

EVALUATIE SUPPLETIE 2013-2017

I. Introductie	1
II. Aantal films met Suppletie op jaarbasis	2
III. Productiebudget	2
IV. Bijdrage film distributeur (MG)	3
V. Selectieve en Semi-automatische steun Filmfonds	3
VI. Marktaandeel en exploitatieresultaat	5

I. Introductie

Per 31 december 2017 is het Deelreglement Suppletie, ook bekend als de *Suppletieregeling*, beëindigd. Daarmee is een einde gekomen aan een periode van 10 jaar waarin het Filmfonds naast selectieve steun aan speelfilms ook een specifieke automatische regeling voor mainstream films voerde.

De Suppletieregeling Filminvesteringen Nederland die van 2007 tot 2013 van kracht was, en de opvolger daarvan het Deelreglement Suppletie (tot en met 2017), heeft in de loop der jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de mainstreamfilm in Nederland en het marktaandeel van de Nederlandse film als geheel. Vooral in de genres historisch drama, romantische komedie en boekverfilming zijn een aantal jaar grote successen geboekt. De laatste jaren bleven successen echter steeds meer uit. Investerings uit de markt daalden, evenals productiebudgetten en het aanbod van Suppletiefilms werd minder divers.

Het streven was dat budget voor een semi-automatische regeling als Suppletie, naar analogie van vergelijkbare regelingen in andere landen, op een gegeven moment door de markt overgenomen zou worden. Vanaf 2013 is het budget voor de regeling, mede door bezuinigingen, stapsgewijs afgebouwd. Inmiddels hebben de bioscoopexploitanten en film distributeurs stappen gezet om als marktpartijen mede verantwoordelijkheid te nemen voor de financiering van Nederlandse mainstreamfilms. Hun bijdrage op grond van het per 1 maart 2018 herziene BTW-convenant is verhoogd. Deze middelen worden bestemd voor een nieuwe semi-automatische stimuleringsregeling voor mainstreamfilms die wordt uitgevoerd door het Abraham Tuschinski Fonds en per 1 maart 2018 in werking is getreden.

Aangezien bijdragen vanuit het Filmfonds aan een breed scala aan films, ook mainstream films, noodzakelijk blijft, zijn de mogelijkheden bij het Fonds uitgebreid om op grond van het Deelreglement Realisering verder aan mainstream films bij te dragen. Zo is er naast de reguliere bijdragemogelijkheden een nieuwe aanvraagmogelijkheid opgenomen; een matchingbijdrage voor mainstreamfilms. Deze kan zowel in aanvulling op andere bijdragen die op grond van het Deelreglement Realisering worden verstrekt worden aangevraagd, als in aanvulling op een bijdrage op grond van de Film Production Incentive. Anders dan bij het eerdere Deelreglement Suppletie maken behalve productionele, zakelijke en juridische criteria ook inhoudelijke criteria deel uit van het beoordelingsproces. Op deze manier kan het Fonds vanuit zijn kerntaak meer richting geven aan het stimuleren van de diversiteit en kwaliteit van het aanbod.

In het kader van de beëindiging van het Deelreglement Suppletie is de regeling geëvalueerd. De belangrijkste bevindingen waren als volgt.

II. Aantal films met Suppletie op jaarbasis

Onder de oorspronkelijke Suppletieregeling (2007-2013) werden gemiddeld 13 projecten per jaar gesteund. De selectie was gebaseerd op een systeem van *first come first served*.

In 2014, het eerste jaar van de herziene regeling steeg dat aantal naar 19 films. Een opvallende ontwikkeling gezien de toegang voor producenten tot de regeling in de nieuwe situatie gereguleerd werd door eerder behaalde bioscoopresultaten. Daarnaast was het jaarbudget voor Suppletie door cultuurbezuinigingen met 4 miljoen euro afgenomen naar 7.75 miljoen euro¹.

In 2015 kwam het aantal films met een Suppletiebijdrage uit op 18. In 2016 werden er 12 aanvragen ingediend voor een Suppletiebijdrage. Er werd echter ook door 6 producenten uitstel aangevraagd tot het indienen van een aanvraag in 2017. Dat uitstel werd verleend. Daarmee kwam het aantal aanvragen in 2017 uit op 14 films terwijl in dat laatste jaar van de regeling nog slechts een budget van 3.5 miljoen beschikbaar was. Daarbij werden opnieuw dispensatieverzoeken ingediend voor films. De resterende Suppletieaanspraak zal daardoor nog in 2018 ingezet worden.

Trend: Het gedaalde Suppletiebudget wordt verspreid over een groter aantal films waardoor jaarlijks veel meer mainstream films op de Nederlandse markt komen.

III. Productiebudget

Parallel aan het grotere aantal films dat een beroep deed op een bijdrage uit Suppletie zoals aangegeven in de vorige paragraaf, daalde het gemiddelde productiebudget van € 2.595.022,- in 2013 naar € 1.905.044,- in 2016.

Gezien een aantal films nog in het proces van financiering zit is het gemiddelde productiebudget voor films met steun vanuit 2017 nog niet definitief bekend. Op een film met één budget van 6.7 miljoen euro na, lijkt het gemiddelde productiebudget overeen te komen met dat van 2016.

In 2013 waren de onderlinge verschillen nog klein en lagen de budgetten nog rond het gemiddelde. In de daarop volgende jaren zijn de budgetten steeds meer uit elkaar gaan lopen.

2013: 13 films

- 4 films met een budget tot 1.8 miljoen euro (laagste budget 1.2 miljoen)
- 5 films met een budget tussen de 1.8 en 2.4 miljoen euro
- 4 films met een budget hoger dan 2.4 miljoen euro (hoogste budget 6 miljoen)

2014: 19 films

- 9 films met een budget tot 1.8 miljoen euro (laagste budget 360 duizend)
- 6 films met een budget tussen de 1.8 en 2.4 miljoen euro
- *Geen films tussen de 2.4 en 3.5 miljoen euro*
- 4 films met een budget hoger dan 3.5 miljoen euro (hoogste budget 7.3 miljoen)

2015: 18 films

- 12 films met een budget tot 1.8 miljoen euro (laagste budget 374 duizend).
- *Geén films in het middensegment (1.8-2.4 miljoen).*
- 3 films met een budget van 2.6 miljoen euro.
- 3 films met een budget hoger dan 3.7 miljoen euro (hoogste budget 6.7 miljoen).

¹ Herhaalde verzoeken aan eindexploitanten om bij te dragen en zo het budget op het oude niveau te houden bleven onbeantwoord met het gevolg dat de afbouw van de regeling voort ging.

2016: 12 films

- 5 films met een budget tot 1.8 miljoen euro (laagste budget 395 duizend)
- 5 films met een budget tussen de 1.8 en 2.4 miljoen euro
- 2 films met een budget hoger dan 2.4 miljoen euro (hoogste budget 3.9 miljoen)

2017: 14 films

- Het laagste budget bedraagt 400 duizend euro
- Het hoogste budget bedraagt 6.7 miljoen euro.

Trend: De films worden òf voor een laag budget gerealiseerd of het gaat in uitzonderlijke gevallen om films met een zeer hoog budget.

IV. Bijdrage filmdistributeur (MG)

Met het toenemende succes van de Nederlandse film na de eeuwwisseling waren films gericht op een breed publiek binnen de eigen landsgrenzen aantrekkelijk voor investeringen vanuit de markt. Private partijen, de commerciële omroepen en distributeurs droegen de afgelopen jaren substantieel bij aan de financiering van films waaraan ook een Suppletiebijdrage werd verleend.

Zo lag de gemiddelde distributiebijdrage onder de eerdere Suppletieregeling rond 325.000 euro; circa 13% van het totale productiebudget. Ook in 2013 was de gemiddelde MG van de distributeur met 344.231 euro (15% van productiebudget) nog hoog te noemen. In 2014 steeg dat zelfs naar 375.789 (20% van productie) maar met het toegenomen aantal (mainstream) films dat werd uitgebracht, tegenvallende exploitatieresultaten en een veranderende markt kwam ook de bijdrage van de distributeur onder druk te staan en leken risico's over een groter aantal films te worden verspreid. In 2015 en 2016 lag de gemiddelde MG voor films met Suppletie substantieel lager dan in eerdere jaren met respectievelijk 244.459 euro en 286.917 euro (respectievelijk 17% en 19% van het productiebudget). Aan de films die in 2017 een beroep op Suppletie gedaan hebben komen de toezeggingen omtrent MG uit op een gemiddelde van 235.000 euro (17% van het beoogde gemiddelde productiebudget).

De afgelopen jaren waren zes independents zeer actief bij de distributie van films met Suppletie, te weten BFD, A-Film, DFW, Independent Films, Just Film en EntertainmentOne. Inmiddels is een derde van deze partijen afgefallen en maken de resterende filmdistributeurs scherpere keuzes. Ook vanuit de commerciële omroep komen signalen dat gericht geïnvesteed zal worden.

Trend: Met een toegenomen aantal films gericht op een breed publieksbereik zijn de gemiddelde investeringen van de markt per film afgenomen. Door toegenomen concurrentie, tegenvallende inkomsten en verdere ontwikkelingen in de markt staan investeringen van private partijen onder druk.

V. Selectieve en Semi-automatische steun Filmfonds

Realisering

Onder het beleidsplan 2013-2016 was door de grote bezuiniging op het Fondsbudget beperkt ruimte voor een reguliere realiseringbijdrage voor mainstream projecten naast Suppletie; namelijk 1 film van 250.000 euro en twee telescoopfilms van 578.570 euro elk. In totaal 1.407.140 euro op jaarbasis. In de praktijk werd er voor films met Suppletie (per definitie mainstream films) een veel groter beroep gedaan op een reguliere realiseringbijdrage dan de beoogde 1.4 miljoen euro.

In 2013 werd in 54% van de films met Suppletie ook een bijdrage verstrekt vanuit de selectieve realiseringsmiddelen van het Fonds; 3.1 miljoen euro. In 2014 was dat 3.7 miljoen euro. In 2015 daalde het aantal films met zowel een realiseringsbijdrage als Suppletie naar 22% maar ging het alsnog om 2.2 miljoen euro. In 2016 daalde het aantal Suppletiefilms met zowel een realiseringsbijdrage als Suppletie naar 17%, ca. 1 miljoen euro dat jaar, maar zijn er de nodige dispensatieverzoeken ingediend voor titels die pas in 2017 zijn aangevraagd. Bij de financiering van de films met Suppletie in 2017 wordt in 23% van de gevallen ook een beroep gedaan op een realiseringsbijdrage voor een totaal van 1.7 miljoen euro.

Over de gehele periode 2013-2016 hebben films die in aanmerking kwamen voor Suppletie gemiddeld voor 2.5 miljoen euro per jaar ook een beroep gedaan op een reguliere realiseringsbijdrage. Als we ons niet alleen beperken tot films met Suppletie maar ons baseren op alle selectieve steun aan speelfilm, dan heeft het Filmfonds gemiddeld op jaarbasis voor 3.4 miljoen euro aan realiseringssteun verleend aan mainstream films. Terwijl rekening werd gehouden met 1.4 miljoen euro op jaarbasis.

Incentive

Met de introductie van de Production Incentive steeg het niveau aan semi-automatische fondsfinanciering sterk. In 2014 ontving 63% van de films met Suppletie ook een Incentive bijdrage, in 2015 89% en in 2016 lag dat percentage op 92%. Voor de films die in 2017 een beroep op Suppletie gedaan hebben wordt een gelijk financieringspercentage of hoger verwacht.

In absolute zin is in 2014 in totaal 4.7 miljoen euro aan Incentive budget verleend aan films met een Suppletiebijdrage, in 2015 was dat 5,7 miljoen euro en in 2016 4,6 miljoen euro. Voor 2017 is tot dusver al 4,4 miljoen euro aan incentive aangevraagd, maar voor een aantal films moet nog incentive aangevraagd worden. Als alle mainstream films in acht worden genomen waaraan een Incentive bijdrage is verleend, ook die zonder Suppletie tot stand zijn gekomen, is het aandeel in het bestede Incentive budget aan mainstream films hoger.

Revolverend

In de jaren 2013 tot en met 2017 is ruim 2.1 miljoen euro aan middelen revolverend ingezet voor de productie van films met een Suppletiebijdrage.

Ontwikkeling

In 2013 ontving 62% van de films met een Suppletiebijdrage ook een bijdrage voor de scenario-ontwikkeling (gemiddeld 30.000 euro per film). In 2014 daalde dat percentage naar 42%, in 2015 zette deze daling door naar 39% en in 2016 ontving nog maar 25% van de films een bijdrage voor scenario-ontwikkeling en in 2017 nog maar 21%. In 2015 werden wel 4 projecten aanvullend ondersteund met een bijdrage voor projectontwikkeling of animatic. In 2016 en 2017 ontvingen 2 projecten een projectontwikkelingsbijdrage. Trend: Films met een Suppletiebijdrage maken in steeds minder gevallen aanspraak op reguliere ontwikkelingsbijdragen van het Fonds. Uit de aanvragen en gesprekken met producenten blijkt dat er weinig ruimte en tijd genomen wordt voor de ontwikkeling. Er wordt gewerkt binnen een korte productieperiode gericht op een snelle uitbreng.

Trend: Met het oog op de financiering doen de films met Suppletie nog steeds een veel hoger beroep op reguliere realiseringsbijdragen dan waarmee financieel rekening gehouden werd bij aanvang van de voorliggende beleidsperiode. Ook wordt de ruimte die er binnen de incentive en revolverende bijdragen bestaat optimaal gebruikt. Daarmee is de semi-automatische financiering van films sterk gestegen. Het gemiddelde aandeel staatsteun uit Nederland voor films met Suppletie is op basis van de verschillende fondsbijdragen gestegen van 34% in 2013 naar 44% in 2016. Het ligt in de lijn der

verwachting dat bij volledige financiering van de Suppletiefilms uit 2017 het staatsteunpercentage voor dat jaar op een gelijk niveau of hoger uitkomt.

VI. Marktaandeel en exploitatieresultaat

Het totale bioscoopbezoek in Nederland is voor het negende achtereenvolgende jaar gestegen. Het gemiddelde marktaandeel voor de Nederlandse film bedroeg in de voorgaande beleidsperiode (2009-2012) gemiddeld 17,9%. Een aanzienlijke stijging ten opzichte van de periode daarvoor. De stijging van het marktaandeel van de Nederlandse film heeft zich in 2013 en 2014 verder voortgezet (2013: 20,6%, 2014: 20,8%), zij het dat van 2015 naar 2017 zich een daling heeft voorgedaan (2015: 18,7%, 2016: 12,3% en 2017: 12%).

Uit de evaluatie in het kader van de voorgaande Suppletieregeling kwam naar voren dat de regeling een positieve bijdrage had geleverd aan de stijging van dit marktaandeel. Van de top 10 van best bezochte Nederlandse films werd gemiddeld 8 films onder andere vanuit Suppletie ondersteund. Dat beeld blijft gelijk voor de jaren 2014 (8 van de 10 films in top 10) en 2015 (9 van de 10 films)². In 2016 was echter een geheel ander beeld te zien: slechts 5 titels in de top 10 van best bezochte films kwamen tot stand met een bijdrage vanuit Suppletie. In 2017 was dat aantal 4 films binnen de top 10 van beste bezochte Nederlandse films.

Het aantal films dat de grens van 100.000 bezoekers haalt is over de jaren heen toegenomen. Voor de meeste films is dat echter niet de grens waarbij films uit de kosten zijn. Het aantal films met een bijdrage vanuit Suppletie dat de eigen (medium) exploitatieverwachtingen waarmaakt daalt van 38% in 2013 naar 11% in 2015. Alle Suppletiefilms uit 2016 die tot dusver in de bioscoop zijn uitgebracht (10 van de 12 films) hebben wel ruimschoots de grens van 100.000 bezoekers gehaald maar geen enkele heeft de eigen medium exploitatieverwachting waargemaakt.

Ook het aantal films dat de Suppletiedrempel van 150.000 bezoekers weet te halen daalt van 54% in 2013 naar 22% in 2015. Een teleurstellend resultaat omdat de regeling gericht is op de ondersteuning van speelfilms en lange animatiefilms met een breed publieksprofiel. Op basis van de Suppletiefilms van 2016 die inmiddels wel al in de bioscoop zijn uitgebracht behaalt gelukkig 67% wel de Suppletiedrempel.

Trend: Het huidige marktaandeel voor Nederlandse films daalt. Zelfs met de toename aan films op de markt. Ondanks de stijging van de bijdrage van het Filmfonds per film, maar wellicht mede door de daling in productiebudgetten, de beperkte ruimte die wordt genomen voor ontwikkeling en de afnemende diversiteit aan projecten maken de films met Suppletie, de verwachtingen van producenten en distributeurs niet langer waar. Dat staat op gespannen voet met de doelstelling van de regeling. Ook is kans reëel dat de investeringen vanuit de markt voor nieuwe films hierdoor zullen afnemen.

juni 2018

² In 2014 waren 8 van de 10 films in top 10 NL films Suppletiefilms, 2 films kregen een realiseringsbijdrage. In 2015 waren 9 van de 10 films Suppletiefilms en hiervan ontvingen 4 films een realiseringsbijdrage. In 2016 waren 5 van de 10 films in de top 10 Suppletiefilms. 2 films kregen een realiseringsbijdrage. In 2017 stonden 4 Suppletiefilms in de top 10 van NL films, hieronder geen films met een realiseringsbijdrage.