

Hoe noodzakelijk is ondersteuning voor televisiefictie in kleine mediamarkten?

EEN ANALYSE EN EVALUATIE VAN ONDERSTEUNINGSMAATREGELEN IN VLAANDEREN

Inleiding

In mei 2017 organiseerde de Commissie Media van het Vlaams Parlement een hoorzitting over de toekomst van het Vlaamse media-ecosysteem. Centraal stonden de bezorgdheden van de Vlaamse private omroepen, die hun bestaande businessmodel niet langer als houdbaar zien door een verschuiving van reclamebestedingen richting internationale platformen als gevolg van een sterke toename van uitgesteld kijken. Vooral televisiefictie als duurste genre zou de druk zwaar voelen. Omroepen en producenten keken ter remediëring in de richting van nauwere samenwerking met distributeurs, maar pleitten tegelijkertijd voor bijkomende publieke ondersteuning voor het Mediafonds. De financiering van het Mediafonds, dat zich als onderdeel van het Vlaams Audiovisueel Fonds specifiek toelegt op ondersteuning van tv-fictie, documentaire- en animatiereeksen, was de voorbije jaren gedaald, en net wanneer bijkomende middelen noodzakelijk werden geacht aan de ‘vooravond’ van een verwachte internationale doorbraak voor Vlaamse fictie (Vlaams Parlement, 2017).

Discussies over de duurzaamheid van het audiovisuele ecosysteem (Steemers 2017; Picard, Davis & Papandrea, 2016) en de houdbaarheid van kwaliteitsfictie, zijn echter niet nieuw; evenmin zijn ze beperkt tot Vlaanderen. In Denemarken werd al in 2007 een ‘*Public Service Fund*’ in het leven geroepen voor de ondersteuning van kwalitatieve televisiefictie. In 2014 lanceerde de *Federation Wallonie-Bruxelles* samen met *Radio-Télévision belge de la Communauté française* (RTBF) een televisiefonds dat mikte op onderscheidende kwaliteitsfictie van eigen bodem, en een dam moest vormen voor de dominante Franse markt (RTBF, 2017). De Ierse publieke omroep RTE lanceerde eind 2017 samen met de *Irish Film Board* een fonds voor originele komedie-investeringen,

* Tim Raats is docent bij de vakgroep Communicatiewetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel. Ook is Raats senior researcher bij het IMEC-SMIT-VUB. Contactgegevens: Pleinlaan 9, 2e etage, B-1050, Brussel, België. Tel.: +32 6 291 638. E-mail: traats@vub.be.
Dirk Wauters is gastprofessor aan de KU Leuven. Contactgegevens: Willem de Croylaan 56, bus 2203, 3001 Leuven, België. E-mail: dirk.wauters@kuleuven.be.

na jaren van teruglopend volume in het genre (Watson, 2017). In Nederland pleitte de Raad voor Cultuur in 2018 nog in haar rapport *Zicht op zoveel meer* voor het heruitvinden van de bestaande audiovisuele ondersteuning, met meer aandacht voor exporteerbare televisiefictie, en het verplichten van nieuwe spelers zoals Netflix te investeren in lokale fictie. Echter, tegelijk stellen we vast dat vele fondsen gericht op het stimuleren van televisiefictie ook een duidelijke economische finaliteit hebben. De vele Europese fiscale maatregelen, zoals de Britse *creative industries tax relief*, zijn in de eerste plaats gericht op groei van omzet en werkgelegenheid, waarbij het aantrekken van buitenlandse financiers een grote rol speelt (BFI, 2017).¹

Dit artikel presenteert een analyse van het Vlaams ondersteuningsbeleid voor televisiefictie, die ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst van het Vlaams Audiovisueel Fonds werd uitgevoerd (2018-2022). De studie evalueert de werking en effectiviteit van twee specifieke Vlaamse maatregelen voor tv-fictie: het Mediafonds en de Stimuleringsregeling. Naast deze maatregelen vormt ook de ‘*tax shelter*’ een cruciaal onderdeel van het ondersteuningsbeleid voor de audiovisuele industrie. De *tax shelter* werd in 2004 gelanceerd en laat derden toe om te investeren in audiovisuele productie (film, tv-fictie, documentaire en animatie) in ruil voor een belastingvoordeel. Echter, aangezien dit een federale maatregel is en door het gebrek aan consistente data over de effectiviteit ervan, wordt de *tax shelter* in onze analyse buiten beschouwing gelaten. De centrale onderzoeksvraag van dit artikel is tweeledig. Ten eerste gaan we na hoe belangrijk het Mediafonds en de Stimuleringsregeling zijn voor de ondersteuning van tv-fictie in Vlaanderen. Ten tweede stellen we de vraag in welke mate die bestaande maatregelen onderdeel vormen van een coherent en duurzaam fictiebeleid en welke struikelblokken zich daarvoor op dit moment manifesteren. Theoretisch kadert het artikel de noodzaak aan Vlaamse steunmaatregelen binnen bredere drempels voor kleine mediamarkten enerzijds en de recente, toenemende druk op audiovisuele productie in kleine markten anderzijds.

De Vlaamse markt vertoont de kenmerken van een kleine mediamarkt.² Belangrijke gemeenschappelijke kenmerken van de Vlaamse markt met andere kleine televisie-markten zijn het beperkt aantal spelers in de markt, moeilijkheden voor het recupereren van investeringen op de eigen markt, een gebrek aan exportcapaciteit en een sterke aanwezigheid van de publieke omroep. Op het vlak van volume aan kwaliteitsfictie meet Vlaanderen zich met Zweden en Noorwegen; wat totaalvolume fictie betreft (dus inclusief soaps, sitcom, kinderfictiereeksen) toont de Vlaamse markt een erg groot volume, waarmee het zich eerder met de Nederlandse markt meet (Raats, Livémont & Iordache, 2018, p. 21 e.v.). Erg typerend en enigszins verschillend van de genoemde kleinere Europese markten is het erg hoge aandeel eigengemaakte ‘Vlaamse’ producties in Vlaanderen, wat vooral te danken is aan de enorme populariteit van Vlaamse programma’s. Cijfers van het Centrum voor Informatie over de Media (CIM, 2018) tonen bijvoorbeeld dat 66 van de 100 best bekeken programma’s (exclusief sport) Vlaamse producties zijn.

De analyse in dit artikel is gebaseerd op een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve dataverzameling. Dit omvatte een uitgebreide economische analyse van de ondersteuningsmaatregelen. Daarbij werd in eerste instantie de *output* (gesteunde reeksen), de toegekende premies en de verdeling tussen de verschillende mediaspelers in kaart gebracht. Vervolgens werd nagegaan welke impact deze steun heeft voor het hele Vlaamse media-ecosysteem. Hierbij analyseerden we het gemiddelde aandeel van de steun per productie en bijkomend, in welke mate steunmaatregelen ook effectief een hefboom betekenen voor bijkomende investeringen. De nadruk van de analyse lag hoofdzakelijk op de economische objectieven voor de sector, eerder dan de intrinsieke kwaliteit van gesteunde reeksen. De resultaten werden aangevuld met inzichten afkomstig van 41 stakeholders uit de sector (producenten, distributeurs, omroepen, ondersteuningsfondsen, beleidsmakers en scenaristen) die zijn bevraagd in expert-interviews en rondetafelgesprekken. De expertinterviews werden uitgevoerd tussen juli 2016 en februari 2017.

***Waarom televisiefictie ondersteunen?*²³**

In wat volgt verklaren we de noodzaak voor televisieondersteuning in kleine markten op twee manieren: enerzijds vanuit een aantal structurele en contextuele factoren die de economische leefbaarheid van het genre bemoeilijken; anderzijds vanuit een aantal grootschalige verschuivingen binnen mediagebruik en distributie, en het toenemend belang van internationale spelers in kleine televisiemarkten.

Drempels voor audiovisuele markten in kleine landen

De structurele drempels van kleine audiovisuele markten kunnen vanuit diverse hoeken gekaderd worden. Vanuit media-economisch onderzoek wijzen diverse auteurs op het atypische businessmodel van het audiovisuele product (film en televisie), die de productie en distributie ervan erg bemoeilijken. Naast de niet-exclusiviteit en het niet-rivaliserend karakter, wijzen auteurs op de hoge risico's verbonden met de productie, die het gevolg zijn van de hoge kostprijs en de relatief beperkte distributieprijzen enerzijds, en de onvoorspelbaarheid van het economisch succes en de vraag anderzijds (Doyle, 2013, p. 64; Collins, Garnham & Locksley, 1988). Strategieën die het risico van audiovisuele productie enigszins beperken, hangen daarom vaak samen met enerzijds het creëren van *schaal*, met andere woorden: de potentiële afzetmarkt vergroten, hetzij door marketing en export, hetzij door meerdere distributiekkanalen aan te spreken waardoor audiovisuele diensten naast een groter publiek ook een langere levenscyclus kennen (Raats et al., 2014). Anderzijds door het creëren van *scope*, of met andere woorden: het dermate diversifiëren van het aanbod en de activiteiten dat risico's kunnen worden gespreid en de winst van bepaalde titels het verlies van andere compenseren. Voor kleine mediamarkten liggen zowel 'scope' als 'schaal' een stuk moeilijker.

Uitgaande van de '*domestic market theory*', die voornamelijk binnen economisch onderzoek naar filmproductie en -distributie wordt gebruikt (Cucco, 2010, p. 155-156),

zijn twee assumpties cruciaal voor het investeren in een audiovisuele productie. Ten eerste: hoeveel geïnvesteerd wordt in een productie is afhankelijk van de omvang van de potentiële markt, die niet noodzakelijk tot de landsgrenzen is beperkt, maar waarvan de eigen markt een cruciale schakel is voor het garanderen van enige inkomsten. En ten tweede: budgetten van een productie zijn in de meeste gevallen cruciaal voor het marktpotentieel ervan. Kleine markten kenmerken zich door een beperkter aantal spelers, een beperkte afzetmarkt en daardoor ook beperktere middelen voor investering in audiovisuele producties.

Voor kleine landen heeft dit twee belangrijke gevolgen. Ten eerste is het erg moeilijk om inkomsten te recupereren uit de productie van lokale tv-fictie in kleine landen. Omroepen (publieke en commerciële) vormen bijgevolg de belangrijkste financier voor lokale fictie. Specifiek voor commerciële omroepen kennen genres als fictie een negatieve reclamemarge; met andere woorden: de reclame-inkomsten dekken onvoldoende de programmakosten. Inkomsten uit dvd- of VOD-verkoop zijn een stuk beperkter, waarmee ook de investeringen van dit soort spelers in televisiefictie miniem is (Raats, Evens & Ruelens, 2016). Alternatieven in de vorm van betaalzenders die in fictie investeren zijn geringer, door de beperkte abonnees in kleine markten. Kortom, voor een groep als SKY, met 12,7 miljoen abonnees in Groot-Brittannië, is investeren in originele fictie een pak aantrekkelijker dan voor een speler als Telenet in Vlaanderen met 2 miljoen abonnees (Clover, 2017). Grotere landen hebben een grotere afzetmarkt en dus meer potentieel voor het recupereren van inkomsten uit uitzending en verkoop van afgeleiden (dvd, blu-ray, *video on demand*, merchandising, etc.). De inbreng van producenten, ten slotte, is eveneens beperkt tot de grootste spelers die grotere risico's kunnen dragen en wel degelijk kunnen bijdragen aan het productiebudget met het oog op een groter verkooppotentieel (Raats et al., 2014, p. 48 e.v.).

Ten tweede zijn, als gevolg van het hiervoor genoemde, de budgetten voor producties een stuk beperkter. Publieke omroepen met een grotere afzetmarkt genieten in de meeste gevallen hoger budgetten, net als de advertentie-inkomsten voor commerciële spelers (European Broadcasting Union, 2017). Uitgaande van de assumptie dat budget cruciaal is voor de productiewaarde, wat zich ook vertaalt in het potentiële succes van een productie, bemoeilijkt een beperkt budget ook het potentieel voor export. Kleine reeksen met gemiddelde budgetten tussen de 4 en 6 miljoen euro moeten zich op die manier meten met internationale reeksen waarvan het budget substantieel hoger ligt. Echter, naast budget kunnen diverse factoren het exportpotentieel van tv-fictie te beïnvloeden. Bondebjerg, Redvall en Higson (2015) wijzen onder meer op het belang van genre; andere auteurs werpen taal- en cultuurverschillen op als drempel voor potentiële export (Crane, 2014; Walls & McKenzie 2012; Lee, 2008, p. 119).

De concurrentie met buitenlandse reeksen laat zich echter ook op de eigen markt voelen: de kijkcijfers van buitenlandse reeksen zijn over het algemeen lager, maar de

rendabiliteit is, door de combinatie van hogere productiekosten van bijvoorbeeld Amerikaanse of Britse reeksen, en lagere aankoopkosten, wel hoger (Econopolis, 2017).⁴ Kleine mediamarkten kenmerken zich bijgevolg door hogere volumes aangekochte buitenlandse programma's (Lowe & Nissen, 2011, p. 58).

Taal en culturele proximateit, ten slotte, kunnen de ontwikkeling van de audiovisuele sector versterken en tegelijkertijd bemoeilijken. Jensen, Nielsen en Waade (2016) wijzen onder meer op het belang van de culturele nabijheid met de Zweedse en Noorse markten, wat ertoe leidt dat andere omroepen en distributeurs sneller geneigd zijn te investeren in Deense content. Dit leidt vervolgens tot grotere budgetten voor Deense kwaliteitsfictie en tot een groter exportpotentieel. Omgekeerd kan culturele proximateit ook nadelig werken. Vooral voor kleine markten die een taal delen met een groot naburig land, is dit funest gebleken (Lowe & Nissen, 2011, p. 35). Zo is de fragiliteit van de Ierse markt erg beïnvloed door de dominantie van de Britse markt en toont de de Waalse fictiemarkt zich erg afhankelijk van Frankrijk, wat zich onder meer vertaalt in een grotere concurrentie voor Waalse spelers in de strijd om de kijker, en een groter aantal coproducties waarin Waalse spelers slechts een beperkte 'minoritaire' financiële inbreng hebben (en dus ook beperkte inkomsten bij winst) (Raats, Livémont et al., 2018).

Ondanks de structurele en contextuele drempels kenmerken kleine televisiemarkten zich vaak ook door een zekere robuustheid. De sterke populariteit van lokale content in combinatie met een beperkt taalgebied, maakt kleine markten bijvoorbeeld commercieel minder aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders ten opzichte van lokaal verankerde spelers. Echter, als gevolg van het gebrek aan schaalgrootte en de hoge kostprijs van het genre, is fictie in markten sterk afhankelijk van publieke ondersteuning (European Audiovisual Observatory, 2014, 2017; zie diverse bijdragen in Murschetz, Teichmann & Karmasin, 2018).

De perfecte storm? Besparingen, gefragmenteerde financiering en krimpende reclame-inkomsten

Digitalisering en convergentie hebben de businessmodellen van de audiovisuele sector tijdens de voorbije jaren grondig dooreengeschud. Veranderend mediagebruik (nieuwe platformen, toepassingen, doorspoelen van televisiereclame, etc.) zet druk op de inkomstenmodellen van mediaspelers, wat leidt tot heviger concurrentie onder traditionele mediaspelers. Daarenboven hebben de laatste jaren ook internationale spelers als Netflix, Facebook en Google zich als uitdager opgeworpen (Lotz, 2007) voor traditionele mediaspelers. Verschillende auteurs (Wauters & Raats, 2018; Caudron, Neels, Wellens & Wauters, 2014; Doyle, 2016; Steemers, 2015) lieten zich in die context uit over druk op lokale media-ecosystemen en vooral dan op lokale productie. Dit uit zich op vier manieren.

Ten eerste zijn er belangrijke verschuivingen in het mediagebruik van de traditionele media naar het internet, dat in 2016 al 19% van de totale mediatijd van de Vlaamse

consument innam (Econopolis, 2017). Binnen televisie is er een verschuiving van het traditionele, lineaire mediagebruik naar *on-demand*- en *pay-subscription*-formules, zoals Netflix, Hulu en Amazon (Lobato, 2017, p. 2). Met een kwaliteitsaanbod tegen beperkte maandelijkse subscriptie concurreren internationale spelers rechtstreeks met het aanbod van bestaande omroepen. De wereldwijde aanwezigheid van Netflix en Amazon laat ook toe om in eigen *big budget*-producties te investeren en rechtstreeks te concurreren met het fictieaanbod van omroepen. Hoewel nieuwe platformen mogelijkheden bieden voor het exporteren van content, is de kans dat ze effectief en consequent in Vlaamse producties investeren, door het gebrek aan schaal, erg klein. Europese markten die voor Netflix vooralsnog interessant genoeg bleken om er in volledige originele producties te investeren zijn vooral de grotere Europese staten (bijv. *Marseille* in Frankrijk, *The Crown* in het Verenigd Koninkrijk, *Dark* in Duitsland) (Raats, Livémont et al., 2018).

Ten tweede vindt er als gevolg hiervan een migratie plaats van reclame-inkomsten uit traditionele kanalen (print, radio, televisie, cinema), waarin lokale actoren dominant zijn, naar internet en mobiele reclame, waarin internationale platformen als Google en Facebook het grootste aandeel aan reclame-inkomsten voor zich nemen (Caudron et al. 2014). Inkomsten die voorheen opnieuw werden geïnvesteerd binnen het Vlaamse ecosysteem vloeien nu meer en meer naar internationale bedrijven.

De derde verschuiving, en voor Vlaanderen zeer cruciaal, is de toegenomen *ad-skipping* of het doorspoelbaar maken van reclame bij een steeds groeiend aandeel van uitgesteld kijken. De cijfers voor de Vlaamse televisiemarkt zijn tekenend. Het aandeel uitgesteld kijken voor reeksen als *Cordon* (VTM, Mediaaan) en *Callboys* (VIER, SBS) loopt op tot respectievelijk 50% en 61% van alle kijkers. Gedurende dit groeiend aandeel uitgesteld kijken wordt tot 85% van de advertenties doorspoeld. Het verlies aan reclame-impresies is nog groter bij jongere publiekssegmenten, die ook de commerciële doelgroep vormen (18-54) (Econopolis, 2017, p. 7 e.v.).

Ten slotte drukken ook de stijgende productiekosten (door hogere kwaliteit, creatieve inflatie, rechten, etc.) op de budgetten van fictiereeksen, wat logischerwijs versterkt naarmate de sector verder professionaliseert (door bijv. de introductie van *agents* en managers).

Deze vier grote verschuivingen vergroten de druk op de omroepen, tot vandaag de belangrijkste en vaak enige financiers van fictiereeksen; vooral voor commerciële omroepen om de hoge investeringen in fictiereeksen economisch te verantwoorden (Mediatique, 2014). Het effect wordt nog verhoogd door de aanhoudende besparingen bij de Europese publieke omroepen (Radu, 2017).

Beleidsondersteuning voor tv-fictie in kleine markten

Omwille van de drempels die we hiervoor schetsten, zijn mediamarkten in kleine landen sterk afhankelijk van publieke ondersteuning, zoals krantensubsidies, *tax shelter*-maatregelen en publieke-omroepfinanciering (Berg, 2011; Picard, 2011). Opvallend genoeg stellen we ook hier een discrepantie vast tussen grote en kleine landen. Grotere landen zetten eerder in op ondersteuning van de audiovisuele sector, kennen over het algemeen grotere bedragen toe en hebben een meer divers portfolio van steunmaatregelen. In Europa is Frankrijk, met een combinatie van taksmaatregelen, publieke-omroepinvesteringen en heffingen op kabel, reclame en dragers, hier het beste voorbeeld van (Murschetz et al., 2018; Raats, Schooneknaep & Pauwels, 2018). Europese steunfondsen, vooral opgericht na de Tweede Wereldoorlog, en sterk gevoed door de dominantie van Amerikaanse blockbusters in Europese zalen, privilegeerden in de eerste plaats film, terwijl publieke omroepen de belangrijkste subsidieerder waren van tv-fictie. Evenzeer karakteristiek was de nadruk op productie in de vorm van directe subsidies. Onder meer Bondebjerg et al. (2015) en De Vinck en Pauwels (2015) zien een overfocus op productiesteen ten nadele van distributiesteun als funest voor het circuleren van audiovisuele producten in Europa.

In diverse landen werd ook geleidelijk specifieke ondersteuning voor tv-fictie toegevoegd. Dit gebeurde aanvankelijk in de vorm van subsidies of via coproductiefondsen (bijv. Nordvision in Scandinavië), waar productiesteen tegelijk schaalvoordelen voor distributie creëert (Petrie & Hjort, 2007; Mjos, 2011). Opvallend is dat vele maatregelen gericht op tv-fictieondersteuning deel uitmaken van een bredere verschuiving van meer culturele accenten in publieke ondersteuning naar meer economische objectieven. Het belang van een bloeiende, rendabele en competitieve productiesector wordt explicieter door mediabeleidsmakers vooropgesteld, wat onder meer een groei betekent in het aantal taksmaatregelen in Europa, die vaak in de eerste plaats gericht zijn op het aantrekken van buitenlandse investeringen.⁵ Kortom, er doet zich een diversificatie voor in de ondersteuning van de audiovisuele sector, met een combinatie van directe en indirecte maatregelen; sommige specifiek gericht op (tv-)fictie, andere bestemd voor de bredere audiovisuele sector.

Uitgaande van diverse categorisering van ondersteuning aan de audiovisuele sector (European Audiovisual Observatory, 2004, 2016; Pauwels, 1995) kunnen we grosso modo vijf typen ondersteuning onderscheiden die van toepassing zijn voor tv-fictie:

- (i) *stimuleren van verkoop*: dit omvat alle maatregelen gericht op het vergroten van rechtenverkoop en -aankoop, van quotasystemen voor onafhankelijke productie tot ondersteuning van promotie en distributie.
- (ii) *rechtstreekse productiesteen*: voor televisiefictie gaat het in de meeste gevallen over selectieve, projectgebonden subsidiëring. Binnen dit type onderscheiden we nog zogenoemde ‘*soft money*’-systemen waarbij terugbetaling niet vereist is, en zogenoemde ‘*hard money*’-systemen (of steun in de vorm van terug te betalen voorschotten bij winst) (European Audiovisual Observatory, 2016).

- (iii) *autofinanciering/participatieve financiering*: maatregelen om spelers die genieten van de opbrengsten van audiovisuele producties, verplicht te doen bijdragen tot de productie ervan. Vaak worden die middelen dan gecentraliseerd in de audiovisuele fondsen. Voorbeelden zijn heffingen op verkoop van consumentengoederen of kabeldoorgifte. De Nederlandse Raad voor Cultuur (2018, p. 63) vat deze financieringsvormen onder de noemer ‘circulariteit van productie en distributie’.
- (iv) *fiscale maatregelen*: het gaat hier om belastingvoordelen voor producenten van fictie, hetzij in de vorm van een vrijstelling van belasting in ruil voor investeringen (*tax credit*-systemen), hetzij in de vorm van een inbreng van derden in ruil voor een fiscaal voordeel (*tax shelter*-systemen) (Hemels & Goto, 2017).
- (v) *overige flankerende ondersteuning*: hierbij gaat het om diverse bredere maatregelen, bijvoorbeeld ondersteuning van KMO's (kleine of middelgrote ondernemingen) en starters of venturekapitaal, ondersteuning van kunstenaars en artiesten, premies voor innovatie, opleiding en coaching.

Gezien de diversiteit aan steunmaatregelen, met elk een finaliteit en eigen accenten, en de diversiteit van spelers en projecten, wordt het belang van complementariteit van maatregelen erg belangrijk voor de uitbouw van een duurzaam en coherent beleid. In wat volgt, worden de steunmaatregelen mede vanuit dat oogpunt geëvalueerd.

Situering van de Vlaamse tv-fictiemarkt

Fictie in Vlaanderen is, net als het medialandschap, mediaconsumptie en beleid, geënt op het niveau van Vlaanderen. Ondanks het kleine taalgebied en beperkt aantal huishoudens (2,7 miljoen), is het fictie-aanbod in Vlaanderen hoog. Tussen 2009 en 2017 werden er telkens tussen de dertien en negentien reeksen per jaar uitgezonden (drama, sitcom, kinderfictiereeksen, exclusief soap) (Raats et al., 2014, p. 41; Raats, Livémont et al., 2018, p. 21). Vlaamse fictie is bovendien populair (zie ook Dhoest, 2004). Cijfers van het CIM tonen dat er over de periode 2009-2015 gemiddeld veertien fictiereeksen (inclusief heruitzendingen) de jaarlijkse top 100 halen. Daarmee scoort Vlaamse fictie beduidend beter dan bijvoorbeeld Nederlandse fictie in Nederland, waar slechts de helft van de fictiereeksen de top 100 haalt. Zenders merken wel een duidelijke terugval op in het lineaire kijktaandeel (Econopolis, 2017).

In Vlaanderen zijn het voornamelijk de omroepen (VRT, Mediaaan en SBS) die investeren in televisiefictie. Waar jarenlang VRT en Mediaaan de belangrijkste investeerders waren, is SBS de laatste jaren sterker in fictie gaan investeren. Voor een deel is dit het gevolg van de overname door distributeur Telenet, die nieuwe vormen van financiering toelaat. Distributeurs als Telenet bieden de laatste jaren in toenemende mate reeksen in preview aan voor abonnees, waardoor ze ook betrokken worden in de financiering van reeksen. Een reeks volledig gefinancierd door distributeurs is door de hoge kostprijs van het genre eerder uitzondering dan regel.⁶ In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Scandinavische landen (zie o.m. Jensen et al., 2016),

worden fictiereeksen in Vlaanderen nagenoeg steeds uitbesteed aan onafhankelijke producenten, die de reeks in coproductie met omroepen produceren. De belangrijkste spelers voor het fictiegenre op de productiemarkt zijn De Mensen/Skyline, Woestijnvis, Caviar, Warner Bros Belgium en Studio 100 voor kinderreeksen (Raats et al., 2014, p. 47).

Fictiereeksen bedienen in eerste instantie de Vlaamse markt en zijn ook als dusdanig geconcipieerd. In het kielzog van de Europese *hausse* van kwaliteitsfictie, worden Vlaamse reeksen sinds 2014 ook in toenemende mate opgepikt voor buitenlandse verkoop. Zo werd *Salamander* (Skyline, VRT) uitgezonden in meer dan dertig landen (waaronder op BBC) en verkocht aan Netflix en kreeg *Professor T.* remakes in Frankrijk en Duitsland (interview Skyline, augustus 2016; interview VRT, juli 2016). Buitenlandse interesse heeft ook de inbreng van coproductiepartners vergroot. Onder meer *Salamander 2* (met een participatie van Beta Film), *Tabula Rasa* (coproductie met ZDF Neo) en *Beau Séjour* (coproductie met Arte) wisten op die manier hun budgetten substantieel te verhogen.

Analyse en evaluatie

Diverse maatregelen voor ondersteuning van fictie

Een eerste vaststelling uit de analyse is dat de ondersteuning van tv-fictie sinds 2004 een prominente positie heeft ingenomen binnen het volledige portfolio aan maatregelen voor de ondersteuning van de audiovisuele sector. Het overzicht in tabel 1 bundelt alle maatregelen ter ondersteuning van tv-fictie in Vlaanderen en de belangrijkste finaliteiten van de maatregelen (gebaseerd op charters, beheersovereenkomsten en het Mediadecreet) (Vlaamse Regering, 2009, 2016). In de laatste kolom linken we de steun aan de hiervoor weergegeven categorisering.

Van de maatregelen in tabel 1 hebben de investeringsverplichting voor distributeurs, *tax shelter* en Screen Flanders-maatregelen in Vlaanderen een uitdrukkelijke economische opdracht: het bestendigen van het volume en investeringen in de Vlaamse audiovisuele sector in de vorm van steun aan productie. Ook het Mediafonds, dat in 2010 werd toegevoegd aan het portfolio van het Vlaams Audiovisueel Fonds, kent in de eerste plaats een economische finaliteit, al ligt de nadruk hier expliciet op het honoreren van kwaliteitsfictie, op basis van selectie door een onafhankelijke commissie. Het fonds kwam er op nadrukkelijke vraag van de omroepen en producenten, nadat de fictie-investeringen bij de omroepen sterk teruggedrongen waren (interview VAF, juni 2016; VRT, juli 2016). Het Mediafonds kent steun toe aan projecten waar een omroep aan verbonden is, in ruil voor een gelijke bijdrage van de omroep (de een-op-eenregeling). Voor *tax shelter* en de Stimuleringsverplichting voor distributeurs gelden een aantal formele vereisten om in aanmerking te komen (bijv. om gecatalogeerd te worden als fictie), bij het Mediafonds worden kwalitatieve vereisten

vooropgesteld en worden voorstellen door selectiecommissies beoordeeld. Projecten worden geselecteerd binnen onafhankelijke commissies (en dus niet het VAF zelf) die samengesteld zijn met experts in het veld. Screen Flanders, het economisch fonds dat in 2012 werd toegevoegd aan het portfolio steunmaatregelen voor de audiovisuele sector (naar een gelijkaardig model van het Wallimage en Screen Brussels fonds, respectievelijk in Wallonië en Brussel), voorzag bij aanvang in de ondersteuning van Vlaamse reeksen, maar diversifieerde zich gaandeweg van het Mediafonds door ondersteuning van tv-coproducties met een hoofdzakelijk buitenlands aandeel.

TABEL 1. *Audiovisuele toolkit tv-fictie Vlaanderen.*

Maatregel	Sinds	Objectief	Budget	Type
Quota onafhankelijke productie VRT	2007	Stimuleren onafhankelijke productiesector	20% van totale programma-uitgave VRT	(i)
Flanders Image	1990	Promotie van Vlaamse audiovisuele sector naar buitenland	130.000 euro voor tv-fictie (2016)	
Mediafonds	2010	Stimuleren en ondersteunen omroepinvesteringen in kwaliteitsfictie	6,8 miljoen euro in 2015 en 4,5 miljoen euro in 2016 (waarvan respectievelijk 4,2 miljoen euro en 2,5 miljoen euro voor fictie)	(ii)
Screen Flanders	2012	Aantrekken investeringen en uitgaven in Vlaanderen	4,5 miljoen euro	
Tax shelter	2004	Volume en zuurstof voor audiovisuele sector	Gemiddeld 27% van alle tv-fictiereeksen	(iii)
Stimuleringsregeling	2014	Verplichte bijdrage voor distributeurs aan Mediafonds of in rechtstreekse coproductie		(iv)
VAF-opleiding en -coaching	2004	Training en coaching voor professionals in fictie, docu en animatie	Enkel middelen bij VAF-filmfonds (tot 2017)	(v)
Mediarthe.be/Mediacademie	2010	Training en coaching voor tv-professionals	511.380 euro (voor alle domeinen)	
Ondersteuning sectororganisaties (vanuit VAF)	2013	Ondersteuning sectorkoepels scenaristen, regisseurs en acteurs	40.000 euro voor tv-fictie	
Creative Europe desk Vlaanderen	2007	Aanbieden opleidingsinitiatieven		

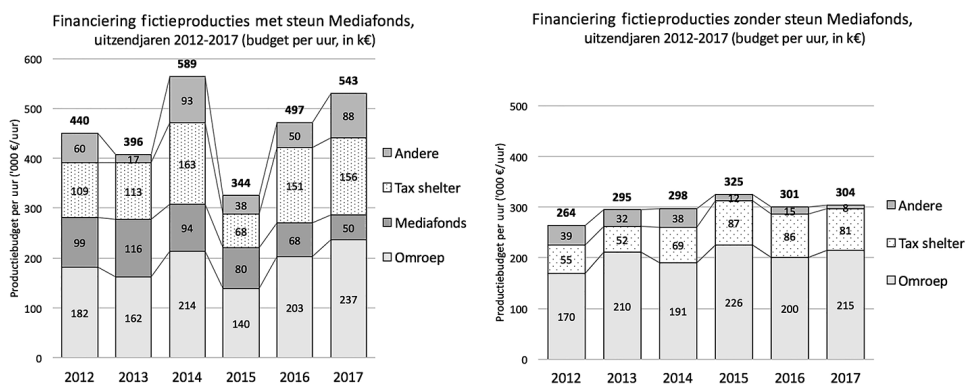
Mediafonds, tax shelter en investeringsverplichting cruciale hefboomen voor fictie

Een analyse van de budgetten van 104 fictiereeksen, uitgezonden tussen 2009 en 2017, toont dat alle Vlaamse reeksen afhankelijk zijn van een vorm van publieke financiering. De analyse van budgetten toont dat de belangrijkste ondersteuning voor de audiovisuele sector in Vlaanderen de *tax shelter* blijkt. Op dit moment worden alle fictiereeksen (die als dusdanig erkend worden) in Vlaanderen gedraaid met *tax shelter*-financiering. Gemiddeld maakt die laatste financiering 27% van het productie-budget uit. Een schatting op basis van beschikbare data toont dat dit voor tv-fictie alleen, meer dan 13,5 miljoen euro inbreng per jaar oplevert (Raats et al., 2014; Econopolis, 2017). Vrijwel alle fictiereeksen doen beroep op *tax shelter*-financiering.

Daarnaast ontvangt een beperkter aantal reeksen Mediafonds-financiering of een inbreng uit de investeringsverplichting voor distributeurs, en ten slotte soms steun aangereikt in de vorm van regionale subsidies (bijv. Provincie Limburg), al is het aandeel hiervan de laatste jaren door besparingen bij de lokale overheden sterk geslonken. Opvallend in vergelijking met de grote landen is dat reeksen in Vlaanderen in de meeste gevallen geheel vooraf gefinancierd zijn, met andere woorden: de financiering wordt gedragen door de omroepen en steunfondsen. Enkel een beperkt aantal grotere producenten dragen bij tot de financiering. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Scandinavische landen, waar voorschotten op de inkomsten uit distributie (zogenoemde ‘*minimum guarantee*’) meegenomen worden in de budgettering, of het Amerikaanse *syndication*-model, waarbij producenten en omroepen voorschieten en financiering op de eigen en internationale markt moet worden terugverdiend (Bielby & Harrington, 2008, p. 22 e.v.).

Een kwantitatieve analyse van het totaal aantal gesteunde reeksen en een uitsplitsing van de budgetten van het Mediafonds, toont het belang voor ondersteuning van kwaliteitsfictie van het Mediafonds. 60% van de middelen van het Mediafonds gaan naar tv-fictie, 20% naar documentairereeksen en nog eens 20% naar animatiereeksen. Ondanks discussies hierover bij de oprichting ervan (interview VAF, juli 2016), wordt Mediafonds-steun ook uitgereikt aan producties van de VRT. Van alle toegekende steun van het Mediafonds – sinds 2010 tot mei 2017 in totaal 87 premies voor scenario, ontwikkeling, productie of postproductie – ging het grootste deel van de fictiepremies ook naar VRT (64%). Dit hoge aandeel is mede te verklaren door de investering van VRT in kinderreeksen en meer experimentele producties bestemd voor de tweede zender Canvas, die erg afhankelijk zijn van bijkomende steun en waar de concurrentie met private mediaspelers beperkter is. Voor fictie op de generalistische netten gaat het gelijk op: zender Eén (VRT) kreeg 31 keer steun en VTM (Media-laan) 25 keer. SBS (met zenders VIER en VIJF) heeft aanmerkelijk minder premies, maar diende tot voor kort ook veel minder in (zeven keer steun ontvangen). Hoewel de omroepen de belangrijkste financiers zijn van fictiereeksen, zijn het de producenten die de steunaanvragen indienen en verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van het hele budget (bijkrijgen *tax shelter*-steun, regelen van productplaatsing-overeen-

komsten, etc.) Tussen 2011 en 2016 ontvingen niet minder dan veertien productiehuizen premies voor televisiefictie van het Mediafonds. Toch tonen de cijfers duidelijk een beperkt aantal spelers – voornamelijk de grotere producenten – die het grootste deel van de premies voor fictie ontvingen. Koploper was Eyeworks (20% van alle premies), gevolgd door Menuet (17%), De Mensen/Skyline (11%) en Caviar (11%) (Econopolis, 2017, p. 31).



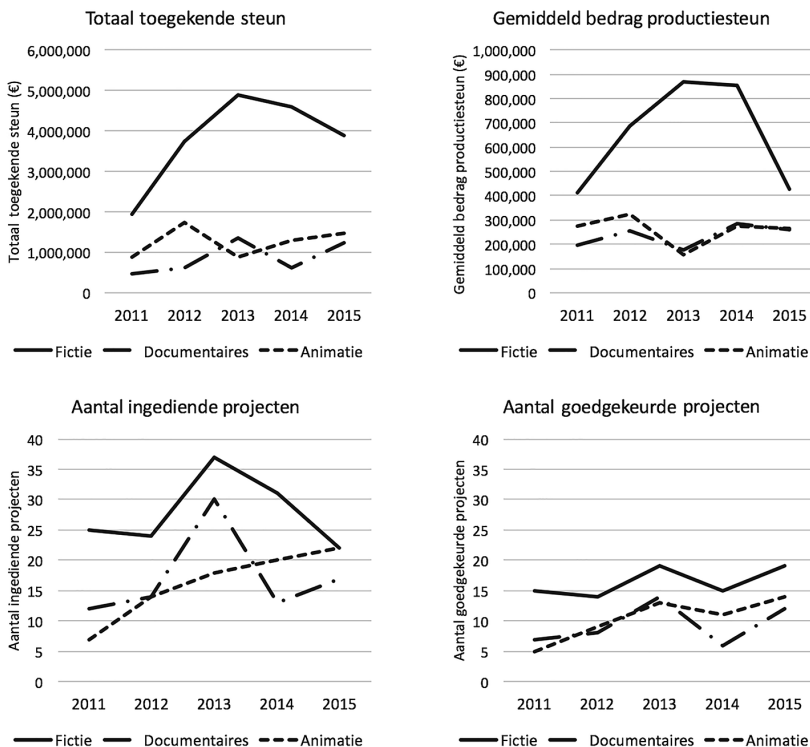
FIGUUR 1. *Budgetten reeksen met en zonder Mediafonds*

Figuur 1 toont de financiering van fictieproducties met en zonder Mediafonds-financiering. Hoewel de omroepinvestering quasigelijk is voor reeksen met en zonder investering van het Mediafonds (gemiddeld 196.000 euro/uur met Mediafonds-financiering tegenover 199.000 euro/uur zonder Mediafonds-steun), stellen we vast dat reeksen gefinancierd met steun van het Mediafonds beduidend hogere budgetten hebben. Dit heeft te maken met drie factoren. Allereerst: reeksen met hogere budgetten zijn vaak reeksen met een hogere productiewaarde en dus kwaliteitspotentieel en daardoor meer geneigd opgepikt te worden door het Mediafonds; ten tweede zorgt een inbreng met het Mediafonds ook voor een grotere som aan *tax shelter*-financiering (want het toelaatbare bedrag is gekoppeld aan een percentage van het totaalbudget), en ten slotte: reeksen die gesteund worden door het Mediafonds lijken ook sneller opgepikt te worden door distributeurs of coproductiepartners die de budgetten bij komen spijzen. Een vergelijking van het budget per (commercieel) uur toont dat het productiebudget van de projecten met steun (ofwel via het Mediafonds, ofwel via de Stimuleringsregeling) meer dan 60% hoger is dan deze zonder steun (gemiddeld meer dan 470.000 euro/uur ten opzichte van minder dan 300.00 euro/uur). Dit betekent ook dat de een-op-eenregeling van het Mediafonds zelden van toepassing is en omroepen veel meer investeren dan het vereiste minimum dat door het Mediafonds wordt toegekend. De gemiddelde investering van de omroepen van 196.000 euro/uur is immers meer dan tweemaal groter dan de gemiddelde steun van het Mediafonds (91.000 euro/uur).

Geringe en gefragmenteerde budgetten

De analyse toont een aanzienlijke daling van de beschikbare middelen van het Mediafonds. Waar aanvankelijk 12,5 miljoen euro vooropgesteld werd voor de financiering van het fonds, werd dit in de realiteit herleid tot 6,4 miljoen euro in 2010. 4 miljoen euro was afkomstig uit de middelen van de minister van Media; 2,4 miljoen euro was afkomstig uit de middelen van de minister van Cultuur. Die laatste bijdrage werd uiteindelijk geschrapt en zou worden gecompenseerd door de bijdrage van distributeurs via de investeringsverplichting (Stimuleringsregeling). Echter, omdat distributeurs in hoofdzaak kiezen voor rechtstreekse investering in producties (cf. infra), vielen de middelen terug tot 4,5 miljoen euro, waarvan 2,5 miljoen euro voor fictie.

De daling in het budget van het Mediafonds leidt vanaf 2014 tot een daling in de totale steun voor fictie, terwijl dit voor de andere genres gelijk blijft. De maximumpremie bedraagt 1.125.000 euro per project. In de praktijk heeft de versnippering van middelen niet geleid tot minder goedgekeurde projecten. Doordat echter het aantal goedgekeurde fictieprojecten gelijk blijft, daalde het gemiddeld bedrag van de productie-steun per project voor fictie sterk in 2015. De meest succesvolle projecten krijgen uitzonderlijk maximum 800.000 euro, en er wordt in de praktijk enig evenwicht tussen zenders nagestreefd.



FIGUUR 2. Overzicht gesteunde projecten Mediafonds (fictie in vergelijking met documentaires en animatie)

Bijkomend stellen we vast dat er minder aanvragen voor financiering gedaan worden vanuit de omroepen en producenten en een soort zelfselectie ontstaat. Beide trends zorgen ervoor dat de rol van het Mediafonds als hefboom voor meer onderscheidende fictie (met duurdere budgetten, hogere kwaliteitseisen en meer potentieel op de internationale markt) door die versnippering van middelen voor een stuk teniet wordt gedaan.

In het beste geval kent de financiering van fictieproducties een cumulatief verloop: hoe groter de Mediafonds-financiering, des te groter zijn de *tax shelter*-aandelen, en de potentiële inbreng via prefinanciering of coproductiefinanciering uit het buitenland (interview Skyline, augustus 2016; interview executive producer, oktober 2016). Echter, verschillende spelers merkten op dat de nieuwe vormen van bijkomende financiering (uit additionele inkomsten, prefinanciering, etc.) vooral ter compensatie golden van de mindere steun uit het VAF. Daardoor groeiden de totale budgetten van een aantal reeksen niet substantieel en werd de hefboomfunctie van het VAF Mediafonds voor een stuk tenietgedaan.

Het hoeft niet te verrassen dat het gebrek aan middelen zowel door omroepen als producenten, en door het VAF zelf, aangeklaagd werden. Afgezien van de *tax shelter*-maatregel, gaven geïnterviewde spelers aan dat de huidige publieke middelen te beperkt zijn. Een vergelijking met het Deense ondersteuningsmodel, waar Vlaamse beleidsmakers zich vaak aan spiegelen, plaatst het Vlaamse aandeel ook enigszins in perspectief. Zo beschikt de Deense publieke omroep DR jaarlijks over een aanzienlijk groter budget (555 miljoen euro in 2016) dan VRT (432 miljoen euro in 2016) (European Broadcasting Union, 2017, p. 16). Het Public Service Fund (vergelijkbaar met het Mediafonds) beschikt over een extra 8,6 miljoen euro (2017) voor ondersteuning van projecten van de commerciële zenders. Daarbovenop haalt Denemarken gemiddeld ongeveer 8,8 miljoen euro uit het Scandinavische Nordvision-fonds voor tv-fictie (een samenwerking tussen Scandinavische publieke omroepen) (Nordvision, 2017). Hier bovenop komt nog de steun van het Copenhagen Film Fund (2,1 miljoen euro in 2017) en het Nordisk-fonds (10,5 miljoen euro in 2017), een publiek-privaat initiatief waar producenten en omroepen in Scandinavië restfinanciering kunnen aanvragen. Het Danish Film Institute ten slotte, maakte voor de filmsector in 2017 37,1 miljoen euro vrij voor creatie (scenario, ontwikkeling, productie van documentaire, animatie en film), tegenover 10,4 miljoen euro bij het Vlaams Audiovisueel Fonds (Vlaams Audiovisueel Fonds, 2017; Danish Film Institute, 2017). Alhoewel niet direct voor tv-fictie bestemd, komt deze financiering wel de hele Deense productiesector (scenaristen, producenten, regisseurs) ten goede.

De Stimuleringsregeling: een catch 22, maar wel een noodzakelijke?

We analyseerden naast het Mediafonds ook de middelen en werking van de Stimuleringsregeling. Die voorziet dat distributeurs (kabelspelers, telecom, VOD-platformen) gevestigd in Vlaanderen verplicht moeten bijdragen tot audiovisuele producties door

een bijdrage per abonnee te leveren, hetzij via het doorstorten van een bedrag aan het Mediafonds, hetzij door rechtstreekse investering in coproducties. Waar Telenet (de grootste distributiespeler in Vlaanderen) aanvankelijk haar bijdrage doorstortte naar het Mediafonds, (wat leidde tot een additionele bron van 2,4 miljoen euro), investeren ze sinds 2016, overigens net als Proximus, rechtstreeks in coproducties. Dit zorgde ervoor dat VAF Mediafonds slechts over 138.350 euro beschikte vanuit dienstenverdelers (Vlaams Audiovisueel Fonds, 2017, p. 13). De analyse van de budgetten toont dat de gemiddelde steun bij rechtstreekse inbreng tussen de 600.000 euro en 1 miljoen euro bedraagt.

In de expertinterviews gaven zowel producenten, het Vlaams Audiovisueel Fonds als de omroepen aan voorstander te zijn van het principe van de investeringsverplichting. Echter, de concrete uitwerking vonden vele bevroagden problematisch. Het VAF hekelt voornamelijk de complexe regeling waarin een keuze gelaten wordt tussen twee financieringsmogelijkheden, evenals het feit dat bedragen in Vlaanderen en Wallonië per abonnee verschillen. Distributeurs zelf hekelen vooral de eenzijdige beslissing om te moeten bijdragen zonder voordelen te genieten in de vorm van uitzendrechten (zogenoemde 'previewrechten'). Rechtstreeks investeren geeft de distributeurs echter wel promotionele voordelen en het laat toe inspraak te hebben in de projecten die ze ondersteunen. Bovendien worden ze coproductent, wat ook voordelen biedt wanneer projecten aan buitenlandse omroepen of distributeurs worden verkocht (interview distributeur, juni 2016; interview omroep, mei 2016).

Omroepen hekelen dan weer de fragmentering van bestaande financiering, die uitnodigt tot 'shopping' langs verschillende steunmaatregelen, zeker omdat projecten gesteund door distributeurs geen Mediafonds-financiering meer kunnen genieten. De bevraging en analyse tonen dat de investeringsverplichting idealiter ingebed wordt binnen het Mediafonds. Een centralisering van middelen laat het fonds toe zijn hefboomfunctie beter te vervullen. Echter, het Belgisch fiscaal stelsel laat niet toe de middelen te centraliseren, waardoor steeds de optie aan distributeurs moet worden gelaten om rechtstreeks te investeren. Ten slotte kan opgemerkt worden dat op dit moment enkel dienstenaanbieders gevestigd in Vlaanderen verplicht worden te investeren. Gezien recente ontwikkelingen in onder meer Frankrijk, waar Netflix en andere *over-the-top* (OTT)-platformen verplicht worden tot bijdragen, wordt een uitbreiding van de Stimuleringsregeling naar nieuwe platformen verkend door het kabinet Media, wat onder meer werd aangekondigd na een werkbezoek van de minister van Media aan Netflix in de Verenigde Staten (Van Loy, 2018). Los van de voorgestelde investeringsverplichting kondigde Netflix ook investeringen in kleinere markten aan, al zijn die investeringen vooralsnog gering tot een beperkte inbreng in coproducties (interview omroep, februari 2017).⁷

Conclusies en discussie: hoe duurzaam worden en blijven?

Dit artikel toont het belang van ondersteuning voor televisiefictie in kleine media-markten, deels als gevolg van een aantal structurele drempels die het marktpotentieel beperken, deels als gevolg van een proliferatie van platformen en diensten samen met grondige verschuivingen binnen bestaande inkomstenmodellen. De analyse van Vlaamse steunmaatregelen bevestigt een verschuiving naar ondersteuning van tv-fictie als onderdeel van meer veelzijdig geworden audiovisueel beleid, een ontwikkeling die zich in diverse kleine maar ook grote mediamarkten de laatste jaren manifesteert als gevolg van de toegenomen druk op de traditionele investeerders (omroepen en producenten).

Het steunbeleid in Vlaanderen met de combinatie van de *tax shelter*, de Stimuleringsregeling en het Mediafonds hebben het aandeel fictiereeksen in Vlaanderen kunnen bestendigen, ondanks de druk op financiering en productie. Specifiek voor televisiefictie zorgden de publieke mechanismen voor fictie voor een toename van het volume fictiereeksen sinds 2004 als gevolg van de *tax shelter*, en sinds 2010 voor een bestendiging van kwaliteitsfictie. Het verhoogde ook de interesse van productiehuisen om in fictie te investeren. Bovendien zorgt de toegenomen concurrentiestrijd tussen zenders, met nu ook SBS die als derde omroep Vlaamse programma's prioriteert, voor aanzienlijke investeringen in fictie. Ironisch genoeg heeft net de toegenomen concurrentie voor Vlaamse programma's de druk op het ecosysteem voor een stuk mee opgevoerd, en daarmee ook de druk op ondersteuning voor fictie.

Onder meer op basis van deze analyse, kondigde de Vlaamse minister van Media, Sven Gatz, een structurele verhoging van het Mediafonds aan met 3 miljoen euro (Gatz, 2017). In de praktijk echter komen de middelen van het Mediafonds daarmee op het niveau van 2010 en is van een substantiële verhoging met andere woorden geen sprake. En hoewel een verhoging van middelen aangewezen is, vormt het Mediafonds slechts één schakel in de evolutie naar een duurzaam ondersteuningsbeleid. Ter conclusie formuleren we daarom een aantal kritische kanttekeningen voor de uitwerking van een duurzaam audiovisueel beleid.

Ten eerste toont de evaluatie de complexiteit van de verschillende maatregelen, wat het speelveld van audiovisuele ondersteuning weinig transparant maakt. Opvallend is de versnippering van steunmaatregelen over verschillende instanties en bevoegdheden met vaak overlappende doelstellingen. Waar de minister van Media bevoegd is voor tv-fictie, valt film onder het domein Cultuur. Screen Flanders hoort als onderdeel van het Agentschap Ondernemen en Innovatie bij de bevoegdheidsportefuille van de minister van Economie en Innovatie. Opleidingsinitiatieven vallen deels onder de bevoegdheden van de minister van Onderwijs, deels onder die van Media. Een bijkomende complexiteit wordt gecreëerd door de bevoegdheidsniveaus. Zo is de *tax shelter*-maatregel een onderdeel van de fiscaliteit en dus een federale bevoegdheid (onder de minister van Financiën), terwijl de erkenning van de attesten gebeurt op

het niveau van de Gemeenschappen en ondergebracht is in binnen het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM). De complexiteit creëert een spreidstand tussen film en tv-fictie, terwijl bijvoorbeeld promotie op internationale markten in de praktijk via dezelfde kanalen gebeurt. Vooral op het vlak van bijkomende opleidings-initiatieven zien we een versnippering, met diverse organisaties en initiatieven die inzetten op het begeleiden van creatieve werkers, het organiseren van workshops of het toekennen van premies voor opleidingen. Geïnterviewde experts gaven wel aan dat er recent pogingen ondernomen werden voor meer samenwerking tussen diverse initiatieven. In Nederland pleitte de Raad voor Cultuur (2018) eveneens voor een stroomlijning van initiatieven gericht op televisiefictie en film.

Ten tweede dringt een duidelijkere afbakening van de rollen van elk ondersteunings-instrument zich op, wat zich dient te vertalen in een scherpere formulering van de finaliteiten en beoordelingscriteria van elke steunmaatregel. Het Mediafonds is een hefboom voor kwaliteit en onderscheidende fictie, en moet dus onder meer dure kwaliteitsfictie (dus een beperkt aantal series met hoge premies) met potentieel voor buitenlandse export, privilegeren. Uitgaande van de lessen van succesvolle fictiemarkten (zie o.m. Jensen et al., 2016; Novrup Redvall, 2013) zijn de belangrijkste accenten hierbij: inzetten op voldoende volume en budget; waar mogelijk indieners incentivieren om coproductie en exploitatie voorafgaand aan de productie te verkennen en, ten slotte, aandacht voor de ontwikkeling van scenario, wat het VAF onder meer deed beslissen de premies voor scenario van kwaliteitsreeksen met een hoog exportpotentieel op te trekken van 25.000 euro naar 75.000 euro (Vlaams Audiovisueel Fonds, 2018) en sterker in te zetten op scenariocoaching en -training (interview VAF, september 2017). Echter, de belangrijkste verantwoordelijkheid voor kwaliteit blijft bij de producent die in voldoende ademruimte en expertise moet voorzien voor de ontwikkeling van een kwalitatief hoogstaand scenario. *Tax shelter* geeft financiële zuurstof en moet vooral zorgen dat er een minimumvolume producties bestendig blijft. VRT speelt dan weer een belangrijke rol op het vlak van experimentele fictie die zich moeilijker door een zeer breed publiek laat bekijken. Bovendien dient het, als publieke omroep, het voortouw nemen in het aantrekken van buitenlandse coproducties met andere publieke omroepen.

Een derde drempel voor een coherent en duurzaam beleid is het ad-hockarakter van de regelgeving en procedures rond ondersteuningsmechanismen. Zo werd de *tax shelter*-regeling als gevolg van misbruik al tot viermaal toe noodgedwongen gewijzigd, wijzigen de vereiste minimuminvesteringen in de Vlaamse economie bij Screen Flanders bijna jaarlijks, en worden geregeld (echter vaak op advies van de sector zelf) regels toegevoegd omtrent de toekenning van financiering bij het Mediafonds. Daarbovenop blijken de beschikbare middelen jaar op jaar, als gevolg van besparingen, relatief onzeker.

Een vierde complexiteit is het moeilijke evenwicht tussen economische en meer culturele of inhoudelijk kwalitatieve doelstellingen. Onder meer omroep Medialaan (met zenders VTM en Q2) hekelde dat er veel middelen van het Mediafonds naar VRT-producties gaan en pleitte daarom voor meer ‘commerciële’ beoordelingscriteria, wat niet steeds te rijmen valt met de kwaliteitscriteria die het Mediafonds hanteert. Bovendien zijn meer prestigieuze fictieprojecten voor buitenlandse verkoop en vanuit kwaliteitsoogpunt (scenario, productiewaarde) meer te verantwoorden projecten voor steun van het Mediafonds, in de praktijk ook de duurste projecten, wat voor commerciële omroepen sowieso al moeilijker ligt. Omgekeerd, indien commerciële omroepen over steeds minder middelen voor fictie beschikken, dreigt het Mediafonds het privilege te worden van publieke omroepen. Een van de pistes op termijn zou kunnen zijn om de rol van de investeringsverplichting scherper af te bakenen en uitsluitend voor te behouden voor reeksen van commerciële omroepen.

Ten slotte dient ook het evenwicht bewaakt te worden tussen productie en distributie als voorwaarde voor een coherent beleid. Voldoende volume behouden in de markt is een belangrijk criterium voor een duurzame audiovisuele sector; echter, het mag niet het enige criterium zijn. Belangrijk is daarom erover te waken dat steunmaatregelen voldoende aansporing geven aan de sector om alle mogelijke financieringsbronnen aan te boren. Het blijft opvallend dat Vlaanderen een dominant Vlaamse focus behoudt als het op financieringsmogelijkheden aankomt. Mogelijk speelt net het succes van alle genoemde maatregelen hier voor een stuk in het nadeel van schaalvergroting. Op termijn dienen mogelijkheden voor schaalvergroting zich ook aan in samenwerking tussen fondsen. Modellen als Nordvision in Scandinavië kunnen hier als voorbeeld dienen. In vervolgonderzoek focussen we met name op de combinatie van beleidsinstrumenten en professionalisering van de sector met het oog op buitenlandse export. Het recente buitenlandse succes van Vlaamse fictiereeksen (*Beau Sejour*, *De Dag*, *Salamander*, *Spitsbroers*, *Tytgat Chocolat*, *Tabula Rasa* en *Gevoel voor Tumor*) toont alvast het potentieel van tv-fictie uit kleine markten. Echter, tegelijkertijd tonen cijfers (Raats et al., 2016) dat, zelfs bij erg succesvolle verkoop of remakes, de inkomsten ervan niet de afhankelijkheid van publieke middelen substantieel verkleinen.

Noten

- 1 Zo bracht het Britse *tax relief system* 338 miljoen pond in 2015/16 aan indirecte publieke financiering op voor fictie in het Verenigd Koninkrijk (BFI, 2017, p. 2).
- 2 Voor de afbakening van kleine audiovisuele markten volgen we in navolging van Puppis (2009) voor de categorisering van kleine staten het inwonersaantal als beslissingscriterium. Landen met minder dan twaalf miljoen inwoners worden in die categorisering als kleine landen beschouwd.
- 3 Met televisiefictie doelen we in dit artikel vooral op zogenoemde ‘kwaliteitsfictie’ of ‘high-end drama’ (Nelson, 2007). Soaps, sitcoms en kinderreeksen vallen hier in eerste instantie niet onder.
- 4 Ter illustratie: de gemiddelde kostprijs van een volledige kwaliteitsreeks in Vlaanderen bedraagt circa 5 miljoen euro, wat minder dan het equivalent is van de kostprijs voor één aflevering van de BBC-reeks

- The Night Manager* (5,6 miljoen euro per aflevering), of de helft van de kostprijs van één aflevering van *Game of Thrones* (10 miljoen euro per aflevering).
- 5 Zo kende overheid in het Verenigd Koninkrijk in 2016 751 miljoen pond in de vorm van taksvrijstelling toe aan audiovisuele producties waaronder Netflix' tiendelige dramareeks *The Crown* (Sweeney, 2017).
 - 6 Telenet bracht zo in 2016 *Chaussée d'Amour* exclusief voor haar eigen klanten, waarna het later op VIER (SBS) werd uitgezonden.
 - 7 Problematisch hierbij is dat Netflix en soortgelijke OTT-spelers wel de Vlaamse markt bedienen, maar niet in Vlaanderen gevestigd zijn, wat tot discussies leidt tijdens de onderhandelingen rond de hernieuwde Europese Richtlijn audiovisuele mediadiensten over de aansprakelijkheid en mogelijkheid tot verplicht investeren van die spelers.

Literatuur

- Berg, C.E. (2011). Sizing Up Size on TV Markets. Why David would Lose to Goliath. In G.F. Lowe & C.S. Nissen (Eds.), *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries* (pp. 57-89). Göteborg: Nordicom.
- Bielby, D.D., & Harrington, L. (2008). *Global TV: Exporting Television and Culture in the World Market*. New York: NYU Press.
- Bondebjerg, I., Redvall, E. N., & Higson, A. (Eds.) (2015). *European Cinema and Television: Cultural Policy and Everyday Life*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Palgrave European Film and Media Studies.
- British Film Institute (2017). *Public investment in film in the UK*. Londen: BFI.
- British Film Institute (2018). About UK Creative Industries tax relief (online). Geraadpleegd via: <http://www.bfi.org.uk/film-industry/british-certification-tax-relief/about-tax-relief>
- Caudron, J., Neels, L. Wellens, G., & Wauters, D. (2014). *Het nieuwe TV-kijken: een positieve kijk op televisie in Vlaanderen: het model Vlaanderen inc.* Leuven: Lannoo Campus.
- CIM (2018). Top 100 Programma's 2017 Noord.
- Clover, J. (2017). Sky reports increases subscribers and profits. In: Broadband TV News (online). Geraadpleegd op 30 oktober 2017 via: <https://www.broadbandtvnews.com/2017/04/20/sky-reports-increases-subscribers-and-profits/>
- Collins, R., Garnham, N., & Locksley, G. (1988). *The economics of television. The UK Case*. Londen: Sage.
- Crane, D. (2014). Cultural globalization and the dominance of the American film industry: cultural policies, national film industries, and transnational film. *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 365-382.
- Cucco, M. (2010). The borders of the domestic market and their importance for the economy of the film industry. The Swiss case study. *European Journal of Communication*. 25(2), 153-167.
- Danish Film Institute (2017). Facts and figures (online). Geraadpleegd via: <http://www.dfi.dk/Service/English/Films-and-industry/Facts-og-Stats.aspx>
- De Vinck, S., & Pauwels, C. (2015). Beyond Borders and into the Digital Era: Future-proofing European-level Film Support Schemes. In: I. Bondebjerg, E.N. Redvall & A. Higson (Eds), 102-123. *European Cinema and Television*. P Palgrave Macmillan, London: algrave European Film and Media Studies.
- Dhoest, A. (2004). Negotiating images of the nation: the production of Flemish TV drama, 1953-89. *Media, Culture & Society*, 26(3), 393-408.
- Doyle, G. (2013). *Understanding Media Economics (Second edition)*. London: Sage.
- Doyle, G. (2016). Digitization and changing windowing strategies in the television industry: negotiating new windows on the world. *Television and New Media*, 17(7), 629-645.
- Econopolis (2017). *Doorlichting Vlaams audiovisueel beleid*. Wilrijk: Econopolis.
- European Audiovisual Observatory (2004). *Public funding for film and audiovisual works in Europe – A comparative approach*. Strassbourg: EAO.

- European Audiovisual Observatory (2016). *Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe*. Strassbourg: EAO.
- European Broadcasting Union (2017). *Funding of Public Service Media 2017*. Genève: EBU.
- Europees Parlement (2018). Audiovisual media: Agreement reached on new media services directive. Press release. Brussel, Europees Parlement, 26 April.
- Gatz, S. (2017). Sven Gatz haalt nieuwe middelen binnen voor Jeugd, Cultuur, Media en Brussel (online). Geraadpleegd op 25 september 2017 via: <https://svengatz.prezly.com/sven-gatz-haalt-nieuwe-middelen-binnen-voor-jeugd-cultuur-en-media#>
- Hemels, S., & Goto, K. (Eds.) (2017). *Tax Incentives for the Creative Industries*. Berlijn: Springer-Verlag.
- Jensen, P. M., Nielsen, J., & Waade, A.-M. (2016). When public service drama travels: The internationalization of Danish television drama and the associated production funding models'. *The Journal of Popular Television*, 4(1), 91-108.
- Lee, F. L. (2008). Hollywood movies in East Asia: Examining cultural discount and performance predictability at the box office. *Asian Journal of Communication*, 18(2), 117-136.
- Lobato, R. (2017). Rethinking International TV Flows Research in the Age of Netflix. *Television & New Media*, 19(3), 241-256.
- Lowe, G. F., & Nissen, C. S. (2011). *Small among giants: Television broadcasting in smaller countries*. Göteborg: Nordicom.
- Lotz, A. (2007). *The Television Will be Revolutionized*. New York: New York University Press.
- Mediatique (2014). *The development of free-to-air television in the UK by 2024*. Report prepared for Ofcom. Londen: Mediatique.
- Mjos, O. J. (2011). Marriage of convenience? Public service broadcasters' cross-national partnerships in factual television. *International Communication Gazette*, 73(3), 181-197.
- Murschetz, P., Teichmann, R., & Karmasin, M. (Eds.) (2018). *Handbook of State Aid for Film. Finance, Industries and Regulation*. Berlijn: Springer-Verlag.
- Nelson, R. (2007). *State of play: contemporary 'high-end' TV drama*. Manchester: Manchester University Press.
- Nordvision (2017). *Annual report 2016-2017*. Oslo: Nordvision.
- Novrup Redvall, E. (2013). *Writing and Producing Television Drama in Denmark: From The Kingdom to The Killing*. Basingstoke: Palgrave.
- Pauwels, C. (1995). *Cultuur en economie: de spanningsvelden van het communautair audiovisueel beleid. Een onderzoek naar de grenzen en mogelijkheden van een kwalitatief cultuur- en communicatiebeleid in een economisch geïntegreerd Europa*. Onuitgegeven doctoraatsthesis. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Petrie, D., & Hjort, M. (Eds.) (2007). *The cinema of small nations*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Picard, R. (2011). Broadcast Economics, Challenges of Scale, and Country Size. In G. F. Lowe & C. S. Nissen (Eds.), *Small Among Giants. Television Broadcasting in Smaller Countries*. Nordicom: Göteborg.
- Picard, R.G., Davis, C.H., Papandrea, F., & Park, S. (2016). Platform proliferation and its implications for domestic content policies. *Informatics and Telematics*, 33, 683-692.
- Puppis, M. (2009). Media Regulation in Small States. *The International Communications Gazette*, 71(1-2), 7-17.
- Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zoveel meer*. Sectoradvies Audiovisueel. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raats, T., Evens, T., Braet, O., Ruelens, S., Schooneknaep, I., Ballon, P., & Loisen, J. (2014). *Duurzame financieringsmodellen voor Vlaamse televisiefictie. Een onderzoek in opdracht van het Kabinet Media en het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media*. Brussel en Gent: iMinds, 2 juni.
- Raats, T., Evens, T., & Ruelens, S. (2016). Challenges for sustaining local audiovisual ecosystems: Analysis of financing and production of domestic TV fiction in small media markets. *Journal of Popular Television*, 4(1), 129-147.
- Raats, T., Livémont, E., & Iordache, C. (2018). *TV drama in small media markets: A benchmark comparison of 5 countries. Independent report prepared for the Irish Screenwriters Guild*. Brussel: imec-SMIT-VUB.
- Raats T., Schooneknaep I., & Pauwels C. (2018) Supporting film distribution in Europe: Why is overcoming national barriers so difficult? In P. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of state aid for film. Media business and innovation*. Cham: Springer.

- Radu, R. (2017). Europe's Public Service Media: No Common Strategy. European Journalism Observatory, 17th August (online). Geraadpleegd via: <http://en.ejo.ch/media-economics/europes-public-service-media-no-common-strategy>
- RTBF (2017). Le Fonds Séries Belges FWB-RTBF apporte son soutien à 13 projets (online). Geraadpleegd via: https://www.rtbf.be/entreprise/detail_le-fonds-series-belges-fwb-rtbf-apporte-son-soutien-a-13-projets?id=9562280
- Steemers, J. (2015). Broadcasting is dead. Long live television: perspectives from Europe. In: J. Steemers, J. Trappel & B. Thomass (Eds.), *European media in crisis: values, risks and policies* (pp. 64-81). London: Routledge.
- Steemers, J. (2017). Industry Engagement with Policy on Public Service Television for Children: BBC Charter Review and the Public Service Content Fund. *Media Industries*, 4(1), online.
- Sweney, M. (2017). Big-budget films receive increase in tax relief to almost £600m. *The Guardian*, 21 juli.
- Van Loy, J. (2018). Gatz na bezoek aan Netflix: 'Investeren in Vlaamse fictie komen er.' *Knack.be* (online). Geraadpleegd via: <http://focus.knack.be/entertainment/tv-radio/gatz-na-bezoek-aan-netflix-investeringen-in-vlaamse-fictie-komen-er/article-normal-979681.html>
- Vlaams Audiovisueel Fonds (2017). *Jaarverslag 2016*. Brussel: VAF.
- Vlaams Audiovisueel Fonds (2018). VAF Mediafonds (online). Geraadpleegd op 5 juni 2018 via: <https://www.vaf.be/steun-aan-creatie/vafmediafonds>
- Vlaams Parlement (2017). *Verslag van de hoorzitting over het jaarverslag van het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF) en de VAF-visie op de doorlichting van het Vlaamse audiovisuele beleid, 1291 (2017-2018) nr. 1*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaamse Regering (2009). *Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009 (gewijzigd bij decreet tot 2017). Stimulering van de audiovisuele sector door de dienstenverdelers (Art. 184(1))*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Regering (2011). *Beheersovereenkomst Mediafonds 2012-2014*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Regering (2016). *Beheersovereenkomst 2016-2020 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VRT*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Walls, W. D., & McKenzie, J. (2012). The Changing Role of Hollywood in the Global Movie Market. *Journal of Media Economics*, 25(1), 198-219.
- Watson, R. (2017). RTE, IFB set up comedy fund (online), C21media. Geraadpleegd via: <http://www.c21media.net/rte-afb-set-up-comedy-fund/>
- Wauters, D., & Raats, T. (2018). Public service media and ecosystem sustainability: towards effective partnerships in small media markets. In G. F. Lowe, H. Van den Bulck, & K. Donders (Eds.), *Public service media in a networked society* (pp. 175-191). Gothenborg: Nordicom, forthcoming.