

Vergaderjaar 2007–2008

**25 434**

## **Structuurversterking filmindustrie**

**Nr. 40**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2008

Wie over film begint, is geneigd vooral over de speelfilm te spreken. Bioscoopfilms, actrices en filmpremières krijgen vanzelf de meeste aandacht. Maar de Nederlandse filmcultuur staat internationaal vooral bekend vanwege onze documentaires en animatiefilms. Sinds jaar en dag kent Nederland begaafde, kritische en nieuwsgierige documentaristen, naast creatieve, ontroerende en vernieuwende animatoren. Zij worden geëerd met grote filmprijzen. De Nederlandse documentaire school kent een lange traditie die terugvoert tot het werk van Joris Ivens, Herman van der Horst en Johan van der Keuken. Het International Documentary Film Festival is toonaangevend. Ook de animatiefilm staat bekend om zijn creativiteit en de kracht van zijn beeldtaal, al is hij bescheiden in omvang. De Nederlandse animatiefilm kreeg na het pionierswerk van onder anderen Paul Driessen en Marten Toonder veel aanzien in de wereld.

Nederlandse filmauteurs maken documentaires en animatiefilms met een persoonlijke kijk op de werkelijkheid en een eigen «cinematografisch handschrift». Hun «auteursfilms» onderscheiden zich van de hoofdstroom van commerciële films. Internationale erkenning blijkt uit de selectie van Nederlandse animatiefilms en documentaires op festivals, de filmprijzen die ze daarbij in de wacht slepen en de aanwezigheid van Nederlandse experts in vakjuries. Kortom, de Nederlandse documentaire en de animatiefilm kunnen zich meten aan het beste dat in de wereld gemaakt wordt.

De Tweede Kamer heeft mij gevraagd in een beleidsbrief bijzondere aandacht te schenken aan de documentaire en de animatiefilm, mede op basis van signalen dat deze sectoren onder druk zouden staan (25 434, nr. 38). Deze brief komt aan dit verzoek tegemoet. Hij beschrijft eerst de stand van zaken in de documentaire en de animatiefilm en de marktontwikkelingen die van invloed zijn op beide sectoren. Dan volgen de kansen en bedreigingen die daaruit voortvloeien. Vervolgens bespreek ik het beleid ten aanzien van beide genres, inclusief concrete voornemens.

## Stand van zaken en ontwikkelingen in de Nederlandse documentaire en de animatiefilm

De Nederlandse documentaire en animatiefilmsectoren zijn klein en sterk.<sup>1</sup> De kwaliteit en variëteit van Nederlandse documentaires wordt internationaal erkend. Er is een klein aantal gespecialiseerde documentaireproducenten actief, dat een redelijke continuïteit heeft en een output van meer dan driehonderd documentaires per jaar. Een belangrijke taak is weggelegd voor het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, dat jaarlijks ongeveer zes miljoen euro aan documentaires met culturele waarde besteedt (en enkele animatiefilms en geanimeerde videoclips). Het Fonds voor de Nederlandse Film trekt jaarlijks zo'n drie miljoen euro uit voor de ontwikkeling, begeleiding en realisatie van documentaires en animatiefilms. In 2008 verwacht de publieke omroep ongeveer twintig miljoen euro aan documentaires uit te geven (incl. CoBO-fonds), waarvan € 5,5 miljoen aan onafhankelijke producenten.<sup>2</sup> Keerzijde van het omvangrijke opdrachtgeverschap van de publieke omroep is dat diezelfde omroep ook kritiek krijgt over rechtenkwesies, het eenzijdig vaststellen van tarieven en soms bemoeienis met de inhoud van producties.

Ons land herbergt uitsluitend kleine animatiestudio's, en animatoren in dienst van reclamebureaus en bedrijven op het gebied van games en nieuwe media. Een in opdracht van de animatiesector geschreven rapport van bureau Berenschot geeft een beeld van een relatief kleine sector die onderdak biedt aan uiteenlopende jongere en oudere creatieve animatoren. De sector staat onder druk door allerlei snelle ontwikkelingen op het gebied van markt en technologie. Daar staat tegenover dat technologische en culturele ontwikkelingen de animatiefilm steeds meer naar het centrum van de beeldcultuur doen verschuiven. Bureau Berenschot spreekt in dit verband van een «momentum».<sup>3</sup>

Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, commercialisering en globalisering laten zich voelen in de gehele audiovisuele industrie, ook in de filmsector en de media. Productie, distributie en consumptie van beeldmateriaal zijn aan forse verandering onderhevig. De documentaire en de animatiefilm onttrekken zich niet aan deze trends.

### Digitalisering

De digitale revolutie is nog lang niet uitgewoed. De audiovisuele productie verandert ingrijpend van aard, met een steeds grotere rol voor computeranimatie. Daardoor veranderen speelfilms niet in animaties, maar de animatietechnologie vindt wel steeds meer toepassingen. Filmmaken op zich wordt goedkoper, dankzij de digitalisering van het gehele proces (storyboard, planning, opname, postproductie) en de toegenomen kwaliteit van digitale apparatuur. Ook is er convergentie tussen disciplines als film, televisie, gaming en webontwerp. Tevens is de scheidslijn tussen producenten en consumenten minder hard geworden, met de groei van *user generated content* zoals Flickr en YouTube. Filmdistributie vindt steeds meer digitaal plaats, zowel in de bioscoop als thuis, waarbij nieuwe bemiddelaars de markt verdelen: telecommunicatiebedrijven, internet service providers en andere bedrijven. Zij vinden forse concurrentie van *peer to peer* netwerken die films, muziek en games gratis distribueren, vaak ongeoorloofd.

### Commercialisering

De marktomstandigheden veranderen ingrijpend. In de filmsector begint het onderscheid tussen filmtheaters en bioscopen te vervagen. De

<sup>1</sup> Uitspraken in deze paragraaf zijn mede gebaseerd op ambtelijke gesprekken met de volgende instellingen, fondsen en bedrijven: Beleidsgroep documentaire (met vertegenwoordigers uit diverse filmsectoren), Federatie Filmbelangen, Filmmuseum, Holland Animation Film Festival, International Documentary Film Festival Amsterdam, Nederlands Fonds voor de Film, Nederlands Instituut voor Animatiefilm, Nederlandse Film- en Televisie Academie, Publieke Omroep, Raad voor Cultuur, Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, Submarine Channel.

<sup>2</sup> Dit bedrag wordt ingezet voor reguliere documentaires, incidentele documentairereeksen (zoals *In Europa* en *Het Verleden van Nederland*), actuele documentaires, buitenlandse documentaires en Zapp-documentaires.

<sup>3</sup> B. Drenth en A. Verhoeven: *Animatie in Nederland*. Berenschot, januari 2008.

publieke omroep ondervindt concurrentie van commerciële spelers. De videoverhuur is op zijn retour en de opvolger van de VHS band, de dvd, krijgt steeds meer concurrentie van aanbod dat rechtstreeks via internet wordt geleverd. Gespecialiseerde winkels hebben het moeilijk en verdwijnen. De razendsnelle ontwikkeling van het internet wordt gedreven door een combinatie van commerciële en semi-commerciële applicaties (amazon.com, fabchannel.com, cinema.nl), publieke dienstverlening (omroep.nl) en open innovatie, waarvan in de filmwereld de Internet Movie Database (imdb.com) en YouTube wel de meest aansprekende zijn. En zo ontstaan er ook nieuwe verdienmodellen. Bijvoorbeeld: films die de burger via het internet bereiken laten niet de kijker betalen, maar de adverteerder.

### *Globalisering*

De mondiale schaalvergroting in de film- en audiovisuele sector is onmiskenbaar. Zelfs voor de grotere Europese landen geldt dat de thuismarkt vaak onvoldoende oplevert om de investeringen in een filmproductie terug te verdienen. Veel van de in Europa geproduceerde films zijn co-producties. En Europese regelgeving op het gebied van staatssteun en intellectueel eigendom heeft een groeiende invloed op de criteria die worden gehanteerd bij de ondersteuning van de nationale filmsector. Ondertussen staan issues van identiteit en culturele diversiteit prominent op de agenda, ook op die van filmmakers. Er ontstaat steeds meer een mondiale of tenminste grensoverschrijdende arbeidsmarkt die kansen biedt maar ook een bedreiging vormt voor lokaal producerende filmmakers.

Kortom, niet alleen ontstaan er nieuwe vormen van cultuurproductie, ook distributie verandert van aard, evenals het mediagebruik van burgers. «Convergentie» is bij dit alles het trefwoord: technologie, netwerken en diensten voor elektronische communicatie vallen steeds meer samen. Dit proces genereert de volgende kansen en bedreigingen voor de documentaire en de animatiefilm:

### *Kansen en bedreigingen voor distributie en vertoning*

- Digitale distributie is doorgaans sneller en goedkoper dan de traditionele distributie met filmkopieën en heeft ook in de documentaire zijn intrede gedaan. Toch vindt slechts een klein deel van het Nederlandse documentaire-aanbod zijn weg naar het filmdoek. Uit de gesprekken met stakeholders maak ik op dat ook de gesubsidieerde filmtheaters minder geneigd zijn om binnen hun programmering ruimte vrij te maken voor documentaires. Animatiefilms komen al helemaal niet meer op het grote scherm, behalve tijdens festivals.
- In de praktijk vormt de Nederlandse publieke omroep al jaren lang de belangrijkste vertoningsplek voor de documentaire en de animatiefilm. Maar ook daar is de ruimte beperkt voor documentaires die een eigenzinnig en persoonlijk verhaal vertellen en minder toegankelijk zijn voor een groot publiek. Wat de Nederlandse animatiefilm voor kinderen betreft, deze ondervindt concurrentie van goedkoper aanbod uit het buitenland, en de autonome animatiefilm wordt überhaupt nauwelijks vertoond op televisie.
- De digitale verspreiding van films via internet maakt het mogelijk om specifiek voor doelgroepen te programmeren en aan de specifieke wensen van burgers te voldoen. Hierdoor kan in onze beeldcultuur een groot en tegelijk gefragmenteerd publiek voor «niche-genres» bereikt worden (ook wel bekend als *The Long Tail*).

- Ongeoorloofd downloaden is in nichemarkten echter ook een bedreiging voor de inkomenpositie van producenten, die de zwakste schakel in de keten vormen, aangezien zij het grootste risico dragen.
- Nieuwe spelregels beperken directe overheidssponsoring van televisieprogramma's, teneinde de onafhankelijkheid van de publieke media te borgen. Ze dwingen omroepen en producenten zich te herbezinnen op de financiering van documentaire projecten.

#### *Specifieke kansen en bedreigingen voor de animatiesector*

- De technologische ontwikkelingen verschuiven de animatie als techniek naar het centrum van beeldcultuur. Gaming is sterk in opkomst, in speelfilms worden steeds vaker visuele effecten gebruikt en de vraag naar grotere animatieproducties doen de vraag naar creatieve animatoren toenemen. Dit alles creëert nieuwe kansen voor deze beroepsgroep. Nieuwe technologieën leiden er ook toe dat oude technieken geherwaardeerd worden, zoals de stop-motion animatie of de kleianimatie.
- Er is in Nederland geen grote animatiestudio maar wel een aantal uitstekende animatoren, een internationaal bekend festival en een nationaal en internationaal gewaardeerd instituut voor animatiefilm.
- Al met al daagt een nieuwe horizon voor Nederlandse animatoren met hun individuele creatieve en artistieke kracht. Want wat blijft, is de onstilbare honger naar originele ideeën, programma's, verhalen, in één woord, naar *content*.

#### **Een rol voor de overheid**

Het beleid ten aanzien van de documentaire en de animatiefilm past binnen de in KUNST VAN LEVEN *beschreven kaders*.<sup>1</sup> Kort en goed combineert het cultuurbeleid van dit Kabinet een streven naar excellentie met een bewuste publieksgerichtheid, met een open oog voor innovatie, professionalisering en de belangen van het filmbedrijf. De rol van de overheid ten aanzien van beide cinematografische genres hangt samen met het mediabeleid, het innovatiebeleid en het borgen van intellectueel eigendom. Om de hier geschetste doelen van het overheidsbeleid op het gebied van de documentaire en de animatiefilm vorm te geven, ondersteun ik een aantal organisaties, niet in de laatste plaats het Nederlands Fonds voor de Film.

#### *Excellentie en publieksgerichtheid*

- Het overheidsbeleid is gericht op een gezond filmklimaat, van productie tot vertoning, en wil filmmakers in staat stellen naar excellente kwaliteit te streven.
- Daartoe waarborgt de overheid dat er een behoorlijk aantal documentaires gemaakt kan worden waarbij de maker scheppingsvrijheid heeft, en die hun première in het filmtheater, het filmfestival of de publieke omroep vinden – naast een breder en gevarieerder aanbod van documentaires dat vooral binnen het publieke omroepbestel tot stand komt.
- De overheid borgt dat een behoorlijk aantal autonome animatiefilms gemaakt kan worden en vertoond kan worden op televisie, festivals en andere plekken – naast een breed en innovatief aanbod van studiofilms met speelfilm lengte, geanimeerde games, commercials, educatieve animatiefilms, etc.

<sup>1</sup> Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid. Ministerie van OCW, juni 2007.

- Het Nederlands Fonds voor de Film ondersteunt de documentaire en de animatiefilm op de eerste plaats ter wille van de bioscoopvertoning. De collectieve kijk- en luisterervaring op het grote doek is immers zonder weerga en dat zal zo blijven. Bovendien genereert een bioscoopvertoning aandacht op andere vertoningsplekken. Dat neemt niet weg dat de omvang van het publiek via andere «vensters» vele malen groter is, met name televisie en computer, en dat dit potentieel ook ten volle benut moeten kunnen worden.
- Het International Documentary Film Festival Amsterdam draagt actief bij aan de internationale positie van de Nederlandse documentaire. Een belangrijke rol speelt ook het tweejaarlijkse Holland Animation Festival. Beide organisaties ontvangen mede hiervoor subsidie.
- Het Nederlands Instituut voor Animatiefilm vervult al jarenlang een gezichtsbepalende rol als werkplaats voor jonge professionals en op het gebied van onderzoek, promotie en educatie.
- Tenslotte is het van belang dat filmeducatie zich niet beperkt tot de speelfilm, maar ook de documentaire en de animatiefilm betreft. Beide genres behoren vanzelfsprekend tot de expertise van het Nederlands Instituut voor Filmeducatie.

#### *Innovatie en professionalisering*

- Een klassieke taak van de overheid ontstaat wanneer markten niet goed functioneren; anders gezegd, de overheid kan partijen bij elkaar brengen die dat spontaan niet zouden doen en op die manier maatschappelijke baten realiseren. Dit is typisch het geval bij de onafhankelijke animatie, die kansrijke verbanden met andere creatieve bedrijfstakken zou kunnen leggen, gaming bijvoorbeeld, en zich op die manier verder kan ontwikkelen.
- Er moet voldoende ruimte aanwezig zijn voor de ontwikkeling van nieuw talent en voor professionalisering. Opleidingsfaciliteiten als de diverse beeldende kunst-opleidingen, de Nederlandse Film- en Televisie Academie en de werkplaats van het Nederlands Instituut voor Animatiefilm zijn daarbij van groot belang. Ik sta achter het advies van de Raad voor Cultuur om het Binger Filmlab een centrale rol te laten vervullen in het begeleidings- en scholingsaanbod voor getalenteerde filmmakers met werkervaring.
- In KUNST VAN LEVEN heb ik het *culturele* belang van de creatieve bedrijfstakken geagendeerd, in het bijzonder die van de nieuwe media. Het International Film Festival Rotterdam spreekt in dit verband van *Exploding Cinema*: film op het grensvlak tussen animatie, gaming en beeldende kunst; documentaire op het kruispunt tussen realiteit en fictie.
- De mediawet bevat wettelijke quota voor onafhankelijke producenten op de publieke en commerciële televisie, die van groot belang zijn voor de instandhouding van een contingent professionele documentaire- en animatiefilmproducenten.
- Ook een goede benutting van intellectuele eigendomsrechten is cruciaal, waarbij het vooral gaat om de traditionele balans tussen de belangen van rechthebbenden, gebruikers en publieke belangen als diversiteit en, niet te vergeten, innovatie. De overheid heeft de publieke omroep aangesproken op zijn verantwoordelijkheid dienaan-

gaande, en de publieke omroep heeft aangegeven deze oproep serieus te nemen.<sup>1</sup>

### **Concrete maatregelen voor de documentaire en de animatiefilm**

Het geheel overziend kom ik tot de slotsom dat het bestaande netwerk van instellingen, subsidies en regelingen de documentaire en de animatiefilm voldoende houvast biedt om de in deze brief beschreven kansen te grijpen en de bedreigingen te weerstaan. Beide sectoren staan er goed voor. Waar ontwikkelingen vanzelf verlopen, spreekt vanzelf dat de overheid gepaste afstand houdt. Toch is het zinvol om een aantal voorspoedige ontwikkelingen te versterken. Hiervoor neem ik een aantal concrete maatregelen, samen met betrokken partijen.

#### *Publieke Omroep*

De publieke omroep hecht aan de samenwerking met de onafhankelijke documentairesector en wil de rijke traditie die ons land op dit punt heeft ondersteunen. In haar beleidsbrief van 9 november 2007<sup>2</sup> heeft de publieke omroep aangegeven zich nadrukkelijk te blijven inzetten voor de documentaire. Ook verwacht de publieke omroep oude documentaires vaker te vertonen via internet (UitzendingGemist/CultuurGemist) en het digitale themakanaal HollandDoc.<sup>3</sup> In de prestatieovereenkomst die ik heb gesloten formuleert de publieke omroep haar ambities voor nieuwe Nederlandse documentaires in prime time: minimaal 125 documentaires; vijftig reportages; twintig documentaires over en uit het buitenland en minimaal vijf nieuwe kinderdocumentaires.

#### *Teledoc-project: zes grote documentaires op televisie*

De publieke omroep heeft voorgesteld aan OCW en het Nederlands Fonds voor de Film om een serie van zes Teledocs ontwikkelen, naar analogie van het succesvolle Telefilm-project. Pluspunten van dit plan zijn:

- De inhoudelijke rol van de onafhankelijke documentaireproducenten, die de films gaan maken.
- De forse financiële bijdrage van de omroep, ter hoogte van € 1 020 000.
- Het uitgangspunt dat er meer films ontwikkeld worden dan daadwerkelijk gemaakt. Dat betekent dat uit de ontwikkelde plannen de zes beste gekozen worden, en dat is goed voor de kwaliteit van de uiteindelijk gerealiseerde documentaires.
- En, niet in de laatste plaats het doel: mikken op sterke publieksdocumentaires die het vermogen hebben een groot en divers publiek aan te spreken.

<sup>1</sup> Kamervragen met antwoord 2006–2007, nr. 1820, Tweede Kamer, 12 juni 2007.

<sup>2</sup> Kenmerk YvdB/RB/0709/075.

<sup>3</sup> De omroepen (co)produceren tot nog toe ieder jaar echter een hoger aantal documentaires en zenden er meer uit. In 2007 zullen ruim 200 nieuwe producties worden uitgezonden, die voor een groot deel in opdracht of in coproductie zijn gemaakt. Als aankopen en herhalingen worden meegeteld, zendt de publieke omroep op de drie open netten tussen 18u00 en 24u30 meer dan 400 documentaires uit.

Ik zal vanaf 2009 vanuit de mediabegroting jaarlijks € 600 000 in dit project bijdragen. Ik heb het Nederlands Fonds voor de Film gevraagd mij een voorstel te doen op welke wijze binnen zijn begroting een bedrag in de orde van € 630 000 kan worden vrijgemaakt voor het Teledoc-project.

#### *Nederlands Fonds voor de Film*

In lijn met de adviezen van de Raad voor Cultuur en de aanbevelingen uit het onderzoek van het Bureau Berenschot heeft het Nederlands Fonds voor de Film een aantal maatregelen aangekondigd voor een grotere inzet op het gebied van de documentaire- en animatiefilm in de komende jaren.

Zo zal in 2009 een intendant voor de animatiefilm worden aangesteld. Verder zal het filmfonds bij alle categorieën de financiële maxima laten vervallen om meer flexibiliteit te creëren en bijzondere films ook met bijzondere middelen te kunnen ondersteunen. Voor de komende jaren zal het filmfonds zich sterker richten op animatiefilms met een lengte die kansrijk is in de bioscoop en zal sterk worden ingezet op de productie van de eerste lange animatiefilm sinds 1983. Ik zal het Nederlands Fonds voor de Film vragen na te gaan of de bepalingen in de subsidieregelingen voor speelfilms voldoende toegang bieden voor de animatiefilm.

#### *Binger Filmlab*

Zoals ik al heb aangegeven, kan ik mij vinden in het advies van de Raad voor Cultuur om het Binger Filmlab een centrale rol te laten vervullen in het begeleidings- en scholingsaanbod voor getalenteerde filmmakers met werkervaring. Ik ondersteun de door het Nederlands Fonds voor de Film en Binger Filmlab ingezette koers, om de kwaliteit van scripts te verbeteren. Samen met de publieke omroep zal worden gekeken naar de mogelijkheid voor jong talent op het gebied van de documentaire en de animatiefilm om zich te bewijzen, pilots te maken, en te oefenen met een innovatieve benadering van beide filmgenres.

#### *Sectorinstituut voor de Film*

Met het oog op de oprichting van een sectorinstituut voor de film, adviseert de Raad voor Cultuur mij een belangrijk deel van de taken van het NIAf op te laten gaan in het sectorinstituut. De werkplaatsfunctie zou ondergebracht moeten worden bij het Binger Filmlab. Het is niet mijn voornemen om het NIAf te laten verhuizen naar Amsterdam maar ik zal het advies van de Raad mee laten wegen in mijn besluitvorming over het sectorinstituut voor de film. Een mogelijk toekomstig sectorinstituut voor de film kan de positie van de documentaire en de animatiefilm aanzienlijk versterken, in het bijzonder bij de internationale promotie van beide genres.

#### *Gaming en animatie*

Ik zal de aansluiting tussen animatiefilmers en de gaming-industrie bevorderen. Ik ben daarbij schatplichtig aan het advies van de Commissie Cultuurprofijt, die stelt dat cultuurproducenten zich zouden moeten toeleggen op «de ontwikkeling, coproductie en exploitatie van games met culturele inhoud en kunstzinnige vormgeving».<sup>1</sup> Ik zal gedurende de komende drie jaar in totaal € 500 000 investeren, te financieren uit mijn budget voor Cultuur en Economie. Deze bijdrage is, voor alle duidelijkheid, bestemd voor animatoren die hun talent voor games willen inzetten. Met deze experimentele bijdrage zal ik mij graag aansluiten bij het experiment van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en het Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst om de culturele kwaliteit van gaming te bevorderen. Ik heb met beide fondsen afgesproken dat zij een programma daartoe gestalte zullen geven. Het Nederlands Fonds voor de Film zal zich – op projectbasis – aansluiten als partner bij dit programma.

#### **Conclusie**

Zowel de publieke omroep als het Nederlands Fonds voor de Film hebben het voornemen om de documentaire en animatiefilm actief te versterken en hun investeringen te verhogen. Ik zal daar zelf vanuit de media-begroting aan bijdragen. Ook bij andere, in deze brief genoemde film-instellingen is het bewustzijn groot van het belang van beide filmgenres.

---

<sup>1</sup> Commissie Cultuurprofijt, Meer draagvlak voor cultuur, 2008, p. 28.

Zelf zal ik de bestaande samenwerking tussen publieke omroep en documentairemakers vanuit de mediabegroting ondersteunen, evenals het veelbelovende nieuwe initiatief van twee fondsen om gaming als culturele praktijk op de kaart te zetten. Ik vertrouw erop met deze maatregelen een bijdrage te leveren aan de versterking van de positie van de documentaire- en animatiefilm.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk