

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 147

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2009

Hierbij sturen wij u het evaluatierapport van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media.¹ Sinds enkele jaren worden afzonderlijke belastinguitgaven volgens de VBTB-voorschriften geëvalueerd op doelmatigheid en effectiviteit. In de Miljoenennota 2007 is de evaluatie aangekondigd van de verlaagde btw-tarieven voor boeken, tijdschriften, week- en dagbladen; voor bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.; en voor bioscopen, theaters en concerten. Dit onderzoek geeft hier uitvoering aan. De evaluatie is uitgevoerd door Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De evaluatie heeft plaatsgevonden volgens de richtlijnen voor het evaluatieonderzoek verlaagd btw-tarief cultuur van het ministerie van OCW en begeleid door de ministeries van OCW en Financiën.

De door de wetgever geformuleerde doelstelling van het verlaagde btw-tarief op het gebied van cultuur is «het lager belasten van uitgaven voor eerste levensbehoeften en uitgaven van culturele en sociale aard». Een evaluatie van deze doelstelling zou een tautologisch karakter hebben. Immers, toepassing van een verlaagd btw-tarief leidt automatisch tot het lager belasten van uitgaven, waardoor een evaluatie op deze doelstelling per definitie positief en dus van weinig toegevoegde waarde zal zijn. De achterliggende doelstelling van het lager belasten is dat de ruimte die daardoor ontstaat tot additionele beoogde effecten kan leiden. Dit kan vraagstimulering zijn met een beoogd doel, als de lagere last wordt doorgegeven aan de consument. Dit kan aanbodondersteuning zijn als de lagere last wordt gebruikt voor bijvoorbeeld investeringen of de opvang van kosten.

Aan het onderzoeksbureau is gevraagd achterliggende doelstellingen te evalueren. Achterliggende doelstellingen zijn in verschillende beleidsstukken (kamerstukken, brieven) door de jaren heen geformuleerd. De algemene achterliggende doelstelling van het verlaagde btw-tarief op boeken, tijdschriften, week- en dagbladen, bibliotheken (verhuur boeken)

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en musea is het bevorderen van cultuur en kennisvermeerdering c.q. ondersteuning van de betreffende sectoren.

Meer specifieke achterliggende doelstellingen zijn het bevorderen van de pluriformiteit van de media, het tegengaan van ontlezing, het in stand houden van een goede nieuws- en informatievoorziening, het op een hoger plan brengen van behoud en beheer van de museale collecties, het voeren van een actief cultuurbeleid, het bieden van compensatie voor de kosten van de vergrijzing en de Arbeidstijdenwet aan de podiumkunsten.

De evaluatie van het verlaagde btw-tarief heeft vooral een kwantitatief karakter, maar is op een aantal punten aangevuld met kwalitatieve analyses (interviews en literatuuronderzoek). De effecten van het verlaagde btw-tarief zijn vanzelfsprekend moeilijk te onderscheiden van de effecten van ander overheidsbeleid op het terrein van cultuur en media. Het blijkt daarom lastig om voor alle sectoren even harde uitspraken te doen over deze effecten.

Over de vraag of doelstellingen zijn gehaald kunnen geen absolute uitspraken gedaan worden, omdat de doelstellingen niet kwantitatief zijn geformuleerd. Het is alleen mogelijk de vraag te beantwoorden of en in hoeverre het verlaagde btw-tarief heeft bijgedragen aan het bereiken van de sectorspecifieke doelstellingen.

De onderzoekers concluderen dat het verlaagde btw-tarief zonder meer een bijdrage heeft geleverd aan de bovenbeschreven algemeen geformuleerde doelstelling. Het effect op de consumptie (het gebruik) is berekend onder de veronderstelling dat het verlaagde btw-tarief volledig is doorberekend in de prijzen. Het effect verschilt per sector, mede gezien sectorspecifieke verschillen in prijsgevoeligheid. De prijselasticiteit is met name van belang wanneer de sectorspecifieke doelstelling gericht is op het bereiken van meer gebruik, zoals bijvoorbeeld het geval is voor het verlaagde tarief voor boeken en pers. Een prijsverlaging heeft vooral invloed op het stimuleren van de vraag wanneer de prijselasticiteit voldoende hoog is. Bij een lage prijselasticiteit zal een prijsdaling als gevolg van het verlaagde btw-tarief nagenoeg geen effect hebben op de vraag en weinig bijdragen aan een doelstelling die gekoppeld is aan de omvang van het gebruik. Er zijn echter ook sectorspecifieke doelstellingen geformuleerd voor sommige sectoren (waaronder de podiumkunsten, bioscopen en musea) waarbij het stimuleren van de vraag geen achterliggende doelstelling is geweest. Voor deze sectoren is een voldoende hoge prijselasticiteit minder van belang.

