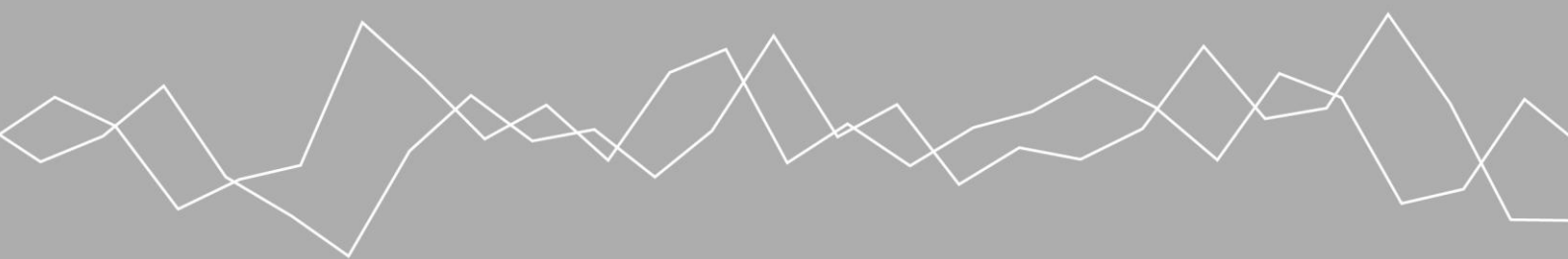


Bij nader inzien



seo economisch onderzoek

Amsterdam, oktober 2015
In opdracht van RTL, SBS en NPO

Bij nader inzien

Economische analyse filmauteurscontractenrecht

Rob van der Noll
Barbara Baarsma
Nicole Rosenboom

m.m.v.
Jarst Weda



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-74

Woord vooraf

Voor dit onderzoek hebben we dankbaar gebruikgemaakt van de input van een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestond uit Tineke Bahlmann, Nadine van Herten, Arjo Kramer, Nelsje Musch-Elzinga, Alfredo dos Santos Gil en Dirk Visser.

De auteurs bedanken ook de interviewpartners en tv-producenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Een lijst met interviewpartners is opgenomen in Bijlage B. Een aantal interviewpartners wenst niet met naam opgenomen te worden in dit rapport.

Alleen de auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Samenvatting

Op 1 juli 2015 is een nieuw auteurscontractenrecht ingevoerd, waarin voor hoofdrolspelers, hoofdregisseurs en scenarioschrijvers een proportionele, billijke vergoeding wordt geregeld. De vergoeding wordt voor de makers collectief onderhandeld en geïnd bij exploitanten. Het doel van de wetswijziging is het versterken van de positie van deze filmmakers. Dit rapport analyseert dit nieuwe beleid op basis van deskresearch, interviews en een korte vragenlijst over dramaproducties voor omroepen.

Wat is de positie van filmmakers?

De wetswijziging is gemotiveerd met stellingen over de zwakke positie van makers, maar deze stellingen worden niet ondersteund door de gegevens. Acteurs, scenarioschrijvers en regisseurs werken vaak als zelfstandige en doen het qua inkomen volgens diverse studies beter dan andere creatieve makers en de Nederlandse bevolking. Acteurs en, in mindere mate, scenarioschrijvers zijn echter inwisselbaar voor een producent, omdat het aanbod erg ruim is. De onderhandelingspositie van acteurs is daardoor relatief zwak ten opzichte van de producent. Dit komt ook in andere bedrijfstakken voor en is op zichzelf geen reden om aanvullend beleid te voeren.

Voor regisseurs is de situatie omgekeerd: in bijna 9 van de 10 gevallen onderhandelt de producent in eerste instantie met één regisseur, de voorkeurskandidaat. De sterke onderhandelingspositie van de regisseur is zichtbaar in de inkomensgegevens. De positie van de scenarioschrijver zit ertussen: in ongeveer de helft van de gevallen benadert de producent meerdere kandidaten tegelijk om te vergelijken. Er is nauwelijks sprake van *take it or leave it*; er wordt door deze drie categorieën filmmakers invloed uitgeoefend op de inhoud van het contract. Naar schatting gebruikt het merendeel van de acteurs een agent voor het voeren van onderhandelingen.

Wat zijn de gevolgen van de ingevoerde proportionele billijke vergoeding (art. 45d(2) Aw)?

De wet roept een tweede geldstroom in het leven die de waardeketen doorkruist, afhankelijk wordt van het exploitatieresultaat en toetsbaar is op 'billijkheid'. Deze geldstroom wordt gezien als vervanging van de in onbruik geraakte vergoedingen van distributeurs aan collectieve beheersorganisaties (de 'kabelgelden'). In beginsel veroorzaakt deze tweede geldstroom veel onduidelijkheid en onzekerheid, ten eerste omdat een exploitant (bijv. een omroep) nu met meer partijen moet gaan onderhandelen en ten tweede omdat het totale kostenplaatje pas later goed kan worden ingeschat. Financiers van een televisie- of filmwerk hebben duidelijkheid nodig over het kostenplaatje en de verkregen rechten. De transactiekosten die alle partijen voor de tweede geldstroom en de dekking van onzekerheid moeten maken vormen een *deadweight loss*; niemand in de keten van filmmaker tot eindconsument wordt beter van deze kostenpost. De onzekerheid en transactiekosten kunnen worden weggenomen door afspraken zoals het Rodap-convenant. Het convenant is echter moeizaam tot stand gekomen, tijdelijk en omvat niet de gehele markt.

De *totale* beloning voor hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers (de 'hoofdmakers') wordt in theorie afhankelijker van exploitatieresultaten. Filmmakers ontvangen doorgaans een honorarium van de producent en een rechtenvergoeding (van de producent en/of CBO). Voor de hoofdmakers betekent de wetswijziging een nadruk op *variabele* rechtenvergoeding. Normaliter betekent een variabele rechtenvergoeding dat de maker meer risico gaat dragen. De invulling van het

vereiste ‘proportioneel’ en de inzet van de collectieve beheersorganisaties (CBO) in de onderhandelingen wijzen echter eerder op een verhoging van de totale vergoeding, zonder het risico van minder succesvolle exploitaties te willen dragen. Een vergoeding per kabelabonnee per maand zoals in het Rodap-convenant, is bijvoorbeeld veel minder variabel dan een percentage van de advertentie-inkomsten bij de nieuwe dramaserie waarin de maker een hoofdrol vervulde. De wet betekent in theorie ook dat de totale vergoeding voor een maker steeds kan worden bijgesteld als nieuwe exploitaties (zoals bijv. herhalingen) zich voordoen. Het contract kan dus worden aangepast aan nieuwe informatie. Dit is gunstig voor makers maar het creëert risico voor exploitanten. Het is niet duidelijk wie in de praktijk de nieuwe exploitaties gaat opmerken en erover gaat onderhandelen.

Collectieve beheersorganisaties krijgen een grotere rol. Het recht op de proportionele billijke vergoeding (art. 45d(2) Aw) kan alleen door een CBO worden uitgeoefend en betekent daardoor een verschuiving van individuele naar collectieve onderhandeling. Dit komt ten goede aan de onderhandelingspositie van de filmmakers als groep, de toetsbaarheid aan ‘billijkheid’ verstevigt ook de onderhandelingspositie. Een individuele filmmaker wordt echter afhankelijker van aansluiting bij een CBO, van de verdeelsleutel en van de beheerskosten die worden ingehouden.

Makers die niet zijn aangesloten bij een CBO of niet als hoofdmaker worden aangemerkt worden niet geholpen door art. 45d(2) Aw. Het is immers niet duidelijk in welke mate de makers die buiten de reikwijdte van het artikel vallen, mogen meedelen in de collectief geïnde vergoeding. Evenmin is duidelijk of de repartitie door de CBO recht kan doen aan het vereiste van proportionaliteit: hoe beoordeelt de hoofdregisseur van een kaskraker zijn stukje van de taart? Is dat proportioneel en billijk genoeg?

Geen hoofdrol voor de overheid

Dit rapport laat zien dat de noodzaak om de positie van filmmakers te versterken niet kan worden onderbouwd. Hoofdacteurs hebben weliswaar geen sterke onderhandelingspositie en dat wordt vermoedelijk verklaard door een ruim aanbod. De onderhandelingspositie van scenarioschrijvers en regisseurs is echter sterker. Er is voor alle hoofdmakers geen sprake van *take it or leave it* contracten en de inkomensgegevens laten geen achterstand zien (juist een voorsprong).

De proportionele, billijke vergoeding creëert onzekerheid en transactiekosten en kan alleen met moeizame sectorafspraken operationeel worden gemaakt. Het beleid heeft slechts ten dele positieve effecten voor een ‘selecte’ groep filmmakers (collectieve onderhandeling en toets op billijkheid) maar kan die positie ook verslechteren (afhankelijkheid van de CBO en transactiekosten die producties en exploitaties belemmeren).

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Positie van de filmmaker	5
2.1	Waardeketen en betaalrelaties.....	5
2.2	De markt voor televisieproducties.....	7
2.3	Onderhandelingspositie filmmakers.....	8
2.4	Conclusie.....	21
3	Wijzigingen in het auteursrecht voor filmmakers.....	23
3.1	Wijzigingen in het auteurscontractenrecht.....	23
3.2	Economische effecten	26
3.3	Conclusie.....	30
4	Synthese	31
4.1	Is de wetswijziging effectief?	31
4.2	De rol van de overheid.....	31
4.3	Alternatieve beleidsinstrumenten	35
	Literatuur	39
	Bijlage A Vragenlijst producenten	41
	Bijlage B Interviewpartners.....	43

1 Inleiding

Hoe kan de onderhandelingspositie van hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdacteurs ten opzichte van producenten en exploitanten beoordeeld worden? Wat zijn de economische gevolgen van de wijziging van artikel 45d(2) Auteurswet voor de filmindustrie?

Centraal in dit onderzoek staat de wijziging van artikel 45d Auteurswet (Aw) die op 1 juli 2015 in werking is getreden.¹ De wijziging regelt een aantal aanpassingen in het artikel, die in Box 1.1 overgenomen zijn. De wetswijziging regelt dat de hoofdregisseur, scenarioschrijver en hoofdrolspelers van een filmwerk een proportionele billijke vergoeding kunnen innen bij ‘een ieder die het filmwerk uitzendt of doet uitzenden’, met uitzondering van de *Video on Demand* (VoD) exploitanten.

Box 1.1 Artikel 45d Auteurswet na 1 juli 2015

1. Tenzij de makers en de producent van een filmwerk schriftelijk anders zijn overeengekomen, worden de makers geacht aan de producent het recht overgedragen te hebben om vanaf het in artikel 45c bedoelde tijdstip het filmwerk te verhuren en anderszins openbaar te maken, dit te verveelvoudigen in de zin van artikel 14, er ondertitels bij aan te brengen en de teksten ervan na te synchroniseren. Het vorenstaande geldt niet ten aanzien van degene die ten behoeve van het filmwerk de muziek heeft gemaakt en degene die de bij de muziek behorende tekst heeft gemaakt. Ongeacht de wijze van overdracht is de producent aan de makers voor de overdracht van rechten en de exploitatie van het filmwerk een billijke vergoeding verschuldigd. Van het recht op een billijke vergoeding kan geen afstand worden gedaan.
2. Onverminderd het in artikel 26a bepaalde is een ieder die het filmwerk uitzendt of doet uitzenden of op enige andere wijze mededeelt aan het publiek, per draad of draadloos, met uitzondering van de beschikbaarstelling van het filmwerk op zodanige wijze dat het filmwerk voor de leden van het publiek op een door hen individueel gekozen plaats en tijd toegankelijk is, aan de hoofdregisseur en de scenarioschrijver van het filmwerk die deze rechten aan de producent heeft overgedragen een proportionele billijke vergoeding verschuldigd. Van het recht op een proportionele billijke vergoeding kan geen afstand worden gedaan.
3. Het recht op de vergoeding bedoeld in het tweede lid wordt uitgeoefend door representatieve rechtspersonen die zich ingevolge hun statuten ten doel stellen de belangen van hoofdregisseurs of scenarioschrijvers te behartigen door de uitoefening van dat recht. Artikel 26a, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
6. Het recht op een proportionele billijke vergoeding bedoeld in het tweede lid is niet van toepassing op een filmwerk waarvan de exploitatie als zodanig niet het hoofddoel is.

Bron: Officiële bekendmakingen rijksoverheid, Kamerstuk 33 308 Nr. 10.

¹ Kamerstuk 33 308 luidt voluit: Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten in verband met de versterking van de positie van de auteur en de uitvoerende kunstenaar bij overeenkomsten betreffende het auteursrecht en het naburig recht (Wet auteurscontractenrecht).

Het beoogde doel van de wetswijziging is versterking van de positie van de makers. In de filmsector gaat het daarbij om de onderhandelingspositie van makers ten opzichte van producenten en exploitanten en de financiële beloning die zij ontvangen voor de bijdrage aan het filmwerk en de eventuele overdracht van exploitatierechten. De toelichting bij de wet stelt dat makers een zwakke positie hebben ten opzichte van exploitanten (Memorie van Toelichting, 2012, p. 1). De exploitant is veelal een professioneel georganiseerde onderneming die veel ervaring heeft met het sluiten van contracten met makers. Daarnaast heeft deze partij voldoende financiële middelen om eventuele juridische kosten te dekken. De Memorie van Toelichting baseert de zwakke positie van makers op het onderzoek van Hugenholtz & Guibault (2004) en SEO (2011). De Raad van State trekt echter een andere conclusie uit de twee genoemde studies. Namelijk dat de positie van makers erg divers is. Daarnaast zouden de posities ten opzichte van exploitanten nog aan veranderingen onderhevig zijn. De Raad van State roept daarom op tot een verdere onderbouwing van de probleemstelling van het wetsvoorstel.

Het is dus onvoldoende duidelijk waarom de positie van hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers versterking behoeft. Het ontbreekt aan een feitelijke analyse over wat er mis is met de onderhandelingspositie van deze makers.

De wetswijziging heeft naar verwachting effect op alle partijen in de keten, van makers tot omroepen en distributeurs die een audiovisueel werk uitzenden. In de situatie voor invoering van de wetswijziging hoeven omroepen alleen zaken te doen met de producent van een filmwerk en de (collectieve beheersorganisaties (CBO's) van) makers van filmmuziek. Invoering van de nieuwe wet betekent dat omroepen daarnaast ook zaken moeten gaan doen met (CBO's van) acteurs, hoofdregisseurs en scenarioschrijvers. Daarnaast blijft natuurlijk de vergoeding aan de producent relevant. De economische gevolgen hiervan zijn nauwelijks onderzocht.

Box 1.2 De onderzoeksvragen

- Deel 1: Wat is er bekend over de onderhandelingspositie van hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers ten opzichte van producenten en exploitanten? Hoe kan deze onderhandelingspositie beoordeeld worden: is die positie inderdaad zwak?
- Deel 2: Wat zijn de economische gevolgen van het in het leven roepen van het recht op een proportionele billijke vergoeding die een omroep is verschuldigd aan makers van filmwerken (zoals bedoeld in het gewijzigde art. 45d(2) Aw)?
- Deel 2 is op te delen in de volgende deelvragen:
- A Onderhandelingspositie. Hoe verandert de onderhandelingspositie van omroepen door de wetswijziging? Welke (wettelijke of andere) grondslagen zullen ontstaan op basis waarvan omroepen vergoedingen moeten afdragen voor de exploitatie van filmwerken?
 - B Hoogte netto vergoedingen. Hoe verandert naar verwachting voor een omroep de totale (netto) afdracht van vergoedingen aan producenten, filmmakers, CBO's (en andere partijen hoger in de waardeketen) voor een filmwerk?
 - C Transactiekosten. Wat zijn de te verwachten gevolgen van de wetswijziging voor de tijd en kosten die gepaard gaan met het onderhandelen, opstellen en uitvoeren van overeenkomsten?
- Deel 3: Is er een alternatief beleidsinstrument dat welvaartseconomisch beter presteert dan het wetsvoorstel?

Het doel van dit onderzoek is om duidelijkheid te geven over het beleidsprobleem dat wordt geadresseerd door de wetswijziging en de effecten ervan. Het onderzoek valt uiteen in drie delen (zie Box 1.2).

De eerste onderzoeksvraag inventariseert beschikbare feiten over de onderhandelingspositie van hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers ten opzichte van producenten en exploitanten. Om te kunnen beoordelen of de onderhandelingspositie van makers inderdaad zwak is, geeft hoofdstuk 2 de keten weer met daarin de diverse betaalrelaties van filmmaker tot consument. De tweede onderzoeksvraag is wat de economische gevolgen zijn van het in het leven roepen van het recht op een proportionele billijke vergoeding die een omroep is verschuldigd aan makers van filmwerken (zoals bedoeld in het gewijzigde art. 45d(2) Aw). Hoofdstuk 3 brengt daarom in kaart wat er precies gaat veranderen nadat het wetsvoorstel is ingevoerd en de gevolgen hiervan worden besproken. Tot slot gaat hoofdstuk 4 in op de derde onderzoeksvraag: zijn er alternatieve beleidsinstrumenten om het beleidsprobleem te adresseren?

Scope van het onderzoek

De kern van het onderzoek richt zich op dramaproducties voor televisieomroepen. Muziekauteurs vallen buiten de scope van het onderzoek, omdat zij zijn uitgesloten van de werking van art. 45d. Aw. Bioscoopexploitanten vallen ook buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel en daarom ook buiten het onderzoek.

Box 1.3 Verklarende woordenlijst

Aw	Auteurswet
Belangrijke makers	Hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers
Billijk	Deze term wordt in het wetsvoorstel/MvT niet gedefinieerd. Volgens Van Dale betekent het: rechtvaardig en redelijk
BMS	<i>Basic Media Services</i> , Lineaire uitzending en gratis Catch up diensten
BoD	<i>Broadcast on Demand</i>
CBO	Collectieve beheersorganisatie, voorbeelden: Lira, Vevam en Norma
EMS	<i>Extra Media Services</i> : Media-aanbod dat op individueel verzoek op een moment naar keuze en tegen betaling door het publiek kan worden afgenomen, waaronder Video on Demand (S-VoD, T-VoD) en Broadcast on Demand (BoD)
Overige makers	Filmmakers die geen aanspraak maken op art. 45d(2) Aw, onder andere kostuumontwerpers, decorontwerpers, bijrolacteurs.
Proportioneel	Deze term wordt in het wetsvoorstel/MvT niet gedefinieerd. Volgens Van Dale betekent het: evenredig
VoD	<i>Video on Demand</i>

2 Positie van de filmmaker

Vergeleken bij andere creatieve industrieën is film een complex product waaraan veel verschillende makers bijdragen. De wetswijziging is uitgegaan van een zwakke onderhandelingspositie van makers. Maar hoe ziet deze onderhandelingspositie er precies uit?

Dit hoofdstuk analyseert de positie van filmmakers. De volgende vraag staat centraal: *Wat is er bekend over de onderhandelingspositie van hoofdregisseurs, scenarioschrijvers en hoofdrolspelers?* De keten van maker tot eindconsument wordt in kaart gebracht. Belangrijk hierbij zijn de betaalrelaties die voor invoering van de wetswijziging bestonden (paragraaf 2.1). Cijfers over de markt voor dramaproducties voor omroepen komen aan bod in paragraaf 2.2. De onderhandelingspositie van filmmakers wordt geanalyseerd in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 sluit dit hoofdstuk af met een conclusie.

2.1 Waardeketen en betaalrelaties

Er zijn meerdere partijen betrokken bij het maken van een filmwerk.² Voor ingang van de wetswijziging zien de betaalrelaties in de keten eruit zoals in Figuur 2.1 weergegeven. De waardeketen begint bij de belangrijke makers van een filmwerk, zoals de scenarioschrijver, regisseur en hoofdrolspelers. De collectieve beheersorganisaties (CBO's) zijn respectievelijk Lira, Vevam en Norma.

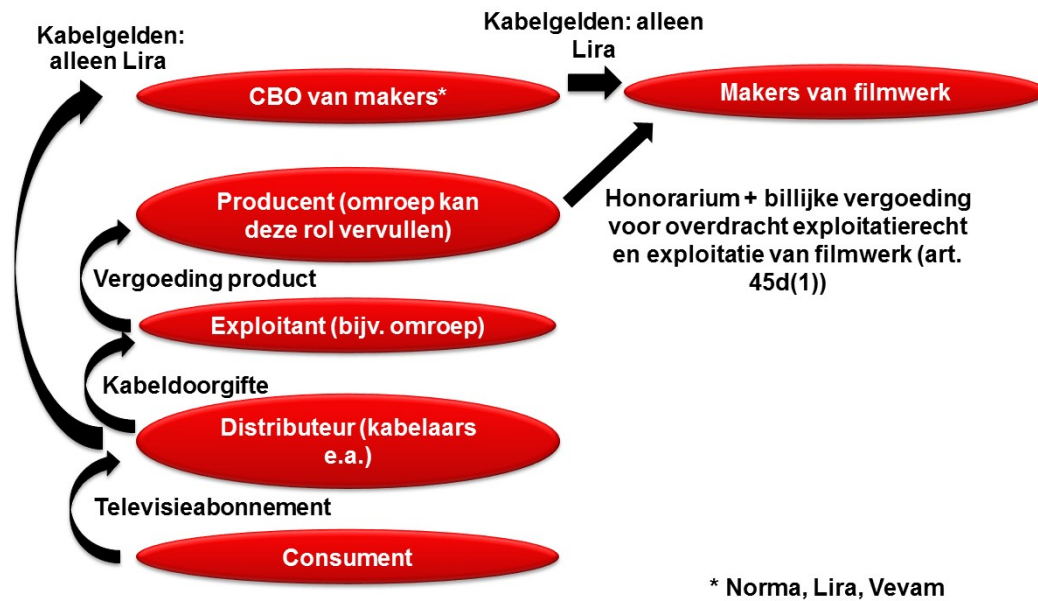
De makers van een filmwerk ontvangen gewoonlijk van de producent een honorarium. Dit kan een vergoeding per gewerkte dag zijn in geval van acteurs (dit wordt dagprijs genoemd) of een vergoeding voor een bepaalde lengte van een scenario (bijvoorbeeld een aflevering) voor een scenarioschrijver. Het is wettelijk vastgelegd dat de makers een billijke vergoeding ontvangen voor de overdracht van exploitatierechten en de exploitatie van het filmwerk (artikel 45d(1) Aw, dit gold ook voor 1 juli 2015). De billijke vergoeding wordt in het merendeel van de gevallen lumpsum afgekocht, dat wil zeggen: een vast bedrag dat niet wordt gerelateerd aan het exploitatieresultaat, zie Visser & Schaap (2015).

Via collectieve beheersorganisaties ontvingen regisseurs (via Vevam) en scenarioschrijvers (via Lira) voorheen een vergoeding voor het uitzenden van het filmwerk via de kabel. Thans heeft alleen Lira een kabelregeling met de kabelmaatschappijen. Bij deze 'kabelgelden' was er geen onderscheid tussen belangrijke en overige scenarioschrijvers/regisseurs. Zie Box 2.1 voor meer informatie over de kabelgelden en de historische ontwikkelingen.

² De productie van een filmwerk kan op diverse plekken in de keten beginnen:

- Bij een schrijver of regisseur. Deze zal met zijn idee of scenario naar een producent of omroep gaan;
- Bij een producent. De producent zoekt een scenarioschrijver voor het scenario en zal, mede op basis van het scenario, financiering gaan zoeken voor het filmwerk. Dit kan bij onder meer bij het Filmfonds of distributeurs. Ook de regisseur en acteurs kunnen reeds bij het project betrokken worden ten behoeven van het verkrijgen van financiering, in een latere fase komen de regisseur en de acteurs erbij;
- Bij een omroep. Deze vervult in dat geval de rol van producent of opdrachtgever van een producent.

Figuur 2.1 Betaalrelaties voor 1 juli 2015



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Overige makers zoals de kostuumontwerpers, decorontwerpers, bijrolacteurs en andere kostenposten voor de producent zijn niet in het overzicht opgenomen. Ook niet in deze figuur opgenomen is eventuele financiering vanuit het Filmfonds of andere partijen aan de producent of producerende omroep. Omroepen betalen de productiekosten, inclusief alle makersvergoedingen, zelf als het een eigen productie is of betalen een vergoeding aan de producent voor de productie. Deze vergoeding omvat de makersvergoedingen. De inkomsten van omroepen bestaan uit reclame-inkomsten, de inkomsten die ze van de kabelexploitanten voor de kabeldoorgifte ontvangen en, in geval van de publieke omroep, uit subsidie. De kabelexploitanten betalen aan twee partijen: de kabelgelden aan Lira (en voorheen ook aan Vevam) en de kabeldoorgiftevergoeding aan de omroepen. Inkomsten bestaan uit de abonnementen en eventueel *on demand* omzet uit consumenten.

Box 2.1 Moeizame onderhandelingen over kabelgelden

Naar aanleiding van de Amstelveense processen ('81-'84) kwamen de onderhandelingen tussen de kabelbaars, omroepen en de CBO's (Lira en Vevam) tot stand. Hieruit volgde dat de kabelmaatschappijen de zogenoemde kabelgelden aan Lira en Vevam gingen betalen. Na de invoering van de wet Naburige rechten in 1993 wilde Norma ook meedelen in de kabelgelden. Deze CBO kwam echter niet tot overeenstemming met de kabelmaatschappijen. Als gevolg hiervan spande Norma een rechtszaak aan. Op 10 april 2012 deed de rechter hier uitspraak over en stelde Norma in het ongelijk.

De kabelgelden stopten per 1 oktober 2012 mede vanwege een technische reden: er was niet langer sprake van secundaire openbaarmaking door de kabelmaatschappijen. Zij hoefden hiervoor niet langer te betalen. De vraag welke schakel in de keten verantwoordelijk was voor primaire openbaarmaking bleef onbeantwoord. Als reactie hebben de CBO's apart rechtszaken tegen de kabelmaatschappijen aangespannen. Alleen Lira heeft hierbij succes geboekt. Op 27

augustus 2014 heeft de rechtbank besloten dat de kabelmaatschappijen ten onrechte geen kabelvergoeding meer uitkeren aan scenarioschrijvers op grond van de overdracht van primaire rechten door schrijvers aan Lira.³ Er is daarom op dit moment alleen een kabelregeling tussen de kabelmaatschappijen en Lira. Hierdoor hebben regisseurs voor programma's uitgezonden na 1 oktober 2012 geen kabelvergoeding meer ontvangen.⁴ Acteurs ontvangen, via Norma, ook na de rechtszaak geen kabelvergoeding.

De kabelgelden konden elk jaar anders zijn, mede door verrekening van voorgaande jaren. Zo meldt Vevam dat in 2011-2012 ongeveer € 4,8 miljoen per jaar werd betaald aan Vevam, terwijl het bedrag volgens Rodap in de periode 2008-2010 € 1,4 miljoen per jaar was.⁵

2.2 De markt voor televisieproducties

In 2011 zijn er in Nederland 37 speelfilms, 20 documentaires en 46 overige films uitgebracht (SEO, 2012). Deze paragraaf schetst de aantallen spelers in de markt, waarbij wordt ingezoomd op de makers en producenten die betrokken waren bij dramaproducties voor omroepen in de periode 2013-2014.

Bij RTL, SBS en NPO zijn data verzameld over de drama tv-producties in seizoenen 2013 en 2014. Gevraagd is naar een compleet overzicht van alle dramaproducties met daarbij opgave van de producent, hoofdregisseur, scenarioschrijver en hoofdrolspelers. Deze laatste drie zijn de makers die profiteren van de proportionele, billijke vergoeding. In deze periode zijn er door 13 producenten 20 producties in opdracht van omroepen gemaakt, hierbij waren 99 hoofdrollen, 51 hoofdregisseursrollen en 51 scenarioschrijversrollen betrokken, zie Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Betrokken makers bij twintig omroepproducties, 2013-2014

Rol:	Producent	Alle makers	Hoofdregisseur	Scenario	Hoofdacteur
Aantal rollen	20	201	51	51	99
Aantal makers/ producenten	13	171	38	45	94
Rollen per maker/ producent	1,5	1,2	1,3	1,1	1,1

Bron: RTL, SBS en NPO, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek. Alleen dramaproducties zijn meegeteld.

Een producent maakte gemiddeld 1,5 producties voor de tv-omroepen. De 99 hoofdrollen werden vervuld door 94 personen, dit is een klein deel van de ruim 1.000 leden van ACT (ACT, 2015).⁶ Verreweg de meeste makers deden in deze tweejarige periode zaken met slechts één producent. Regisseurs waren het actiefst in termen van het aantal producties, maar slechts zeven regisseurs deden met twee of meer producenten zaken. Onder de acteurs waren er vijf personen die zaken hebben gedaan met meer dan één producent. Het gemiddelde aantal hoofdrolspelers per productie is vijf.

³ <http://www.lira.nl/Kabel>

⁴ <http://www.vevam.org/wat-doet-vevam-2/repartitie/#>

⁵ <http://www.vevam.org/newsItems/rechtbank-doet-poging-tot-oplossing-in-de-rechtszaak-vevam-vs-ziggo-upc-en-rodap/>

⁶ ACT (2015) rapporteert dat ongeveer 10 procent van de leden is te typeren als 'televisie-acteur'. Dit gegeven komt overeen met de uitkomsten in Tabel 2.1.

Het aantal spelers in de markt is informatief bij het beoordelen van de onderhandelingspositie van de diverse partijen in de keten. Europe Economics & IViR (2015) en Poort & Theeuwes (2010) beschrijven de factoren die de onderhandelingspositie bepalen, en het aantal *outside options* speelt hierin een rol. Hoe minder *outside options*, hoe lager de onderhandelingsmacht. Daarnaast is het aantal onderhandelingen dat een maker voert van belang. Hoe vaker over een contract wordt onderhandeld, hoe hoger de onderhandelingsmacht.

Deze cijfers suggereren dat de onderhandelingspositie van de maker relatief zwakker is dan van de producent. Er waren 94 hoofdrolspelers actief in een omroepproductie. Een producent deed gemiddeld 7 keer zaken met een hoofdrolspeler, terwijl andersom een hoofdrolspeler meestal zaken deed met één producent. Ook lijkt er een ruim aanbod van acteurs te zijn: uit de pool van ruim 1.000 acteurs waren er slechts 94 actief in een dramaproductie. Er kleven wel beperkingen aan deze analyse. Ten eerste is alleen naar dramaproducties voor omroepen gekeken; makers kunnen daarnaast actief zijn in andere producties, zoals film, theater en commercials. Ten tweede is het niet verrassend dat er minder producenten dan makers zijn. Een producent vervult een complexere en riskantere functie dan de maker, waar investeringen en schaalvoordelen mee gemoeid zijn. Het valt moeilijk te zeggen bij welke aantallen sprake is van een zwakke onderhandelingspositie en wanneer niet, omdat een criterium ontbreekt. Ten derde zeggen deze getallen niets over wie het voor het zeggen heeft tijdens de onderhandelingen en invloed uitoefent op het contract dat uiteindelijk overeen wordt gekomen. De volgende paragraaf gaat daar op in.

2.3 Onderhandelingspositie filmmakers

De onderhandelingspositie van makers kan op verschillende manieren worden geschat of in kaart gebracht. Voor dit rapport is een korte vragenlijst verspreid aan de producenten waar de omroepen mee samenwerken. De vragenlijst is in de meeste gevallen per categorie makers en voor een specifieke productie ingevuld en is integraal opgenomen in Bijlage A. De vragenlijst is door 9 producenten ingevuld (ter vergelijking: de omroepen werkten voor de 20 onderzochte dramaproducties in de periode 2013-2014 met 13 producenten samen).⁷

De resultaten zijn weergegeven in Tabel 2.2. De eerste vraag ging over hoe de maker doorgaans bij de productie wordt betrokken. Daarbij is in de antwoorden onderscheid gemaakt naar verschillende situaties die duiden op de mate van onderhandelingsmacht. Wanneer een producent tegelijk meerdere kandidaten contacteert voor een specifieke functie, duidt dat op een lagere onderhandelingspositie voor de maker dan wanneer de producent één specifieke maker benadert en daar mee gaat onderhandelen, *ceteris paribus*. De antwoorden van de producenten laten zien dat in de praktijk meerdere opties voorkomen, zelfs per productie. We tellen bij vraag 1 het aantal keer dat optie b of c is aangevinkt (zie Bijlage A). Bij regisseurs is dat één keer het geval. Voor scenarioschrijvers is dat vier keer het geval en voor hoofdacteurs geldt dat in zeven van de acht gevallen is aangegeven dat de producent met meerdere kandidaten tegelijk contact opneemt.

⁷ Dit betreft 9 producenten die allen een vragenlijst hebben ingevuld voor hoofdregisseurs, 8 voor scenarioschrijvers en 8 voor hoofdrolspelers, samen 25 vragenlijsten.

Tabel 2.2 Regisseur staat sterk, acteur is inwisselbaar

Vraag	Regisseur (N=9)	Scenarioschrijver (N=8)	Hoofdacteur (N=8)
Contacteert producent aanvankelijk meerdere kandidaten voor een functie?	11%	50%	88%
Zijn meerdere personen geschikt voor de functie?	56%	63%	88%
Oefent maker invloed uit op contract?	89%	100%	81%

Bron: Vragenlijsten ingevuld door 9 producenten en verzameld door RTL, SBS en NPO. Bewerkt door SEO Economisch Onderzoek. De vragenlijst is opgenomen in Bijlage A.

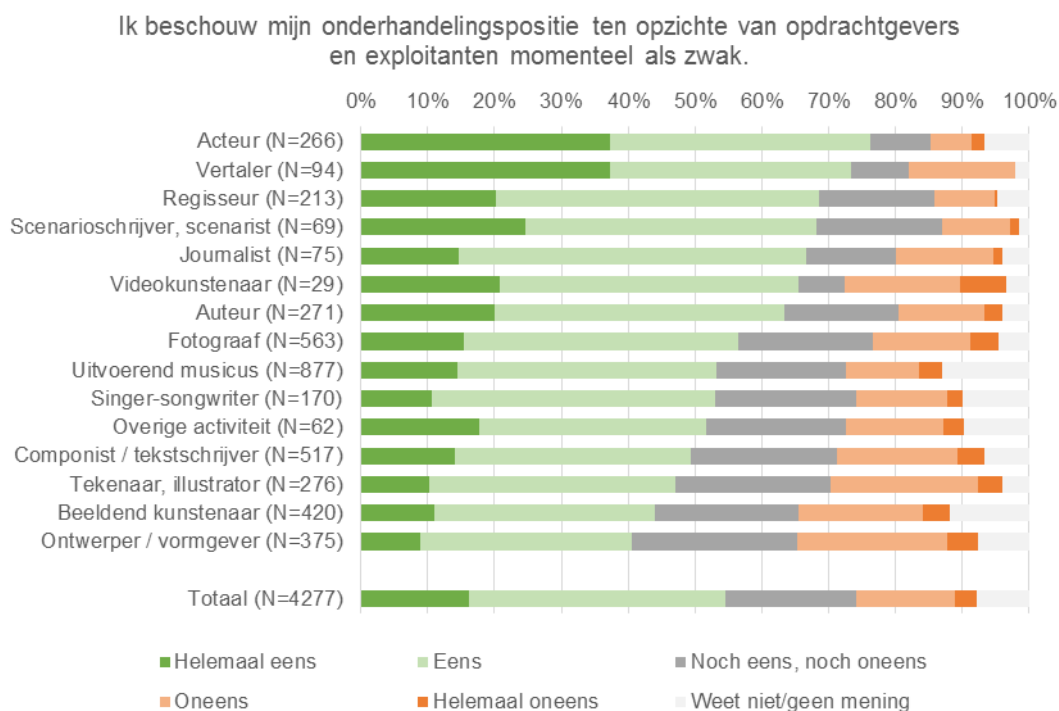
De volgende vraag is “*Zijn er doorgaans meerdere personen geschikt voor de functie van regisseur/ scenarioschrijver/ hoofdrolspeler?*” Hoe meer personen geschikt zijn voor de functie, hoe lager de onderhandelingsmacht van de maker, *ceteris paribus*. De antwoorden laten zien dat het bij regisseurs in iets meer dan de helft van de gevallen zo is dat meerdere personen geschikt zijn. Voor de andere gevallen geldt dat een bepaalde regisseur zo belangrijk is voor de functie dat veel tijd wordt gestoken in het contracteren van die regisseur. Bij scenarioschrijvers en hoofdacteurs komt het vaker voor dat meerdere personen geschikt zijn. In vraag 3 wordt gevraagd of de maker invloed heeft op het uiteindelijke contract, het gaat dan om de financiële voorwaarden en de overige bepalingen. In slechts drie van de 25 ingevulde vragenlijsten is opgegeven dat de maker doorgaans geen invloed heeft. In die gevallen was er sprake van een standaard contract met vaste tarieven waarvan niet kan worden afgeweken. Bij vraag 3 was er ook een antwoordoptie “*Ja, de maker doet een voorstel en de producent kan vervolgens ja of nee zeggen*”. Deze optie is niet aangevinkt.

De korte vragenlijst geeft veel informatie over de mate van onderhandelingsmacht, maar omdat een benchmark ontbreekt is het lastig om er een harde conclusie op te baseren. Een vergelijking met andere sectoren zou daar behulpzaam voor zijn. De antwoorden laten in ieder geval zien dat de verschillen tussen filmmakers onderling aanzienlijk zijn. Voor hoofdrolspelers worden meerdere kandidaten uitgenodigd voor een rol en zijn er ook meerdere kandidaten geschikt. Dit wijst op lage onderhandelingsmacht. Aan de andere kant oefent de filmmaker bijna altijd invloed uit op de inhoud van het contract. Er wordt dus onderhandeld en er is geen sprake van *take it or leave it* overeenkomsten. De vragenlijsten laten zien dat regisseurs relatief veel onderhandelingsmacht hebben: de regisseur wordt niet vergeleken met andere kandidaten, is belangrijk voor de producent en er wordt veel tijd gestoken in het contracteren van de gewenste persoon. Scenarioschrijvers bevinden zich min of meer tussen de acteur en de regisseur in. Uit de interviews blijkt dat men schat dat ongeveer 9 op de 10 acteurs gebruik maakt van een agent voor onderhandelingen.

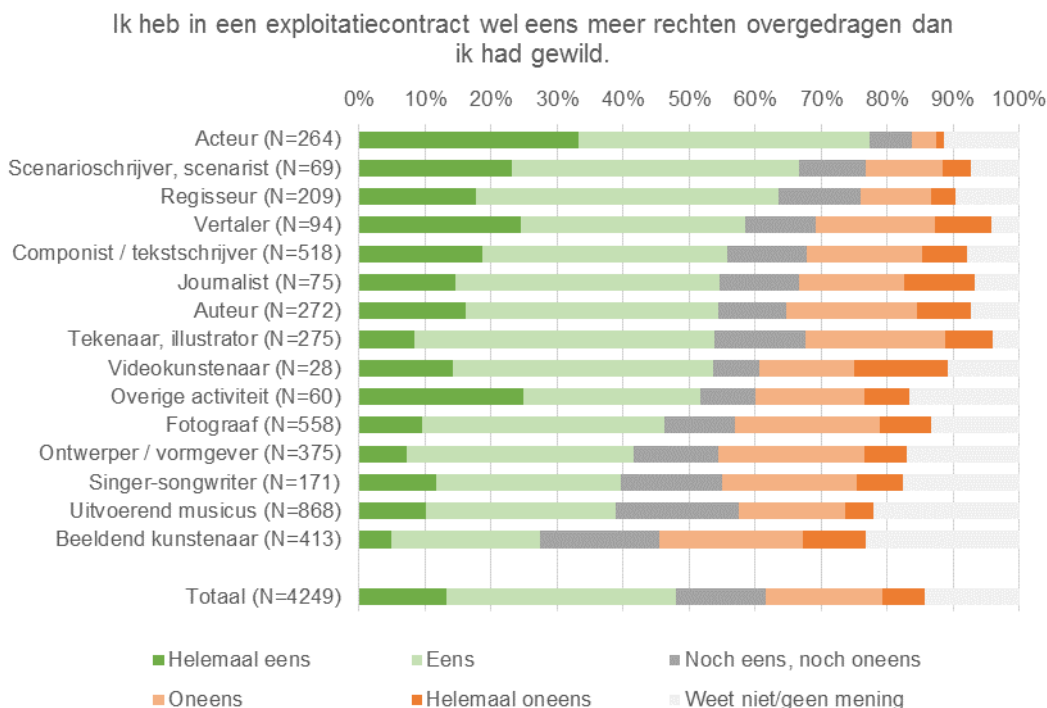
In een eerder onderzoek zijn makers geënquêteerd. Aan diverse soorten makers is in 2010 gevraagd hoe zij hun onderhandelingspositie ten opzichte van opdrachtgevers en exploitanten zien (SEO, 2011). De resultaten maken het mogelijk om acteurs en filmmakers te vergelijken met andere auteursrechthebbenden en zijn weergegeven in Figuur 2.2. Hieruit volgt dat van de filmmakers met name acteurs en scenarioschrijvers hun positie als zwak ervaren. 68 Procent van de regisseurs en scenarioschrijvers is het (helemaal) eens met de stelling van de zwakke onderhandelingspositie. Bij acteurs is dit 76 procent. Voor alle drie de groepen is dit hoger dan voor alle makers tezamen. De gehanteerde definities voor makers in deze enquête staan overigens los van het onderscheid tussen ‘belangrijke’ en ‘overige’ makers in art. 45d(2) Aw. De groep acteurs in deze data bevat dus ook theateracteurs en is breder dan televisie-acteurs.

Een andere stelling ging over de overdracht van rechten in het exploitatiecontract. Meer dan 65 procent van de acteurs, regisseurs en scenarioschrijvers gaf aan wel eens meer rechten te hebben overgedragen dan gewild (zie Figuur 2.3). Ook dit is hoger dan het gemiddelde over alle makers.

Figuur 2.2 Acteurs beschouwen de onderhandelingspositie ten opzichte van opdrachtgevers en exploitanten als zwak



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2011).

Figuur 2.3 Acteurs, scenarioschrijvers en regisseurs raken meer rechten kwijt dan ze willen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2011).

ACT is een belangenvereniging voor acteurs en heeft in 2015 haar leden bevraagd (ACT, 2015). Nagenoeg alle respondenten onderhandelen over het contract; 51 procent ook over de rechtenvergoedingen. Men is echter vaak ontevreden over het onderhandelingsresultaat (iets minder dan 20 procent van de respondenten is tevreden over het resultaat van onderhandeling over rechtenvergoedingen).

Andere indicatoren van de onderhandelingspositie

Raamovereenkomsten

De Auteurswet (Aw) geeft de maker een grondslag voor het innen van vergoedingen. Daarnaast wordt er in de sector soms gewerkt met standaardcontracten. De scenarioraamovereenkomst is hier een voorbeeld van. In 2001 is de scenarioraamovereenkomst gesloten tussen de publieke omroepen en het Netwerk Scenarioschrijvers. Hierin zijn onder meer minimumvergoedingen voor scenarioschrijvers vastgelegd. Ten opzichte van de regeling die sinds 1995 gold, maar niet goed werd nageleefd, zijn de tarieven met 25 procent gestegen.⁸ Daarnaast regelt de scenarioraamovereenkomst de omvang van de rechtenverlening. De raamovereenkomst had ook buiten de publieke omroepen een uitwerking. In de subsidievoorwaarden van het Stimuleringsfonds stond dat de vergoedingen uit de scenarioraamovereenkomst als minimum gelden, ook bij inschakeling van een externe producent (Hugenholtz & Guibault, 2004). In juli 2006 liep de scenarioraamovereenkomst af (Hugenholtz, 2015).⁹

⁸ <http://bulletin.lira.nl/Uitgave-6/Scenario-Raamovereenkomst>.

⁹ AD, Nederlandse scenaristen steunen collega's VS. 13 november 2007.

Contracten

Acteurs kunnen gebruikmaken van het standaardcontract van de Nederlandse Agentenassociatie en regisseurs van het regisseurscontract van het Dutch Directors Guild. In de praktijk worden deze modellen weinig toegepast (Hugenholtz, 2015). In de praktijk komt het vaak voor dat makers veel rechten overdragen aan de filmproducent (Hugenholtz & Guibault, 2004). Hiervoor ontvangen zij een eenmalige vergoeding. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen het honorarium van de maker en de auteursrechtelijke of nabuurrechtelijke vergoeding. Volgens het voor 1 juli 2015 geldende artikel 45d(1) Aw hebben makers recht op een billijke vergoeding. In veel contracten is opgenomen dat de eerder genoemde eenmalige vergoeding tevens de billijke vergoeding van artikel 45d(1) Aw omvat. Dit betekent dat een hoger aantal uitzendingen geen extra vergoeding oplevert voor de maker. Volgens Hugenholtz & Guibault (2004) zijn de bekendere makers wel in staat om naast het lumpsum-honorarium het recht op een percentage van de aanvullende inkomsten te bemachtigen. Dit zijn bijvoorbeeld inkomsten uit herhaling, verkoop aan het buitenland of de DVD exploitatie. Volgens Hugenholtz & Guibault (2004) worden de meer evenwichtige contracten gesloten tussen makers en kleinere producenten en de commerciële omroeporganisaties. Dit geldt met name voor het punt over de herhalingsvergoeding.

Organisatiegraad en expertise

Alle schakels in de keten, met uitzondering van de consument, zijn vertegenwoordigd door één of meerdere brancheorganisaties. Specifiek voor makers geldt dat zij voor het onderhandelen van contracten een beroep kunnen doen op diverse organisaties, zoals PAM en ACT, zie Tabel 2.3.

Tabel 2.3 Veel partijen kunnen een beroep doen op brancheorganisaties

Schakel	Vertegenwoordigd in:
Acteurs	ACT
Regisseurs	Dutch Directors Guild (DDG)
Scenarioschrijvers	Netwerk Scenarioschrijvers
Agenten van makers	Nederlandse Agenten Associatie (NAA)
CBO's van makers	Vereniging van Organisaties die Intellectueel eigendom Collectief Exploiteren (VOICE)
Producenten	Filmproducenten Nederland (FPN), Onafhankelijke Televisie Producenten (OTP), Documentaire Producenten Nederland (DPN), Vereniging voor Nederlandse Animatie Producenten (VNAP)
Andere exploitanten	VoD exploitanten (VODned)
Kabelmaatschappijen	NLkabel
Andere distributeurs	Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten, Nederlandse Vereniging van Filmdistributeurs en Film Producenten Nederland

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

2.3.1 Inkomens van filmmakers

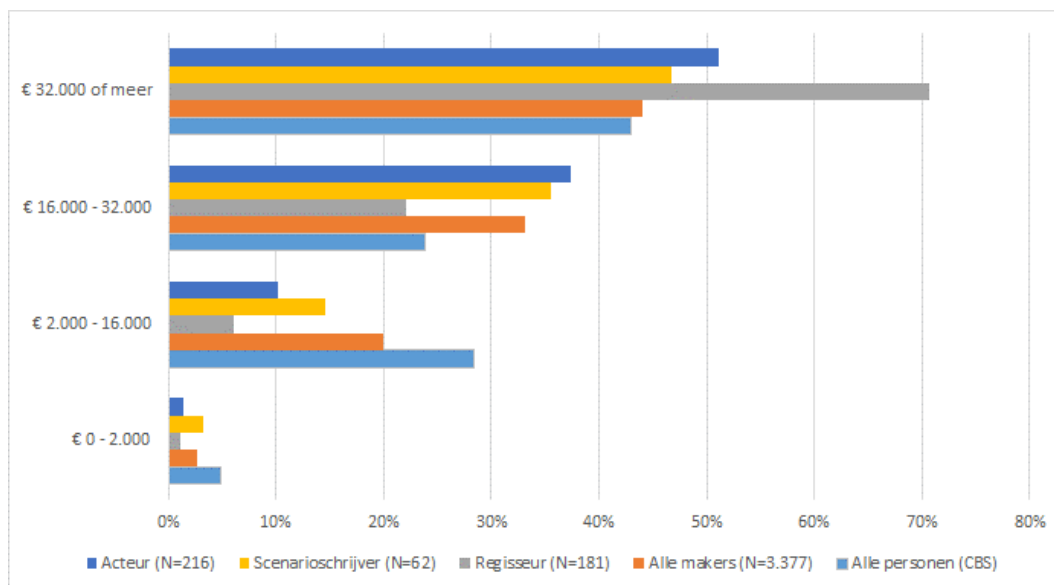
Naast de onderhandelingspositie, is het inkomen van makers van belang. Het inkomen is immers de resultante van de onderhandelingspositie en een relatief laag inkomen is het symptoom van een zwakke onderhandelingspositie. Daarnaast lijkt het inkomen van de filmmaker ook mede aanleiding te zijn geweest voor de wetgever om het auteurscontractenrecht te willen aanpassen, zie Hoofdstuk 1. Een laag inkomen kan erop wijzen dat de maker niet veel onderhandelingsmacht heeft ten opzichte van de producent. We gaan niet in op de vraag wat de wetgever nu eigenlijk

problematischer vindt: een relatief laag inkomen voor de filmmaker (een *uitkomst* van het onderhandelingsproces) of een zwakte in het onderhandelingsproces. Hierover geeft het beleidsdebat geen duidelijkheid.

Het volume van de werkzaamheden (bijvoorbeeld in uren of producties) moet echter wel meegewogen worden voordat de link tussen inkomen en onderhandelingspositie gemaakt kan worden. Een maker met een sterke onderhandelingspositie kan een relatief laag inkomen verdienen ten opzichte van anderen in de samenleving wanneer: (i) de markt voor filmproducties waarin hij of zij specialiseert tegenzit, (ii) hij of zij ervoor kiest om naast filmproducties ook tijd aan andere activiteiten te besteden, of (iii) de toegevoegde waarde van filmwerken tegenvalt vergeleken bij andere activiteiten in de economie. Filmmakers zijn relatief vaak zelfstandig ondernemer en voor ondernemers varieert het inkomen meer dan voor personen in loondienst. Het is daarom ook de vraag welke benchmark gekozen moet worden voor het vergelijken van het inkomen: de gehele samenleving, alle zzp'ers of alleen zzp'ers in de creatieve industrie? De ideale data zouden bijvoorbeeld het uurloon of de CAO afspraken bevatten. Helaas zijn dergelijke gegevens niet beschikbaar. De rest van deze paragraaf inventariseert de gegevens die er zijn.

De eerder genoemde enquête van SEO (2011) biedt inzicht in het jaarinkomen.¹⁰ Deze gegevens zijn hieronder gecombineerd met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de inkomensverdeling van alle Nederlanders in 2009, zie Figuur 2.4.

Figuur 2.4 Inkomens filmmakers hoger dan landelijk

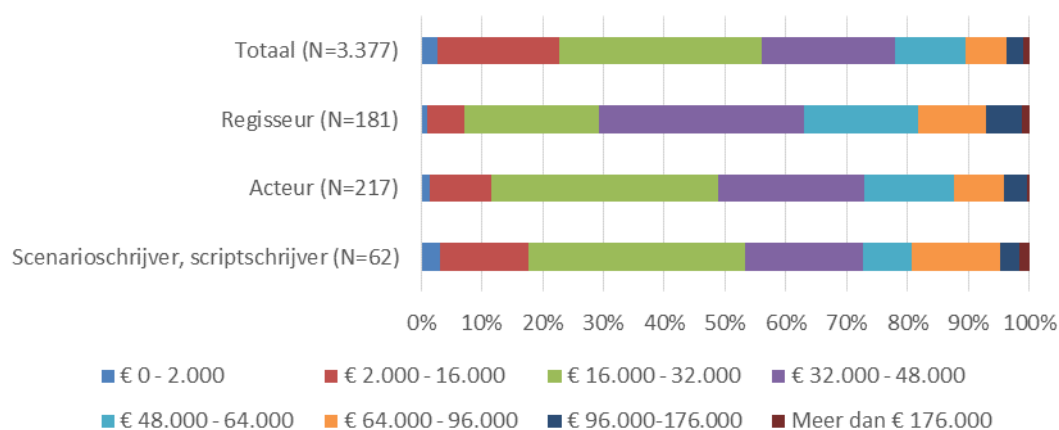


Bron: SEO (2011) en CBS Statline, beiden 2009. De gegevens van het CBS betreffen personen in particuliere huishoudens, 12,5 miljoen in totaal.

¹⁰ In 2011 heeft SEO een eerste brede inventarisatie van de meningen gedaan van individuele makers en uitvoerend kunstenaars ten opzichte van het beheer, de mogelijkheden en belemmeringen van auteursrecht in een digitale omgeving. Ruim vierenhalf duizend respondenten, met een brede spreiding over creatieve beroepen, leeftijden, inkomensgroepen en andere demografische kenmerken, vulden in het najaar van 2010 een online enquête in. Hierin zijn ook acteurs, regisseurs en scenarioschrijvers/scenaristen vertegenwoordigd. Er is onder meer gevraagd naar het bruto jaarinkomen. Het betreft hier het totale bruto inkomen in 2009, zowel uit het werk als maker of uitvoerend kunstenaar als uit eventuele andere werkzaamheden, beurzen, bijstand, WWIK en dergelijke.

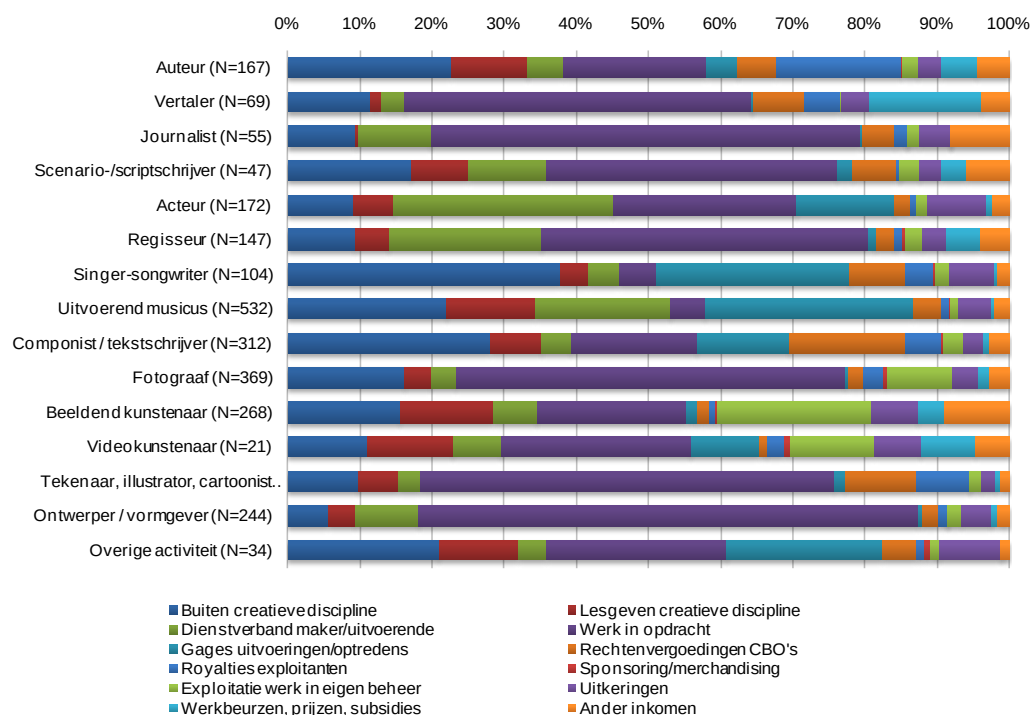
Figuur 2.4 laat zien dat de makers (N=3.377) die de enquête hebben ingevuld in 2010 als geheel een hoger inkomen verdienden dan alle Nederlanders. Voor elke inkomenscategorie is aangegeven welk percentage van de groep makers erbij hoort. Zo laat de bovenste groep balkjes zien dat van alle personen in Nederland, een gedeelte van 43 procent een inkomen had dat groter of gelijk was aan € 32.000 (ongeveer het modale inkomen). In de groep makers die meedeed aan de SEO-enquête in 2010 was dit percentage 44 procent. Filmmakers springen hier echter bovenuit: meer dan 50 procent van de acteurs had een inkomen boven € 32.000 en bij regisseurs stijgt dit zelfs tot 71 procent. Ook scenarioschrijvers hadden relatief vaker een bovenmodaal inkomen, vergeleken bij de samenleving als geheel en makers buiten de filmindustrie. De onderkant van de inkomensverdeling bevestigt dit beeld: van alle Nederlanders verdiende 33 procent minder dan € 16.000 (de twee laagste inkomenscategorieën in Figuur 2.4 opgeteld). Bij makers is dit gedeelte veel kleiner: 23 procent van de makers in de enquête, 18 procent van de scenarioschrijvers, 12 procent van acteurs en slechts 7 procent van de regisseurs. Filmmakers verdienen in 2009 dus relatief vaker dan de bevolking een hoog inkomen en verdienen minder vaak dan de bevolking een laag inkomen.

Figuur 2.5 Bruto jaarinkomsten 2009 naar beroepsgroep (hoofdniveau)

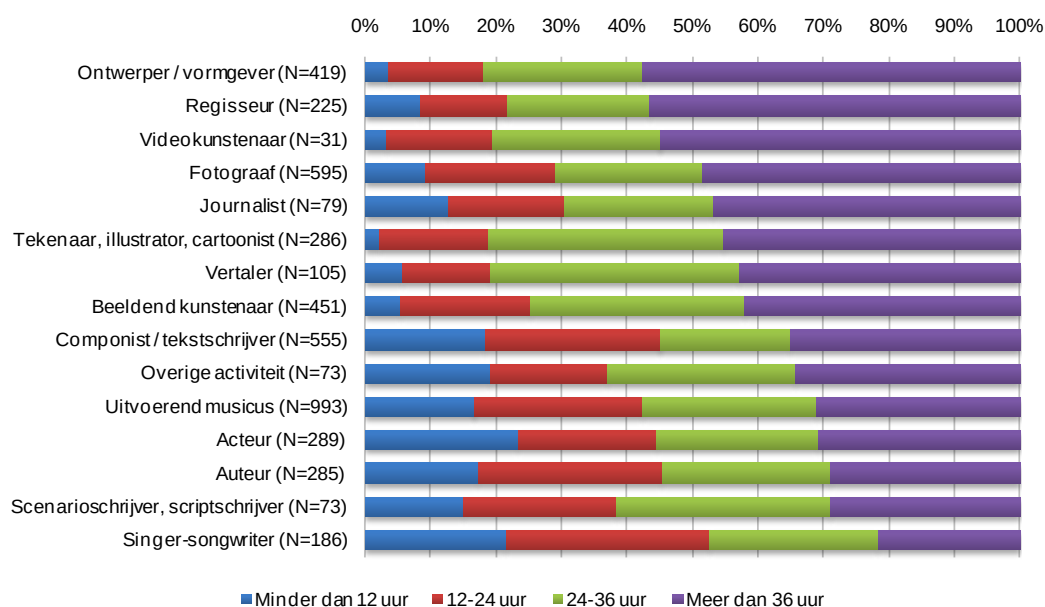


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2011). Exclusief de groep "Weet niet / wil ik niet zeggen".

De resultaten maken duidelijk dat de inkomensverdeling van filmmakers als groep hoger is dan die van de samenleving en hoger dan die van andere makers. Bij deze conclusie geldt een aantal kanttekeningen. Ten eerste is het gerapporteerde inkomen inclusief inkomen dat buiten de sector is verkregen. Ten tweede is de deeltijdfactor of andere maatstaf voor de arbeidsinzet of het volume van de werkzaamheden niet inbegrepen. De volgende twee figuren gaan hier op in. Scenarioschrijvers verkrijgen ongeveer 17 procent van hun inkomen buiten de creatieve sector. Bij acteurs en regisseurs is dit minder dan 10 procent, zie Figuur 2.6.

Figuur 2.6 Inkomen buiten de creatieve sector beperkt

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2011).

Figuur 2.7 Aantal werkuren per week naar beroepsgroep

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2011).

Figuur 2.7 is aflopend geordend op werkweken van meer dan 36 uur en laat zien dat de regisseur de op één na langste werkweek rapporteert. De acteur, scenario- en scriptschrijver bungelen onderaan. Van acteurs werkt iets meer dan 40 procent minder dan 24 uur per week. Van de scenario-

en scriptschrijvers bijna 40 procent minder dan 24 uur per week. Deze resultaten vormen geen aanleiding om de conclusie dat filmmakers beter verdienen dan landelijk aan te passen.

Enquête door Europe Economics & IViR (EE & IViR, 2015)

Het gemiddelde netto jaarinkomen van Nederlandse acteurs is volgens (EE & IViR, 2015) € 7.579. Dit is onderzocht op basis van een enquête onder circa 100 Nederlandse acteurs. In Duitsland en Italië ligt het netto inkomen fors hoger, respectievelijk € 18.565 en € 14.891. Engelse en Spaanse acteurs verdienen echter minder dan Nederlandse acteurs, respectievelijk € 4.400 en € 3.300 netto per jaar. De verhouding tussen de genoemde landen blijft gelijk als naar het netto inkomen per werkeenheid wordt gekeken. In alle genoemde landen behalve Italië is de lumpsumbetaling de voornaamste bron van inkomsten. Daarnaast worden inkomsten vanuit producent en/of omroep en de CBO's onderscheiden. De studie vindt op basis van een econometrische analyse een positieve relatie tussen de collectieve onderhandelingsmacht van acteurs en hun lumpsum en CBO inkomsten per werkeenheid. De auteurs geven zelf echter al aan dat het niet mogelijk was om robuuste modellen te ontwikkelen waardoor de conclusies met de nodige onzekerheid omgeven zijn. Een belangrijke beperking van het onderzoek is dat heterogeniteit tussen werken niet is meegewogen. Het ene werk is het andere niet en er dient in ieder geval rekening te worden gehouden met de omvang van het werk, de marktomstandigheden en de kwaliteit van de maker.

Het netto jaarinkomen van regisseurs in Nederland is volgens (EE & IViR, 2015) tussen € 20.000 en € 30.000 (op basis van circa 85 respondenten). Los van Hongarije en in mindere mate Engeland, ligt dit inkomen redelijk gelijk met dat in andere landen. Ook voor regisseurs zijn de lumpsum inkomsten de belangrijkste inkomstenbron. Het netto jaarinkomen van Nederlandse scenarioschrijvers is volgens de EC (2015) minder dan € 20.000. In vergelijking met andere Europese landen is dit aan de lage kant. Ditzelfde geldt voor het inkomen per werkeenheid. Dit is in Nederland minder dan € 7.000. Ook voor scenarioschrijvers zijn de lumpsum inkomsten de belangrijkste inkomstenbron.

Bij een sterkere collectieve onderhandelingsmacht van scenarioschrijvers wordt een hoger inkomen uit royalty's vanuit CBO's, producent en/of omroep per werkeenheid gevonden. Dit resultaat is echter met name gedreven door de observaties uit landen als Frankrijk, Duitsland en Spanje en hoeft dus niet voor Nederland te gelden. Voor lumpsum inkomsten was het niet mogelijk om een robuust model te ontwikkelen.

Overig onderzoek acteurs

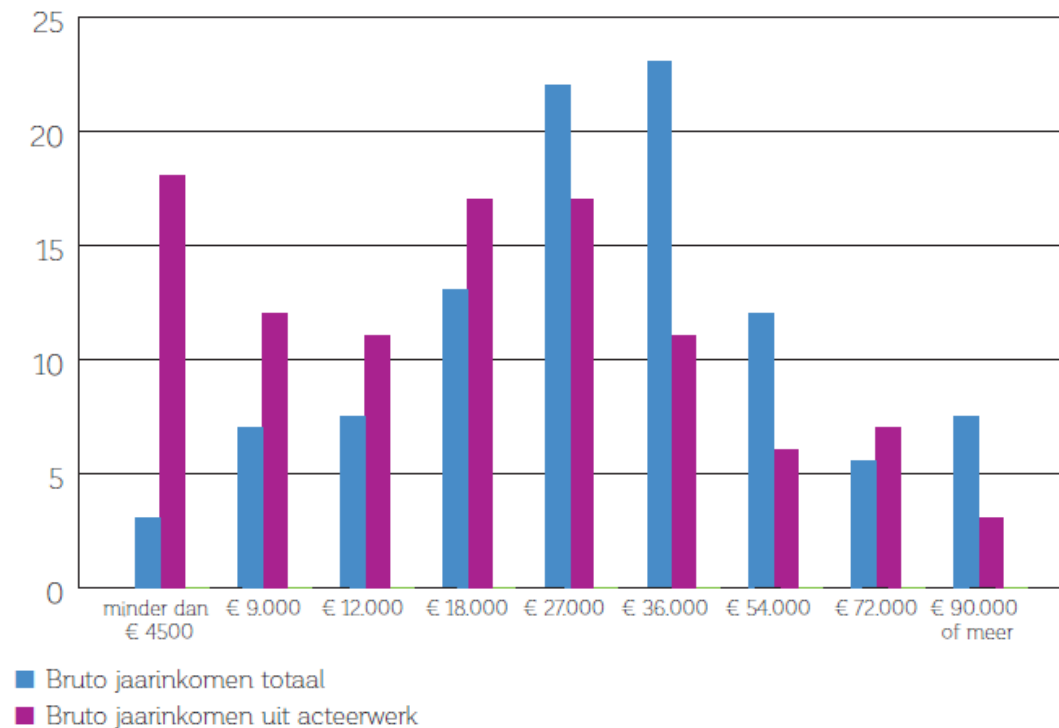
In 2010 is er onderzoek gedaan naar het werk en de inkomsten van acteurs in Nederland (Norma, et al., 2010). Dit was op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS en op basis van een enquête onder bijna 670 acteurs uit het Norma bestand. Een deel hiervan waren televisie-acteurs. Over alle respondenten tezamen kan het een en ander gezegd worden; de deelcategorieën worden niet bij alle statistieken onderscheiden. Minder dan tien procent van de acteurs heeft een agent. Meer dan 40 procent voert de onderhandelingen over contracten, salaris, honorarium en de overdracht van rechten altijd zelf uit, terwijl 11 procent het meestal zelf doet en 18 procent het soms zelf doet en zich soms door een agent laat vertegenwoordigen. Bij de rest van de respondenten speelt de agent een grote rol in de onderhandelingen. Hierbij is er een correlatie met de leeftijd van de acteur, hoe ouder de acteur, hoe vaker deze de onderhandelingen zelf doet.

In de enquête is gevraagd naar het jaarinkomen over 2008. Het modale inkomen van acteurs ligt rond € 24.000 netto. Dit is iets hoger dan het landelijke modale netto inkomen van ruim € 21.000 dat jaar (bruto € 31.000) (CPB, 2011). Het modale inkomen geldt voor ruim een derde van de respondenten. Uit de enquête volgt dat het inkomen dat verdiend wordt met werk als acteur (inclusief rollenspel- of trainingsacteur) gemiddeld ruim € 14.500 netto is. 73 procent van dit inkomen wordt verdiend met acteren voor theater, film, televisie, commercials en stemmenwerk. De rest van het inkomen komt uit rollenspel, training, coachen en herhalingsvergoedingen en rechten (Norma et al., 2010).

In 2015 heeft ACT een monitor laten uitvoeren onder haar leden naar de inkomenspositie van acteurs (244 respondenten) (ACT, 2015). Dit betreft zowel televisieacteurs als overige acteurs. Respondenten moesten een bedrag aanvinken dat het dichtste bij het persoonlijke inkomen lag. Het modale bruto jaarinkomen uit alle inkomstenbronnen ligt op € 36.000 (23 procent van de respondenten) (zie Figuur 2.8). Dit modale bruto jaarinkomen ligt iets hoger dan landelijk. Het percentage acteurs dat minder dan € 18.000 bruto per jaar verdient, is ongeveer 17 procent. Landelijk was dit percentage volgens CBS gegevens in 2013 36 procent (gegevens voor 2014 zijn nog niet beschikbaar). De inkomenspositie van de ACT leden is dus aanzienlijk beter dan landelijk. Als alleen naar inkomsten uit acteerwerk wordt gekeken, blijkt dat circa 18 procent minder dan € 4.500 uit acteerwerk ontving. Ongeveer 42 procent van de respondenten verdient € 27.000 of meer bruto per jaar met acteerwerk (Figuur 2.8). Vergeleken met de inkomensverdeling in 2013 volgens het CBS wijkt dit zeer gering af van het landelijke beeld: landelijk verdiende 48 procent van de bevolking een bruto jaarinkomen (totaal, dus alle werkzaamheden) van € 27.000 of meer. Het beeld dat hieruit ontstaat is dat de inkomenspositie van acteurs zeker niet slechter is dan de landelijke inkomens; zeer weinig acteurs bevinden zich aan de onderkant van de inkomensverdeling.

ACT (2015) gaat verder in op het kunnen rondkomen van acteerwerk. Ongeveer 65 procent van de respondenten kan naar eigen zeggen 'heel goed' of 'redelijk' rondkomen van acteerwerk. De rest kan er 'amper' (15 procent) of niet (21 procent) van rondkomen.

Figuur 2.8 Verdeling van bruto jaarinkomen van acteurs in 2015



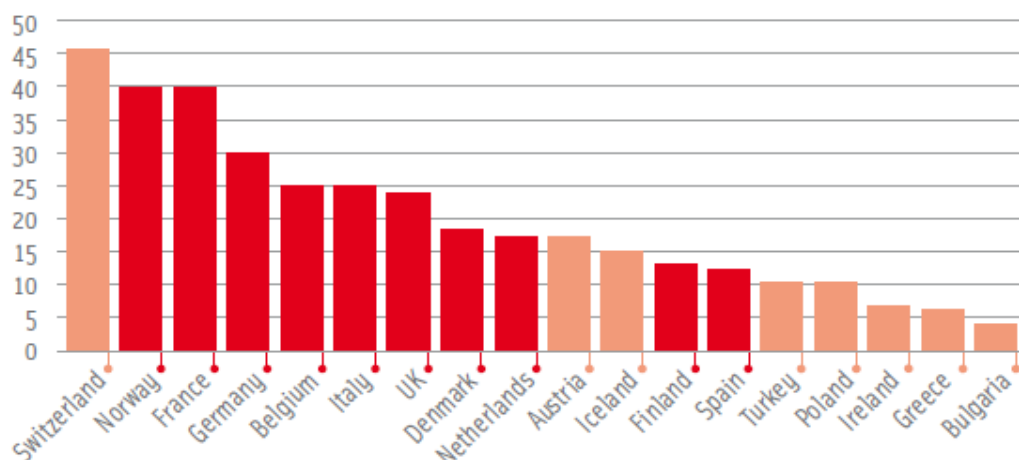
Bron: ACT (2015)

Henneman (2003) beschrijft dat er grote verschillen zijn tussen het honorarium van jonge onbekende acteurs en een 'echte ster'. Zo zou de eerste € 300 bruto per draaidag kunnen bedingen, terwijl de 'ster' soms het tienvoudige ontvangt. Acteurs met enige jaren werkervaring zouden volgens de auteur een beloning tussen de € 450 en € 750 bruto per draaidag ontvangen. Zij plaatst hier als kanttekening bij dat voor dit bedrag alle rechten aan de producent moeten worden overgedragen. Daarnaast zou het merendeel van de acteurs niet voortdurend werk hebben, waardoor zij voor een groot deel van het jaar op een uitkering zijn aangewezen. Bij series kan de acteur per aflevering in plaats van per draaidag betaald worden. Ook hier is sprake van een wijde bandbreedte aan vergoedingen, oplopend van € 275 per aflevering (één draaidag) voor een beginnend acteur in een soap tot € 15.000 per aflevering (zeven draaidagen) in een dramaserie voor een 'ster'.

Overig onderzoek scenarioschrijvers

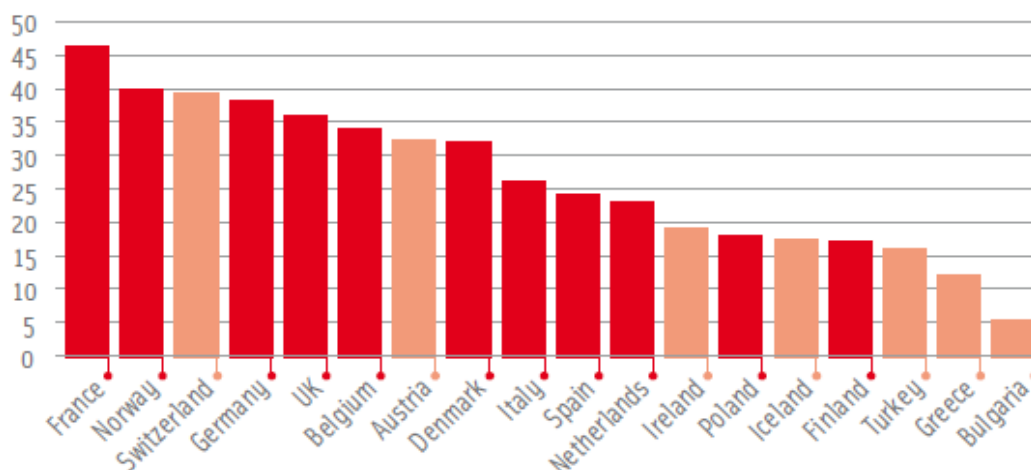
De Federation of Screenwriters in Europe (FSE) heeft in 2013 een internationaal onderzoek gedaan naar de inkomenspositie van scenaristen. Hiervoor hebben 700 scenaristen in meer dan 25 landen een enquête ingevuld. De resultaten zijn niet gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen tussen de landen of een deeltijdfactor voor scenarioschrijvers. Hieruit blijkt dat het mediaan netto inkomen van Nederlandse scenaristen in 2012 circa € 17.000 was (zie Figuur 2.9). Dit is aanzienlijk lager dan het inkomen in Zwitserland, maar ook aanzienlijk hoger dan in Bulgarije. Wat betreft het gemiddelde netto inkomen van scenaristen staat Nederland iets lager in de internationale vergelijking. Het gemiddelde netto inkomen was in Nederland circa € 23.000.

Figuur 2.9 Mediaan van het netto inkomen van scenaristen (2012) in diverse landen (nominaal euro)



Bron: FSE (2013). Landen met minder dan vijf respondenten zijn weggelaten. Rode balken zijn landen met meer dan 20 respondenten. Oranje balken met minder dan 20 respondenten.

Figuur 2.10 Gemiddelde netto inkomen van scenaristen (2012) in diverse landen (nominaal euro)



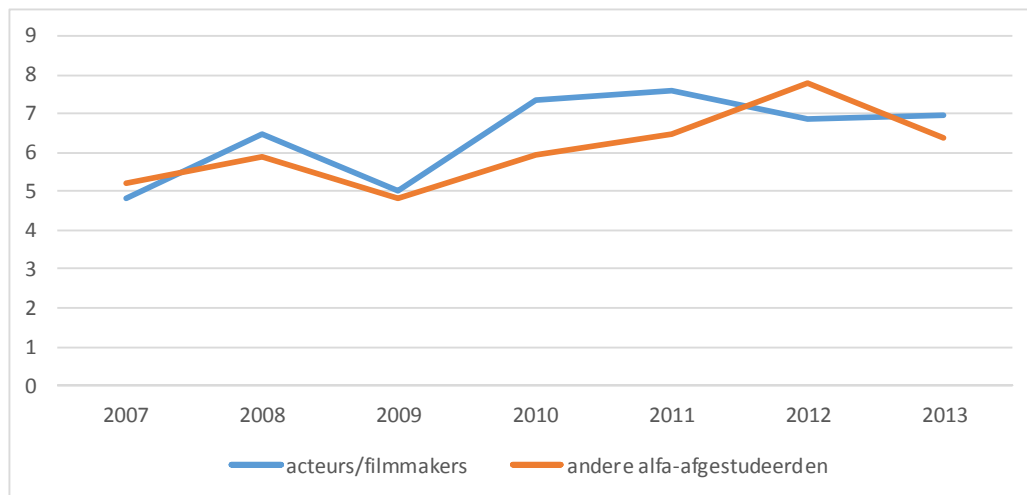
Bron: FSE (2013). Landen met minder dan vijf respondenten zijn weggelaten. Rode balken zijn landen met meer dan 20 respondenten. Oranje balken met minder dan 20 respondenten.

2.3.2 Arbeidsmarkt voor recent afgestudeerden

SEO/Elsevier doet jaarlijks surveyonderzoek naar de arbeidsmarktpositie van hoogopgeleide starters (*Studie & Werk*, SEO/Elsevier, 2015). In elke editie wordt onder andere gevraagd naar de baanzoekduur, de arbeidsmarktpositie en het salaris (indien in dienstverband) van recent afgestudeerden. Deze gegevens zeggen iets over de sociaal-economische positie van startende filmmakers. Omdat het onderzoek jaarlijks wordt herhaald, kunnen ontwikkelingen sinds 2007 in kaart worden gebracht. De baanzoekduur laat de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding zien. Voor diegenen die op het moment van enquêteren nog werkloos of baanzoekend zijn, wordt de baanzoekduur

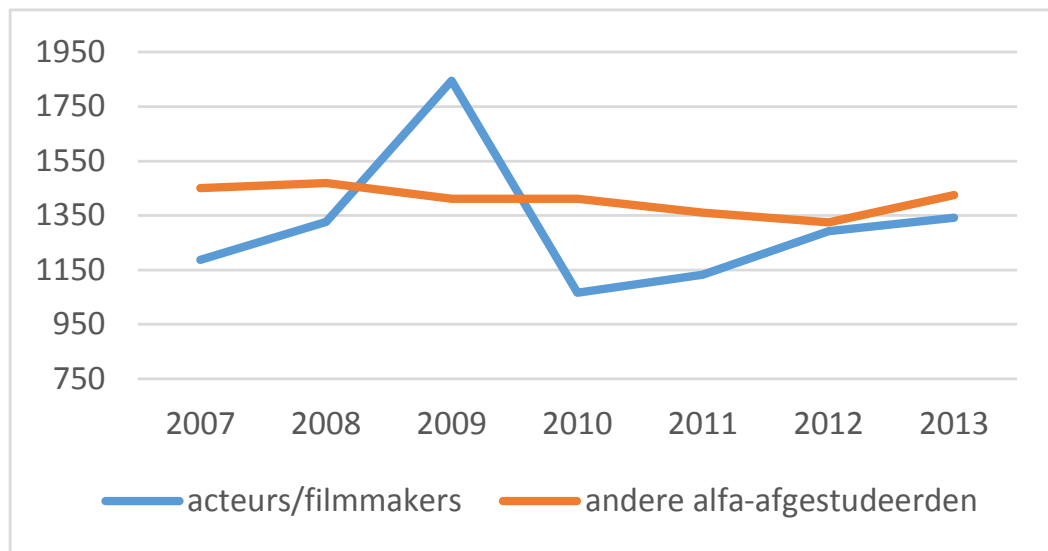
voorspeld door een arbeidsmarktmodel. De baanzoekduur omvat dus de gegevens over werkloosheid. Een (oplopend) overaanbod van filmmakers zou tot uiting moeten komen in oplopende baanzoekduur.

Figuur 2.11 Baanzoekduur (in maanden) recent afgestudeerden film en theater



Bron: SEO/Elsevier (2015). De groep acteurs/filmmakers bevat de opleidingen Theater, MFA Theatervorming/Beeldregie, Film, Film en Televisie en Docent Theater. Baanzoekduur in maanden per afstudeerjaar.

In Figuur 2.11 wordt de baanzoekduur voor afgestudeerden van film- en theateropleidingen vergeleken met de baanzoekduur voor andere HBO-alfa afgestudeerden. De gemiddelde baanzoekduur is bijna zeven maanden en verschilt nauwelijks tussen de twee groepen. Wel is duidelijk dat de situatie geleidelijk licht is verslechterd, maar dit geldt voor alle HBO'ers en academici (niet afgebeeld). De SEO/Elsevier data geven ook cijfers over de arbeidsmarktpositie: ongeveer 9 procent van de recent afgestudeerde filmmakers is nog op zoek (naar een betaalde baan of werk als zelfstandige, gewogen gemiddelde voor afstudeerjaren 2007-2013); bij andere HBO-alfa afgestudeerden is dit 8 procent. Voor diegenen die klaar zijn met zoeken, geldt dat gemiddeld 49 procent van de filmmakers een arbeidscontract heeft, de rest is als zelfstandige of via detachering of uitzendbureau actief. Voor de andere HBO-alfa afgestudeerden is dit percentage 89 procent. Filmmakers zijn dus veel vaker dan andere alfa's actief als zelfstandige.

Figuur 2.12 Netto salaris van startende filmmakers is licht gestegen

Bron: SEO/Elsevier (2015). De groep acteurs/filmmakers bevat de opleidingen Theater, MFA Theatervorming/Beeldregie, Film, Film en Televisie en Docent Theater, ongeveer 20 waarnemingen. De figuur toont het maandsalaris voor diegenen in loondienst en het maandinkomen voor zzp'ers.

Figuur 2.12 toont voor mensen in loondienst het netto salaris van recent afgestudeerden van film- en theateropleidingen en de andere alfa-afgestudeerden. Het startsalaris van acteurs/filmmakers laat sinds 2010 een stijging zien en ligt voor de afgestudeerden uit 2013 op € 1.341, dat is iets lager dan het salaris dat starters van andere alfa-opleidingen verdienen (€ 1.425). Bovenstaande gegevens laten zien dat de positie van startende acteurs/filmmakers in de afgelopen twee jaar nauwelijks afwijkt van de andere HBO-alfa afgestudeerden.

2.4 Conclusie

De inzichten van hoofdstuk 2 laten zich als volgt samenvatten. De inkomensverdeling van filmmakers ligt volgens twee bronnen hoger dan de inkomensverdeling van de Nederlandse samenleving als geheel. Dit volgt ten eerste uit een enquête over het inkomen in 2009 onder N=3.377 filmmakers en andere creatieve rechthebbenden. Deze enquête laat ook zien dat filmmakers een hoger inkomen hebben dan andere makers en dat regisseurs er boven uit steken: 71 procent van de regisseurs in de enquête verdient meer dan modaal (ter vergelijking: in de bevolking is dat 43 procent). In dezelfde enquête hebben filmmakers overigens vaker dan andere makers aangegeven de onderhandelingspositie als zwak te beschouwen en weleens meer rechten te hebben overgedragen dan gewild. De tweede bron betreft alleen acteurs. Uit de monitor van ACT (ACT, 2015) blijkt dat acteurs relatief vaak een hoog inkomen verdienen (vergeleken bij de Nederlandse bevolking) en zich juist minder vaak aan de onderkant van de inkomensverdeling bevinden. De arbeidsmarktpositie van recent afgestudeerden van film-, televisie- en theateropleidingen wijkt nauwelijks af van de positie van andere HBO-alfa afgestudeerden.

Voor dit onderzoek zijn nieuwe gegevens verzameld over dramaproducties voor omroepen en de onderhandelingen tussen producenten en makers. Hieruit blijkt dat producenten in veel gevallen meerdere acteurs tegelijk uitnodigen en vergelijken en ook meerdere personen geschikt achten voor

een acteursrol. Dit wijst op lage onderhandelingsmacht voor de acteur ten opzichte van de producent. Er wordt echter wel onderhandeld: de acteur oefent invloed uit op het contract en er is geen sprake van *take it or leave it*. De scenarioschrijver en regisseur hebben meer onderhandelingsmacht: voor deze functies wordt (veel) vaker één specifieke persoon uitgenodigd en komt het minder vaak voor dat meerdere personen geschikt zijn voor de functie. In de periode 2013-2014 deden verreweg de meeste makers in dramaproducties voor omroepen slechts met één producent zaken. Dit zou kunnen betekenen dat er weinig onderhandelingsexpertise wordt opgedaan. Daar staat echter tegenover dat naar schatting bijna alle acteurs gebruik maken van een agent en dat makers zich kunnen laten ondersteunen door beroepsverenigingen.

3 Wijzigingen in het auteursrecht voor filmmakers

Het nieuwe auteurscontractenrecht creëert een additionele geldstroom, die de waardeketen doorkruist en collectief wordt onderhandeld. Het doorkruisen van de waardeketen veroorzaakt onzekerheid en transactiekosten. De onderhandelingspositie van CBO's van filmmakers wordt sterker, maar het voordeel voor de maker hangt sterk af van de verdeelsleutel van de CBO, van de praktische invulling van 'proportioneel' en voor acteurs wie het label 'hoofdacteur' krijgt.

Paragraaf 3.1 geeft een korte beschrijving van de onderzochte wijzigingen in het auteurscontractenrecht, inclusief een economische interpretatie. Paragraaf 3.2 beschrijft de economische effecten. Paragraaf 3.3 sluit het hoofdstuk af met de conclusie.

3.1 Wijzigingen in het auteurscontractenrecht

De voornaamste verandering is het nieuwe artikel 45d Aw lid 2. Sinds 1 juli 2015 hebben hoofdregisseurs en scenarioschrijvers recht op een proportionele, billijke vergoeding voor de exploitatie van het audiovisuele werk. Middels een schakelbepaling (art. 4 WNR) is geregeld dat voor acteurs die in het filmwerk een hoofdrol vervullen artikel 45d (tweede lid tot en met zesde lid) ook van toepassing is. Zie Box 1.1 in hoofdstuk 1 voor de tekst van het nieuwe wetsartikel. Dit heeft gevolgen voor de stromen in de waardeketen. Figuur 3.1 geeft met zwart aan welke stromen niet wijzigen (zie ook Figuur 2.1). Nieuwe betaalrelaties zijn in het rood aangegeven.¹¹

De belangrijke makers hebben na de wetswijziging recht op een billijke vergoeding voor de overdracht van exploitatierechten volgens artikel 45d Aw lid 1. De inkomstenstroom vanuit de collectieve beheersorganisaties (CBO) is nieuw in de wetgeving. Voor de wetswijziging ontvingen alleen scenarioschrijvers via Lira de zogenaamde 'kabelgelden' (overigens vanaf 2006 niet op een wettelijke basis). Na de wetswijziging maken alle drie typen makers aanspraak op een proportionele billijke vergoeding. Voorwaarde is dat het recht wordt uitgeoefend door 'representatieve rechtspersonen die zich ingevolge hun statuten ten doel stellen de belangen van hoofdregisseurs of scenarioschrijvers te behartigen door de uitoefening van dat recht' (Art. 45d lid 3 Aw).¹² In de praktijk worden hiermee de weggefallen kabelgelden van Vevam gecompenseerd.¹³ Nieuw is dat na de wetswijziging ook CBO Norma voor hoofdrolspelers de vergoeding kan innen. De term hoofdrolspeler is niet wettelijk gedefinieerd dus Norma zal in de praktijk moeten bepalen wie er als hoofdrolspeler kan worden aangemerkt.

Uit de Memorie van Toelichting (2012) bij het nieuwe art. 45d(2) Aw. volgt dat makers op grond van dit artikel recht hebben op een vergoeding voor iedere exploitatie van het filmwerk. Dat houdt

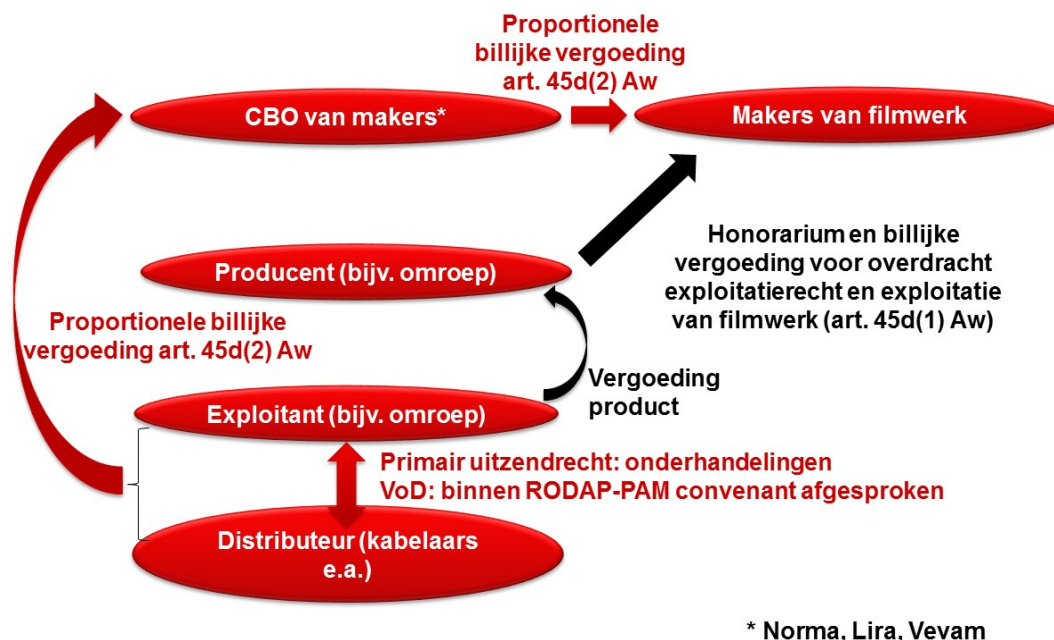
¹¹ De vergoedingen van omroepen aan producenten en de kabeldoorgifte van de kabelaar aan de omroepen zijn in deze figuur weggelaten om het overzichtelijk te houden.

¹² Dit en de keuze voor regisseur, scenarioschrijver en hoofdrolspelers is gebaseerd op artikel 2 Richtlijn 2011/747EU en artikel 40 Aw (Visser & Schaap, 2015).

¹³ Naar aanleiding van het Norma/NL-kabel arrest. Lid 2 repareert dit als ware (Visser & Schaap, 2015).

in dat deze vergoeding niet voordat het exploitatieresultaat duidelijk is, kan worden afgekocht. De invulling van het begrip ‘proportioneel’ is onduidelijk en betwistbaar. Volgens Visser & Schaap (2015) zou het om een vergoeding moeten gaan die stijgt met de omzet van de exploitant. Bioscoopexploitatie en *Video on Demand* (VoD) exploitatie vallen buiten de regeling.

Figuur 3.1 Nieuwe geldstroom na wetswijziging (in het rood)



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Zwarte pijlen en tekst geven weer dat deze betaalrelatie na wetswijziging hetzelfde blijft.

Tijdens het beleidsvormingstraject hebben verschillende partijen aangegeven hoe zij over de materie denken. CBO's willen graag een verplicht collectief beheer (Memorie van Toelichting, 2012). Op deze manier zou worden gewaarborgd dat makers een billijke vergoeding ontvangen. Producenten en distributeurs dringen juist aan op een *cessio legis*. Hiervan is sprake als bij wet exploitatierechten exclusief aan film- en tv-producenten worden toegewezen. Producenten en distributeurs streven hiernaar omdat zij dit noodzakelijk achten voor de zekerheid over de exploitatie van een filmwerk. Daarnaast willen zij voorkomen dat er steeds met diverse CBO's moet worden onderhandeld. Dit zou namelijk de financiering en exploitatie van een filmwerk in gevaar brengen.

Bestseller bepaling

Naast de vergoedingen die zijn vastgelegd in artikel 45d Aw kunnen makers een aanvullende vergoeding krijgen indien het werk waar zij aan hebben meegewerkt commercieel een groot succes is. Dit is geregeld in het nieuwe artikel 25d Aw. Dit wordt ook wel de bestsellerbepaling of de disproportionaliteitsregel genoemd. Voorwaarde hierbij is dat de oorspronkelijke vergoeding die de maker ontving, een ernstige onevenredigheid vertoont tot de opbrengst van de exploitatie van het werk (Memorie van Toelichting, 2012, p. 19). Dit artikel geldt voor alle makers, niet alleen voor de belangrijke makers. In de praktijk zullen belangrijke makers vermoedelijk niet snel gebruik kunnen maken van deze bepaling aangezien zij reeds op grond van artikel 45d(2) Aw een proportionele billijk vergoeding hebben ontvangen.

Rodap convenant

Naast de wijziging in de Auteurswet is het Rodap convenant van belang. Om de effecten van de wetswijziging te schetsen, kan dit convenant niet worden weggelaten. Het convenant is een private afspraak tussen de CBO's van de filmmakers, de meeste omroepen, producenten en de distributeurs (waaronder de kabelmaatschappijen) in Nederland.

In het Rodap convenant is uitgewerkt hoe de wettelijke verplichting in de praktijk wordt ingevuld. Voor de lineaire doorgifte ontvangen de CBO's een vast bedrag per kabelabonnee. De nieuwe wet houdt VoD exploitatie buiten de reikwijdte van de proportionele billijke vergoeding. De voorwaarde die het Ministerie van Veiligheid en Justitie hieraan heeft verbonden, is dat op vrijwillige basis ook een proportionele billijke vergoeding voor VoD exploitatie zal worden betaald. Dit laatste is via het Rodap convenant geregeld.

Voor lineaire uitzending (ook genoemd: *Basic Media Services*, BMS) wordt per 1 januari 2015 voor een periode van vijf jaar een vergoeding van € 0,18 per abonnee per maand door de distributeurs aan de CBO's betaald. In totaal gaat dit naar verwachting om circa € 15 miljoen per jaar. Dit betreft de vergoeding volgens artikel 45d lid 2 Aw. Het convenant geeft hiermee invulling aan een wettelijke vergoeding (Rodap, 2015). De partijen van het convenant geven aan dat het niet de bedoeling is dat deze vergoeding via andere vergoedingen zoals het honorarium worden teruggedraaid bij de makers (Rodap PAM, 2015). Dit houdt in dat deze vergoedingen volgens artikel 45d(2) Aw niet mogen worden gecompenseerd door een lager honorarium of andere vergoedingen. In theorie zou dit betekenen dat de filmmakers er qua inkomsten op vooruit gaan.

Voor *Video on Demand* (VoD) en *Broadcast on Demand* (BoD) (tezamen EMS) is nog geen overeenstemming bereikt voor de tarieven voor de eerste vijf jaar. Alleen voor 2015 is een lumpsum bedrag overeengekomen wat aan de CBO's wordt uitgekeerd. De vergoedingen voor deze exploitatievormen zijn niet geregeld in art. 45d(2) Aw. Dit geldt ook voor DVD verkoop en bioscoopexploitatie. Het convenant is vijf jaar geldig (Rodap, 2015).

Economische interpretatie

De economische interpretatie van de nieuwe wettelijke regelingen staat samengevat in Tabel 3.1. Het nieuwe auteurscontractenrecht dat geldt sinds 1 juli 2015 roept een vergoeding in het leven die daarvoor niet gebruikelijk was (los van de kabelgelden voor scenarioschrijvers en regisseurs die niet wettelijk waren geregeld), hier aangeduid met 'tweede geldstroom'. De nieuwe wet doorkruist daarmee de waardeketen. In een normale waardeketen doet een aanbieder alleen zaken met zijn directe afnemer, en niet met indirecte afnemers verder in de waardeketen. In de meeste sectoren kan een aanbieder evenmin aanspraken maken op vergoedingen bij indirecte afnemers. Alleen dan is sprake van een 'keten'. De organisatie van economische activiteiten in een keten is wijdverspreid omdat dat efficiënt is. Dit geldt ook voor de audiovisuele industrie in Nederland: omroepen en andere exploitanten deden alleen zaken met een producent en konden in het contract met de producent alles regelen.

De wet beïnvloedt met de nadruk op proportionaliteit daarnaast de structuur van de auteursrechtvergoeding, stelt eisen aan de hoogte van de vergoeding en introduceert het onderscheid tussen

‘hoofdmakers’ en overige makers. Tabel 3.1 geeft een samenvatting van de voornaamste wijzigingen, gezien vanuit economisch perspectief. De kolommen ‘Voor’ en ‘Na’ geven weer wat er respectievelijk voor en na de wetswijziging is geregeld. Voor een uitgebreide juridische analyse, zie Schaap & Visser (2015).

Tabel 3.1 Nieuwe wet heeft aanzienlijke economische gevolgen

Onderdeel	Voor	Na	Economische betekenis
Tweede geldstroom, van exploitant aan (CBO van) maker	Afgezien van de kabelgelden voor Lira, was er niets geregeld	Een wettelijke aanspraak van ‘belangrijke’ makers op exploitanten, die alleen collectief kan worden uitgeoefend	De tweede geldstroom doorkruist de waardeketen, legt nadruk op variabele vergoeding en wordt collectief onderhandeld. Contracten worden ingewikkelder en risicovoller.
Vereisten ‘proportioneel’ en ‘billijk’	Alleen de vergoeding producent-maker voor overdracht exploitatierechten diende ‘billijk’ te zijn, geen vereiste voor proportioneel	De tweede geldstroom dient ‘proportioneel’ en ‘billijk’ te zijn	CBO’s van makers krijgen een sterkere onderhandelingspositie omdat de vergoeding getoetst kan worden op proportionaliteit en billijkheid. De invulling van deze begrippen is echter betwistbaar. De toetsing vindt achteraf plaats en dit creëert onzekerheid in de productiefase.
Onderscheid tussen hoofdrolspelers en andere acteurs	Onderscheid was niet van belang	Alleen hoofdrolspelers, hoofdregisseurs en scenarioschrijvers hebben een aanspraak op een proportionele billijke vergoeding; andere film-makers niet.	De ‘zwakkere’ makers profiteren minder van de wetswijziging. De voordelen voor een individuele maker van de regeling worden sterk bepaald door de repartitiesystematiek van de CBO.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.2 Economische effecten

De belangrijkste economische eigenschappen van de nieuwe wet worden in deze paragraaf geanalyseerd:

- **Tweede geldstroom** De wet roept een nieuwe betaalrelatie in het leven, tussen distributeurs en exploitanten enerzijds en CBO’s anderzijds. Deze tweede geldstroom wordt voor makers **collectief onderhandeld**. Deze geldstroom wordt gezien als vervanging van de in onbruik geraakte vergoedingen van distributeurs aan collectieve beheersorganisaties (de ‘kabelgelden’);
- **Nadruk op variabele vergoeding** De wet stelt eisen aan de vergoedingsstructuur. Met vergoedingsstructuur wordt bedoeld van welke variabelen de vergoeding afhankelijk is;
- De wet stelt daarnaast eisen aan de **hoogte van de vergoeding**. Deze moet ‘billijk’ en ‘proportioneel’ zijn. Bovenstaande toetsing vindt later in de tijd plaats, nadat de overdracht van rechten heeft plaatsgevonden en wanneer duidelijk is geworden in welke mate de exploitatie een succes is.

Tweede geldstroom veroorzaakt transactiekosten

De wet zorgt ervoor dat (CBO’s van) makers het recht krijgen op het innen van een vergoeding bij omroepen, andere exploitanten en distributeurs. Voorheen bestond deze relatie met exploitanten niet, voor kabeldistributeurs gold wel geruime tijd de kabelregeling (zie Box 2.1). Er moet dus een

aanvullende transactie worden gesloten tussen partijen die normaal gesproken geen zaken met elkaar doen, tussen vertegenwoordigers van makers en exploitanten. Deze partijen slaan dus de schakel ‘producent’ in de traditionele waardeketen over.

Het in het leven roepen van een nieuwe betaalrelatie brengt transactiekosten en onzekerheid met zich mee. De vraag is of het van tevoren mogelijk is een inschatting te maken wat de daadwerkelijke kosten zullen zijn die men zal moeten maken voor de exploitatie van filmwerken. Daarnaast bestaan transactiekosten¹⁴ uit de extra moeite en kosten die het onderhandelen met collectieve rechtenorganisaties met zich meebrengt. Deze kosten komen niet bij de makers terecht en vormen een *deadweight loss* (een welvaartsvermindering) voor de maatschappij. Met andere woorden: niemand wordt er beter van, de makers niet en de consument ook niet.

Transactiekosten kunnen er voor zorgen dat een welvaartsverhogende transactie helemaal niet tot stand komt. Transactiekosten voor het overeenkomen en uitvoeren van de betalingsverplichting en onzekerheid omdat de totale beloning aan makers wordt opgesplitst in twee delen: een deel voor de directe afnemer in de waardeketen (de producent) en een deel door de indirecte afnemers lager in de waardeketen (omroepen en distributeurs). Het tweede deel wordt bovendien pas later in de tijd vastgesteld, als het filmwerk af is.

Alle drie de partijen zullen duidelijkheid willen hebben over het totaalplaatje voordat ze een contract kunnen sluiten. Het nadeel van de tweede geldstroom is nu dat deze duidelijkheid niet meer verkregen wordt met de onderhandeling met één partij op één moment. Het totaalplaatje wordt pas duidelijk nadat twee onderhandelingen, met twee wederpartijen op mogelijk verschillende momenten in de tijd zijn afgerond.

Deze kosten voor het onderhandelen en de onzekerheid vormen een maatschappelijk verlies: de tijd en middelen die door omroepen, distributeurs en CBO's in de onderhandelingen worden gestoken komen niet ten bate aan de makers of aan de audiovisuele producties zelf. Deze kosten moeten gefinancierd worden uit de kernactiviteiten waardoor minder middelen overblijven voor deze kernactiviteiten. Dit effect van de nieuwe wet is dus ongunstig voor de gehele industrie, van maker tot en met consument. Er zijn geen gegevens beschikbaar om de grootte van deze kostenpost te schatten.

Deze transactiekosten en onzekerheden kunnen worden beperkt door afspraken in de sector, zoals het Rodap-convenant. De totstandbrenging van dit convenant is echter ook een tijdrovend proces geweest. De totstandkoming van het convenant gaat ook gepaard met veel transactiekosten. Wanneer het convenant gereed is, is de uitvoering echter vrij efficiënt en hoeven er geen transactiekosten meer gemaakt te worden. Een convenant is echter minder duurzaam en minder hard dan de wet en beslaat niet alle exploitaties. Voor de situaties die niet onder het convenant vallen, zijn de transactiekosten en onzekerheid aanzienlijk.

¹⁴ Transactiekosten bestaan uit de tijd die men steekt in onderhandelingen, de onzekerheid over de hoeveelheid partijen en met wie men zaken moet doen, de kosten voor juridisch advies, rechtsonzekerheid en uitvoeringskosten om de proportionele en billijke vergoeding operationeel te maken.

Vergoedingsstructuur: nadruk op variabele beloning

Het concept proportionaliteit is niet nader uitgewerkt in wet- of regelgeving. De interpretatie (die volgt uit de Memorie van Toelichting) is dat de vergoeding aan de maker moet stijgen in de mate van het gewin dat de exploitant behaalt met het exploiteren van het werk. Visser en Schaap (2015) noemen dat de vergoeding evenredig aan de behaalde omzet moet zijn. Ook is opgemerkt in de MvT dat de proportionele vergoeding niet kan worden afgekocht (p. 7 & 27). De economische interpretatie daarvan is dat de hoogte van de vergoeding niet definitief kan worden vastgesteld voordat voldoende duidelijk is geworden wat de exploitatieresultaten (zoals bijv. de winst of omzet) zijn en die gegevens zijn toegepast in de berekening van de vergoeding (bijvoorbeeld het vermenigvuldigen van een royalty percentage met de behaalde winst van de exploitant).

Niet duidelijk is of het om een causaal verband tussen de bijdrage van de maker en het exploitatieresultaat moet gaan. Wordt een groot succes veroorzaakt door de regisseur, door de marketingactiviteiten van de exploitant, door het uitzendtijdstip, door de scenarioschrijver of door de hoofdrolspelers? Ook is niet duidelijk hoe het exploitatieresultaat gemeten moet worden en over welke tijdshorizon het moet gaan. Er is zelfs geen overeenstemming of het moet gaan om de omzet of winst van de exploitant en het is ook niet duidelijk hoe de winst van een exploitant toegerekend kan worden aan een bepaald werk.

Wat betekent de nadruk op proportionele vergoeding voor de totale vergoeding?

Een simpele formule voor de vergoedingsstructuur verduidelijkt de analyse. Stel dat na de wetswijziging de totale vergoeding Y voor een individuele maker gelijk is aan:

$$Y = V + f(\text{exploitatieresultaat}) \times \text{verdeelsleutel} \times (1 - \epsilon)$$

In deze formule is V de vergoeding die de maker overeenkomt met de producent, tijdens de productiefase. Dit omvat het honorarium en de overdracht van exploitatierechten. We nemen gemakshalve aan dat deze component niet afhankelijk is van het exploitatieresultaat. De rest van de formule bestaat uit de proportioneel billijke vergoeding die sinds 1 juli 2015 is opgenomen in de wet. Deze component kan in principe pas later, na de exploitatiefase, worden vastgesteld. De term $f(\text{exploitatieresultaat})$ geeft aan dat de vergoeding (positief) gerelateerd moet zijn aan het exploitatieresultaat, dit kan bijvoorbeeld een percentage van de winst zijn. Deze vergoeding wordt door de CBO geïnd en volgens via een verdeelsleutel verdeeld onder alle of sommige aangesloten makers. De CBO maakt kosten, weergegeven met het percentage ϵ voor beheerskosten. Deze kosten worden ingehouden. De tijd en moeite die door de CBO in onderhandelingen en het beleidsdebat worden gestoken, vallen hier ook onder.

Wat betekent de nadruk op proportionele vergoeding na de wetswijziging voor de totale vergoeding voor de maker (Y in de formule)? Als de vaste vergoeding V gelijk zou blijven, zou het antwoord snel gegeven zijn. Het is echter niet duidelijk of Y stijgt of daalt, omdat niet valt uit te sluiten dat de vaste vergoeding V daalt als gevolg van het nieuwe stelsel. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet of de bedoeling van dit artikel is dat de proportioneel billijke vergoeding volgend uit Art. 45d(2) Aw *aanvullend* is op de vergoedingen van de producent aan de maker. Het Rodap-convenant noemt echter wel “de intentie van partijen dat de EMS vergoeding niet via verrekening, vrijwaringen of anderszins worden teruggehaald bij de individuele makers of hun CBO’s”.

Dat gezegd hebbende is het onwaarschijnlijk dat in alle gevallen de vaste component V onaangetast blijft. De vergoedingen van producenten aan makers (onderdeel V) zijn immers niet standaard, komen door onderhandelingen tot stand en zullen variëren met de eigenschappen van het audiovisuele werk, de kwaliteiten van de maker en de vraagomstandigheden. Door dit gebrek aan transparantie valt niet uit te sluiten dat V daalt. Bovenstaande betekent dat de totale vergoeding kan dalen wanneer het exploitatieresultaat tegenvalt, de repartitie van de CBO ongunstig uitpakt en de CBO beheerskosten inhoudt.

Bovenstaande betekent dat de nieuwe wet een verschuiving van vaste naar variabele vergoeding kan veroorzaken, waarbij de totale vergoeding Y zowel lager als hoger kan zijn dan in de situatie zonder de wetwijziging. Een verschuiving naar variabele vergoeding betekent meer risico en prikkels voor de maker (althans in theorie, zie ook Europe Economics & IViR, 2015). De hoogte van de variabele beloning is in principe immers afhankelijk van de realisatie van onzekere variabelen. Een werk met succesvolle exploitatieresultaten zal een hogere vergoeding opbrengen dan een werk met minder goede resultaten. De maker gaat dus meer risico dragen. Hoe dit uitpakt zal sterk verschillen tussen makers onderling. Het risico hangt uiteraard af van de invulling van het begrip ‘proportionaliteit’. In het Rodap-convenant is ervoor gekozen om de vergoeding te relateren aan het aantal abonnees van de kabeldistributeurs. Dit lijkt een variabele die redelijk constant is over de tijd en niet sterk afhangt van het succes van een bepaalde tv-serie of film. Deze – vrij constante – invulling van ‘proportioneel’ brengt dus weinig risico voor de makers mee.

Het tweede aspect van variabele beloning is prikkels. In principe zorgt een variabele vergoedingsstructuur voor andere prikkels dan een vaste vergoedingsstructuur (zie ook Europe Economics & IViR, 2015). De prikkel voor de maker om bij te dragen aan het exploitatieresultaat neemt toe en voor de exploitant neemt die prikkel af. Ook dit effect zal in de praktijk beperkt zijn, enerzijds door de zwakke link tussen de inspanning van de maker en het exploitatieresultaat en anderzijds door het geringe geldbedrag dat een toename in het exploitatieresultaat voor de maker oplevert. Ook hier geldt weer dat een regeling zoals in het Rodap-convenant weinig zal doen met de prikkels.

Hoogte van de vergoeding wordt toetsbaar en collectief onderhandeld

De vergoeding die via de CBO loopt, dient proportioneel en billijk te zijn. De hoogte van de geldstroom wordt daarmee in principe toetsbaar. Het is moeilijk te zeggen wat ‘billijk’ precies inhoudt, maar het is wel duidelijk dat dit vereiste de onderhandelingspositie van de CBO versterkt vergeleken bij een auteurscontractenwet waarin dit vereiste niet zou zijn opgenomen. Het geeft de makers een instrument om voor elke voorheen niet ingecalculeerde exploitatie een aanvullende vergoeding te kunnen opeisen. De onduidelijkheid wat billijk precies is, betekent echter een risico voor de exploitant. Er hangt als het ware een claim in de lucht waarvan de hoogte onduidelijk is. Dit risico moet ingecalculeerd worden waardoor er minder middelen overblijven voor de aankoop van audiovisuele filmwerken. Sectorafspraken zoals het Rodap-convenant verminderen deze onzekerheid.

Een ander element van de tweede geldstroom is dat deze collectief wordt onderhandeld. In termen van de formule voor Y hierboven: de verschuiving van vaste naar variabele vergoeding is ook een verschuiving van individuele naar collectieve onderhandeling. Dit versterkt de onderhandelingspositie van makers, zie ook (SEO (2015)) voor een bespreking van de voor- en nadelen van collectieve onderhandelingen ten opzichte van individuele onderhandelingen.

3.3 Conclusie

De nieuwe wet creëert een tweede geldstroom voor de ‘belangrijke’ filmmakers: de hoofdregisseur, scenarioschrijver en hoofdacteurs. Dit wordt gezien als vervanging van de in onbruik geraakte vergoedingen van distributeurs aan collectieve beheersorganisaties (de ‘kabelgelden’). Deze geldstroom doorkruist de waardeketen en wordt aan de zijde van makers collectief onderhandeld en geïnd. De vergoeding dient billijk en proportioneel te zijn aan het exploitatieresultaat en maakt onderscheid tussen ‘belangrijke’ en overige makers.

De effecten van deze elementen zijn een toename aan onzekerheid voor exploitanten, een toename aan transactiekosten voor alle partijen en voor makers meer afhankelijkheid van de CBO. Deze verstoring van de vergoedingsstructuur kan in theorie slecht uitpakken voor de gehele sector. De wet geeft dermate weinig concrete aanwijzingen, dat partijen onderhandelingen en zelfregulering moeten inzetten om er een werkbare invulling aan te geven, waarschijnlijk aangevuld met juridische procedures. Door de onzekerheid en transactiekosten kunnen productie- en exploitatie in de sector stil komen te liggen.

De nadruk op proportionele vergoeding kan in theorie ten koste gaan van de vaste vergoeding en dat kan ongunstig voor sommige makers uitpakken. In de praktijk zetten CBO’s in de onderhandelingen echter in op een verhoging van het geheel aan vergoedingen. De toets op proportionaliteit en billijkheid biedt de maker in theorie een sterkere contractuele positie. Door het gebrek aan praktische invulling van deze begrippen is het maar de vraag of en welke makers van de nieuwe wet gaan profiteren. De makers die buiten de reikwijdte vallen, profiteren sowieso niet van (alle bepalingen in) de nieuwe wet. Het averechtse effect daarvan is onder meer dat bijvoorbeeld acteurs die niet bekend staan als hoofdacteur, wel als zodanig zullen proberen in het contract te komen.

Bovenstaande conclusies gaan ervan uit dat het instrument van prijsregulering door het ministerie niet zal worden ingezet. De maatschappelijke nadelen van prijsregulering waarin geen rekening kan worden gehouden met het type werk, de kwaliteit van de maker en andere marktomstandigheden zijn aanzienlijk.

4 Synthese

Bereikt de wetswijziging zijn doel? Is er economisch gezien een gegronde reden voor de overheid om in te grijpen? Zijn andere instrumenten beter geschikt om het gestelde doel te bereiken?

Dit afsluitende hoofdstuk analyseert op basis van de voorgaande hoofdstukken of het effectief is voor de overheid om in te grijpen in het contractenrecht. Paragraaf 4.1 analyseert of de wetswijziging naar verwachting zijn doel bereikt. Paragraaf 4.2 onderzoekt of er een rol voor de overheid is. Tot slot behandelt paragraaf 4.3 andere beleidsopties voor het bereiken van het gestelde doel.

4.1 Is de wetswijziging effectief?

Het doel van de wetswijziging is het versterken van de positie van filmmakers. Dit doel wordt slechts gedeeltelijk gehaald. De onderdelen die bijdragen aan het doel zijn: de grotere rol voor collectieve onderhandeling en toets op proportionaliteit en billijkheid ten gunste van de maker.

De volgende factoren kunnen echter averechts werken. Ten eerste kan de nadruk op variabele vergoeding voor sommige makers nadelig uitpakken, wanneer het exploitatieresultaat tegenvalt. Ten tweede kan de in het leven geroepen tweede geldstroom een belemmerend effect hebben op producties en exploitaties, waardoor de markt voor filmwerken kan terugvallen. Ten derde zal naar verwachting een groter gedeelte van de vergoedingen via de CBO gaan lopen. De CBO houdt beheerskosten in en de voordelen voor de maker hangen af van de manier waarop de CBO het geld verdeelt. Ten slotte profiteren makers die niet zijn aangesloten bij een CBO of buiten de reikwijdte van art. 45d(2) Aw vallen niet (of beperkt) van de proportionele, billijke vergoeding.

4.2 De rol van de overheid

Als art. 45d Aw naar verwachting slechts deels effectief zal zijn in het bereiken van de beleidsdoelen, zijn er mogelijk welvaartseconomische doelen die wel met de aangepaste Auteurswet bereikt kunnen worden. Om dat te achterhalen, wordt in deze paragraaf een gedachtenexperiment uitgevoerd. Stel dat de overheid de Auteurswet niet had aangepast, wat zou er dan fout gaan? Het is het soort vraag dat economen stellen als zij een beleidsprobleem analyseren (Baarsma et al., 2010). Een dergelijke economische analyse bekijkt wat er gebeurt als bepaald beleid niet wordt gevoerd. Waar vliegt de markt dan de bocht uit en waarom? Alleen die belangen die de markt niet als vanzelf borgt, vergen overheidsingrijpen. Economen noemen dat publieke belangen.

Welke publieke belangen worden met de aanpassing van de Auteurswet gediend? Economisch gezien zijn er vier mogelijke redenen voor het ontstaan van een publiek belang. In elk van die gevallen is sprake van een falende markt. Box 4.1 geeft de vier vormen van marktfalen en definieert die. Het borgen van publieke belangen, dus het corrigeren van marktfalen, is welvaartsverhogend. Het overheidsingrijpen maakt immers dat er transacties tot stand komen waar zowel vragers als aanbieders van profiteren.

Box 4.1 Vormen van marktfalen

Doorgaans worden vier vormen van marktfalen onderscheiden:

- Externe effecten: effecten die buiten de markt om werken, dus ongeprijsd zijn en daardoor niet of onvoldoende worden meegenomen in individuele beslissingen. Denk aan milieuvervuiling: omdat een fabriek niet of maar beperkt betaalt voor de uitstoot van vervuilende stoffen, is die uitstoot hoger dan maatschappelijk gewenst is. Er wordt dan gesproken van negatieve externe effecten. Op de onderwijsmarkt gaat het daarentegen om positieve externe effecten. Omdat individuele studenten bij hun beslissing om wel of niet te studeren alleen private baten en kosten meewegen, en niet de baten voor de maatschappij van een goed opgeleide beroepsbevolking, wordt zonder overheidsbekostiging te weinig onderwijs gevolgd.
- Collectieve goederen: goederen die o.a. door 'free rider' gedrag niet door de markt geleverd kunnen worden (bekende voorbeelden: defensie en dijken). Vollediger geformuleerd: bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de baten van het goed non-exclusief zijn, en omdat het goed wordt gekenmerkt door non-rivaliteit in het gebruik. Non-exclusiviteit van baten betekent dat het onmogelijk is om mensen van het gebruik van het goed uit te sluiten. Non-rivaliteit betekent dat het gebruik door de ene consument niet ten koste gaat van gebruik door een ander. Mede daardoor ontstaat 'free rider' gedrag. Consumenten kunnen profiteren van de voordelen van een collectief goed, zonder ervoor te betalen.
- Marktmacht: macht als gevolg van schaalvoordelen in de productie (het elektriciteitsnet), netwerkeffecten in de vraag (Microsoft), kartelafspraken (de bouwsector in de jaren negentig), of fusies en overnames (bijv. in de farmaceutische industrie of de luchtvaart).
Informatieasymmetrie: indien één van de partijen in een onderhandeling meer informatie heeft dan de andere partij(en) is sprake van informatieasymmetrie. Aanbieders hebben dan te weinig prikkels om volledige informatie te verschaffen en/of afnemers (en soms ook aanbieders) hebben onvoldoende mogelijkheden om beschikbare informatie tot zich te nemen.

Bron: Baarsma et al., 2010.

Een eerste marktfalen zijn externe effecten. Het Auteursrecht is een voorbeeld van een overheidsinstrument dat wordt ingezet om positieve externe effecten te internaliseren. Makers zouden zonder het Auteursrecht niet kunnen voorkomen dat anderen gebruik maken van hun werk zonder de maker hiervoor te betalen. Oftewel, er zou sprake zijn van weglekkende private en maatschappelijke baten. Makers kunnen zich de baten van hun werk niet toe-eigenen, en ervaren daardoor een te lage prikkel om werken te maken. Door middel van de Auteurswet tracht de overheid dit weglekken van baten tegen te gaan en de creatie van werken te stimuleren.

De recente aanpassing van de Auteurswet draagt niet bij aan een verdere internalisering van positieve externe effecten. De prikkels om een film te maken, zullen als gevolg van art. 45d Aw misschien wel groter worden voor bepaalde makers, maar dat is geen gevolg van een betere bescherming van hun intellectuele eigendomsrechten waardoor minder baten weglekken naar derden. De aanpassing behelst veeleer een verdelingskwestie en het ingrijpen in de contractsvrijheid. Art. 45d Aw heeft invloed op de voorwaarden waaronder auteursrecht wordt *overgedragen*, maar niet over de *bescherming* die het auteursrecht aan de rechthebbende biedt.

Ook is art. 45d Aw geen middel om publieke goederen – een tweede vorm van marktfalen – voort te brengen. Films zijn – anders dan dijken en defensie – private goederen, waarvan afnemers uitgesloten kunnen worden.

Is de aanpassing in de Auteurswet dan misschien een middel om marktmacht te adresseren? Dat is onwaarschijnlijk, omdat alle betrokken partijen (makers, producenten en exploitanten) onder de Mededingingswet vallen en de aanpassing van de Auteurswet daar niks aan toevoegt. Zoals gezegd adresseert art. 45d Aw wel de uitkomsten van onderhandelingen tussen makers, producenten en exploitanten. Dit vanuit de gedachte dat de onderhandelingspositie van makers te zwak is. Deze gedachte lijkt te zijn ingegeven door het lage aantal producenten en exploitanten ten opzichte van het hoge aantal makers. Daarbij wordt onvoldoende rekenschap gegeven van de mogelijkheid dat er een overaanbod is van bepaalde makers, vooral acteurs. Er zijn mensen die graag acteur willen zijn, maar er niet van kunnen leven en dus feitelijk met andere inkomsten in hun levensonderhoud voorzien. In dat geval zou het probleem niet zo zeer marktmacht bij producenten of exploitanten zijn, maar een te groot aanbod van acteurs.

Overigens zegt het totaal aantal spelers op de markt op zich niet veel, het gaat immers om het (potentiële) aantal spelers dat in een bepaalde productie actief kan zijn en om de nichepositie van de individuele maker. Vergelijk dit met het feit dat er tegenover circa honderd ziekenhuizen in Nederland duizenden specialisten staan. Die laatsten kunnen ondanks het feit dat ze met velen zijn toch marktmacht hebben ten opzichte van een ziekenhuis. Denk in dit verband ook aan het verschil tussen supersterren en gewone artiesten. Rosen (1981) schreef hier een *seminal paper* over onder de titel *'The Economics of Superstars'* dat kleine verschillen in talent aan de top zich vertalen in enorme inkomensverschillen en dat de supersterren misschien niet eens zo zeer veel hogere prijzen vragen, maar wel dat ze veel vaker worden gevraagd. Superstars verkopen dus veel grotere hoeveelheden wat ook maakt dat ze zo veel meer verdienen.

In Hoofdstuk 2 is beschreven wat bekend is over de (gepercipieerde) onderhandelingspositie van makers. Zonder dat hieruit een overtuigend beeld van de zwakke positie van de maker naar voren kwam, doet de aanpassing van de Auteurswet wel iets aan de uitkomst van de onderhandelingen. Er wordt een tweede geldstroom in het leven geroepen die namens makers collectief wordt onderhandeld, de marktmacht van makers wordt dus versterkt.

Tot slot kan informatieasymmetrie een reden zijn voor (aanvullend) beleid. De markt voor filmproducties faalt echter niet op dit punt. Toch is het in de praktijk zo dat partijen moeite hebben om alle mogelijke toekomstige exploitaties en de bijbehorende inkomsten in kaart te brengen. Dat hangt samen met de kenmerken van de filmmarkt zelf. Deze onzekerheid wordt traditioneel door de exploitanten gedragen. Kleinere partijen, vooral makers, zullen daardoor moeite hebben om hier inzicht in te krijgen. Makers lijken echter behoefte te hebben aan informatie over de inkomsten van de exploitant/distributeur om de 'billijkheid' van de eigen vergoeding te beoordelen en die vergoeding te verhogen. Delen in exploitatie-inkomsten brengt ook risico en ondernemerschap met zich mee. Dat laatste lijkt echter niet de drijfveer voor het pleiten voor een proportioneel deel van de opbrengst, noch is risicodeling een uitkomst van de onderhandelingen. De beleidswijziging loopt hiermee het risico een nieuwe asymmetrie te introduceren: dat makers wel aanvullende vergoedingen kunnen eisen bij exploitatiesuccessen, maar niet inleveren wanneer een exploitatie tegenvalt. Er wordt dan geen rekening gehouden met de kosten en risico's die worden gemaakt voor

minder commerciële producties, die alleen kunnen worden gefinancierd vanuit de (onzekere) successen. Dit brengt de productie en exploitatie van de minder commerciële projecten in gevaar en kan de culturele diversiteit van het aanbod dus aantasten.

Los van markt- en overheidsfalen kan de overheid ervoor kiezen om in te grijpen in de vorm van wetgeving of andere instrumenten.¹⁵ Naast economische motieven voor ingrijpen zijn er ook politieke motieven, namelijk paternalisme of herverdeling. Van paternalisme is sprake als de overheid van mening is dat een bepaalde groep – goed geïnformeerde – consumenten of bedrijven uit zichzelf niet de – in de ogen van de overheid – juiste keuzes maakt. Bekend voorbeeld hiervan is de ‘stop roken’ campagne van de overheid. Er wordt gesproken van *demerit goods*. Anderzijds zijn er ook goederen waarvan de overheid juist wil stimuleren, omdat consumptie ervan volgens de overheid beter is voor mensen dan zij zichzelf realiseren. Voorbeelden zijn de subsidiëring van schoolmelk en ook van kunst en cultuur. Herverdeling is aan de orde als de overheid beleid implementeert om welvaart van de ene groep naar de andere te verschuiven indien zij van mening is dat een bepaalde groep meer verdient dan redelijk wordt geacht en een andere groep juist minder verdient dan redelijk.

Zonder dat dit expliciet genoemd wordt in de wetswijziging en bijbehorende stukken lijken paternalisme en herverdeling mee te spelen. Art. 45d lid 2 en 3 verbieden bijvoorbeeld dat de maker afstand doet van het recht op een (proportionele) billijke vergoeding. Dus ook al wil de maker om voor hem moverende redenen afstand doen van de extra rechten die art. 45d hem geeft, dan nog mag dat niet. Dat is paternalistisch beleid. Verder is sprake van herverdeling doordat art. 45d Aw de vergoeding voor de belangrijke makers van een filmwerk regelt.

Overigens geldt wel dat hoe langer een kleine maker in het vak zit, hoe meer ervaring hij zal hebben met auteursrecht en contracten. Voorts geldt dat de mate waarin de kennisvoorsprong wordt misbruikt door producenten of exploitanten afhankelijk is van de verwachte toekomstige onderhandelingen. Een exploitant die vaker met een betreffende maker wil samenwerken, zal zijn voordeel minder snel uitbuiten (Poort & Theeuwes, 2010). De mate waarin de aanpassing van de Auteurswet voordelig is voor makers zal per maker verschillen.

Conclusie: art. 45d(2) Aw lost geen marktfalen op, maar heeft politieke motieven

Het overheidsingrijpen in de vorm van de huidige Auteurswet zorgt er voor dat makers beloond worden voor het gebruik van hun werk en gaat hiermee het weglekken van de baten voor de maker tegen (positieve externe effecten). De aanpassing van de wet voegt daar echter niks aan toe. Ook de andere economische redenen voor overheidsingrijpen spelen geen rol bij aanpassing van de Auteurswet. Omdat exploitaties en exploitatie-inkomsten moeilijk zijn in te schatten en niet *en détail* in contracten worden geregeld, is er wel een behoefte bij makers ontstaan om daar meer grip op te krijgen en de eigen vergoeding te relateren aan de inkomsten lager in de waardeketen. De aanpassing van de wet zorgt hiervoor door een variabele beloningsstructuur op te leggen die niet vooraf,

¹⁵ Ondanks alle goede bedoelingen leidt overheidsingrijpen vaak tot verstoringen in de economie en welvaartsverlaging. Er wordt dan gesproken van overheidsfalen. Overheidsfalen blijft in dit rapport verder buiten beschouwing.

lump sum, kan worden afgekocht. Tot slot tracht de wetgever met art. 45d(2) Aw de positie van (sommige) makers te verbeteren door op te leggen dat makers *collectief* onderhandelen.

Tabel 4.1 De wetgever streeft met art. 45d(2) Aw paternalisme en herverdeling na

Wat doet art. 45d(2) Aw ten opzichte van de oude Auteurswet?	
<i>Marktfalen</i>	
Positieve externe effecten stimuleren	Niks
Marktmacht tegengaan	Niks, marktmacht bij makers wordt juist bevorderd
Collectieve goederen voortbrengen	Speelt geen rol bij auteursrecht
Informatiescheefheid oplossen door informatie beter beschikbaar te maken	Niks
<i>Politieke motieven</i>	
Herverdeling	Positie makers verbeteren
Paternalisme	Contractsvrijheid beperken

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.3 Alternatieve beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk is nagegaan welk doel de wetgever beoogt met de wetwijziging. Er zijn daarbij twee opties: correctie van marktfalen en politieke doelen halen. Hierna worden deze twee opties langsgelopen en wordt per optie aangegeven of die doelen ook worden nagestreefd met de wetwijziging, en zo ja of die doelen worden behaald. Verder worden alternatieve instrumenten geschetst die dezelfde doelen nastreven (en effectiever zijn in het behalen daarvan) en minder nadelige effecten hebben.

Correctie van marktfalen? Nee.

Zoals uit paragraaf 4.2 blijkt, adresseert art. 45d Aw adresseert geen marktfalen. Het gevolg is dat de wetwijziging geen netto maatschappelijke baten kent (dus niet welvaartsverhogend is).

Politieke doelen halen? Ja.

Zoals uit hoofdstuk 3 en paragraaf 4.2 blijkt, is dat het geval, namelijk herverdeling ten gunste van filmmakers en paternalisme. Ook nu geldt dat er alternatieven zijn die dezelfde doelen nastreven en minder nadelen hebben. Het nastreven van herverdelings- en paternalistische motieven maakt niet dat de welvaart toeneemt. Het overheidsingrijpen is immers niet gericht op het beter laten werken van een markt; er is hoogstens sprake van een andere verdeling. Overigens bleek uit paragraaf 4.1 al dat de aanpassing in de Auteurswet naar verwachting slechts deels effectief zal zijn bij het realiseren van de politieke doelen en die doelen ook kan frustreren.

Dit rapport concludeert dat er belangrijke nadelen kleven aan het nieuwe beleid: de waardeketen wordt doorkruist en de aanspraak op een proportionele, billijke vergoeding veroorzaakt transactiekosten en onzekerheid waardoor producties en exploitaties geremd kunnen worden. Dit zijn de nadelen van het verstoren van de prijsvorming en contractspraktijk. Bovendien kan er een precedentwerking vanuit gaan. Het van overheidswege sturen van de beloningsstructuur in een markt,

gebeurt in weinig andere sectoren.¹⁶ Minder populaire rijsschoolinstructeurs, groentenwinkeliers of aannemers worden ook niet op die manier beschermd door de overheid. Waarom zou dat bij film-makers wel aan de orde zijn? Is hier sprake van een effectieve lobby? Wat als het andere groepen ook lukt hun belang goed voor het politieke voetlicht te brengen, komen er dan nog meer sector-specifieke regelingen? Denk aan zzp-ers of cao-medewerkers in de thuiszorg, die het nu zonder bescherming respectievelijk met de bescherming van het wettelijk minimumloon en cao-minimum moeten doen.

Acteurs, scenarioschrijvers en regisseurs zijn vaak zelfstandigen die het qua inkomen volgens diverse studies niet beduidend slechter of zelfs beter doen dan andere creatieve makers, de Nederlandse bevolking en beroepsgenoten in het buitenland. De positie van de regisseur is zelfs sterk te noemen omdat de producent aanvankelijk vaak alleen onderhandelt met de voorkeurskandidaat. De scenarioschrijver staat er in dit opzicht iets zwakker voor en de acteur is voor producenten inwisselbaar voor een ander. De vermoedelijke oorzaak hiervan is een ruim aanbod van acteurs. Om deze hypothese te testen is de arbeidsmarktpositie van recent afgestudeerden (van film-, televisie- en theateropleidingen) bestudeerd. De positie (o.a. werkloosheid, baanzoekduur) van starters op de arbeidsmarkt blijkt voor deze film-gerelateerde opleidingen echter niet af te wijken van andere HBO-alfa afgestudeerden.

Stellingen van Hugenholtz & Guibault (2004) over de machtspositie van omroepen en producenten zijn gebruikt voor de motivering van het beleid. Deze stellingen zijn herhaald in Hugenholtz (2015) maar kunnen niet met feiten worden gestaafd. De noodzaak om de positie van makers te verstevigen is dus niet voldoende aangetoond.

Niettemin kan de wetgever ervoor kiezen om die positie te versterken. Welke instrumenten zijn daarvoor beschikbaar die de bovengenoemde nadelen niet hebben? Er moet gedacht worden aan instrumenten die de prijsvorming en contracten in de filmindustrie zo min mogelijk verstoren. Er zijn vier opties. Ten eerste kan de overheid de informatievoorziening aan mensen die filmmaker willen worden bevorderen. Het gaat dan om de kansen op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden om als zelfstandige inkomsten te verwerven. Uit dit rapport blijkt echter dat de arbeidsmarkt-mogelijkheden voor starters van de relevante opleidingen niet beduidend slecht zijn, vergeleken bij andere opleidingen. Studie & Werk (2015) rapporteert over de motivatie om een bepaalde opleiding te volgen. Daaruit blijkt dat de film-gerelateerde opleidingen niet worden gekozen vanwege de goede arbeidsmarktperspectieven; de twee meest genoemde belangrijkste redenen voor de studiekeuze zijn ‘wil ik al zolang ik mij kan herinneren’ en ‘interessant gebied’.

Ten tweede kan met subsidies gewerkt worden, bijvoorbeeld inkomenssubsidies. De Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) was tot 1 januari 2012 van kracht. Momenteel is de algemene bijstand van kracht waar iedereen, en dus ook een maker, een beroep op kan doen.

Ten derde kan de overheid overwegen om zelf als investeerder, producent of exploitant te gaan optreden door subsidies aan producties te geven, bijvoorbeeld via aanbestedingen. Hiermee wordt ook het Nederlandse product gestimuleerd. De overheid kan dan eisen stellen aan de contracten en vergoedingen voor makers. In feite vindt overheidsproductie al plaats, via de publieke omroep.

¹⁶ Voorbeelden zijn het arbeidsrecht, woonrecht en consumentenrecht.

Tot slot zou de overheid een relevante brancheorganisatie kunnen ondersteunen bij het opzetten van een expertisecentrum over auteursrechtelijke kwesties. Ook zou dit expertisecentrum een aantal modelcontracten op kunnen stellen die makers kunnen gaan gebruiken waarin diverse exploitaties duidelijk worden omschreven. Een modelcontract kan de informatieachterstand van de maker verkleinen en de transparantie van de overeenkomst verhogen (Poort & Theeuwes, 2010).

Literatuur

- ACT (2015), *ACT monitor 2015, onderzoek werk en inkomen acteurs*, 27 augustus 2015, Amsterdam
- Baarsma, B., C. Koopmans en J. Theeuwes (2010), *Beleidseconomie: Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*, Amsterdam: Pallas Publications – Amsterdam University Press.
- Berden, C., J. Weda en R. van der Noll (2012), *Economische kerngegevens Nederlandse film. SEO-rapport, 2012-74*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CPB (2011), *Economische argumenten bij het voorontwerp auteurscontractenrecht*, 21 januari, Den Haag.
- Europe Economics & IViR (2015). *Remuneration of authors and performers for the use of their works and the fixations of their performances*. Study prepared for the European Commission
- Federation of Screenwriters in Europe (FSE) (2013), *European Screenwriters' Income in 2012 An Overview*, november, Brussel, België
- Henneman, V. (2003), *Wat verdient een acteur?* AMI 2003-4. p. 130-132
- Hugenholtz, P.B. (2015), *De Rechtspositie van de Audiovisuele Maker binnen de Publieke Omroep*, Instituut voor informatierecht, juli 2015, Amsterdam.
- Hugenholtz, P.B. en L.M.C.R. Guibault (2004), *Auteurscontractenrecht*. Instituut voor informatierecht, Amsterdam.
- Kamerstuk 33 308 (2015), nr. 10, Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten in verband met de versterking van de positie van de auteur en de uitvoerende kunstenaar bij overeenkomsten betreffende het auteursrecht en het naburig recht (Wet auteurscontractenrecht).
- Memorie van Toelichting (2012), Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten in verband met de versterking van de positie van de auteur en de uitvoerend kunstenaar bij overeenkomsten betreffende het auteursrecht en het naburig recht (Wet auteurscontractenrecht)
- Noll, R. van der, J. Weda, W. Rougoor, N. Rosenboom, I. Tempelman (2015), *Solo of Samen; Gevolgen van flexibilisering rechtenbeheer door Buma/Stemra*. SEO-rapport, 2015-19. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Norma, ACT, Ntb, FNV Kiem (2010), *Spelen voor de kost*, Tilburg, april.
- Poort, J.P. en J.J.M. Theeuwes (2010), *Prova s'Orchestra Een economische analyse van het voorontwerp auteurscontractenrecht*, AMI 2010/5, pp. 137-145.
- Rodap (2015), *Hoofddlijnen convenant PAM CBO's en Rodap*, 22 januari.

Rodap PAM (2015), Brief: Convenant Rodap en PAM CBO's d.d. 22 januari 2015, 2 april 2015.

Rosen, S. (1981), The Economics of Superstars, *American Economic Review* 71(5): 845-858.

Visser, D.J.G. en J.A. Schaap (2015), Het nieuwe filmauteurscontractenrecht, Tijdschrift Intellectuele eigendom en reclamerecht.

Weda, J., I. Akker, J. Poort, P. Rutten. en A. Beunen (2011). *Wat er speelt*. SEO-rapport, 2011-17. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage A Vragenlijst producenten

SEO Economisch Onderzoek inventariseert feiten over de onderhandelingen tussen makers en producenten. Het gaat om de ‘belangrijke’ makers in de zin van het wetsvoorstel (dus regisseur, scenarioschrijver en hoofdrolspeler).

Er hoeft geen informatie over specifieke personen, producties of bedrijven vermeld te worden. De antwoorden worden anoniem verwerkt. De vragen hebben alleen betrekking op hoofdrolspelers, regisseurs en scenarioschrijvers. Indien mogelijk, graag wel onderscheid naar de startende/onbekende maker, gemiddeld bekende maker en de zeer ervaren/bekende maker.

Gelieve de vragenlijst per categorie makers beantwoorden.

Deze antwoorden gaan over: hoofdrolspelers/regisseur/scenarioschrijver (graag categorie aangeven)

1. Hoe wordt de maker doorgaans bij de productie betrokken?
 - a. Producent zoekt contact met een specifieke maker (of diens agent);
 - b. Producent zoekt zelf contact met meerdere kandidaten voor een functie, dus zonder tussenpersoon;
 - c. Producent zoekt contact met meerdere kandidaten voor een functie via een castingbureau of andere tussenpersoon;
 - d. Producent en maker hebben al een werkrelatie;
 - e. Maker benadert producent met een concept;
 - f. Overig, namelijk: _____
2. Zijn er doorgaans meerdere personen geschikt voor de functie van regisseur / scenarioschrijver / hoofdrolspeler?
 - a. Ja, als we er met de ene persoon niet snel uitkomen, dan benaderen we een andere maker voor dezelfde functie;

Ik benader gemiddeld _____ makers voor een bepaalde rol.

- b. Nee, de specifieke maker is belangrijk voor de productie en we steken daarom veel tijd in het contracteren van die maker.
3. Heeft de maker doorgaans invloed op het uiteindelijke contract (financiële voorwaarden en overige bepalingen)?
 - a. Nee, wij doen een voorstel en dat wordt niet meer aangepast;
 - b. Nee, er is sprake van een standaard contract met vaste tarieven waarvan niet kan worden afgeweken. Graag aangeven hoe en door wie dit is bepaald;
 - c. Ja, het contract wordt in onderhandeling aangepast en het eindresultaat verschilt van het eerste voorstel;
 - d. Ja, de maker doet een voorstel en de producent kan vervolgens ja of nee zeggen.

Bijlage B Interviewpartners

Gesprekspartner	Betrokken bij
Stef van Gompel	Instituut voor Informatierecht
Gerard Lieveise	Onafhankelijk Adviseur rtv-distributie, secretaris Rodap
Olga Meijer	Norma
Betty Post	Kenma Casting
Willemijn Tuip	Nederlandse Agenten Associatie, Copper en Co
Wisso Wissing	Norma



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl