

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 uitgangscriteria 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.