De onderzoekers hebben berekend dat de totale belastingderving als gevolg van toepassing van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media in 2004 € 490 miljoen bedraagt. Als rekening gehouden wordt met de vraaguitval die ontstaat wanneer het normale btw-tarief zou gelden, is de belastingderving berekend op € 415 miljoen. Immers: wanneer als gevolg van vraaguitval minder wordt verkocht, wordt ook minder btw ontvangen. De derving komt voor het grootste gedeelte voor rekening van de boeken, kranten, nieuwsbladen en tijdschriften.

Hieronder wordt per sector beschreven wat volgens de onderzoekers de bijdrage van het verlaagde btw-tarief is aan het behalen van de sectorspecifieke doelstelling. Daarbij wordt tussen haakjes aangegeven wat de berekende belastingderving is, exclusief respectievelijk inclusief het effect op de vraag.

- Toepassing van het verlaagde btw-tarief in de boekensector (€ 218 miljoen, respectievelijk rekening houdend met gedragseffecten € 188

miljoen) bevordert de vraag naar boeken met 9,3%. Het verlaagde tarief heeft bijgedragen aan de afremming van de ontleding. Dit geldt ook voor de «ontleding» in bibliotheken (€ 7 miljoen, respectievelijk € 4 miljoen). Toepassing van het normale tarief heeft nadelige consequenties voor de financiële positie van de boekensector en voor het daarmee samenhangende brede aanbod van boeken. Het verlaagde btw-tarief bevordert daarmee de toegang van de burger tot informatie. De vaste boekenprijs en het lage btw-tarief zijn de twee generieke beleidsinstrumenten voor de boekensector. De eerste maatregel is primair gericht op de diversiteit van het aanbod, de tweede bewerkstelligt een algemene prijsverlaging.

- Ondanks het verlaagde btw-tarief voor de perssector (€ 212 miljoen, respectievelijk € 178 miljoen) heeft zich de afgelopen decennia een stijging van prijzen en een daling van het aantal onafhankelijke hoofdredacties voorgedaan. Deze ontwikkelingen liggen niet in lijn met de doelstelling een zo pluriform mogelijke pers te stimuleren en in stand te houden, en met het streven de prijzen van kranten en (opinie)bladen zo laag mogelijk te houden. Desondanks achten de onderzoekers het goed mogelijk dat het verlaagde btw-tarief wel degelijk een remmend effect heeft gehad op de prijzen en de daling van de oplagen. Indien de perssector in het normale tarief zou zijn geplaatst, dan zou het patroon van dalende oplagen en stijgende prijzen vermoedelijk volgens de onderzoekers nog geprononceerder zijn geweest. Voor de periode 2001–2004 wordt geschat dat de vraag 11% lager zou zijn geweest.
- Het verlaagde btw-tarief voor musea is ingevoerd in 1996 (€ 10 miljoen resp. € 10 miljoen). Daarvoor was de toegang vrijgesteld. Door het verlaagde tarief zijn musea beter in staat te investeren in tentoonstellingen en educatief beleid dan ten tijde van de btw-vrijstelling. Het verlaagde tarief heeft bijgedragen aan de investeringen door musea in het behoud en beheer van hun collecties en daarmee aan de consolidatie van de resultaten van het Deltaplan voor het Cultuurbehoud van begin jaren negentig. Voorts droeg de regeling bij aan een stijging in aankopen van nieuwe museumstukken. Verder heeft het verlaagde tarief bijgedragen aan de lokale economie en het toerisme. Het museumbezoek was in de onderzochte periode 1987 tot en met 2005 weinig prijselastisch gebleken, waardoor het museumbezoek ondanks de verhoging van de toegangsprijzen vrijwel constant is gebleven. Door toepassing van het normale tarief (een verdere prijsstijging met 12,2%) zou het bezoek 4% dalen.
- Het verplaatsen van het algemene tarief naar het verlaagde btw-tarief voor de podiumkunsten in 1998 (€ 23 miljoen, respectievelijk € 22 miljoen) had als doel sector te compenseren voor de kostenverhoging door de Arbeidstijdenwet en de kosten van de vergrijzing van hun personeel. De btw-verlaging is niet doorberekend in een verlaging van de prijzen. Door de extra middelen van het verlaagde btw-tarief en een verhoging van de entreprijzen heeft de sector weer nieuw personeel kunnen aantrekken, nadat zij eerder door de Arbeidstijdenwet moest bezuinigen. Kanttekening is dat het voordeel niet altijd bij de podiumkunstgezelschappen is terecht gekomen. Zaal exploitanten deelden het btw-voordeel niet altijd met de uitvoerende gezelschappen. Verder heeft een aantal gemeenten de subsidies verlaagd naar aanleiding van de btw-verlaging. De doelstelling is derhalve deels behaald.
- De bioscoopsector viel voor 1996 in het hoge tarief. In 1996 is het onder het verlaagde tarief gebracht (€ 20 miljoen, respectievelijk € 13 miljoen). Heffing van het verlaagde btw-tarief op bioscoopkaartjes heeft niet tot gevolg gehad dat de kaartjes goedkoper zijn geworden, maar voorkwam wel dat ze moesten worden verhoogd. In ruil daarvoor is een deel van de gedeerde belastingopbrengst doorgesluisd naar het Nederlands Fonds voor de Film. Daarmee is de doelstelling behaald dat de sector bijdraagt aan de financiering van het Neder-

landse Fonds voor de Film, waarmee Nederlandse filmproducties worden ondersteund en de sector meer financiële armslag heeft gekregen voor investeringen in de bioscoopsector.

Het verlaagde btw-tarief is een generieke stimuleringsmaatregel voor cultuur en media. Volgens de onderzoekers is dit zowel de kracht als de zwakte van de maatregel. De zwakte is dat binnen de werkingssfeer van de maatregel geen onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die de overheid beslist wil steunen en andere zaken die de overheid niet noodzakelijk wil steunen. De kracht is dat de overheid dit onderscheid juist niet hoeft te maken. Dit beperkt de administratieve lasten en juridische rompslomp over eventuele grensgevallen. De overheid hoeft door het generieke karakter van de maatregel geen oordeel te vellen over de inhoud van de producten op het terrein van cultuur en media.

De onderzoekers hebben per sector gekeken naar alternatieve beleidsinstrumenten. Voor bijvoorbeeld de musea zou het alternatief extra rijks-subsidiëring zijn en voor de podiumkunsten het verschillend belasten van verschillende typen podiumkunsten. De onderzoekers hebben geconcludeerd dat er nauwelijks efficiënte alternatieven zijn om de gestelde doelen te behalen.

Ook in Europees verband is onderzoek gedaan naar het verlaagde btw-tarief voor goederen en diensten in de lidstaten van de Europese Unie. Conclusie van het rapport van Copenhagen Economics (Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, 21 juni 2007) is dat er goede redenen zijn om een uniform btw-tarief toe te passen. Er worden argumenten behandeld die naast een algemeen tarief pleiten voor een verlaagd tarief. Eén van de argumenten is de consumptie te bevorderen door de lage inkomensgroep van merit goods, zoals boeken-, muziek- en culturele evenementen. De onderzoekers melden echter ook dat het vaak moeilijk aantoonbaar is dat de lage inkomensgroep meer consumeert of dat het in feite de subsidie vergroot voor de hoge inkomensgroep die reeds de meritgoederen consumeert. Overigens is het argument dat de EC hanteert voor het verlaagde tarief voor cultuur en media (het bevorderen van consumptie), niet altijd het argument waarom destijds het verlaagde tarief in de nu geëvalueerde sectoren is ingevoerd.

De resultaten van het onderzoek van Copenhagen Economics hebben deels voeding gegeven aan het voorstel van de Europese Commissie (2008) om enkele technische aanpassingen in de Europese btw-regelgeving (lage tarief) door te voeren.

Zo stelt de EC voor de regelgeving aan te passen zodat ook audioboeken onder het verlaagde tarief komen te vallen. De onderzoekers gaan verder in hun conclusies namelijk dat het voor de hand ligt digitale mediaproducten onder het verlaagde tarief te brengen. Volgens de onderzoekers van APE leidt het verlaagde btw-tarief voor boeken namelijk deels tot een concurrentievervalsing ten opzichte van digitale media.

Ook deze Europese context in aanmerking nemend, geeft het rapport het kabinet geen aanleiding tot wijziging van het verlaagde tarief voor de onderzochte categorieën.

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

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager