



Evaluatie van het
verlaagde BTW-tarief
voor cultuur en media

R. Goudriaan
N. de Groot
A. Notenboom
C. Schrijvershof
C. van Hout

Onderzoek voor het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Den Haag, september 2008

Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media

R. Goudriaan, N. de Groot, A. Notenboom, C. Schrijvershof en C. van Hout

Ape rapport nr. 522

© 2008 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

VOORWOORD	7
SAMENVATTING	9
1 INLEIDING	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Onderzoeksvragen	14
1.3 Opzet van de evaluatie	15
1.4 Kanttekeningen	15
1.5 Indeling van het rapport	17
2 BOEKEN	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Marktbeschrijving	19
2.3 De prijselasticiteit van boeken	20
2.3.1 Schatting van de prijselasticiteit	20
2.3.2 Totale omzet en gedeelde belasting	22
2.3.3 Prijselasticiteiten van verschillende genres	24
2.4 Ontlezing	24
2.5 Digitale media	25
2.6 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	28
2.6.1 Huidige beleidsinstrumenten	28
2.6.2 Alternatieve beleidsinstrumenten	29
2.7 Conclusies	31
3 KRANTEN, NIEUWSBLADEN EN TIJDSCHRIFTEN	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Marktbeschrijving	33
3.3 Prijselasticiteit van kranten, nieuwsbladen en tijdschriften	34
3.3.1 Schatting van de prijselasticiteit	34
3.3.2 Totale omzet en gedeelde belasting	36
3.4 Oplagen, prijzen en de pluriformiteit van de pers	37
3.4.1 Pluriformiteit van de pers	37
3.4.2 Oplagen	38
3.4.3 De ontwikkeling van de prijzen	40
3.5 Digitale media	41
3.6 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	43

3.6.1	Huidige beleidsinstrumenten	43
3.6.2	Alternatieve beleidsinstrumenten	43
3.7	Conclusies	44
4	BIBLIOTHEKEN	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Marktbeschrijving	47
4.3	Prijselasticiteit van het bibliotheeklidmaatschap	48
4.3.1	Schatting van de prijselasticiteit	48
4.3.2	Totale omzet en gedeerde belasting	49
4.4	De 'ontlening' en de bibliotheekvernieuwing	52
4.5	Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	53
4.5.1	Huidige beleidsinstrumenten	53
4.5.2	Alternatieve beleidsinstrumenten	53
4.6	Conclusies	54
5	MUSEA	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Marktbeschrijving	56
5.2.1	Vraag, aanbod en kostenstructuur	56
5.3	Prijselasticiteit van het museumbezoek	57
5.3.1	Schatting van de prijselasticiteit	57
5.3.2	Totale omzet en belastingderving	59
5.4	Behoud en beheer collectie	61
5.5	Stimulans van toerisme en de lokale economie	62
5.6	Actief cultuurbeleid	64
5.7	Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	66
5.7.1	Huidige beleidsinstrumenten	66
5.7.2	Alternatieve beleidsinstrumenten	66
5.8	Conclusies	67
6	PODIUMKUNSTEN	69
6.1	Inleiding	69
6.2	De markt van de podiumkunsten	70
6.3	Prijselasticiteit van het bezoek aan podia	71
6.3.1	Schatting van de prijselasticiteit	71
6.3.2	Totale omzet en gedeerde belasting	72
6.4	Personele component	74
6.5	Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	78
6.5.1	Huidige instrumenten	78
6.5.2	Alternatieve instrumenten	78
6.6	Conclusie	79

7	BIOSCOOPEN	81
7.1	Inleiding	81
7.2	Marktbeschrijving	82
7.3	Prijselasticiteit van het bioscoopbezoek	83
7.3.1	Schatting van de prijselasticiteit	83
7.3.2	Totale omzet en gedeerde belasting	84
7.3.3	Onderscheid naar genres	86
7.4	Ontwikkeling van de toegangsprijzen	86
7.5	Digitalisering	87
7.6	Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten	88
7.6.1	Huidige beleidsinstrumenten	88
7.6.2	Alternatieve beleidsinstrumenten	89
7.7	Conclusies	90
A	LITERAATUURSTUDIE PRIJSELASTICITEITEN	91
B	RICHTLIJNEN VOOR EEN EVALUATIEONDERZOEK VERLAAGDE BTW-TARIEF CULTUUR	101
C	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	107
	LITERAATUUR	109

VOORWOORD

Dit rapport bevat een evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media. De doelen van het verlaagde BTW-tarief lopen voor de verschillende sectoren uiteen. Daarom vindt een sectorspecifieke toespitsing van de evaluatieaspecten plaats. De evaluatie heeft vooral een kwantitatief karakter, maar wordt via interviews en literatuuronderzoek aangevuld met kwalitatieve analyses. De kwalitatieve analyse dient zowel als compensatie voor ontbrekende kwantitatieve gegevens als voor de duiding van de resultaten door experts.

Veel personen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het project. In de eerste plaats fungeerde tijdens het onderzoek een begeleidingscommissie bestaande uit: Vladimír Bína (OCW), Menno Broek (OCW), Robert Oosterhuis (OCW), Nol Reijnders (OCW), Iris de Ridder (Financiën), Carla de Rooi (OCW), Wim van Tol (Financiën) en Wim Westerveld (OCW). Bij de uitvoering van het project hebben wij dankbaar gebruikgemaakt van hun commentaren op eerdere concepten van het rapport. In de tweede plaats heeft een groot aantal personen ons van informatie voorzien. Het zijn er te veel om hier afzonderlijk te vermelden (zie ook bijlage C van het rapport).

Namens het projectteam van APE dank ik alle meelezers en informatieverstrekkers voor hun opbouwende commentaren en hun medewerking. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek berust bij APE.

René Goudriaan
directeur APE

SAMENVATTING

Aanleiding

In de Miljoenennota 2007 heeft de minister van Financiën een evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media aangekondigd. De verlaagde BTW-tarieven zijn naar hun aard deels vergelijkbaar met (generieke) overheidssubsidies. APE heeft de evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor de volgende sectoren uitgevoerd:

- boeken;
- tijdschriften, dag- en nieuwsbladen;
- bibliotheken;
- openbare musea;
- theaters en concerten;
- bioscopen.

Aanpak

De evaluatie berust op een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. We bepalen voor elke sector de prijselasticiteit van de vraag, die aangeeft met welk percentage de vraag daalt als de prijs met 1% stijgt. Via de prijselasticiteit wordt eerst bezien wat de invloed is van het verlaagde BTW-tarief op de vraag (als het voordeel van het verlaagde BTW-tarief aan de consument wordt doorgegeven). Vervolgens wordt daarmee onderzocht tot welke belastingderving het verlaagde BTW-tarief leidt. Ten slotte beoordelen we in hoeverre het verlaagde BTW-tarief bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelstellingen. Dit geschiedt via kwantitatief en literatuuronderzoek, aangevuld met informatie uit expert interviews.

Prijselasticiteit

De prijselasticiteiten van cultuur en media zijn bepaald met actuele Nederlandse cijfers. Alle onderzochte sectoren worden op korte termijn gekenmerkt door een prijsinelastische vraag (zie tabel 1).

Tabel 1: Kortetermijnprijselasticiteiten van cultuur en media in Nederland

Sector	Prijselasticiteit
Boeken	-0,84
Kranten (nieuwsbladen & tijdschriften)	-0,26
Bibliotheken	-0,37
Musea	-0,18
Podiumkunsten	-0,32
Bioscopen	-0,58

Bron: APE

De prijselasticiteiten variëren van -0,18 (musea) tot -0,84 (boeken). Het effect van het verlaagde BTW-tarief op de vraag is op korte termijn beperkt. Dit laat onverlet dat het verlaagde tarief de vraag heeft gestimuleerd, zeker op lange termijn omdat de vraag dan prijsgevoeliger is. (Her-)invoering van het normale BTW-tarief leidt zonder meer tot vraagnival.

