zijn er fiscale stelsels (tax shelters en tax credits) die particulieren of bedrijven prikkelen om te investeren in lokale producties. In Nederland ontbreekt zo’n regeling; de Netherlands Film Production Incentive is een cash rebate met een semiautomatisch karakter, geen fiscaal instrument met garantie van middelen. Bovendien ervaren investeerders film als een hoogrisico project met onzekere opbrengsten (afhankelijk van bioscoopsucces, streamingdeals, enz.). Daardoor is het lastig om privaat geld in de sector te krijgen. Producenten noemen de oude ‘film-cv-regeling’ als voorbeeld: hoewel die ook zijn zwaktes had (zoals oneigenlijk gebruik), trok deze op z’n minst kapitaal aan. De Incentive verzacht de financieringslast wel, maar biedt niet de voordelen van een openeinderegeling als in België of in Ierland. Tevens is bijvoorbeeld in België een breder instrumentarium beschikbaar: naast de tax shelter zijn er ook regionale fondsen zoals Screen Flanders en Screen Brussels.
- **Voorwaarden streamers:** Sinds ongeveer 2018 zijn streamingdiensten een nieuwe en soms zeer kapitaalcrachtige financieringsbron. Ze kunnen cofinancieren of zelfs een

'commissioned project' bestellen. Uit de interviews blijkt echter dat deze samenwerking niet altijd rooskleurig is. Streamers eisen vaak wereldwijde (of in elk geval pan-Europese) IP- en exploitatierechten, waardoor de producent geen latere opbrengsten meer kan 'cashen'. Ook stellen ze strakke deadlines, wat in botsing kan komen met het tempo van fondsen of de Incentive. Bovendien zijn streamers sterk gefocust op commercieel potentieel, waardoor artistiekere of meer niche projecten soms geen doorgang vinden. Dit wakkert de zorg aan dat de sector meer "veilige, mainstream" content gaat maken en minder ruimte zal hebben voor risico's, experiment en auteursgedreven films.

- **Ontbreken synergie overige fondsen:** Naast het Filmfonds en de Incentive maken veel producties gebruik van andere fondsen, zoals het CoBo Fonds en het Abraham Tuschinski Fonds (ATF). Producenten prijzen de waarde van deze fondsen, maar wijzen ook op het gebrek aan heldere afstemming. Zo kan het gebeuren dat bepaalde posten wel zijn toegelaten bij het Filmfonds, maar niet bij CoBo of ATF, of dat de timing en aanvraagrondes elkaar overlappen op een manier die het budgetteren bemoeilijkt. Er ontbreekt kortom een gestroomlijnde keten van financiering. Hierdoor ontstaat veel administratieve last en lopen producenten het risico dat het uiteindelijke budget niet opgehaald wordt als één van de schakels hun deel niet toekent. Ook wordt er gewezen op de onzekerheid bij de NPO. Het NPO-fonds is voor (met name) documentaires een belangrijke bron, maar de (politieke) discussies over de toekomst van de publieke omroep en mogelijke bezuinigingen of reallocaties van budgetten zorgen voor onduidelijkheid. Sommige producenten vrezen dat de focus van de NPO (en het NPO-fonds) zich steeds meer richt(en) op drama voor hun onlinedienst (NPO Start), waardoor lange documentaires buiten de boot vallen. Verder ontbreken in Nederland sterke regionale fondsen zoals die in omringende landen wel zijn.
- **Cruciale rol Incentive:** Vrijwel alle geïnterviewden wijzen erop dat de Netherlands Film Production Incentive een essentiële ankerfinanciering is. Met de Incentive kunnen producenten vaak 20–35% van het budget rondkrijgen, wat de realisatie van een project mogelijk maakt. Tegelijk zit hier de grootste onzekerheid: nu de regeling overvraagd raakt, valt soms een film af, en zakt de hele financiering in elkaar. Daarom pleiten velen voor een verhoging van het beschikbare budget of voor meer flexibiliteit en een aanvullende fiscale maatregel, zodat men op langere termijn stabiel kan bouwen. Daarbij moet opgemerkt worden dat ondanks de groei van de sector, aantal aanvragers en stijging van de productiekosten door de jaren heen de budgetomvang van de incentive sinds de toevoeging van de high-end series niet gewijzigd is. Zo is ook de huidige budgetomvang bijvoorbeeld niet geïndexeerd voor inflatie.

De sector heeft mede door de opkomst van streamers en een groeiend aanbod sterk kunnen groeien, maar de financiële fundamenten worden nog als wankel gezien. De terugloop van distributeursgaranties, de strengere IP-eisen van streamingpartijen en het ontbreken van echte private investeringen maken dat producenten 'van hobbels naar hobbels' gaan. In deze context geniet de Incentive enorme waardering, maar door het vastgestelde budget en de beperkingen in de afstemming met andere fondsen is ook deze pijler niet zo stabiel als gewenst (en geweest is). Deze instabiliteit vormt volgens geïnterviewden daarmee een risico voor de diversiteit en verdere versterking van de Nederlandse filmsector: men maakt sneller veilige keuzes en laat artistieke risico's liggen, waardoor de sector wellicht minder verrassend of onderscheidend wordt op de internationale markt.

4.4 Rol van de Incentive binnen het filmproductieklimaat

Uit de enquête onder Nederlandse producenten en makers blijkt dat de Incentive voor de meeste respondenten een zeer belangrijke of zelfs onmisbare pijler is in hun financiering. De enquête bevatte diverse stellingen over de overwegingen om gebruik te maken van de

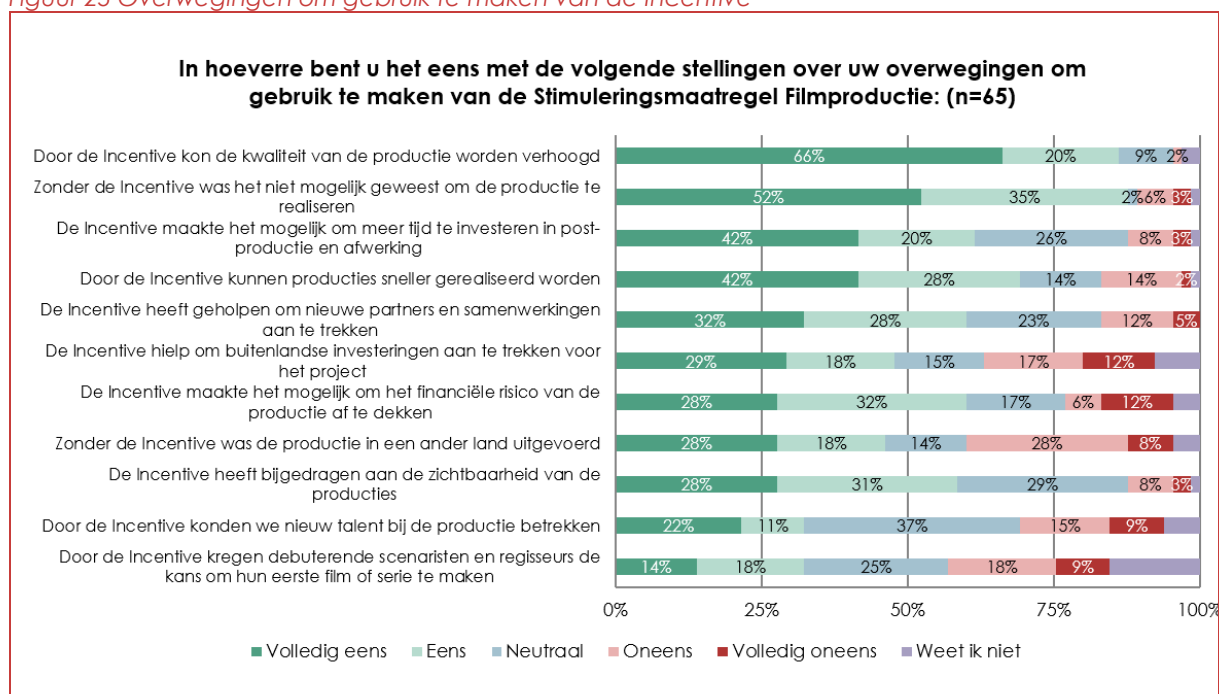
Stimuleringsmaatregel Filmproductie en de effecten ervan. Figuur 25 toont hoeveel procent van de respondenten het (volledig) eens, neutraal, of (volledig) oneens is met de stellingen.

De volgende kernbevindingen komen hieruit naar voren:

- **Kwaliteit:** Een ruime meerderheid (ongeveer driekwart eens of volledig eens) onderschrijft dat de Incentive helpt om de productiekwaliteit te verhogen.
- **Realisatie en haalbaarheid:** bijna 90% vindt dat de productie zonder de Incentive niet of nauwelijks zou zijn doorgegaan.
- **Postproductie en afwerking:** Meer dan de helft het eens met de stelling dat ze dankzij de Incentive meer tijd of budget konden steken in postproductie.
- **Samenwerkingen:** Ruim de helft meldt dat ze via de Incentive internationale partners of buitenlandse investeerders hebben kunnen aantrekken.
- **Financieel risico:** Ruim de helft zegt dat de Incentive hielp om het financiële risico te verkleinen.
- **Nieuw talent:** een kleiner deel (circa 30%) geeft aan nieuw talent bij de productie te hebben betrokken door de Incentive.
- **Alternatieve uitvoering:** Bijna de helft gaf aan dat de productie waarschijnlijk in het buitenland zou zijn uitgevoerd als er geen Nederlandse Incentive bestond.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de meeste producenten de Incentive zien als een financieringsinstrument dat de kwaliteit opkrikt, internationale samenwerking stimuleert en helpt om risico's te beperken. Tegelijk is er bij bepaalde stellingen een minder eenduidige uitkomst (bijvoorbeeld of de Incentive bijdraagt aan talentontwikkeling of "zichtbaarheid"): daar is de verdeling tussen eens, neutraal en oneens meer gemengd.

Figuur 25 Overwegingen om gebruik te maken van de Incentive



Technopolis B.V., op basis van de enquête onder Nederlandse producenten

4.4.1 Rol en doelstelling Incentive

In de beginjaren na de invoering in 2014 werd de Incentive door veel aanvragers primair beleefd als een economisch instrument, gericht op binnenlandse bestedingen en het concurreren met landen die fiscale stimuleringsmaatregelen kenden (zoals de Belgische Tax Shelter). De regeling werkt "semiautomatisch": voldoen aanvragers aan de basiseisen (financiering, minimaal kwalificerende kosten in Nederland, enzovoorts), dan wordt doorgaans positief beschikt, mede omdat er veelal geen overvraging is geweest. Vanaf de start kent de regeling een puntensysteem, maar omdat er in de eerste jaren geen budgettekorten zijn geweest, is de onderlinge rangschikking van projecten niet van belang geweest.

Pas in 2024, toen de vraag naar de Incentive voor het eerst hoger was dan het beschikbare budget, kreeg die puntentelling daadwerkelijk een doorslaggevende rol. De overvraging maakte immers een rangschikking noodzakelijk om te beslissen welke projecten wel of niet konden worden gehonoreerd.

Parallel is het puntensysteem door de jaren heen op diverse punten verfijnd of aangevuld. Een voorbeeld hiervan zijn de criteria rond 'impact'. Alhoewel deze vanaf het begin van de regeling bestonden, zijn deze door de jaren heen verfijnd. Deze verfijningen en aanvullingen hebben in oorsprong vooral een praktisch doel: bepalen welke projecten voorrang krijgen wanneer het beschikbare budget ontoereikend is. In de perceptie van sommige aanvragers kan dit, doordat er sinds 2024 voor het eerst sprake is geweest van overvraging, overkomen als een verschuiving van een louter economisch naar (semi-)selectief beleid aangezien de criteria rondom impact doorslaggevend kunnen zijn voor het wel of niet krijgen van steun.

De toegenomen relevantie van de puntentelling bij overvraging, gecombineerd met beleidsmatige aanscherpingen, maakt dat sommige aanvragers de regeling nu inhoudelijk 'sturender' ervaren dan in het verleden. Het Filmfonds benadrukt echter dat de regeling, ondanks de aanpassingen, nog altijd "semiautomatisch" is en niet als selectief instrument moet worden gezien: wie de minimumpuntenscore behaalt en aan de formele eisen voldoet, komt in aanmerking voor steun, tenzij het beschikbare budget in die ronde volledig is benut. In de praktijk zien we bovendien nog geen hard bewijs dat deze criteria doorslaggevend zouden zijn bij het al dan niet toekennen van steun. Ook blijft het uitgangspunt dat de Incentive erop gericht is om via een grotendeels objectief systeem (kwantificeerbare criteria) bestedingen in Nederland te stimuleren. Daardoor is het systeem – ondanks de toevoeging van stimulerende elementen in de puntentelling – nog altijd wezenlijk anders dan een selectieve subsidieregeling, waar een inhoudelijke commissie op basis van artistieke of inhoudelijke overwegingen projecten af- of toewijst.

Echter, de verwachting is dat, door de aanhoudende groei van de sector en de gelijkblijvende budgetomvang, overvraging ook in de toekomst zal blijven optreden en wellicht zelfs in toenemende mate naarmate de sector verder groeit. Hierdoor gaat de puntentelling, een steeds centralere rol spelen. Deze onderdelen kunnen daardoor wel een grotere rol spelen bij de beoordeling. Veel partijen in de sector ervaren dit als een verschuiving naar een 'semi-selectief' karakter van het instrument, wat zij interpreteren als een koerswijziging in de incentive. De reacties daarop lopen uiteen, om verschillende redenen:

1. **Afname van de voorspelbaarheid:** in een volledig automatische regeling weet een producent van tevoren dat, zolang aan de objectieve kosteneisen wordt voldaan, de cash rebate gewaarborgd is. Tegenwoordig speelt ook of het project voldoende scoort op diverse (kwaliteits)criteria, wat de uitkomst minder voorspelbaar maakt. Veel producenten geven aan dat ze daardoor aarzelen om een groot deel van hun voorfinanciering te regelen voordat er duidelijkheid is over de Incentive-toekenning, omdat er kans is dat ze ondanks een 'economisch kloppend' dossier toch geen steun krijgen. Deze onzekerheid

kan de sector remmen, omdat men pas laat een definitieve "go" kan geven aan crew en cast.

2. **Botsing tussen economisch en 'cultureel' beleid:** Sommige partijen, vooral distributeurs en grotere mainstreamproducenten, vrezen dat de Incentive hierdoor te veel de richting op gaat van een regeling met een inhoudelijke toetsing. Zij stellen dat de kern van een cash rebate juist is om producties meer bestedingen in Nederland te laten doen, zonder te "dicteren" welke thema's, genres of makers de voorkeur moeten krijgen. Uit de interviews komt naar voren dat men beducht is voor "een vervaging" van de grens tussen de Incentive (als economisch instrument) en de selectieve regelingen. De angst is dat een te ver doorgedreven selectie op gronden zoals de impact van een productie het economische draagvlak van de Incentive zou kunnen ondermijnen.
3. **Mogelijkheid tot kwaliteitssturing en diversiteit:** Aan de andere kant zijn er ook producenten (in de arthousehoek, sommige scenaristen en beleidsmedewerkers) die het logisch vinden dat publiek geld ook enige kwaliteits- en maatschappelijke sturing mag beogen. Zij beargumenteren dat zonder dergelijke criteria de regeling weleens "leeg economisch" zou zijn, met als risico dat men enkel 'massaproducties' ondersteunt die misschien wél bestedingen in Nederland doen, maar cultureel of artistiek weinig bijdragen. Door onder meer diversiteitspunten en internationale impactcriteria in te voeren, kunnen volgens deze groep meer relevante, toonaangevende producties worden gestimuleerd. Met deze sturing wil men bijvoorbeeld ook tegengaan dat dezelfde producenten elk jaar vrijwel automatisch aanspraak maken op de subsidie voor meer van hetzelfde.
4. **Impuls voor diversiteit en artistieke kwaliteit:** in de interviews geven sommige makers aan dat deze extra criteria hen "dwingen" eerder na te denken over de maatschappelijke en artistieke positie van hun project. Dat kan een impuls voor de sector opleveren, in de zin dat men (al is het vanuit financieringsmotivatie) scherper nadenkt over de impact van de productie en de diversiteit in crew en thema's.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de meningen erg uiteenlopen. Een deel van de sector spreekt van "verwarring over de doelstelling van de Incentive" en geeft aan dat dit de beoogde economische voorspelbaarheid ondergraaft. Een ander deel ondersteunt de "meerkoppige functie" van de regeling, omdat het publieke geld zo niet alleen de sector economisch, maar ook inhoudelijk kan verrijken.

Omdat de Incentive door vrijwel iedereen als essentieel wordt gezien voor het rondkrijgen van Nederlandse producties, hebben zelfs kleine wijzigingen in de opzet of de puntentelling directe gevolgen voor de productieplanning. Enerzijds ontstaan er zorgen dat de regeling minder betrouwbaar wordt als economische cash rebate. Anderzijds vrezen voorstanders van inhoudelijke sturing dat, zonder enige vorm van kwaliteits- of diversiteitscriteria, vooral 'veilige' mainstreamfilms zullen worden gefinancierd, ten koste van artistieke of maatschappelijk relevante projecten. Dit illustreert de spanning in de regeling tussen:

- **Een meer economisch perspectief**, waarbij men maximale voorspelbaarheid en aantrekkelijkheid voor internationale coproducties nastreeft, en
- **Een cultureel/kwalitatief perspectief**, waarin artistieke vernieuwing, diversiteit en impact worden meegenomen in de besluitvorming.

Kortom: de Incentive is altijd een semiautomatisch instrument geweest, maar overvraging maakt de puntentelling doorslaggevend. Dit wordt door sommigen ervaren als een koerswijziging of verschuiving in de balans tussen economische en culturele doeleinden. De mate waarin deze spanning in de toekomst wordt weggenomen (of juist verder toeneemt) hangt onder meer af van de budgettaire ruimte en van het gekozen beleid rondom extra sturing op inhoud en impact. Hierbij is het ook van belang om het internationale perspectief

mee te nemen: De situatie van de Incentive is nog relatief mild ten opzichte van echt 'selectieve' fondsen (zie paragraaf 5.3), maar het verschil met een puur economisch stelsel (zoals een openeinderegeling zoals de tax-shelter) wordt wel steeds groter. Hierdoor is het er het gevoel dat de Incentive in zijn huidige vorm tussen twee logica's in zweeft en dat de eventuele bijsturing in de toekomst zal bepalen in hoeverre deze spanning wordt weggenomen.

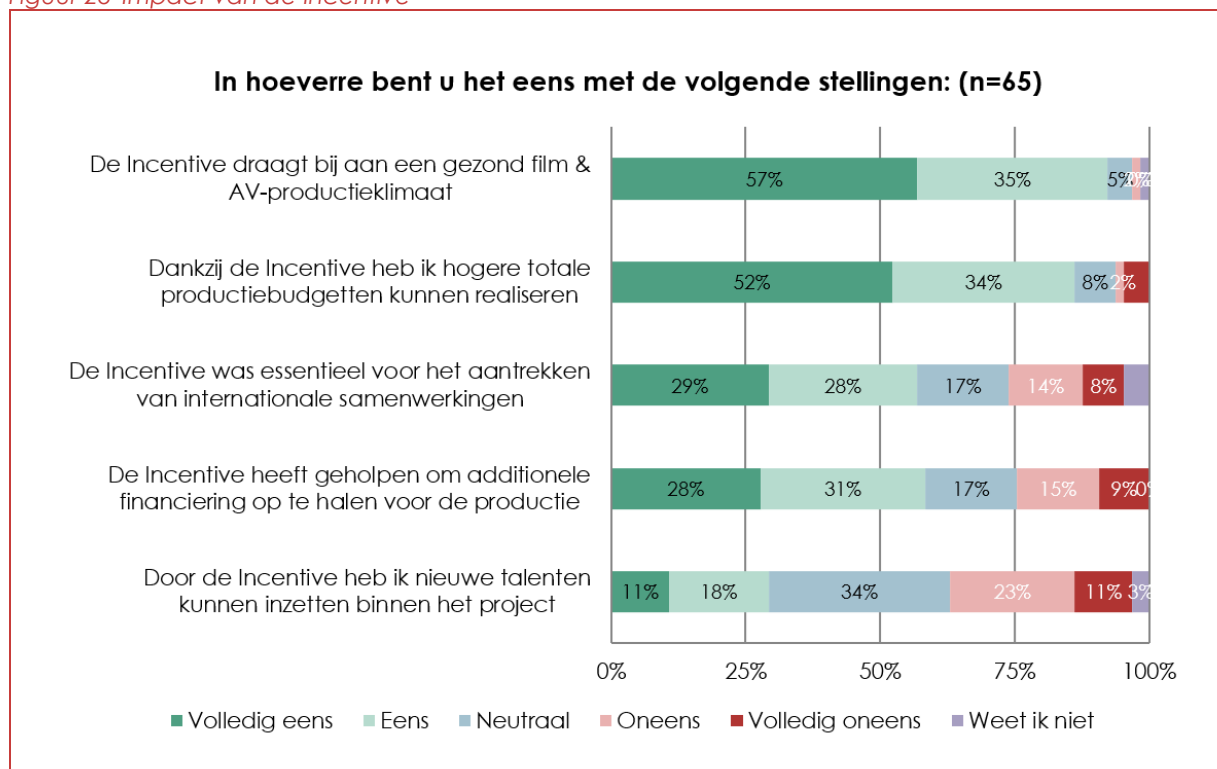
5 Het functioneren van de Incentive

5.1 Doeltreffendheid

5.1.1 Impact van de Incentive

De Incentive wordt erkend als een belangrijk instrument dat bijdraagt aan een gezond film- en AV-klimaat in Nederland. Uit de enquête komt naar voren dat 87% van de respondenten aangeeft dat de regeling bijdraagt aan een gezond film & AV-productieklimaat van de sector. Daarnaast geeft 86% van de geënquêteerden aan dat de Incentive leidt tot hogere filmbudgetten, wat een stimulans is voor zowel de productieactiviteit als de werkgelegenheid binnen de industrie. Hoewel de enquêtes geen directe aanwijzingen geven dat de Incentive bijdraagt aan talentontwikkeling – 29% geeft aan nieuwe talenten ingezet te hebben door de Incentive, een ongeveer even groot deel geeft aan dat dit niet het geval is geweest – komt uit de interviews naar voren dat de grotere internationale coproducties, mogelijk gemaakt door de Incentive, belangrijk zijn voor de overdracht van kennis en de ontwikkeling van vaardigheden. De ervaring die men opdoet in grote internationale producties is waardevol en zorgt voor een kwalitatieve verbetering binnen de sector. Deze bevindingen suggereren dat de Incentive een positieve invloed heeft op verschillende aspecten van de filmindustrie, waaronder de versterking van de productiecapaciteit en de verbetering van de arbeidsmarkt.

Figuur 26 Impact van de Incentive



Bron: Resultaten enquêtes uitgevoerd door Technopolis

Binnen de open antwoordmogelijkheden binnen de enquête en de interviews werden de volgende punten nader belicht:

- **Verschuivend karakter van 'laatste financieringsbron' naar 'basisfinanciering'**: In de interviews benadrukten meerdere producenten dat zij de Incentive niet meer slechts als

aanvulling in de laatste fase van hun begroting zien, maar als een essentiële pijler vanaf het begin van de financieringsplannen. Zo menen zij dat projecten anno nu vaak al in de ontwikkelfase “staan of vallen” bij de vraag of de Incentive een reële optie is. Deze trend verhoogt de druk op de regeling en vergroot de afhankelijkheid ervan.

- **Kwaliteit en professionalisering:** De enquête laat zien dat 86% de Incentive in verband brengt met hogere filmbudgetten, wat volgens geïnterviewde producenten en crewleden de productiewaarde rechtstreeks opkrikt. Daardoor zijn er meer draaidagen of intensievere postproductie mogelijk, wat resulteert in een professioneler en technisch hoogwaardiger eindproduct. Daarnaast wijzen onder meer producenten van documentaires en animatiefilms op de waarde van internationale coproducties die de Incentive faciliteert: die samenwerkingen zorgen voor kennisuitwisseling en verstevigen de kwaliteit van Nederlandse crew en faciliteiten.
- **Talentontwikkeling via grotere internationale coproducties:** Hoewel ongeveer 29% van de enquête-respondenten expliciet aangeeft nieuwe talenten te hebben kunnen inzetten dankzij de Incentive (en een ongeveer even groot deel dit niet zegt te doen), blijkt uit de interviews dat grotere internationale coproducties –vaak mede mogelijk gemaakt door deze regeling– een belangrijke rol kunnen spelen in de overdracht van kennis en het aanleren van vaardigheden. Verschillende producenten en crewleden geven aan dat als de productie groter wordt en internationale partijen aan boord komen, er meer ruimte is om nieuwe professionals mee te nemen in het proces. De Incentive is dan geen direct talentinstrument, maar biedt wel de financiële slagkracht om nieuwkomers toe te laten in de productie.
- **Versterking internationale concurrentiepositie:** Het bevorderen van internationale samenwerking door middel van coproducties speelt een directe rol in het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland. Deze coproducties bieden een platform voor kennisuitwisseling en netwerkvorming, wat van belang is voor het verkrijgen van een vooraanstaande positie op de internationale markt. De Incentive draagt bij aan de internationale concurrentiepositie, door het stimuleren van internationale samenwerkingen en het verlagen van de kosten voor deze producties. Uit de enquête blijkt dat 57% van de respondenten van mening is dat de Incentive bijdraagt aan het aantrekken van internationale samenwerkingen. De bijdrage van 35% wordt genoemd als concurrerend met de bijdragen van omringende landen. Dit benadrukt het belang van de regeling voor het versterken van de aantrekkelijkheid met Nederlandse producenten samen te werken.

Bij de impact van de regeling op de internationale concurrentiepositie speelt de aantrekkelijkheid van de Incentive ten opzichte andere Europese regelingen een significante rol. Uit interviews blijkt dat de besluitvorming van internationale producties vaak afhangt van de aanwezigheid van gunstige regelingen of combinaties van regelingen in een land. Voorheen werd de zekerheid van toekenning van de Nederlandse Incentive als een sterk punt gezien. Deze zekerheid maakte het aantrekkelijker voor internationale coproductanten om met Nederlandse productiebedrijven samen te werken. Echter, door recente overvraging is deze zekerheid verminderd, wat mogelijk leidt tot een afname van de aantrekkelijkheid van Nederland als samenwerkingspartner voor buitenlandse producenten.

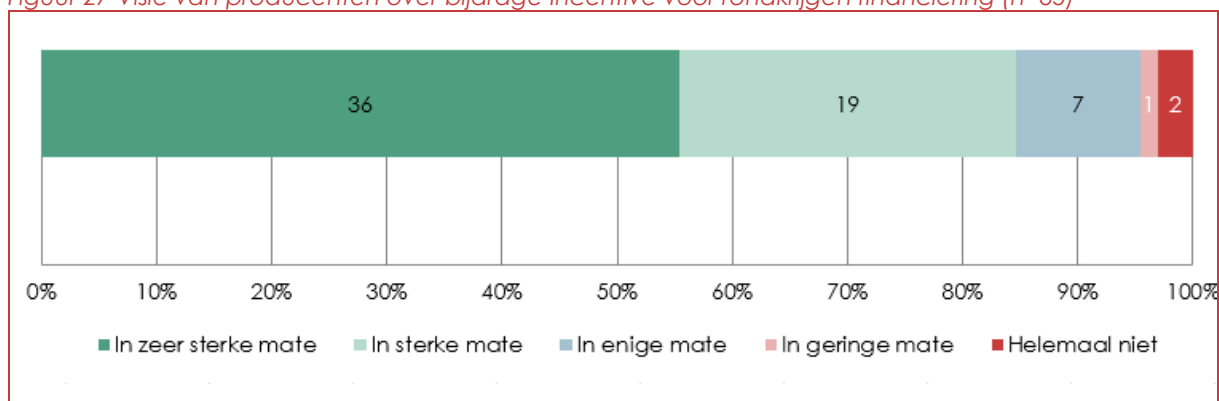
- **Balans tussen 'meer films voor minder geld' en 'minder films voor meer geld':** De afweging tussen het ondersteunen van 'meer films voor minder geld' of 'minder films voor meer geld' is cruciaal voor de effectiviteit van de Incentive. Uit enquêtes klinkt de gedeelde gedachte van producenten dat productie van meer films niet noodzakelijkerwijs leidt tot een verhoging van de kwaliteit of het commercieel succes van deze films. Zij zien juist dat deze

benadering kan resulteren in een versnippering van de beschikbare middelen, wat de concurrentiepositie van Nederland kan verzwakken. Aan de andere kant kan het focussen op minder, maar grotere producties ook leiden tot snellere overvraging van de regeling. Dit is ook onwenselijk voor die producenten die pleiten voor 'minder voor meer', omdat het de toegankelijkheid van de regeling kan beperken en onzekerheid binnen de sector kan verhogen. Producenten stellen dus enerzijds dat het Filmfonds grotere producties zou moeten ondersteunen, en tegelijkertijd ook mogelijkheid zou moeten houden voor kleinere (Nederlandse) producties om financiering te krijgen. Het is daarom van belang dat de balans tussen kwantiteit en kwaliteit zorgvuldig wordt overwogen om de impact van de Incentive optimaal te benutten.

5.1.2 Additionaliteit van het instrument

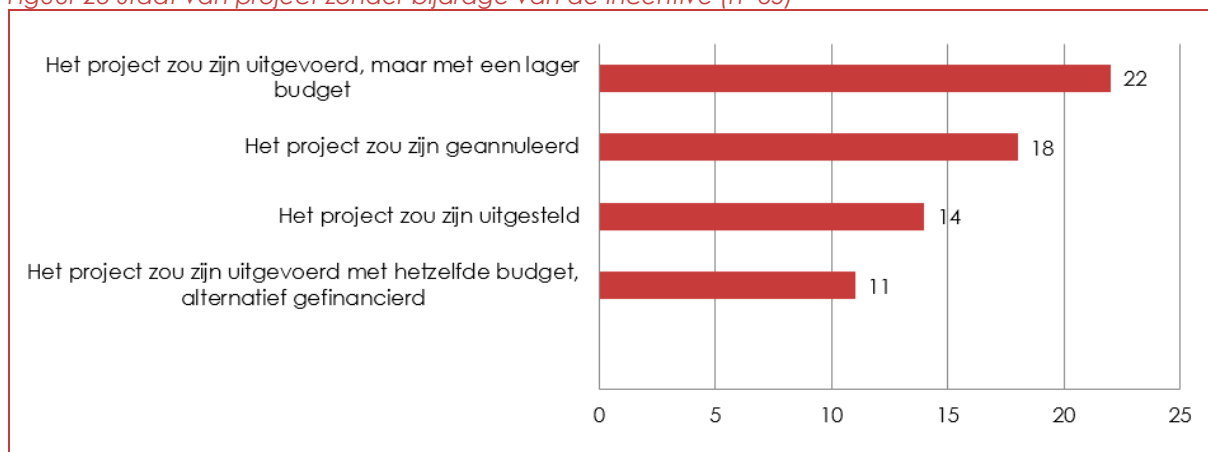
De Incentive is een belangrijke financieringsbron voor Nederlandse producties. Uit de enquête blijkt dat 55 van de 65 respondenten aangeven dat de Incentive in (zeer) sterke mate bijdraagt aan het rondkrijgen van de financiering voor hun projecten. Bovendien geven 32 van de 65 respondenten aan dat zonder de steun van de Incentive hun productie ofwel geannuleerd (N=18) zou worden ofwel uitgesteld (N=14). Uit interviews blijkt dat een uitstel vaak resulteert in een nieuwe indieningsronde bij het filmfonds bij de volgende gelegenheid. Deze cijfers benadrukken het significante belang van de Incentive voor het sluiten van de financieringsbehoeften binnen de Nederlandse filmindustrie.

Figuur 27 Visie van producenten over bijdrage Incentive voor rondkrijgen financiering (n=65)



Bron: Resultaten enquêtes uitgevoerd door Technopolis

Figuur 28 Staat van project zonder bijdrage van de Incentive (n=65)



Bron: Resultaten enquêtes uitgevoerd door Technopolis

Geïnterviewden geven aan in de loop der jaren in toenemende mate afhankelijk te zijn geworden van de Incentive. Deze trend is deels te verklaren door de verhoogde projectbudgetten veroorzaakt door inflatie en stijgende arbeidskosten, terwijl de beschikbare middelen om internationaal te concurreren ontoereikend blijven. De veranderende aard van de filmfinanciering, waarbij het steeds moeilijker wordt om financiering rond te krijgen en de toenemende afhankelijkheid van financiering door streamers, legt extra druk op de Incentive. Producenten zien zich steeds vaker genoodzaakt om de Incentive als een basisfinancieringsinstrument te beschouwen, in plaats van als een aanvullende financiering voor het dichten van laatste gaten in hun budgetten. Dit verhoogt de druk op de regeling en benadrukt de centrale rol ervan in de financieringsstructuur van Nederlandse filmproducties.

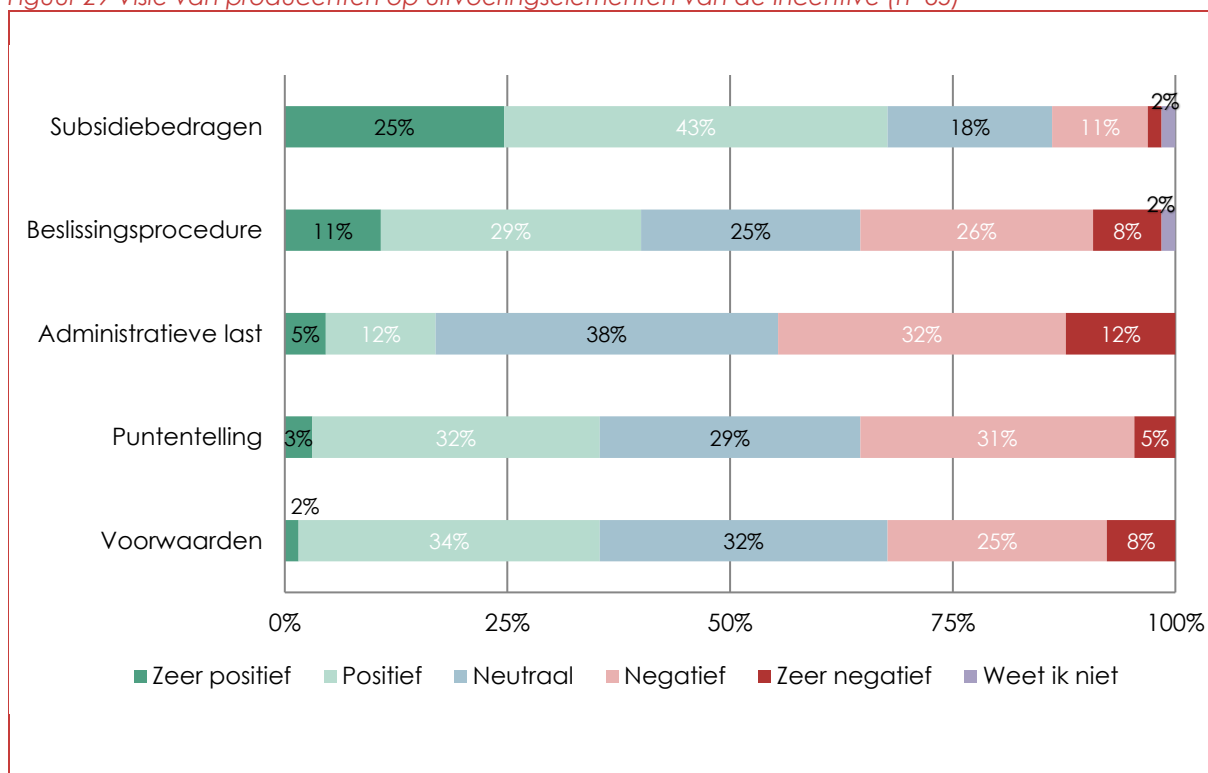
Uit de enquête over de filmfinancieringsregeling blijkt dat de Incentive overwegend wordt gezien als cruciaal voor het realiseren van filmprojecten in Nederland. De Incentive vertegenwoordigt een substantieel deel van de budgetten en het wegvallen ervan zou leiden tot uitstel of afstel van projecten, wat potentieel schadelijk is voor de Nederlandse filmindustrie. Zonder de Incentive zouden veel projecten financieel niet haalbaar zijn, met als mogelijk gevolg dat producties (deels) worden verplaatst naar het buitenland of in omvang worden verminderd. Dit zou een direct negatieve impact hebben op de inzet van Nederlands creatief en technisch talent. Respondenten benadrukken daarnaast dat zonder de Incentive de kwaliteit en omvang van hun producties aanzienlijk lager zouden zijn, wat de concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie zowel nationaal als internationaal zou verzwakken.

De flexibiliteit van postproductieactiviteiten, die niet noodzakelijkerwijs op locatie hoeven te worden uitgevoerd, maakt dit segment van de filmproductie bijzonder gevoelig voor verschillen in internationale Incentives. In Nederland is de postproductie sterk afhankelijk van de ondersteuning door de Incentive. Echter, door de aantrekkelijkere voorwaarden die soms in andere landen worden geboden, bestaat het risico dat deze essentiële fase van de productie naar het buitenland verplaatst wordt. Specifiek is er concurrentie vanuit Vlaanderen, waar de regelingen vaak beter aansluiten bij de wensen van specifieke producties. In interviews horen we vaker terug dat Nederlandse filmmakers ervoor kiezen om de postproductie van hun films naar Vlaanderen of elders te verplaatsen om gebruik te maken van de daar geldende voordeliger regelingen.

5.2 Uitvoering

De administratieve last van de Incentive wordt gemengd ervaren. Hoewel de financiële rapportage aan de achterkant als adequaat wordt beschouwd, wordt de administratieve last aan de voorkant, tijdens de aanvraagfase, als aanzienlijk en soms belastend ervaren. Respondenten hebben opgemerkt dat de complexiteit van de aanvraagprocedure voor sommige het noodzakelijk wordt geacht specialisten in te huren. Een specifiek onderdeel dat als belastend wordt ervaren, is de Verklaring Uitvoerenden en Leveranciers (VULs), die veel werk met zich meebrengt en gedetailleerde aandacht vereist. Niettemin erkennen velen dat het extra administratieve werk wordt gecompenseerd door de financiële bijdrage van de Incentive, die als concurrerend met internationale standaarden wordt beschouwd.

Figuur 29 Visie van producenten op uitvoeringselementen van de Incentive (n=65)



Bron: Resultaten enquêtes uitgevoerd door Technopolis

De figuur hierboven laat zien hoe producenten aankijken tegen verschillende elementen binnen de regeling. Opvallend is dat er veel verdeeldheid is hoe producenten de verschillende onderdelen ervaren. Binnen de open antwoordmogelijkheden binnen de enquête en de interviews werden de volgende punten nader belicht:

- **Subsidiebedragen zijn toereikend:** In zowel de interviews als de enquêtes horen we terug dat producenten over het algemeen content zijn met de hoogte van de bedragen die ze kunnen aanvragen. 68% van de geënquêteerden geeft aan (zeer) positief te zijn over de subsidiebedragen. Dit herkennen we ook uit de interviews, waar we geen negatieve geluiden hebben gehoord hierover.
- **Ervaring met de beslissingsprocedure is wisselend:** Uit enquêtes blijkt dat er wisselende ervaring is met de beslissingsprocedure. 40% is (zeer) positief hierover en 34% is (zeer) negatief over dit proces. Een positief element dat we in de interviews hebben gehoord is de mogelijkheid om een gesprek te hebben ter voorbereiding van de aanvraag. Dit zien producenten als zeer waardevol, mede om inzicht te krijgen in complexe regelgevingen die voortdurend kunnen veranderen. Tijdens deze gesprekken biedt het Filmfonds ondersteuning door de begrotingen door te nemen en te wijzen op specifieke aandachtspunten die van invloed kunnen zijn op de aanvraag. Dit wordt vooral belangrijk geacht om te bepalen of het project in een bepaalde aanvraagronde past. Tegelijkertijd worden ook structurele knelpunten benoemd. Producenten ervaren met name de lange doorlooptijd, de onzekerheid als gevolg van overvraging, en de gebrekkige transparantie rond de puntentoekening als problematisch. De beperkte indienmomenten en het ontbreken van voorspelbaarheid maken het lastig om producties realistisch te plannen.
- **Administratieve last wordt als relatief hoog ervaren, maar begrijpelijk:** Uit de enquêtes blijkt dat slechts 17% (zeer) positief is over de administratielast, 38% neutraal, en 48% (zeer)

negatief hierover is. Dit geeft de indruk dat de administratielast als groot wordt ervaren. In de interviews geven deelnemers ook aan dat de administratielast betrekkelijk groot is, maar geven daarbij aan dat het wel redelijk is wat gevraagd wordt in relatie tot de te ontvangen bedrage.

- **Meningen over de voorwaarden zijn wisselend:** De voorwaarden van de Incentive zijn frequent onderhevig aan wijzigingen. Hiermee laat het Nederlands Filmfonds zien bereid te zijn om mee te denken en mee te bewegen met de vraag vanuit het landschap. Risico hiervan, zo horen we in interviews, is dat hierdoor verwarring en onzekerheid kan ontstaan onder de aanvragers. Door vele veranderingen kunnen zij het overzicht verliezen over bepaalde details van de regeling. Een van de voorwaarden waar discussie over is betreft de voorwaarden voor een tweede financier. Deze voorwaarde is ingevoerd om de afhankelijkheid van streamers te verlagen. We horen echter in meerdere interviews terug dat deze regel juist dezelfde afhankelijkheid versterkt. Verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat het aantal financiers in Nederland beperkt is, waardoor een producent al snel uitkomt bij een streamer. Tegelijkertijd wordt ook erkend dat het volledig afschaffen van deze voorwaarde niet zonder risico is. Zonder de eis van een tweede financier zouden producenten nog vaker direct en exclusief met een streamer in zee kunnen gaan, wat de machtspositie van streamers in het financieringslandschap verder zou versterken.
- **De ervaringen met de puntentelling variëren:** De enquêtes (zie figuur hierboven) laten zien dat er een verdeelde mening is over de puntentelling. Dit hebben we ook terug gehoord in de interviews. Terwijl sommigen de helderheid en de begrijpelijkheid ervan waarderen, vinden anderen het te sturend en een beperking voor creatieve vrijheid. De onduidelijkheid en interpretatieruimte, vooral rond punten voor impact, blijven uitdagingen. Ook vinden sommigen de puntentelling te sturend. Dit wordt zowel in enquêtes als in interviews benoemd. Men vindt dat de puntentelling beperkend kan werken voor de creatieve keuzes binnen producties, wat de artistieke vrijheid potentieel inperkt. Deze ervaren 'sturing' kan als een nadeel worden gezien wanneer creatieve elementen moeten wijken voor puntenmaximalisatie. Bovendien wordt de puntentelling soms als onduidelijk ervaren, met name waar het gaat om criteria zoals impact. Hierbij wordt opgemerkt dat er ruimte voor interpretatie blijft, wat kan leiden tot inconsistenties in hoe punten worden toegekend. Het Filmfonds heeft erkend dat er aanpassingen nodig zijn op dit gebied en heeft actieve inspanningen gedaan om deze aan te pakken en duidelijk te communiceren naar belanghebbenden, inclusief wijzigingen in de puntentelling per 2025. Met de toenemende overvraging krijgt de puntentelling een nog kritischer rol. Het simpelweg behalen van de minimaal vereiste score garandeert niet langer financiering. Dit legt een extra druk op producenten om hogere scores te behalen. Dit heeft geleid tot een kritischer blik op de puntentelling en de algehele effectiviteit van het systeem, ook binnen het Filmfonds.
- **Mogelijkheid van voorschot is waardevol:** Het vermogen om twee keer tussentijds een voorschot te ontvangen wordt als zeer positief ervaren, omdat het producenten meer flexibiliteit biedt en helpt bij het efficiënt beheren van projectfinanciën. Dit systeem stelt producenten in staat om tussentijdse afrekeningen te doen, wat helpt de cashflow beheersbaar te houden gedurende de productieperiode.

5.3 Steuninstrumenten in het buitenland

Binnen deze paragraaf wordt de Incentive vergeleken met verschillende buitenlandse regelingen in omliggende landen. Hierbij is ervoor gekozen om naar een selectie van regelingen te kijken die zowel semiautomatisch als selectief van aard kunnen zijn om te kunnen beoordelen of de Incentive qua voorwaarden concurrerend kan zijn met omliggende landen.

Hieruit wordt duidelijk dat er verschillen bestaan in de hoogte van de steunpercentages en de maximale steunbedragen die in diverse landen kunnen worden aangevraagd. Hieronder volgt een overzicht van de gangbare regelingen in Vlaanderen (Screen Flanders en Tax Shelter), Ierland (Section 481), Luxemburg (ondersteuning via Film Fund Luxembourg) en Duitsland (DFFF). De gegevens zijn indicatief; exact toepasbare bedragen en percentages kunnen per (sub)regeling of projecttype afwijken. Tabel 1 geeft een overzicht van de regelingen.

Tabel 5 Overzicht van regelingen

Regeling	Steun %	Maximale bijdrage	Automatisch fonds	Korte beschrijving voorwaarden en kerncijfers
Netherlands Film Production Incentive	30-35% (cash rebate)	3 miljoen euro per project	Semi-automatisch (puntensysteem)	• Jaarbudget: € 26,8 m • % financiering bij aanvraag: ≥ 50 % • Budgetuitputting mogelijk: Ja – ranking zodra pot leeg is • Extra voorwaarden: ≥ 75 punten economisch/impact • 4 aanvraagrondes/jaar • Min. kostensom: 1 m (film) / 250 k (docu)
België- Tax Shelter	Effectief ca. 40–45% van uitgaven in BE	Maximaal 15 miljoen fiscale waarde per productie – waarvan netto voordeel 39%-42% beslaat.	Ja	• Jaarbudget: n.v.t. (open-end) • % financiering bij aanvraag: n.v.t. (fiscale ruling volstaat) • Budgetuitputting mogelijk: Nee – onbeperkt totaalvolume • Extra voorwaarden: min. 70 % EER-uitgaven; certificaat binnen 4 jr; vaste terugbetaling aan investeerder • Enkel Belgische vennoot • Spending in BE vereist
Vlaanderen – Screen Flanders	Zelf vast te stellen door aanvrager tot max 50%. Gemiddeld 10%-20%	400.000 euro per project	Nee	• Jaarbudget: € 3,5 m • % financiering bij aanvraag: ≥ 50 % • Budgetuitputting mogelijk: Ja – middelen verdeeld tot uitputting • Extra voorwaarden: culturele link met Vlaanderen; combineerbaar met Tax Shelter • Selectief, 2 calls/jaar • Min. 250 k spend in Vlaanderen.
Ierland – Section 481	32% (tax credit)	Circa €40 miljoen	Nee	• Jaarbudget: geen plafond (open-end) • % financiering bij aanvraag: geen vast %, volledig plan vereist

Regeling	Steun %	Maximale bijdrage	Automatisch fonds	Korte beschrijving voorwaarden en kerncijfers
				• Budgetuitputting mogelijk: Nee • Extra voorwaarden: min. € 125 k spend; cultural & skills tests; tot 90 % early-pay.
Luxemburg - Film Fund Luxembourg	20-40% van uitgegeven budget in Luxemburg	Geen formeel maximum	Ja – met culturele & skills-toets	• Jaarbudget: ± € 30 m • % financiering bij aanvraag: ≥ 50 % • Budgetuitputting mogelijk: ja, maar budget doorgaans toereikend • Extra voorwaarden: steun terugvorderbaar uit opbrengsten • 4 rondes/jaar • Selectieve commissie • 100 % besteding in LU
Duitsland - DFFF	20-25% (in 2025 verhoging naar 30%), verhoging mogelijk voor aanvullende modules.	Max 25 miljoen euro per project	Ja (met culturele toets)	• Jaarbudget: € 50 m (2025), stijgt naar € 250 m federaal totaal vanaf 2026 • % financiering bij aanvraag: ≥ 75 % • Budgetuitputting mogelijk: Ja – first-come, first-served tot pot op • Extra voorwaarden: culturele punten • Doorlopend indienen • Min. spend: 1 m (film) / 200 k (docu) • Geen cumulatie DFFF I + II

5.3.1 Garantie op steun

In België biedt de Tax Shelter een vorm van zekerheid voor producenten door zijn semiautomatische karakter, wat inhoudt dat als een project aan de criteria voldoet, het vrijwel zeker is van steun. Deze garantie op steun is bijzonder waardevol omdat het investeerders en producenten een duidelijk en betrouwbaar kader biedt waarbinnen ze kunnen opereren. Deze consistentie en voorspelbaarheid zijn cruciaal voor de planning en financiering van audiovisuele projecten. Ook Ierland betreft een automatisch krediet als aan de voorwaarden is voldaan, zonder de onzekerheid van overvraging.

In Luxemburg wordt de steun selectief toegekend op basis van criteria en een beoordelingsproces. Aanvragen worden vier keer per jaar geëvalueerd door een selectiecomité, dat bestaat uit externe experts en vertegenwoordigers van het Film Fund Luxembourg. Dit comité beoordeelt projecten op artistieke, culturele en economische waarde en op hun bijdrage aan de Luxemburgse audiovisuele sector. Steun is hiermee geen garantie, alhoewel wordt aangegeven dat het zelden tot nooit gebeurt dat er overvraging is. Hiermee is de regeling vergelijkbaar met de Incentive tot de overvraging in 2024. Ook de steun vanuit

het Duitse Filmfonds is niet automatisch. Toekenning is afhankelijk van het voldoen aan de vastgestelde criteria en kent een beperkt budget.

Net zoals in Nederland, is het in andere landen ook mogelijk om meerdere fondsen binnen het land te combineren, 'dubbeldippen' genoemd. In Vlaanderen is het mogelijk om de selectieve Screen Flanders te combineren met de automatische Tax Shelter, wat financieel erg aantrekkelijk is. Hier maken producenten daarom ook gebruik van. In Ierland is het ook mogelijk om de Ierland 32% Tax Credit te combineren met Screen Ireland; echter horen we terug dat in de praktijk Screen Ireland wordt gebruikt door Ierse producenten, waar de Tax Credit meer wordt gebruikt voor internationale coproducties. In Duitsland kunnen producties in sommige gevallen gelijktijdig gebruikmaken van regionale fondsen, DFFF en German Motion Picture Fund (GMPF), zolang aan de respectieve voorwaarden wordt voldaan en de totale subsidieplafonds niet worden overschreden.

Zoals eerder beschreven is er binnen de Incentive vanwege de overvraging geen garantie op steun, ondanks dat producenten voldoen aan de minimale scorevereisten. Dit heeft geleid tot een afname van de zekerheid die het Nederlandse systeem ooit bood. Oorspronkelijk werd de Incentive gezien als vrijwel automatisch, waarbij voldoen aan bepaalde criteria normaal gesproken resulteerde in financiering. Nu kan deze overvraging de effectiviteit en de aantrekkelijkheid van de Nederlandse filmfinancieringsinstrumenten ondermijnen, omdat de onzekerheid over de beschikbaarheid van fondsen potentiële projecten kan afschrikken of vertragen.

5.3.2 Drempel van financiering

De minimumvereiste financiering naast de bijdrage van het instrument zegt veel over hoe het instrument gebruikt kan worden en beïnvloed hoe producenten naar het instrument kijken. Voor Screen Flanders en Film Fund Luxembourg moet beiden minimaal 50% externe financiering georganiseerd zijn. Dit betekent dat 50% door het instrument gefinancierd kan worden en dus een belangrijk onderdeel van de totale financiering kan zijn. Hiermee zal het sneller de functie van 'basisfinanciering' zijn. Het Duitse DFFF daarentegen vraagt producenten om minimaal 75% financiering te hebben om aanspraak te maken op gelden vanuit het instrument. DFFF zal dus relatief een lagere financiële bijdrage leveren aan de producties met een maximum van 25%. Hiermee zal het dus eerder gebruikt en gezien worden als 'gap financiering'.

5.3.3 Aanvraagproces

De frequentie van indiendata voor steuninstrumenten in de audiovisuele sector verschilt aanzienlijk tussen Nederland, Vlaanderen, Ierland en Luxemburg, wat invloed heeft op de flexibiliteit en toegankelijkheid voor producenten. Vlaanderen biedt met Screen Flanders twee indiendata, wat door producenten als onvoldoende wordt ervaren, vooral omdat de timing vaak niet synchroniseert met de productiefasen van films. Dit kan leiden tot knelpunten waarbij potentiële projecten moeten wachten of hun schema's moeten aanpassen. Daarentegen, de Tax Shelter in Vlaanderen, de Ierse Section 481 en de steun vanuit het Duitse Filmfonds bieden het hele jaar door mogelijkheden om aan te melden, wat maximale flexibiliteit biedt en producenten in staat stelt om op elk gewenst moment financiering te zoeken.

5.3.4 Voorwaarden/puntentelling

De Incentive van het Nederlandse Filmfonds onderscheidt zich van de steunmechanismen in Vlaanderen, Ierland en Luxemburg vooral door de relatief beperkte culturele criteria die het hanteert voor de scoringscriteria.

In Vlaanderen (via Screen Flanders, niet via de Tax-Shelter), Ierland en Duitsland maken uitgebreide culturele tests integraal deel uit van de beoordelingscriteria, waarbij projecten moeten voldoen aan specifieke culturele voorwaarden die gericht zijn op het stimuleren van lokale culturele waarden en het gebruik van binnenlandse crew en locaties. Ierland bijvoorbeeld vereist dat projecten voldoen aan drie van de acht culturele criteria die gericht zijn op de Ierse kunst, geschiedenis of literaire werken. In Duitsland wordt getoetst in hoeverre producties bijdragen aan de Duitse of Europese cultuur, bijvoorbeeld via taal, culturele thema's, locaties of betrokkenheid van Duitse of Europese makers. Voor speelfilms moeten minstens vier culturele criteria worden vervuld om in aanmerking te komen voor steun. Ook dient een (co-)producent een verklaring in te dienen over duurzame productiepraktijken. Zo niet, dan volgt er een aftrek van 10 punten op de culturele toets. Luxemburg benadert culturele scoring door grondige beoordeling van scripts en diepgaande gesprekken met regisseurs en producenten, waarbij de nadruk ligt op de kwaliteit van het script, de betrokkenheid van het personeel en de partnerschappen met productiehuisen binnen en buiten de EU. De Nederlandse Incentive, daarentegen, legt de nadruk minder op uitgebreide culturele beoordelingen en meer op economische stimulansen binnen een meer gestroomlijnd kader.

Een ander punt dat wordt genoemd is dat andere fondsen, zoals Screen Flanders, relatief veel kwalitatieve beoordelingscriteria hebben. Voordeel van overwegend kwantitatieve criteria, in het geval van de Incentive, is dat er minder ruimte voor interpretatie mogelijk is. Ook is het voor aanvragers bij de indiening duidelijker wanneer ze voldoen aan de criteria. Dit neemt voor een groot deel het risico weg dat er niet aan de criteria wordt voldaan en maakt het proces voor aanvragen (en beoordelen) efficiënter.

5.4 Bredere impact op films

Er bestaat bezorgdheid vanuit het filmlandschap (zowel pre-productie als productie) over de homogenisering van films in Nederland. Toelichting hierop betreft dat er zorgen zijn dat films een bepaalde 'formule' volgen om meer zekerheid te geven voor succes van de film en hierbij horende hogere omzetten. Uit sommige interviews komt naar voren dat er een sterke focus ligt op het produceren van commercieel aantrekkelijke films, wat ten koste gaat van de diversiteit binnen het filmaanbod. Dit zou versterkt worden door de Incentive die meer gericht is op economische waarde dan op culturele impact. Er zou te weinig aandacht zijn voor kleinere, artistieke films.

Anderen merken juist op dat er momenteel te veel films worden geproduceerd in Nederland met een te laag bereik onder het publiek. De overproductie met een te laag bereik wordt deels toegeschreven aan het feit dat de Incentive een groot aantal producties financiert zonder dat er voldoende publiek voor is. Er zou te veel geld worden geïnvesteerd in films die uiteindelijk weinig toeschouwers trekken. Dit fenomeen kan volgens de respondenten leiden tot een inefficiënte allocatie van middelen en kan het potentieel van succesvolle publieksfilms ondermijnen, doordat de budgetten voor deze films noodgedwongen lager liggen en er meer concurrerend aanbod is. Alhoewel een deel van de films commercieel minder aantrekkelijk zijn, kunnen ze wel bijdragen aan de doelen van de Incentive. Zo bieden 'arthouse' films kansen voor nieuwe makers, waar de Incentive naar streeft. Ook kan een doel van dergelijke films juist zijn om goed te presteren op filmfestivals, wat bijdraagt aan de internationale positionering van Nederland als filmland. Wel blijft het van belang om in de gaten te houden dat er een goede balans is tussen artistieke en publieksfilms en zo bij te dragen aan een gezonder en meer toegankelijk filmaanbod.

De verschuiving in de ondersteuning van films naar series wordt steeds duidelijker, vooral door de opkomst van streamingdiensten en veranderende kijkvoorkeuren van het publiek. Deze

trend reflecteert de bredere industrieontwikkelingen waarbij series populairder worden en filmmakers en producenten zich mogelijk meer richten op formats die beter aansluiten bij de hedendaagse mediagebruikspatronen. Het is belangrijk dat het Filmfonds deze verschuiving erkent en zijn regelingen mogelijk aanpast om een evenwichtige ondersteuning van zowel films als series te waarborgen, wat de diversiteit en rijkdom van de Nederlandse film- en televisiecultuur kan bevorderen.

5.4.1 Prijzen en vertoningen

Een belangrijk aspect om de impact van Incentive te duiden, de internationale verkopen, het aantal internationale vertoningen (bereik) dat gesteunde producties genereren en de internationale prijzen die zij winnen. Deze indicatoren zeggen immers iets over bereik en (inter)nationale waardering. In de praktijk stuiten we echter op structurele beperkingen.

Voor de looptijd van de regeling bestaat geen consistente databron waarin zowel internationale verkopen, bioscoopvoorstellingen, festivalselecties, festivalprijzen als VOD-bereikcijfers systematisch worden vastgelegd. Vooral sinds het kijkgedrag is verschoven van bioscoop naar video-on-demand, is de meetbaarheid afgenomen: er is geen transparantie rondom de bereikcijfers van streamingdiensten. Daardoor valt moeilijk te reconstrueren hoeveel (en welk) publiek een Incentive-productie daadwerkelijk heeft bereikt. Daarbij komt dat het bereik van een productie die in de begintijd van de regeling is gesteund lastig vergeleken kan worden met een productie die in meer recente jaren is gesteund.

Tegen deze achtergrond blijven prijzen voorlopig de enige robuuste vergelijkbare indicator. Van de 824 gesteunde projecten (films, animaties en documentaires) ontvingen er 90 één of meerdere internationale prijzen (ongeveer 10 % van het totaal). Hoewel dit prijzenaandeel niet de totale publieksimpact weerspiegelt, geeft het wel een indicatie van de artistieke en professionele erkenning waarvoor de Incentive een katalysator is geweest.

Zonder beter zicht op vertonings- en kijkcijfers is het moeilijk om de maatschappelijke en economische opbrengst van de Incentive volledig te kwantificeren. Een structurele oplossing vergt afspraken met distributeurs, festivalorganisaties en met name streaming-platforms over (vertrouwelijke) datapooling op titel- of genre-niveau. Pas dan kunnen vertoningen, kijkbereik en prijzenerkenning in samenhang worden geanalyseerd en kan de impact van de Incentive in toekomstige evaluaties scherper worden onderbouwd.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk omschrijven we de conclusies door de evaluatievragen te beantwoorden. Deze beantwoording is gegeven het aantal vragen beknopt, waar relevant wordt verwezen naar de sectie in het rapport waar de bevindingen met betrekking tot de evaluatievraag staan beschreven. Deze inhoudelijke secties bieden daarbij meer context dan deze beknopte conclusies.

De Netherlands Film Production Incentive heeft in de afgelopen tien jaar bewezen van waarde te zijn voor het Nederlandse film- en AV-productieklimaat. Zij heeft niet alleen bijgedragen aan een vergroting van de productiecapaciteit en het budgettaire niveau, maar ook aan een groeiende mate van internationalisering en professionalisering in de sector. Producenten en andere stakeholders beschouwen de regeling als een belangrijk instrument om hun financiering rond te krijgen en de kwaliteit van producties te verhogen. Hiermee levert de Incentive een directe impuls aan werkgelegenheid en (post)productieactiviteiten in Nederland.

Tegelijkertijd staat de doeltreffendheid van de regeling onder druk. Er is sinds 2024 een nieuwe werkelijkheid ontstaan waarin overvraging een rol speelt binnen de regeling. Hoewel de Incentive sinds de lancering via een puntensysteem 'semiautomatisch' is toegekend, hadden producenten in de beginjaren doorgaans voldoende zekerheid zolang ze aan de minimale criteria voldeden, mede doordat overvraging niet voorkwam. In de huidige situatie is het aantal aanvragen echter sterk toegenomen, waardoor het beschikbare budget sneller uitgeput raakt en niet alle projecten kunnen worden gehonoreerd, ook als ze de puntendrempel halen. In die context gingen de al sinds 2014 bestaande Impactpunten voor het eerst werkelijk wegens in de rangschikking: niet omdat het beleidsdoel wijzigde, maar omdat het plafond in diverse rondes werd bereikt. Daardoor beleven producenten de Incentive niet langer als vrijwel automatisch maar als "semi-selectief". Deze perceptieverschuiving valt samen met een tweede trend: de rebate verschuift in veel begrotingen van gap-financing (laatste financierings-schakel) naar basisfinanciering. Projecten blijken vaak niet meer levensvatbaar wanneer de Incentive-toekenning wegvalt.

Het uitblijven van een automatische garantie leidt tot onzekerheid bij producenten, mogelijk uitstel van projecten en —in geval van een late afwijzing— aanzienlijke extra kosten of zelfs annuleringen. Zo is de Incentive, van oudsher bedoeld als economisch instrument om binnenlandse bestedingen te stimuleren, steeds meer afhankelijk geworden van een rangschikking, die door de sector in sommige gevallen als sturend worden ervaren. Dit kan, zo blijkt uit de interviews, door sommige stakeholders worden ervaren als een koersverandering in een context waar overvraging structureel lijkt toe te nemen, zeker gezien de groei van de sector en de gelijkblijvende budgetten binnen de regeling. Daarbij moet worden opgemerkt dat er in recente jaren sprake is geweest van een sterk groeiende sector, met daartegenover een gelijkblijvende budgetomvang voor de incentive, die ook geen indexatie voor inflatie heeft gekend. Dit verhoogt de druk op de regeling.

De spanning tussen het volledig economisch karakter en de ervaren sturing op het gebied van onderdelen zoals impact van de Incentive is daarmee het kernpunt in deze evaluatie. Duidelijk is dat de sector behoefte heeft aan consistentie, voldoende budget en heldere voorwaarden om de positieve effecten op productievolume, internationalisering en kwaliteit optimaal te benutten. Juist omdat de Incentive zo centraal staat in vrijwel ieder financieringsplan, hebben wijzigingen en overvraging direct impact op de hele keten. De aanbevelingen in Hoofdstuk 7 richten zich daarom primair op dit aspect. Daarnaast worden er verschillende aanbevelingen

die meer specifiek betrekking hebben op de uitvoering van het instrument (puntentelling, administratie, voorwaarden, etc.) geformuleerd.

6.1 Aantrekkingskracht van Nederland voor majoritaire en buitenlandse producties

Uit de evaluatie blijkt dat de Netherlands Film Production Incentive een belangrijke stimulans is geweest om (internationale) producties naar Nederland te trekken. Allereerst is het aantal aanvragen vanuit Nederlandse ('majoritaire') producenten fors gegroeid, wat wijst op een toegenomen vertrouwen in en gebruik van de regeling. Buitenlandse producenten geven in interviews aan dat de rebate van 30–35% hen vaak over de streep trekt om in Nederland te draaien of postproductie te doen, zeker voor producties in het middensegment ($\pm$ 1–15 miljoen euro). Daarnaast blijkt uit de enquête dat 57% van de respondenten meent dat de Incentive direct bijdraagt aan internationale samenwerking.

Echter, de overvraging van het beschikbare budget in 2024 heeft geleid tot minder zekerheid over de toekenning. Hierdoor kan de aantrekkelijkheid voor buitenlandse partners afnemen, met name voor grotere projecten die elders, zoals in België of Ierland onbeperkte (fiscale) voordelen krijgen. Ook worden internationale coproductanten kritischer op het risico van een late afwijzing. Niettemin concluderen we dat de Incentive de aantrekkingskracht van Nederland de afgelopen tien jaar vergroot heeft, vooral doordat hij tot voor kort relatief voorspelbaar was en een solide percentage van de bestedingen vergoedde. De onzekerheid door overvraging vormt echter een risico voor het behoud van dit concurrentievoordeel.

6.1.1 Werking van de regeling en de interventielogica

De regeling volgt een cash rebate model op basis van kwalificerende bestedingen in Nederland, waarbij vier aanvraagrondes per jaar plaatsvinden. De interventielogica is gericht op het versterken van een gezond productieklimaat en het bevorderen van binnenlandse uitgaven, talentontwikkeling en internationale coproducties.

Het zwaartepunt lag oorspronkelijk op het economisch principe: het binnenhalen van producties en vergroten van uitgaven in Nederland. Met name door de overvraging is de puntentelling een belangrijk instrument geworden om projecten te rangschikken. Daardoor ervaren sommige producenten dit als een verschuiving richting (semi-)selectiviteit, ook al blijft het stimuleren van bestedingen in Nederland de kern van de regeling. De grondgedachte van een 'cash rebate' (gekoppeld aan in Nederland gemaakte kosten) is dus gehandhaafd, maar door de toenemende druk op het beschikbare budget weegt de scoring op de verschillende criteria sterker mee als er meer aanvragen zijn dan middelen.

6.1.2 Aantal aanvragen en totaal aangevraagd bedrag

Het aantal aanvragen is sinds 2014 toegenomen, met uitzondering van een dip in de coronajaren. Hierbij is de hoogte van het totaal aangevraagde bedrag eveneens toegenomen. Deze stijging weerspiegelt zowel de groei van de sector, het gebruik van de regeling en aanpassingen in de voorwaarden zoals het budgetplafond en/of minimale productiekosten.

6.1.3 Coproducties en aandeel buitenlands geld

Nederland coproduceert het vaakst met Vlaanderen, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg. Mede dankzij de Incentive is Nederland in staat om voor internationale producties als (co)producent te fungeren. Het aandeel buitenlandse middelen in deze coproducties varieert per project, maar kan oplopen tot meer dan 50% of meer bij grotere fictie- of animatieprojecten. De Incentive geeft buitenlandse partijen vaak net voldoende financiële prikkel om naar Nederland te komen.

6.1.4 *Aandeel van de regeling in de financieringsmix*

Waar de Incentive aanvankelijk vooral diende als aanvullend instrument (laatste financieringsbron), beschouwen veel producenten hem nu als een “basisfinanciering.” Zo benadrukken de interviews dat men in een vroeg stadium rekent op de Incentive, omdat andere bronnen (distributeurs, omroepen) vaak afhankelijk zijn van de zekerheid van een rebate. Gemiddeld is de Incentive goed voor $\pm 20\text{--}35\%$ van de totale projectbegroting. Veelal wordt naast de Incentive gebruikgemaakt van financiering door overige Nederlandse fondsen zoals de selectieve regelingen van het Nederlands Filmfonds, het Tuschinski fonds en het CoBO-fonds, maar vaak ook van buitenlandse regelingen zoals het VAF en tax-shelter uit België.

6.1.5 *Trends in de filmsector als gevolg van de regeling*

De regeling draagt bij aan professionalisering, kwaliteitsverhoging (meer postproductie, hogere budgetten) en internationale samenwerkingen. Tegelijk ziet men een verschuiving naar grotere (high-end) series en wordt er door producenten een terugval waargenomen bij kleinere films (budgetten < 1 miljoen), mede door wijzigingen in budgetondergrenzen. Door overvraging is de voorspelbaarheid lager, wat tot uitstel en soms annuleringen van projecten leidt. Desondanks blijft de Incentive een kerninstrument voor het aantrekken van coproducties en het versterken van de sector.

6.1.6 *Wat is de additionaliteit van het instrument, specifiek in termen van de invloed op investeringsbeslissingen en de realisatie van projecten, zowel gesteunde als niet gesteunde initiatieven?*

De Incentive blijkt in hoge mate additionaliteit te bieden. Uit de enquête blijkt dat een meerderheid (85%) de regeling als cruciaal ziet voor het rondkrijgen van de financiering, en ruim een derde stelt dat hun productie anders zou zijn geannuleerd of verplaatst naar het buitenland. Ook internationale coproductanten geven aan dat de Incentive voor hen het verschil maakt om (delen van) postproductie in Nederland te doen, in plaats van bijvoorbeeld België of Duitsland. Daarmee vergroot de regeling aantoonbaar de investeringsbeslissingen ten gunste van Nederland.

Wel blijkt dat de Incentive in toenemende mate niet als ‘gap financing’, maar als basisfinanciering geldt. Daardoor ontstaat een situatie waarin producenten geen alternatief hebben: als de Incentive wegvalt, stort het plan in. Dit wijst op hoge additionaliteit, maar ook op grote afhankelijkheid. Projecten die geen steun krijgen, worden dikwijls uitgesteld of afgeblazen, wat een reëel verlies van productieactiviteit betekent. Tegelijk zorgt de overvraging ervoor dat deze additionaliteit niet voor alle potentieel gesteunde projecten wordt benut, omdat de middelen ontoereikend zijn voor alle positief beoordeelde aanvragen.

6.1.7 *Impact op begunstigden en bredere sector*

Voor gesteunde projecten betekent de Incentive doorgaans dat er meer budget beschikbaar komt, wat leidt tot een hogere productiewaarde en soms ook eerder toegang tot internationale coproductiepartners. Dit versterkt op projectniveau niet alleen de technische en artistieke kwaliteit—denk aan meer draaidagen, intensievere postproductie of gespecialiseerde crew—maar biedt ook nieuwe kansen voor talentontwikkeling. Zo kunnen nieuwe makers en crewleden ervaring opdoen met grotere en complexere producties.

Op sectorniveau geeft de Incentive hiermee een impuls aan professionalisering en werkgelegenheid: de vraag naar gespecialiseerde diensten (camera, geluid, postproductie/VFX) is gegroeid, en door de internationale samenwerking vindt er kennisuitwisseling plaats die de sector op een hoger niveau tilt. Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat de financiële continuïteit van veel producties sterk leunt op de Incentive: als een project

geen steun krijgt of er sprake is van overvraging, valt een belangrijk deel van de financiering weg. Met name omdat de Incentive tegenwoordig vaak al in een vroege projectfase als 'basisfinanciering' wordt beschouwd in plaats van als aanvulling, is de kans groot dat projecten geen doorgang vinden wanneer de aanvraag wordt afgewezen.

Deze sterke afhankelijkheid kan de diversiteit binnen het filmlandschap onder druk zetten: in de praktijk hebben projecten die niet hoog genoeg scoren op de puntentelling of onvoldoende aansluiten bij andere (inter)nationale financieringsbronnen een groter risico om af te vallen. Ook bij postproductie en VFX—die relatief makkelijk naar het buitenland kunnen worden verplaatst—speelt de Incentive een belangrijke rol: als de Nederlandse regeling niet toereikend is, kiezen (co)producenten regelmatig voor Belgische of Luxemburgse alternatieven.

Per saldo blijkt dat de Incentive een belangrijke motor is voor de Nederlandse film- en AV-industrie, met duidelijke voordelen voor kwaliteit, werkgelegenheid en internationalisering. De financiële afhankelijkheid die hieruit voortvloeit, benadrukt echter de noodzaak van een stabiel, toekomstbestendig instrument, waarin zowel de economische als de culturele dimensie van filmproducties voldoende tot hun recht komen.

6.2 Stimulering van de productieactiviteit van creatieve en technische filmprofessionals en filmbedrijven in Nederland

Uit de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens blijkt dat de productieactiviteit in Nederland is toegenomen, mede dankzij de Incentive. Dat vertaalt zich in een groei van crewbanen en facilitaire diensten. De interviews benadrukken dat postproductie, camera, geluid en licht veel baat hebben bij de extra bestedingen. Echter, er is ook concurrentie uit omringende landen: als de Incentive in Nederland niet toereikend blijkt, zoekt men alternatieven in bijvoorbeeld België.

6.2.1 Totale productievolume in Nederland

Het totale productievolume in speelfilms, animatie, documentaires en high-end drama is de afgelopen jaren gestegen. De coronapandemie heeft een tijdelijke dip veroorzaakt, maar dankzij extra (nood)steun en een post-corona-inhaalslag is het volume alsnog op een hoger niveau beland dan voorheen.

6.2.2 Schakels in het productieproces die profiteren

Voor de schakels die direct te maken hebben met in Nederland kwalificerende uitgaven – zoals crew, facilitaire diensten, postproductie – profiteren. De interviews laten zien dat schaarse vakmensen (bijv. VFX, special effects, geluidsnabewerking) hun werkvolume zagen toenemen door de groei van producties. Tegelijk kan het voordeel wegvallen als producenten elders gunstigere regelingen vinden; in die gevallen blijven alleen de onvermijdbare "locatie-gebonden" uitgaven hier, en vindt de postproductie elders plaats.

6.3 Ontplooiing van filmtalent in Nederland, stimulering van diversiteit en verspreiding van filmproducties

De Incentive heeft bijgedragen aan een hogere productiewaarde en, in zekere mate, aan een breder palet van genres en productievormen (zoals high-end series en animatie). Uit de interviews blijkt echter dat men de Incentive niet per se als een "talentontwikkelingsinstrument" ervaart; daar zijn meer selectieve fondsen of omroepen voor nodig. Wel is het zo dat grotere coproducties, die door de Incentive mogelijk worden, nieuw talent de kans geven om mee te draaien in professioneel opgezette producties.

6.3.1 *Debutant makers*

Op basis van de data over regisseurs en de enquête- en interviewresultaten lijkt het aandeel debuterende makers (regisseurs en scenaristen) bij films en series die via de Incentive worden ondersteund tamelijk stabiel, doorgaans tussen de 10% en 20% per aanvraagjaar. Hoewel dit laat zien dat de Incentive zeker niet uitsluitend wordt gebruikt door gevestigde namen, blijkt de regeling niet specifiek ingericht om debutanten extra te faciliteren of te prioriteren. Deelnemende startende makers geven in de interviews aan dat de drempel voor het aanvragen van de Incentive vrij hoog is, met name omdat er al substantiële financiële toezeggingen van derden vereist zijn en de productiebudgetten minimaal aan bepaalde ondergrenzen moeten voldoen.

Toch heeft de Incentive indirect wel een positieve invloed op de mogelijkheden voor debutanten. Grotere (internationale) coproducties, die via de Incentive extra begrotingsruimte krijgen, kunnen meer ruimte bieden om beginnende regisseurs of scenaristen aan boord te nemen. Daarnaast kan de hogere productiewaarde die de Incentive mogelijk maakt, voor debutanten bijdragen aan een professionelere werkomgeving en extra leerkansen op de set. In die zin is de Incentive niet zozeer een direct talentontwikkelingsinstrument, maar kan hij wel bijdragen aan de aantrekkelijkheid en financiële haalbaarheid van projecten waar debutanten bij betrokken zijn.

6.3.2 *Genrediversiteit*

Het merendeel van de Incentive-middelen gaat nog altijd naar mainstreamproducties en speelfilms, terwijl high-end series sinds de pilot in 2017 een groeiend aandeel laten zien. Documentaire en animatie blijven in absolute zin kleiner maar nemen wel toe. Makers en producenten ervaren de Incentive als een belangrijke motor die duurdere of internationaal georiënteerde producties in uiteenlopende genres mogelijk maakt.

Tegelijk signaleren sommigen dat films en artistiek-experimentele producties onder druk staan doordat minimum budgetgrenzen en andere voorwaarden hen uitsluiten of weinig ruimte laten. Niettemin heeft de Incentive over de jaren bijgedragen aan enige verbreding van het aanbod. Bij eventuele aanpassingen is het volgens de sector van belang om zowel grootschalige als meer kleinschalige artistieke producties te blijven faciliteren, om zo de diversiteit te waarborgen.

6.3.3 *Gender*

Wat betreft diversiteit tonen de cijfers een lichte stijging in het aandeel vrouwelijke makers (regisseurs/producenten) en een toename van projecten met diverse cast/crew, mede door de (semi-)selectieve criteria rond diversiteit in de puntentelling. Tegelijk zijn absolute gender- en etniciteitsverschillen niet weggewerkt; de sector benoemt dat dit een geleidelijk proces is waarin de Incentive wel stuurt, maar niet allesbepalend is.

6.3.4 *Zichtbaarheid in binnen- en buitenland*

Ten aanzien van verspreiding en zichtbaarheid geven makers gemengde signalen: een hoger budget is niet automatisch een garantie op brede (internationale) release. Toch helpt de Incentive producties om bijvoorbeeld beter af te werken, wat kan leiden tot festivalwaardigheid. In documentaires en animatie is de internationale exposure inderdaad toegenomen; speelfilms blijven achter. Per saldo blijkt de Incentive de diversiteit en ontplooiing van makers zeker niet te belemmeren, maar ook niet als primair op diversiteit gericht middel te worden gezien. Hij ondersteunt vooral een economisch fundament, waarbinnen individuele projecten ruimte krijgen om inclusiever, internationaler of artistieker te opereren.

6.3.5 *Veranderde internationale financieringslandschap*

Ten slotte is het internationale financieringslandschap de laatste tien jaar sterk veranderd door de opkomst van streamingdiensten en door de groei van fiscale regelingen elders. De Nederlandse Incentive kan daarin mee, maar heeft een vaste cap en kent meer recent overvraging. Dit maakt dat de concurrentiepositie van Nederland wel is verbeterd ten opzichte van 2014, maar onder druk staat door recente budgetbeperkingen en andere landen die openeinderegelingen hanteren.

7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste aanbevelingen die voortkomen uit de onderliggende analyses binnen deze evaluatie. Ze zijn opgebouwd rondom de vraag hoe de Netherlands Film Production Incentive kan worden verbeterd, rekening houdend met de veranderende context en de behoeften van de sector.

Uit de evaluatie blijkt dat de Incentive zich momenteel in een spagaat bevindt tussen het oorspronkelijke economische karakter van de Incentive –een objectieve stimulans voor binnenlandse bestedingen– en een regeling die bij schaarste moet aangrijpen op sturende indicatoren om aanvragen te rangschikken. Deze spagaat kan op grofweg twee manieren worden ingevuld: óf men bestendigt de Incentive als primair economisch instrument; óf men accepteert de door de sector ervaren ‘selectieve sturing’ binnen het instrument en formaliseert deze. Echter, binnen het instrumentarium van het Filmfonds fungeren al meerdere selectieve regelingen die artistieke waarde, culturele diversiteit en talentontwikkeling expliciet beoordelen. De Incentive is juist een van de weinige niet-selectieve mogelijkheden die producenten hebben. Daarnaast laat de Incentive Nederland meeconcurreren met buurlanden waar krachtige economische faciliteiten (zoals de Belgische Tax Shelter) bestaan.

Zonder een gelijkwaardig economisch instrument verliest Nederland naar verwachting concurrentiekracht ten opzichte van deze landen. Wij adviseren daarom, in het verlengde van de oorspronkelijke interventielogica, om de economische koers van de Production Incentive te bevestigen. Alle onderstaande aanbevelingen zijn, vanuit die positionering, in twee delen opgesteld:

1. **Heldere koersbepaling:** waarin de positie van de Netherlands Film Production Incentive wordt uitgelijnd ten opzichte van het overige (selectieve) instrumentarium van het Fonds.
2. **Optimalisering van uitvoering, voorwaarden en puntentelling:** waarin concrete proces- en regeltechnische maatregelen worden voorgesteld om de voorspelbaarheid, de doelmatigheid te vergroten.

7.1 Heldere koersbepaling

7.1.1 *Herbevestig de Incentive als primair economisch instrument*

De Incentive werd in mei 2014 ingevoerd als cash-rebate om buitenlandse productiebestedingen naar Nederland te halen en zo de kloof met buurlanden met aantrekkelijke fiscale prikkels te dichten. In de jaren erna groeide de sector fors: producties werden groter, er kwamen high-end-series bij en de internationale concurrentie om financiering nam toe. Tegelijk bleef het jaarbudget relatief constant, waardoor het budgetplafond in een paar aanvraagrondes volledig werd geclaimd. Hierdoor heeft het fonds projecten moeten rangschikken op basis van de bestaande scoringsindicatoren. Het resultaat is een gevoel dat de regeling ongemerkt opschuift naar een (semi)selectief fonds. De huidige perceptie strookt daardoor niet langer met de oorspronkelijke functie van de regeling, en dat vraagt om gerichte aandacht.

Wij adviseren daarom om de NFPI in elk beleidsdocument, reglement en publieksuiting expliciet te herdefiniëren als een strikt economische cash-rebate. Die herpositionering maakt het onderscheid duidelijk tussen de NFPI, die puur op uitgaven en economische impact is gericht, en de andere fondsen van het Filmfonds die wél inhoud, diversiteit en culturele waarde beoordelen. Met zo'n scherpe afbakening herwinnen producenten het vertrouwen dat ieder project dat aan objectieve bestedingscriteria voldoet in principe in aanmerking komt voor

steun, ongeacht genre, thematiek of artistieke signatuur. Kort gezegd: de framing van de regeling moet weer kloppen met haar feitelijke werking.

7.1.2 *Introduceer beknopte randvoorwaarden vóór de economische rangorde*

Een puur economische profilering ontslaat het Fonds niet van de plicht om publieke waarden te borgen. Door vóór de economische weging een kleine set “knock-out-criteria” in te voeren – denk aan een fair-pay-verklaring, minimale voorwaarden met betrekking tot diversiteit in sleutelfuncties, en basisgaranties op exploitatie – worden maatschappelijke randvoorwaarden veiliggesteld zonder een nieuw selectiekader te creëren. Projecten die deze lat niet halen vallen in een vroeg stadium af; de resterende aanvragen worden enkel gerangschikt op meetbare economische indicatoren (Bijvoorbeeld NL-spend-ratio, omvang FTE-inzet, aandeel buitenlands en privaat geld, etc.). Zo ontstaat een twee-staps-model waarin het Fonds ruimte houdt om fair-practice en inclusiviteit af te dwingen, terwijl de uiteindelijke toewijzing (en dus de voorspelbaarheid) volledig op kwantitatieve, controleerbare data rust.

Hierbij dient rekening gehouden te worden dat elk van deze knock-out criteria ook daadwerkelijk te handhaven is. Immers, hoe meer en hoe strenger de voorwaarden worden gesteld, hoe hoger de uitvoeringskosten van de regeling zijn omdat controles plaats dienen te vinden. Dit vraagt om helder gedefinieerde eisen, een realistische bewijslast én voldoende capaciteit binnen het Fonds om steekproefsgewijs te controleren. Elke extra voorwaarde betekent immers meer toezicht en dus hogere uitvoeringskosten voor zowel het Fonds als voor producenten.

7.1.3 *Veranker de incentive als gap-financiering*

In de praktijk fungeert de Incentive steeds vaker als basisfinanciering, terwijl het instrument bedoeld is als sluitstuk binnen de begroting. Door de drempel voor onvoorwaardelijke cofinanciering op te hogen van 50 % naar 60–70 % wordt een aanzet gedaan om het karakter van gap-financing te herstellen. Projecten moeten aantoonbaar bijna rond zijn voordat zij een beroep op de rebate kunnen doen; de NFPI blijft de laatste zet in de financieringspuzzel, geen anker waar het hele plan op leunt. Dit voorkomt dure vertragingen wanneer de rangorde tegenvalt, dwingt producenten hun markt-commitment eerder veilig te stellen en vermindert de kans op mislukte producties bij afwijzing. Een hoger eigen risicodragend percentage sluit bovendien aan bij internationale praktijk: In onder andere Duitsland ligt de financieringseis op 75%.

Een hoger percentage kent echter ook een grens. Wordt de lat te hoog gelegd, dan profiteren vooral projecten die hun financiering ook zonder steun zouden hebben afgerond; meer vernieuwende of financieel risicovollere producties kunnen dan buiten bereik raken. Om dat risico te vermijden is een zorgvuldige afweging vereist, mogelijk op basis van aanvullend onderzoek en/of consultaties met producenten en financiers.

7.2 *Uitvoering, voorwaarden en puntentelling*

De afgelopen jaren zijn er regelmatig wijzigingen doorgevoerd in minimum budgetgrenzen, verplichte financiering door derden, bioscoopverplichtingen en diversiteitseisen. Dat zorgt bij producenten voor onduidelijkheid en onzekerheid, en kan tot onnodige afwijzingen leiden. Consistente voorwaarden over een langere periode bevorderen daarentegen de voorspelbaarheid en het vertrouwen in de regeling. Op basis van de huidige situatie worden hiervoor verschillende aanbevelingen gedaan:

- **Quickscan- vroegtijdige filter op kansrijke plannen:** Een belangrijke frustratie in de sector is de late afwijzing van projecten die soms lange tijd in de wacht staan. Door een verplichte

QuickScan in te voeren, krijgen aanvragers binnen korte tijd duidelijkheid over de knock-out-criteria en hun voorlopige economische score. Voldoen ze niet, dan kunnen ze het plan herzien of de aanvraag uitstellen tot een volgende ronde; voldoen ze wel, dan volgt het volledige dossier. Deze vroege triage bespaart producenten en Fondsmedewerkers kostbare tijd, houdt de aanvraagstroom beheersbaar en voorkomt dat zwakke of onvolwassen plannen alsnog ruimte innemen in de rangorde. Mogelijk kan er, doordat zwakkere dossiers sneller er uitgefilterd worden, de doorlooptijd van de beoordeling van volledige dossiers worden verkort.

- **Overweeg uitsluitend economisch kwantificeerbare indicatoren:** Samenhangend op aanbeveling 7.1.2 zouden huidige scoringscriteria, zoals de diversiteitscriteria, verplaatst kunnen worden naar de voorwaarden. Op deze manier behoud je de mogelijkheid op deze punten bij te kunnen dragen aan het beleid van de Incentive en kunnen aanvragers met de uitsluitend economische (en puur kwantificeerbare) indicatoren makkelijker een inschatting maken welke inzet gedaan moet worden voor een hoge score en hiermee dus de voorspelbaarheid te vergroten.
- **Extra focus op postproductie en VFX:** Maak bijvoorbeeld extra verhogingsaanvragen mogelijk focus op postproductie en VFX. Overweeg ook om in het puntensysteem extra gewicht aan uitgaven voor postproductie- en VFX-activiteiten die volledig in Nederland plaatsvinden. Een hogere score op dit criterium moedigt producenten aan het complete post- of VFX-traject bij Nederlandse bedrijven onder te brengen, beperkt uitwaaiing naar het buitenland en ondersteunt de groei van de Nederlandse postproductiesector.
- **Ga in gesprek met producenten en streamers over releasewindows en IP-voorwaarden:** De spanning tussen de 12-weken-bioscoopverplichting en de wens van streamers om titels snel on-demand beschikbaar te maken, leidt tot suboptimale lanceringen en soms tot puntenverlies binnen de regeling. Producenten zijn steeds afhankelijker van streamers als medefinancier, terwijl zij IP-rechten opeisen. Richt een overleg in om met streamingpartijen en producenten na te gaan in hoeverre wederzijdse verplichtingen en wensen te harmoniseren zijn. Denk aan afspraken over een verkorte bioscoopwindow (onder strikte voorwaarden) of speciale Incentives voor producties die een uitgekende bioscoopgang én streamingrelease combineren. Binnen deze gesprekken kan ook worden nagegaan welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan streamers rondom het beschikbaar stellen van VOD cijfers en in hoeverre een inkomstenpositie mogelijk is voor de producent binnen het VOD-window.
- **Langtermijnvisie en communicatie:** Bouw voort op de bestaande visie en communicatielijnen van het Filmfonds door expliciet vast te leggen hoe de Incentive in een snel veranderend internationaal speelveld toekomstbestendig blijft. Formuleer een meerjarige beleidsagenda waarin o.a. budgetbandbreedten, eventuele aanpassingen in voorwaarden en de timing van openstellingen staan. Communiceer voorgestelde wijzigingen vervolgens helder en ruim van tevoren met de sector, zodat producenten en (co)producenten hun financieringsplannen tijdig kunnen aanpassen en de voorspelbaarheid van het instrument verder toeneemt.
- **Monitoring en evaluatie:** een effectief monitoring- en evaluatiekader is essentieel om de doelstellingen van de Incentive te realiseren en waar nodig bij te sturen. Uit de evaluatie blijkt dat er voor bepaalde outputs en outcomes, zoals genderdiversiteit, de instroom van nieuw talent en de bereikcijfers beperkt structurele data beschikbaar is. Door deze aspecten systematischer te monitoren, kan het instrument gericht en effectiever worden aangepast.

7.3 Extra aanbeveling aan de overheid

De eerdere aanbevelingen richten zich vooral op de uitvoeringspraktijk van het Fonds. Een vervolgstap is dat de Rijksoverheid (als systeemverantwoordelijke) periodiek reflecteert op de vraag welke rol de audiovisuele sector op langere termijn in de Nederlandse economie en cultuur zou moeten spelen. Een gedeeld toekomstbeeld biedt houvast wanneer investeringsbeslissingen door zowel marktpartijen als overheid gemaakt moeten worden, en voorkomt dat discussies over budgetten enkel reactief gevoerd worden op het moment dat overvraging zich al manifesteert.

Wij stellen daarom voor dat de Rijksoverheid, in dialoog met het Filmfonds en mogelijk sectorpartijen, evalueert of het totale financiële instrumentarium toereikend is voor een vitale audiovisuele sector en wat er mogelijk ontbreekt. Daarbij kan in kaart worden gebracht:

- Welke realistische én wenselijke economische en culturele ambities er voor de film- en AV-sector zijn op middellange termijn;
- Welk type instrumentarium (selectief, economisch, hybride) nodig is om die ambities te ondersteunen;
- Welke bandbreedte voor de NFPI-budgetruimte of vergelijkbare economische faciliteiten gepast is binnen dat scenario, mede gezien internationale ontwikkelingen.

Zo'n langetermijnperspectief creëert duidelijkheid voor de sector, voorkomt ad-hoc-bijstellingen en biedt een transparant kader waarbinnen toekomstige beleidskeuzes en eventuele budgetaanpassingen (naar boven óf naar beneden) beter uitlegbaar zijn.

A.1 Deutscher Filmförderfonds (Duitsland)

A.1.1 Nationale context beleid

Het Deutscher Filmförderfonds (DFF) is in 2007 opgericht door de Duitse Bondsregering, onder verantwoordelijkheid van de Staatsminister voor Cultuur en Media (BKM). De richtlijnen van dit ministerie vormen dan ook de basis voor financiering door het fonds. Het fonds wordt beheerd door de Filmförderungsanstalt (FFA) en is bedoeld om de productie van speelfilms in Duitsland te versterken. Het DFFF is een essentieel onderdeel van het federale filmbeleid en richt zich op het verbeteren van de economische voorwaarden voor filmproductie in Duitsland, het behouden en bevorderen van de internationale concurrentiepositie van de filmindustrie, en het stimuleren van duurzame impulsen voor Duitsland als productielocatie.

Naast het federale beleid, speelt ook het regionale filmbeleid een grote rol in Duitsland. De zestien deelstaten (Länder) hebben sinds het einde van de jaren zeventig hun eigen regionale filmfondsen en -programma's opgezet, die gezamenlijk ongeveer 40% van de totale filmfinanciering in het land vertegenwoordigen.^{42,43} Deze regionale fondsen, zoals Filmstiftung NRW, Medienboard Berlin-Brandenburg, FFF Bayern en MFG Baden-Württemberg, bieden ondersteuning op basis van het principe van 'regionaleffect', waarbij de toegekende subsidie afhankelijk is van de geplande bestedingen in de betreffende regio. Over het algemeen wordt vereist dat voor elke toegekende euro minimaal €1,50 in de regio wordt geïnvesteerd.

In aanvulling op het DFFF, is er ook het German Motion Picture Fund (GMPF). Waar het DFFF zich richt op de traditionele filmindustrie (met name bioscoopfilms, documentaires en animatieproducties), is het GMPF opgezet om de digitale transformatie van de audiovisuele sector te ondersteunen. Het richt zich daarbij op high-end series en internationale streamingcontent. DFFF valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatsminister voor Cultuur en Media (BKM), terwijl het GMPF wordt beheerd door het Ministerie voor Economische Zaken en Klimaatbescherming (BMWK). De nadruk ligt bij dit fonds dan ook meer op economische stimulatie. Producties kunnen in sommige gevallen gelijktijdig gebruikmaken van regionale fondsen, DFFF en GMPF, zolang aan de respectieve voorwaarden wordt voldaan en de totale subsidieplafonds niet worden overschreden. GMPF richt zich met name op projecten met een grote internationale uitrol, terwijl DFFF meer breed toepasbaar is.

In de periode dat het interview met het Duitse Filmfonds plaatsvond, waren zij volop in het proces van de hervorming van de regeling. Sinds 31 maart 2025 heeft de Europese Commissie de staatssteun goedgekeurd. De nieuwe richtlijnen voor de DFFF treden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2025 in werking. De nieuwe richtlijnen hebben betrekking op het verhogen van het financieringspercentage en het verhogen van de maximale financieringsbedragen. Hierover meer onder het kopje Type steun.

⁴² Cineuropa (2019). Panorama of the film financing in Germany II: Regional support. Source: <https://cineuropa.org/en/newsdetail/147103/>

⁴³ Federal Government Commissioner for Culture and Media (2025). Film-funding in Germany. Source: https://www.animationgermany.de/fileadmin/mediapool_animationgermany/pdfs/25_FFA_SpotlightOnFilmFunding.pdf

A.1.2 Doel van instrument

Vergelijkbaar met de Incentive is het primaire doel van het DFFF het versterken van de Duitse filmindustrie door het aantrekken van nationale en internationale filmproducties, zowel op economisch als op cultureel gebied.⁴⁴ Door financiële ondersteuning te bieden, streeft het fonds ernaar om Duitsland aantrekkelijker te maken als locatie voor filmproductie, wat op zijn beurt economische voordelen oplevert en de culturele aanwezigheid van Duitsland op het wereldtoneel versterkt.

A.1.3 Type steun

Het DFFF biedt niet-terugvorderbare subsidies aan producenten van speelfilms, documentaires en animatiefilms die geheel of gedeeltelijk in Duitsland worden gerealiseerd. Er zijn twee hoofdcomponenten:

- **DFFF I:** gericht op producenten van nationale en internationale (co-)producties
- **DFFF II:** gericht op serviceproducenten ('*produktionsdienstleister*') in de productie van films met een groot budget.

Voor internationale producenten zijn er twee modellen om financiële steun te krijgen. De ene is om samen te werken met een studio of postproductiebedrijf die in aanmerking komen voor DFFF II en kleinere regionale postproductiefondsen. De andere manier is werken met een Duitse coproductiepartner die nodig is voor DFFF I en regionale regelingen.

De nieuwe richtlijnen voorzien in een uniforme verhoging van het financieringspercentage tot een internationaal concurrerend niveau van 30% van de erkende Duitse productiekosten, evenals verhoogde maximale financieringsbedragen (caps) per project. Binnen het DFFF I worden de plafonds verhoogd van €4 miljoen naar €5 miljoen, Binnen het GMPF is voor series het plafond verhoogd van €10 miljoen naar €20 miljoen, en voor films van €2,5 miljoen naar €5 miljoen. Andere wijzigingen zijn met name dat het referentieproject van de aanvrager tien jaar geleden mag zijn en dat de subsidie naar behoefte in maximaal vier termijnen kan worden opgenomen.

Vanaf 1 februari 2025 is de subsidie verhoogd naar een uniform percentage van 30% van de goedgekeurde Duitse productiekosten voor beide typen financiering.

A.1.4 Voorwaarden voor steun

Om in aanmerking te komen voor DFFF-financiering, moeten projecten aan een aantal algemene voorwaarden voldoen. Een van de belangrijkste is het doorstaan van een culturele toets, waarin wordt beoordeeld in hoeverre het project een bijdrage levert aan de Duitse cultuur. Deze toets geldt voor zowel DFFF I als DFFF II.

Daarnaast moet de financiering grotendeels rond zijn voordat de subsidie wordt toegekend: minimaal 75% van de totale productiekosten (exclusief de DFFF-bijdrage) moet aantoonbaar gedekt zijn. Dit hoeft nog niet het geval te zijn bij het indienen van de aanvraag, maar moet wel zijn voldaan op het moment dat het subsidiebesluit wordt genomen.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat de aanvraag ten minste zes weken vóór aanvang van de opnames moet worden ingediend. Na goedkeuring moeten de opnames binnen vier maanden van start gaan, anders vervalt de toekenning. Verder wordt vereist dat de productie commercieel geëxploiteerd wordt in Duitsland. De voorwaarden voor de bioscooprelease zijn

⁴⁴ Zoals vermeld in interview

gewijzigd met de richtlijn van 1 januari 2025. De film moet nu ten minste zeven opeenvolgende dagen in een bioscoop worden vertoond. Voor documentaires en kinderfilms is een vertoning van ten minste vijf dagen voldoende. Tot slot moet er sprake zijn van een aantoonbare investeringsimpact binnen Duitsland: het project moet substantiële uitgaven doen op Duits grondgebied, wat ook wordt meegewogen bij de beoordeling.

Daarnaast gelden de volgende voorwaarden specifiek voor DFFF I:

- **Minimale productiekosten:**
 - Speelfilms: €1 miljoen
 - Animatiefilms: €2 miljoen
 - Documentaires: €200.000
- **Subsidiepercentage en -plafond:** tot 30% van de goedgekeurde Duitse productiekosten, met een maximum van €5 miljoen per project.
- Er mag geen cumulatie tussen DFFFI en DFFF II plaatsvinden: een project dat aan de projectspecifieke criteria van DFFF II voldoet (m.n. de € 20 mln-drempel) kan niet tegelijk onder DFFF I vallen. Ligt het totale productiebudget hooguit 10 % boven de € 20 mln (dus tot circa € 22 mln), dan mag de producent toch kiezen voor een aanvraag onder DFFF I in plaats van DFFF II.

De volgende voorwaarden gelden specifiek voor DFFF II:

- **Minimale productiekosten:**
 - Speelfilms: €25 miljoen
 - Fictieseries: €7,2 miljoen per seizoen
- **Minimale besteding in Duitsland:** Voor speelfilms moet minimaal €8 miljoen in Duitsland worden besteed.
- **Subsidiepercentage en -plafond:** Tot 30% van de goedgekeurde Duitse productiekosten, met een maximum van €25 miljoen per project

A.1.5 Aanvraagprocedure en scoring

Er zijn geen vaste deadlines voor het indienen van aanvragen bij het DFFF. Projecten kunnen gedurende het jaar worden ingediend. Wel moet de aanvraag uiterlijk zes weken voor de start van de opnames worden ontvangen. De producent of coproducent van een film komt in aanmerking om een aanvraag in te dienen. De aanvraagprocedure omvat een consultatie met de financieringsadviseurs, het indienen van een gedetailleerde begroting, een culturele toets en verschillende vereiste documenten. Na indiening wordt het project beoordeeld, wat doorgaans 4-8 weken duurt. Een subsidiebesluit wordt pas genomen wanneer ten minste 75% van de financiering (exclusief de DFFF-subsidie) is bevestigd. Bij het moment van aanvragen raadt het FFA wel aan om een financiering van 40 tot 50 procent zeker te stellen met bindende documentatie.

Het DFFF hanteert een geautomatiseerd beoordelingssysteem waarbij projecten worden geëvalueerd op basis van vooraf vastgestelde criteria, zonder tussenkomst van een beoordelingscommissie. Een belangrijk onderdeel van deze beoordeling is de culturele toets, die bepaalt of een project in aanmerking komt voor financiering. Deze toets bestaat uit twee hoofdcomponenten:

1. **Culturele inhoud (A-blok):** Hier wordt beoordeeld in hoeverre het project bijdraagt aan de Duitse of Europese cultuur. Voor speelfilms moeten minimaal vier criteria binnen deze categorie worden vervuld. Denk bijvoorbeeld aan creatieve betrokkenheid van Duitse of

Europese creatieve professionals, Duitse productielocaties, culturele referenties of taalgebruik.

2. **Productieaspecten (B-blok):** Dit onderdeel evalueert de productiegerelateerde aspecten, zoals het aandeel van de productie dat in Duitsland plaatsvindt.

Om voor financiering in aanmerking te komen, moeten projecten hierop een minimumaantal punten behalen. Ook dient een (co-)producent een verklaring in te dienen over duurzame productiepraktijken. Zo niet, dan volgt er een aftrek van 10 punten op de culturele toets.

A.1.6 Impact en resultaten

Het DFFF heeft sinds zijn oprichting in 2007 een aanzienlijke economische impuls gegeven aan de Duitse filmindustrie. In 2021 alleen al genereerden de DFFF en het GMPF samen €740 miljoen aan binnenlandse bestedingen in film- en tv-producties.⁴⁵ Dit bedrag omvat alle productiekosten die in Duitsland zijn gemaakt, zoals filmgerelateerde goederen en diensten, vergoedingen voor Duitse cast en crew, evenals buitenlandse cast en crew voor de periode dat ze in Duitsland filmen. Een opvallend voorbeeld is 'John Wick: Chapter 4', dat een subsidie van €19,8 miljoen ontving. In totaal genereerde de DFFF-financiering in 2021 meer dan €465 miljoen aan lokale bestedingen, bijna vijf keer het DFFF-budget van €97,4 miljoen voor 2021.

In 2023 ontvingen 121 nationale en internationale bioscoopfilms en high-end series financiering van het DFFF en het GMPF. De totale federale financiering bedroeg €121,5 miljoen, wat resulteerde in meer dan €645 miljoen aan vervolginvesteringen in Duitsland. Dit betekent dat elke euro aan subsidie leidde tot meer dan €5 aan extra bestedingen binnen de Duitse economie.⁴⁶

Het DFFF heeft een significante impact gehad op de Duitse filmindustrie door het aantrekken van zowel nationale als internationale producties. De recente verhoging van de subsidie naar 30% van de goedgekeurde Duitse productiekosten maakt Duitsland nog aantrekkelijker voor grote internationale producties en streamingdiensten. Deze veranderingen zijn bedoeld om de concurrentiepositie van Duitsland in de internationale coproductiemarkt te versterken en in te spelen op de evoluerende distributiemodellen in de filmindustrie.

⁴⁵ Cineuropa (2022). In 2021, two German incentive schemes generated a record inward investment in film and TV series of €740 million. Source: <https://cineuropa.org/en/newsdetail/1364/422303>

⁴⁶ FFA (2024). DFFF & GMPF at a glance. Source: https://www.ffa.de/files/ffa/av-info-publikationen-downloads/DFFF_GMPF_2023_at_a_glance.pdf

A.2 Section 481 Film Tax Credit (Ierland)

A.2.1 Nationale context beleid

De Section 481 tax credit maakt deel uit van het bredere beleid van de Ierse overheid om de creatieve sector te stimuleren, in het bijzonder de audiovisuele industrie. De regeling werd oorspronkelijk ingevoerd in 1993 en is sindsdien meermaals hervormd en verlengd. Section 481 is een fiscaal instrument ontwikkeld om de binnenlandse audiovisuele sector te versterken en internationale producties aan te trekken. De regeling biedt een belastingkrediet van 32% op in aanmerking komende productiekosten, met een maximum van €125 miljoen per project.⁴⁷ Deze verhoging van het plafond van €70 miljoen naar €125 miljoen is sinds maart 2024 van kracht en heeft als doel grotere internationale producties aan te trekken en de concurrentiepositie van Ierland te verbeteren. Deze regeling is tot eind 2028 verlengd.

Drie centrale overheidsorganen zijn betrokken bij de uitvoering en het toezicht op Section 481:

1. **Department of Finance:** Dit ministerie is verantwoordelijk voor de fiscale wetgeving en speelt een centrale rol bij het vaststellen van de voorwaarden en plafonds van het belastingkrediet. Het werkt nauw samen met andere departementen om het instrument te integreren in bredere economische en culturele beleidsdoelen.
2. **Revenue Commissioners (Inland Revenue):** De Ierse belastingdienst behandelt de aanvragen voor het belastingkrediet, keurt betalingen goed en voert controles uit op naleving van de financiële en fiscale voorwaarden van Section 481. Zij bepalen onder andere welk deel van de productiekosten als "kwalificerend" geldt.
3. **Department of Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media:** Dit ministerie geeft het zogeheten *Culture Certificate* af, dat vereist is om in aanmerking te komen voor Section 481. Hierbij wordt getoetst of de productie voldoet aan culturele criteria, zoals het bevorderen van Ierse of Europese cultuur.

Daarnaast speelt Fís Éireann (ook wel Screen Ireland), het nationale agentschap voor filmontwikkeling, een belangrijke ondersteunende rol. Hoewel het geen direct beheer voert over Section 481, biedt het fonds uitgebreide informatie over de regeling, ondersteunt het aanvragen met richtlijnen en speelt het een strategische rol in het bredere audiovisuele beleid.

A.2.2 Doel van instrument

Section 481 is ontworpen om de ontwikkeling van een sterke, Ierse filmindustrie te stimuleren, hoogwaardige werkgelegenheid te creëren en de expressie van Ierse en Europese cultuur te ondersteunen. Daarnaast speelt de regeling een rol in het bevorderen van regionale economische ontwikkeling door producties aan te moedigen om buiten de traditionele productiehubs te filmen, wat moet leiden tot een bredere spreiding van de economische voordelen.

A.2.3 Type steun

De steun die Ierland via Section 481 biedt is geen directe subsidie, maar een belastingkrediet. Dit betekent dat filmproductiebedrijven een deel van hun productie-uitgaven kunnen terugkrijgen van de Ierse overheid, in de vorm van een aftrek van de vennootschapsbelasting.

⁴⁷ Irish government (2024). Ministers McGrath and Martin welcome increase in film tax credit project cap. Source: <https://www.gov.ie/en/department-of-finance/press-releases/ministers-mcgrath-and-martin-welcome-increase-in-film-tax-credit-project-cap/>

In de praktijk werkt het vaak als een terugbetaling, omdat veel productiebedrijven speciaal worden opgericht voor één project en dus weinig of geen winst maken waarop belasting betaalt dient te worden.⁴⁸ Indien het krediet het verschuldigde belastingbedrag overschrijdt, wordt het verschil uitbetaald door de belastingdienst.

Het belastingkrediet bedraagt 32% van de in aanmerking komende uitgaven. Er gelden echter plafonds om misbruik of overfinanciering te voorkomen. De steun wordt berekend op basis van het laagste van deze drie bedragen⁴⁹:

- De totale in Ierland gemaakte, in aanmerking komende uitgaven;
- 80% van de totale wereldwijde productiekosten;
- Of maximaal €125 miljoen per project (dit plafond is sinds 2024 verhoogd, eerder was het €70 miljoen).

De regeling is toegankelijk voor verschillende soorten producties, zoals speelfilms, tv-dramaseries, animatiefilms en documentaire. Commerciële content zoals reclame of reality-tv komt niet in aanmerking. Een belangrijk voordeel van deze regeling is dat het belastingkrediet ook voorafgaand aan de voltooiing van de productie deels uitbetaald kan worden. Tot 90% van het verwachte bedrag kan al worden uitgekeerd zodra de financiering is afgerond en de productie van start gaat. De resterende 10% volgt na voltooiing van het project en na indiening van een zogenaamde 'compliance report'.

A.2.4 Voorwaarden voor steun

Om in aanmerking te komen voor het Section 481-belastingkrediet in Ierland, moeten producenten en hun producties voldoen aan een reeks wettelijke, fiscale en culturele vereisten.

- **Eisen aan productiebedrijf**
 - Het producentenbedrijf moet 100% eigenaar zijn van een aparte entiteit, de zogenaamde 'Qualifying Company', die uitsluitend is opgericht voor de productie van één specifieke film
 - Het bedrijf mag niet verbonden zijn aan een omroeporganisatie.
 - Het bedrijf dat de aanvraag indient, moet in Ierland zijn gevestigd of via een vaste inrichting (branch of agency) in Ierland opereren.
- **Eisen aan de productie**
 - Cultureel certificaat: De productie moet een cultureel certificaat verkrijgen van het Department of Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media. Dit certificaat bevestigt dat de film voldoet aan de culturele criteria van Ierland.
 - Minimale uitgaven: De productie moet minimaal €125.000 aan in aanmerking komende uitgaven in Ierland hebben, en de totale productiekosten moeten minstens €250.000 bedragen.
 - Type productie: In aanmerking komende producties zijn onder andere speelfilms, televisiedrama's, animatiefilms (met uitzondering van computergames) en creatieve documentaires.

⁴⁸ Op basis van interviews

⁴⁹ Screen Ireland (n.d.). Ireland's 32% Tax Credit. Source: <https://www.screenireland.ie/filming/section-481>

- Commerciële intentie: De productie moet commercieel worden uitgebracht, bijvoorbeeld in de bioscoop, op televisie of via online platforms. Hoewel een bioscooprelease niet verplicht is, vereist de wetgeving wel dat de productie hoofdzakelijk besteed is voor vertoning aan het publiek in bioscopen of via uitzending.
- **Aanvullende vereisten**
 - Vaardighedenontwikkeling: aanvragers moeten een Skills Development Plan indienen, waarin wordt beschreven hoe de productie bijdraagt aan de ontwikkeling van vaardigheden binnen de Ierse audiovisuele sector. De zwaarte hiervan hangt af van het budget van de productie. Voor producties met uitgaven boven €2 miljoen zijn er strengere eisen met betrekking tot de werkgelegenheid en opleidingen.
 - Tijdsige aanvraag: de aanvraag voor het culturele certificaat moet ten minste 21 werkdagen vóór de start van de productie in Ierland worden ingediend.
 - Creditering van Ierse producent: een Ierse producent moet worden vermeld in de openings- of hoofdtitels van de film, met een titel zoals 'producer', 'co-producer' of 'executive producer'.

A.2.5 Aanvraagprocedure en scoring

De aanvraagprocedure voor het Section 481-filmbelastingkrediet in Ierland bestaat uit meerdere stappen, waarbij verschillende instanties betrokken zijn. Het is een automatische regeling, wat betekent dat projecten die aan de criteria voldoen in principe steun ontvangen, zonder een rangorde of competitieve selectie.

De eerste stap is een aanvraag bij het Department of Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media voor een Section 481 Certificate. In deze aanvraag moet worden aangetoond dat het project een "kwalificerende film" is. Hiervoor wordt het project getoetst op:

- **Culture Test:** Het project moet voldoen aan ten minste drie van de acht culturele criteria, die onder meer kijken naar het gebruik van Ierse cast en crew, locatie-opnamen in Ierland, en culturele inhoud zoals Ierse geschiedenis, kunst of literatuur (gov.ie).
- **Industry Development Test:** Hierbij moet het project aantonen dat het bijdraagt aan de ontwikkeling van de Ierse filmsector, bijvoorbeeld door werkgelegenheid te creëren of opleiding te bieden aan lokaal talent (gov.ie).

De tweede stap is het indienen en goedkeuren van het Skills Development Plan (TAB F). Dit is een verplicht onderdeel waarin wordt uitgelegd hoe de productie bijdraagt aan de vaardighedenontwikkeling van de Ierse sector. Dit wordt ingediend bij Screen Ireland, die het beoordeelt en mogelijk wijzigingen vraagt. Na goedkeuring hiervan kan het producentenbedrijf het belastingkrediet aanvragen via de Ierse belastingdienst. Dit kan op twee manieren: een eenmalige betaling (100%) na afronding van productie en indienen van een nalevingsrapport, of in twee termijnen van 90% na financiële afsluiting van de productie, en de resterende 10% na afronding en indienen van het nalevingsrapport.

A.2.6 Impact en resultaten

Section 481 heeft een aanzienlijke impact gehad op de Ierse filmindustrie. In 2021 bereikte de productie-uitgaven voor Section 481-producties een record van €500 miljoen. Tussen 2017 en 2021 maakte 68% van de producties gebruik van Iers creatief talent, en 11 producties

behaalden internationale prijzen of nominaties.⁵⁰ Een studie uit 2020 vond dat voor elke €1 aan belastingkrediet, er ongeveer €3,50 aan economische waarde werd gegenereerd.⁵¹

Daarnaast heeft de regeling bijgedragen aan de internationale zichtbaarheid van Ierse producties, met titels als 'Normal People' en 'Vikings: Valhalla' die wereldwijd beschikbaar zijn op streamingplatforms. De regeling heeft ook geleid tot een toename van het screen-toerisme, waarbij internationale kijkers worden aangetrokken tot Ierse filmlocaties.⁵² Er is een hoge mate van betrokkenheid van Ierse creatieve professionals bij de producties.⁵³ Met name op filmfestivals doen Ierse (co-)producties het vaak zeer goed. Dit is zeer recent, na zo'n 25 tot 30 jaar investeren in de industrie.⁵⁴

⁵⁰ Screen Ireland (2022). Section 481 Data. Source: <https://www.screenireland.ie/industry-insights/section-481-data>

⁵¹ Pwc (2020). Section 481 & The Film/TV Industry. Source: https://www.screenireland.ie/images/uploads/general/Screen_Industry_EIA_report.pdf

⁵² Variety (2024). How Ireland's Film Sector Went From a 'Cottage Industry' to a Global Force (and Awards Season Darling). Source: <https://variety.com/2024/film/global/irish-film-industry-growth-awards-tax-relief-talent-1235927711/>

⁵³ Screen Ireland (2023). First Report on Cultural Impact of Section 481 Tax Incentive for the Creative Screen Industry published by Fís Éireann/Screen Ireland. Source: <https://www.screenireland.ie/news/first-report-on-cultural-impact-of-section-481-tax-incentive-for-the-creative-screen-industry-published-by-fis-eireann-screen-ireland>

⁵⁴ Variety (2024). How Ireland's Film Sector Went From a 'Cottage Industry' to a Global Force (and Awards Season Darling). Source: <https://variety.com/2024/film/global/irish-film-industry-growth-awards-tax-relief-talent-1235927711/>

A.3 Screen Flanders incl. Tax Shelter (Vlaanderen)

A.3.1 Nationale/regionaal context beleid

Vlaanderen heeft zich gepositioneerd als een belangrijke speler in de Europese en internationale audiovisuele sector. Dit wordt ondersteund door de aanwezigheid van twee belangrijke stimuleringsmechanismen: Screen Flanders en de Tax Shelter. Beide instrumenten spelen een essentiële rol in het versterken van de film- en audiovisuele industrie in Vlaanderen en zorgen voor een aantrekkelijke omgeving voor zowel lokale als internationale producties.

De Tax Shelter werd in 2003 als nationaal fiscaal mechanisme geïntroduceerd om investeringen in de audiovisuele sector aan te trekken, met een specifiek doel om private investeerders buiten de sector te stimuleren om te investeren in audiovisuele producties. In omvang is deze regeling het grootste en het belangrijkste voor de financiering van producties. Het is een investeringsmechanisme gecreëerd door het Ministerie van Financiën van België. Het belastingvoordeel dat wordt geboden aan investeerders zorgt voor een aanzienlijke stijging in de financiering voor binnenlandse filmproducties en internationale coproducties.

Screen Flanders werd opgericht in 2013 als reactie op de vergelijkbare stimuleringsprogramma's in andere regio's van België, zoals Brussel en Wallonië, die een groeiende concurrentie vormden voor Vlaamse producties. Het was essentieel voor Vlaanderen om een eigen, robuust ondersteuningsmechanisme te ontwikkelen om een competitieve positie te behouden binnen de Europese audiovisuele markt. Screen Flanders wordt beheerd door het Agentschap Innoveren & Ondernemen, bijgestaan door het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF).

A.3.2 Doel van instrument

Tax Shelter en Screen Flanders zijn verschillende instrumenten die in grote lijnen soortgelijke doelen nastreven. Deze kunnen als volgt samengevat worden:

- **Bevorderen van de lokale productie:** Door fiscale incentives aan te bieden, stimuleert de tax shelter lokale en internationale producenten om hun producties te realiseren. Dit leidt tot meer productieactiviteiten in het land, wat de lokale economie ondersteunt.
- **Verhoging van de werkgelegenheid:** Meer productieactiviteiten betekenen meer werkgelegenheid voor mensen in de creatieve en technische beroepen binnen de audiovisuele sector.
- **Culturele promotie:** Het stimuleren van film- en televisieproducties draagt bij aan de verspreiding en promotie van de Belgische cultuur, zowel nationaal als internationaal.
- **Economische groei:** De stimulering van de audiovisuele sector kan bijdragen aan de algemene economische groei door het aantrekken van buitenlandse investeringen en het verhogen van de culturele en economische uitstraling van België.

Terwijl de Tax Shelter gericht is op het ondersteunen van producties op nationaal niveau en investeerders aantrekt, focust Screen Flanders meer specifiek op de Vlaamse regio. Het doel van Screen Flanders is om Vlaanderen te positioneren als een aantrekkelijke filmlocatie en de lokale economische ontwikkeling te bevorderen, vooral om te voorkomen dat productie-investeringen naar andere regio's zoals Brussel of Wallonië gaan. Een belangrijke doelstelling van Screen Flanders is ervoor te zorgen dat de Tax Shelter-uitgaven die binnen België gemaakt worden, zoveel mogelijk binnen de regio Vlaanderen blijven.

A.3.3 Type steun

Tax Shelter

De Tax Shelter biedt een fiscaal voordeel voor bedrijven die gevestigd zijn in België en belasting betalen over hun winsten. Deze bedrijven kunnen een deel van hun belastbare winst investeren in de audiovisuele sector en ontvangen in ruil daarvoor een belastingvoordeel. Het is bedoeld voor bedrijven die in België gevestigd zijn en onderworpen zijn aan de Belgische vennootschapsbelasting, maar die niet actief zijn in de audiovisuele sector zelf.

Het maximale bedrag dat kan worden opgehaald voor een project wordt bepaald door de audiovisuele uitgaven die in België en Europa worden gedaan. Aftrek van deze kosten kan ongeveer 40% van de audiovisuele uitgaven in België gefinancierd worden. Het maximale bedrag dat kan worden opgehaald is ongeveer €7,5 miljoen. Het rendement via belastingvrijstelling bedraagt 5,25%. Daarnaast is er een return of investment voor de investeerder die gebaseerd is op het geïnvesteerde bedrag met een Euribor interest verhoogd met 4,5% op 18 maanden. Tussen 2016 en 2022 hebben Belgische ondernemingen dankzij het tax shelter-stelsel €213,5 miljoen van particulieren aangetrokken.⁵⁵

Screen Flanders

Screen Flanders biedt terugbetaalbare voorschotten aan audiovisuele projecten die in het Vlaams Gewest worden gerealiseerd. Deze steun is gericht op het stimuleren van lokale producties en het aantrekken van buitenlandse producties die significante uitgaven in de regio doen. Deze steun is beschikbaar voor zowel Belgische als internationale producenten die ervoor kiezen om hun productie in het Vlaams Gewest te realiseren.

De budgetten voor Screen Flanders zijn relatief laag in vergelijking met sommige andere stimuleringsmaatregelen, wat resulteert in een hoge vraag. De regeling kende bij aanvang een jaarlijks budget van €5 miljoen, met drie jaarlijkse oproepen, wat in 2015 naar beneden werd bijgesteld naar €4,5 miljoen. Met ingang van 2020 is het budget wederom verlaagd, van €4,5 miljoen naar €3,5 miljoen, verdeeld over twee oproepen.⁵⁶

A.3.4 Voorwaarden voor steun

De twee instrumenten kennen verschillende voorwaarden voor steun. Hieronder de belangrijkste voorwaarden voor **Tax Shelter**:

- Investeerders zijn fiscaal gevestigd in België
- Investeerders mogen niet verbonden zijn met de audiovisuele sector als hun primaire activiteit
- Het project moet in aanmerking komen voor een culturele certificering door de bevoegde Belgische autoriteiten
- De investering moet binnen een vastgestelde termijn (vaak binnen 24 maanden na de eerste investering) worden gedaan
- Minstens een deel van de productie-uitgaven moet in België plaatsvinden

⁵⁵ Federale Overheidsdienst Economie (2022). *Tax Shelter*. Geraadpleegd van: <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kmos-en-zelfstandigen-cijfers/tax-shelter#:~:text=Sinds%202016%20hebben%20Belgische%20ondernemingen,203%2C5%20miljoen%20euro>].

⁵⁶ Technopolis, G., Koning, J., & Magerman, G. (2024). *Eindrapportage Evaluatie Screen Flanders*.

Hieronder de belangrijkste voorwaarden voor steun binnen **Screen Flanders**:

- De aanvrager moet een onderneming zijn die actief is in België en economische activiteiten uitoefent die in aanmerking komen voor steun (zoals audiovisuele productie).
- De aanvrager moet een onafhankelijk audiovisueel productiehuis zijn, operationeel en actief in België
- Het project moet een lange fictie-, documentaire- of animatiefilm zijn, of een reeks met minimaal drie afleveringen
- De aanvrager moet aantonen dat ten minste 50% van de financiering reeds beschikbaar is op het moment van de aanvraag
- De aanvrager moet voldoen aan ten minste drie (voor animatie) of vier (voor fictie en documentaire) culturele criteria, zoals significantie voor de Belgische of Europese cultuur of geschiedenis
- Er moet minimaal €250.000 (exclusief btw) aan in aanmerking komende uitgaven binnen het Vlaamse Gewest gerealiseerd worden

A.3.5 Aanvraagprocedure en scoring

Tax shelter

De aanvraagprocedure voor de Tax Shelter in België is semiautomatisch en vereist geen vaste indienmomenten, wat het proces flexibeler maakt voor investeerders en producenten. Een producent die op zoek is naar financiering kan direct investeerders benaderen via zijn persoonlijke netwerk van bedrijfsleiders of gebruik maken van gespecialiseerde intermediairs. Deze intermediairs beschikken over een pool van investeerders en kunnen raamovereenkomsten sluiten om investeringen te faciliteren. Voor hun diensten rekenen zij een commissie. Sommige Belgische banken hebben partnerschappen gevormd met deze intermediairs, wat heeft geleid tot een grote instroom van investeerders die gebruik willen maken van de belastingvoordelen die de Tax Shelter biedt. Zodra dit attest is verleend, kan de investeerder zijn investering doen en profiteren van de fiscale voordelen, welke afhankelijk zijn van de naleving van alle wettelijke voorwaarden en het succes van de productie.

De goedkeuring en het voordeel van de Tax Shelter zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het voldoen aan juridische en fiscale criteria. Als een project eenmaal gekwalificeerd is en de nodige attesten ontvangen zijn, kunnen investeerders hun fiscale voordelen claimen. De beoordeling richt zich meer op de naleving van de regels dan op de inhoudelijke kwaliteit of het potentieel van het project.

Screen Flanders

De aanvraagprocedure voor Screen Flanders vereist dat producenten hun projecten indienen via de officiële website, waarbij ze voldoen aan specifieke criteria voordat de productie start. Aanvragen worden twee keer per jaar beoordeeld tijdens vaste oproepen, waarbij een jury van economische en culturele experts de projecten evalueert op basis van hun economisch potentieel en culturele waarde. Als een project wordt goedgekeurd, wordt de steun verstrekt in de vorm van terugbetaalbare voorschotten. De daadwerkelijke betaling van de steun vindt plaats na verificatie van de uitgaven die relevant zijn voor het audiovisuele werk en wordt verdeeld over meerdere betalingstermijnen.

Voor Screen Flanders is er een meer gestructureerde scoring en beoordelingsproces dan bij de Tax Shelter. De projecten worden beoordeeld door een jury die bestaat uit zowel economische

als culturele experts. Deze jury evalueert projecten op basis van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve criteria, waaronder:

- Economische impact op het Vlaamse Gewest
- Culturele bijdrage aan de regio of breder
- De kwaliteit van het script en de productie
- Potentieel voor internationale uitstraling
- De professionaliteit en de trackrecord van de aanvragers

Projecten die beter scoren op deze aspecten hebben meer kans op financiering. Ook de verwachte hefboomwerking wordt meegenomen in deze beoordeling: hoe meer extra investeringen in de Vlaamse sector per euro van Screen Flanders, hoe beter. Dit stimuleert productiebedrijven om een hogere spend in de regio te generen. De focus op hogere hefboomen kan echter leiden tot meer concurrentie. Voor internationale coproducties kan het lastiger worden te concurreren met nationale producties, doordat het voor internationale coproducties lastiger is om veel uitgaven in de betreffende regio te doen. Voor kleinere aanvragen verhoogt dit bovendien de administratieve last, omdat er relatief gezien lagere steunbedragen worden aangevraagd om het hefboomeffect te versterken.

A.3.6 Impact en resultaten

De Tax Shelter en Screen Flanders hebben een aanzienlijke impact op de audiovisuele sector in België door hun onderlinge versterking. Het hierboven genoemde hefboomeffect is voor Screen Flanders 1-op-8, wat dus inhoudt dat voor elke euro van Screen Flanders, er acht euro aan regionale spend wordt gegenereerd.⁵⁷ Investeerders worden niet alleen aangetrokken door de fiscale voordelen die de Tax Shelter biedt, maar ook door de extra kredieten vanuit Screen Flanders, wat België positioneert als een voordelige locatie voor audiovisuele investeringen.

Bovendien wordt de Tax Shelter beschouwd als de basis van filmfinanciering in België, essentieel voor de stabiliteit van de sector. Het systeem, dat al meer dan tien jaar bestaat, geniet veel vertrouwen van investeerders dankzij de combinatie van belastingvoordeel en vrijwel risicoloos vast rendement. De federale overheid ondersteunt dit mechanisme, dat niet alleen fiscale voordelen biedt, maar ook een spendverplichting die substantiële uitgaven genereert waarover belasting wordt betaald. Dit heeft vaak geleid tot meer uitgaven dan de Tax Shelter formeel vereist, wat de economische activiteit verder stimuleert en de sector verrijkt.

⁵⁷ Technopolis, G., Koning, J., & Magerman, G. (2024). *Eindrapportage Evaluatie Screen Flanders*.

A.4 National Audiovisual Production Support Programme (Luxemburg)

A.4.1 Nationale context beleid

Hoewel de audiovisuele sector in Luxemburg relatief klein is in vergelijking met andere sectoren van de economie, speelt hij wel een belangrijke rol in de creatieve economie van het land. Sinds het einde van de jaren '90 worden in Luxemburg instrumenten geïmplementeerd om audiovisuele producties te ondersteunen.⁵⁸ Het Luxembourg Film Fund (FFL) is de overheidsinstantie die zich bezighoudt met het filmklimaat in Luxemburg. Dit is het enige loket van het land dat steun biedt aan audiovisuele producties. Zij voeren het nationale audiovisuele beleid uit en beheren het aide financière sélective programma (AFS).

In 2023 ontvingen 75 projecten hier steun van, waarvan 38 van Luxemburgse filmmakers en 37 van internationale regisseurs.⁵⁹ Tekenend voor Luxemburg is het aantal internationale coproducties. Aangezien de thuismarkt zeer klein is, zijn dit bijna de enige films waar Luxemburg aan werkt. Hoewel Luxemburg geen lange filmtraditie heeft, heeft het zich de afgelopen dertig jaar sterk ontwikkeld. Sinds 2009 zijn in Luxemburg geproduceerde of gecoproduceerde werken meer dan 5.000 keer genomineerd op festivals en hebben ze meer dan 1.000 prijzen ontvangen. Gemiddeld worden er 45 audiovisuele werken per jaar geproduceerd.

A.4.2 Doel van instrument

Het AFS-programma heeft als doel de ontwikkeling van de Luxemburgse audiovisuele sector te bevorderen door financiële steun te bieden aan film- en televisieproducties. Het richt zich op het stimuleren van culturele creatie, het ondersteunen van lokale productiebedrijven en het versterken van de internationale zichtbaarheid van Luxemburgse producties.

A.4.3 Type steun

AFS biedt selectieve financiële steun in de vorm van terugvorderbare leningen aan Luxemburgse productiebedrijven. Deze steun kan worden aangevraagd voor verschillende fasen van een project, waaronder ontwikkeling, productie en distributie van fictie, animatie, documentaires, korte films, transmedia en XR-projecten.

Afhankelijk van het type project en de ervaring van de regisseur, kunnen producenten voor de productiefase steun aanvragen tot:

- €1.800.000 voor een eerste lange speelfilm of serie.
- €3.000.000 voor een tweede of volgende lange speelfilm of serie.
- €500.000 voor een documentaire.
- €150.000 voor een korte film.
- €1.500.000 voor een XR-project.

Daarnaast is er een aanvullende "transmedia"-steun beschikbaar tot €200.000, die tegelijkertijd met de productiesteun moet worden aangevraagd. Het totale jaarlijkse budget is ongeveer €35 miljoen.

⁵⁸ KPMG (2022). Film Financing and Television Programming. Source: <https://kpmg.com/kpmg-us/content/dam/kpmg/pdf/2023/kpmg-film-tv-tax-guide-luxembourg-2022.pdf>

⁵⁹ Film Fund Luxembourg. CO-PRODUCING WITH LUXEMBOURG. Source: <https://filmfund.lu/wp-content/uploads/2024/11/Coproducing-with-Luxembourg-web-version-1.pdf>

De leningen zijn terugvorderbaar op basis van de inkomsten van het voltooide werk. Dit betekent dat de ontvangen steun moet worden terugbetaald zodra het project inkomsten genereert, in verhouding tot de ontvangen steun ten opzichte van het totale budget van het project. Bijvoorbeeld, als de AFS-steun 20% van het totale budget bedraagt, dan wordt 20% van de inkomsten gebruikt voor de terugbetaling.

A.4.4 Voorwaarden voor steun

Dit instrument bestaat uit 2 delen: selectieve financiële ondersteuning voor producties van Luxemburgse regisseurs en van niet-Luxemburgse regisseurs.

Selectieve financiële ondersteuning voor producties van niet-Luxemburgse regisseurs

- Het aandeel van de Luxemburgse producent in de financiering bedraagt ten minste 10%.
- De steunintensiteit bedraagt maximaal 50% van het totale budget
- Voor een speelfilm of serie met een totaalbudget van meer dan €10 miljoen bezit de Luxemburgse productiemaatschappij ten minste 20% van de wereldwijde rechten.
- 100% van het toegekende bedrag moet worden geïnvesteerd in Luxemburgse uitgaven.

Selectieve financiële ondersteuning voor producties van Luxemburgse regisseurs

- De steunintensiteit bedraagt maximaal 95% van het totale budget⁶⁰
- 70% van het toegekende bedrag wordt geïnvesteerd in Luxemburgse uitgaven voor een eerste film of serie en 55% voor een tweede.

Daarnaast zijn er algemene voorwaarden die voor het hele programma gelden:

- **Bevestigde financiering:** Op het moment van de aanvraag moet minimaal 50% van het totale productiebudget zijn bevestigd.
- **Culturele en industriële bijdrage:** Het project moet bijdragen aan de ontwikkeling van de Luxemburgse audiovisuele sector en het culturele erfgoed van het land.
- **Financiële transparantie:** De aanvrager moet gedetailleerde informatie verstrekken over het budget, de financieringsstructuur en de verdeling van exploitatierechten.
- **Productieplanning:** De productie moet starten binnen 18 maanden na toekenning van de steun.
- **Duur:** Voor lange films en series moet de minimale duur 52 minuten zijn.
- **Distributiepartner:** Voor series moet er een distributiepartner betrokken zijn bij het project, bijvoorbeeld via een voorverkoop of coproductie.

A.4.5 Aanvraagprocedure en scoring

De aanvraagprocedure en scoring is hetzelfde voor beide vormen van ondersteuning. De eerste stap is het indienen van een aanvraag bij FFL, inclusief een gedetailleerd projectdossier

⁶⁰ In de praktijk worden er vaak lagere percentages toegekend, afhankelijk van het projecttype, budgetomvang, andere financieringsbronnen en de beoordeling van de aanvraag.

met informatie over het scenario, budget, financieringsstructuur en de artistieke en technische aspecten van het project. Er zijn vier indieningsmomenten per jaar.

Beslissingen over de toekenning worden vervolgens genomen door een vijfkoppig selectiecomité op basis van een beoordelingsschema op basis van punten. Het selectiecomité bestaat uit drie externe deskundigen en twee leden van de administratie van het Fonds. Het komt vier keer per jaar bijeen om aanvragen voor selectieve financiële steun te analyseren. Zij beoordeelt de aanvragen op basis van:

1. **Artistieke en culturele kwaliteitscriteria** (denk aan het niveau van het script, het verhaal, de personages, de dialogen, de originaliteit, de narratieve structuur en de toon)
2. **Productiecriteria** en het effect op de ontwikkeling van de audiovisuele productiesector
3. Het **belang voor het nationale sociaal-culturele en historische erfgoed** en het **collectieve geheugen**;
4. De vooruitzichten op het gebied van **distributie, marketing en exploitatie**, zowel nationaal als internationaal;
5. De **promotie van Luxemburg** via de distributie- en exploitatiestrategie van de aanvragende maatschappij.

Bij goedkeuring wordt de toegekende steun uitbetaald in meerdere termijnen, gekoppeld aan fasen van de productie. Een eerste betaling wordt gedaan na het ondertekenen van de overeenkomst tussen het LFF en de producent. Vervolgens wordt er een tranche uitgekeerd bij aanvang van de preproductiefase, en tot slot vinden verdere betalingen plaats tijdens de midden- en eindfasen van postproductie. Dit zorgt ervoor dat de productiebedrijven slechts ±50% van het totale budget vooraf hoeven te financieren, wat de financiële druk vermindert en de cashflow verbetert.⁶¹ Voor elke betaling moeten specifieke voorwaarden en documentatie worden ingediend en goedgekeurd, waaronder voortgangsrapportages en financiële overzichten, om de transparantie en verantwoording van de besteding van de middelen te waarborgen.

A.4.6 Impact en resultaten

In 2023 ondersteunde het Film Fund Luxembourg 75 projecten met een totale investering van €38 miljoen, terwijl dat in 2013 slechts 32 films waren.⁶² Er is helaas weinig bekend over de impact van het programma tot nu toe. Luxemburgse producties en coproducties hebben internationale erkenning gekregen, met selecties op festivals zoals de Berlinale en nominaties voor prestigieuze prijzen. Het AFS-programma heeft bijgedragen aan de groei en professionalisering van de sector en aan de internationale zichtbaarheid van Luxemburgse films.

⁶¹ Luxembourg Times (2018). Luxembourg Film Fund flourishes. Source: <https://www.luxtimes.lu/culture/luxembourg-film-fund-flourishes/1329671.html>

⁶² Film Fund Luxembourg. CO-PRODUCING WITH LUXEMBOURG. Source: <https://filmfund.lu/wp-content/uploads/2024/11/Coproducing-with-Luxembourg-web-version-1.pdf>

B.1 Lijst geïnterviewde organisaties

Voor dit onderzoek zijn 1-op-1 interviews en groepsinterviews gevoerd met beleidsmakers van het Nederlands Filmfonds, (Nederlandse en buitenlandse) producenten, streamers, belangenverenigingen, en andere stakeholders. Daarnaast is voor de internationale vergelijking per casus één interview uitgevoerd met het betreffende filmfonds. Tot slot heeft het Nederlands Filmfonds een klankbordgroep samengesteld van verschillende producenten. Zij zijn als groep geïnterviewd en kregen gelegenheid om commentaar te geven op de conceptrapportage van deze evaluatie. Onderstaande tabel geeft alle gesproken organisaties weer.

Tabel 6 Overzicht van gesproken partijen en personen

Type organisatie	Aantal	Gesprekspartners
Interne betrokkenen regeling	4	Filmfonds – Ilke Vernooij – George van Breemen – Bas van der Ree – Roeland Oude Nijhuis
Klankbordgroep	5	Marleen Slot Neeltje van der Heijden Remy Mulder Clea de Koning Hans Heerschop (ter vervanging van Jeroen Koopman)
Producenten	10	Binnenland: Phantavision Docmakers Big Blue Kaap Holland Film Lemmingfilm PRPL Topkapi Films b.v. Tom de Mol Productions B.V. Buitenland: Deal productions Menuetto BVBA
Exploitatie/streamers	3	Videoland NPO Amazon
Verenigingen	9	Nederlandse Content Producenten (NCP) Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA) Art Directors Club Nederland (ADC) Dutch Directors Guild (DDG) Directors of Stage & Design (DS&D) Dutch Producers Association (DPA) Branchevereniging Facilitaire bedrijven Filmindustrie (BFF) New Producers Academy (NPA)

		Dutch Film School Alliance (DFSA)
Stakeholders	2	SEE NL Het Creatief Kapitaal
Internationale vergelijking	4	German Federal Film Fund (DFFF) Screen Flanders Luxemburg Filmfonds Section 481 Film Tax Credit

Technopolis B.V.

B.2 Enquête ontwerp

De enquête is uitgezet onder de organisaties die een aanvraag hebben ingediend, zowel Nederlandse als buitenlandse producenten. Uiteindelijk hebben 66 Nederlandse producenten van de 216 (31%) de enquête beantwoord. Van de buitenlandse producenten deden slechts 13 respondenten dit.

De producenten zijn bevraagd op de volgende thema's:

- Algemeen
- Realisatie van het project en de rol van financiering
- Meerwaarde van de Stimuleringsmaatregel Filmproducties
- Potentiële verbeterpunten
- Aantrekkingskracht van Nederland voor filmproducenten (voor buitenlandse producenten)

De tabel hieronder weergeeft de opzet van de enquête die de producenten hebben ingevuld.

Tabel 7 Overzicht van Enquêtevragen

Enquêtevraag	Antwoord
Algemeen	
1. Hoeveel medewerkers zijn werkzaam in uw organisatie? (single option choice)	0 – 9 10 – 49 50 – 99 100 – 249 ≥ 250
2. Welk type project heeft uw organisatie met behulp van de regeling gerealiseerd? (multiple choice)	Speelfilm Documentaire Animatiefilm TV-serie
3. Voor hoeveel producties van uw organisatie denkt u dat er naar schatting gebruik is gemaakt van de regeling? (single choice option)	1 1 – 5 5 – 10 Meer dan 10
4. Hoe kijkt u aan tegen de huidige staat van het Nederlandse filmklimaat?	Zeer zwak – zeer sterk
Aantrekkingskracht van Nederland voor filmproducenten (alleen voor buitenlandse producenten)	
5. In hoeverre vindt u Nederland een aantrekkelijk land om projecten te produceren? (single choice option)	In sterke mate - niet
6. In hoeverre maakt het Incentive Nederland een aantrekkelijk land om projecten te produceren? (single choice option)	In sterke mate - niet
7. In welke mate heeft de regeling bijgedragen aan uw keuze om het project in Nederland te produceren? (single option choice)	In sterke mate - niet

8. Indien de regeling niet had bestaan, waar zou het project dan zijn gerealiseerd? (single choice option)	In Nederland, maar met een kleiner budget In een ander Europees land Buiten Europa Het project zou niet zijn doorgegaan Weet ik niet
Realisatie van het project en de rol van financiering	
9. In welke mate heeft de regeling bijgedragen aan het succes van de productie(s)? (single choice option)	In sterke mate - niet
10. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over uw overwegingen om gebruik te maken van de Stimuleringsmaatregel Filmproductie: • Zonder de regeling was het niet mogelijk geweest om de productie te realiseren. • De regeling hielp om buitenlandse investeringen aan te trekken voor het project. • De regeling maakte het mogelijk om het financiële risico van de productie af te dekken. • Door de regeling kon de kwaliteit van de productie worden verhoogd. • De regeling heeft geholpen om nieuwe partners en samenwerkingen aan te trekken. • De regeling zorgde voor een sneller beslissingsproces rondom de start van de productie. • De regeling maakte het mogelijk om meer tijd te investeren in post-productie en afwerking. • Zonder de regeling was de productie in een ander land uitgevoerd. • Door de regeling konden we jong talent bij de productie betrekken. • Door de regeling kregen debuterende makers de kans om hun eerste film of serie te maken. • De regeling heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid van de producties	Volledig eens / Eens / Neutraal / Oneens / Volledig oneens / Weet ik niet
11. Wat zou er volgens u zijn gebeurd met het project als u geen gebruik had kunnen maken van de regeling? (single choice option)	Het project zou in dezelfde vorm zijn uitgevoerd Het project zou zijn uitgevoerd, maar met een lager budget Het project zou zijn uitgesteld Het project zou zijn geannuleerd
Meerwaarde van de Stimuleringsmaatregel Filmproducties	
12. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: • De regeling heeft geholpen om additionele financiering op te halen voor de productie • Dankzij de regeling heb ik een groter productievolume kunnen realiseren. • De regeling was essentieel voor het aantrekken van internationale samenwerkingen. • Door de regeling heb ik nieuwe talenten kunnen inzetten binnen het project. • De regeling draagt bij aan een gezond film & AV-klimaat	Volledig eens / Eens / Neutraal / Oneens / Volledig oneens / Weet ik niet
Verbeterpunten	
13. Hoe kijkt u aan tegen de volgende elementen van de regeling:	Zeer negatief – Zeer positief

• Administratieve last • Voorwaarden • Subsidiebedragen • Beslissingsprocedure	
14. Indien een of meerdere van de elementen beantwoord met negatief of zeer negatief, wat kan verbeterd worden om dit element in de toekomst te verbeteren?	[Open vraag]
15. Heeft u aanbevelingen om de regeling toekomstbestendig te houden?	[Open vraag]

Technopolis B.V.



www.technopolis-group.com