Belastingderving

De totale belastingderving ten gevolge van het verlaagde BTW-tarief bedraagt in 2004 415 mln. euro (zie tabel 2). Wanneer geen rekening wordt gehouden met de gedragseffecten, resulteert een grotere belastingderving (490 mln. euro). Het leeuwendeel van de belastingderving komt voor rekening van de boeken, kranten, nieuwsbladen en tijdschriften.

Tabel 2: *Belastingderving door verlaagde BTW-tarief cultuur en media, 2004 (x 1 mln. euro)*

Sector	Geen gedragseffecten	Met gedragseffecten
Boeken	218	188
Kranten, nieuwsbladen & tijdschriften	212	178
Bibliotheken	7	4
Musea	10	10
Podiumkunsten	23	22
Bioscopen	20	13
Totaal	490	415

Bron: APE

Beoordeling effecten

De algemene doelstelling van het verlaagde BTW-tarief richt zich op de bevordering van cultuur en kennisvermeerdering c.q. ondersteuning van de betreffende sectoren. Daarnaast bestaat een groot aantal sectorspecifieke toespitsingen van de doelstelling, zoals het bevorderen van de toegang van de burger tot de informatie, het bevorderen van de pluriformiteit van de media, het tegengaan van ontleding, 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, enzovoort. De effecten van het verlaagde BTW-tarief zijn in de praktijk lastig te onderscheiden van de effecten van ander overheidsbeleid voor cultuur en media.

Het verlaagde BTW-tarief heeft zonder meer een bijdrage geleverd aan de algemene doelstelling. De omvang van de effecten verschilt per sector, mede afhankelijk van de waarde van de prijselasticiteiten en de specifieke

situatie van de sector. Het verlaagde BTW-tarief heeft echter niet in alle sectoren het tij geheel kunnen keren.

De 'ontlezing' in de vrije tijd gaat bijvoorbeeld door, maar het ligt in de rede dat de maatregel de stijging van de ontlezing en de 'ontlening' in bibliotheken heeft afgeremd. Bovendien draagt het verlaagde BTW-tarief bij aan het bevorderen van de toegang van de burger tot informatie en stijgt het aantal uitgebrachte boektitels. In hoeverre via het verlaagde BTW-tarief ook een bijdrage wordt geleverd aan de stimulering van de kennis-economie is moeilijk vast te stellen.

Ondanks het verlaagde BTW-tarief voor de gehele perssector zijn de oplagen van dag- en nieuwsbladen, en tijdschriften de afgelopen decennia gedaald en zijn de prijzen relatief snel gestegen. Het aantal onafhankelijke hoofdredacties is afgenomen. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met het stimuleren en het in stand houden van een zo pluriform mogelijke pers, en met het streven om de prijzen van kranten en (opinie)bladen zo laag mogelijk te houden. Aan de andere kant zou het patroon van dalende oplagen en stijgende prijzen waarschijnlijk nog groter zijn geweest als de perssector onder het normale BTW-tarief zou zijn geplaatst.

Musea zijn sinds de invoering van het verlaagde BTW-tarief in 1996 meer gaan investeren in het behoud en het beheer van hun collecties, en hebben meer geld besteed aan de aankoop van nieuwe museumstukken. Het aandeel van de buitenlandse toeristen in het bezoek aan de Nederlandse musea is toegenomen. Het verlaagde BTW-tarief heeft deze ontwikkelingen mede gestimuleerd.

De podiumkunsten zijn via de invoering van het verlaagde BTW-tarief in 1998 gedeeltelijk gecompenseerd voor de kostenverhoging door de Arbeidstijdenwet en de kosten van de vergrijzing van hun personeel. 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. Het voordeel van het verlaagde BTW-tarief komt echter niet altijd bij de gezelschappen en orkesten terecht, maar soms bij de podia.

Via het verlaagde BTW-tarief wordt de bioscoopsector financieel ondersteund. Tegelijkertijd dragen de bioscopen in ruil voor het verlaagde BTW-tarief bij aan de financiering van het Nederlands Fonds voor de Film, waarmee Nederlandse filmproducties worden ondersteund. De extra financiële armslag is ook gebruikt om nieuwe multiplexen te bouwen. Daarnaast

kennen de bioscopen een relatief gematigde ontwikkeling van de toegangsprijzen. Dit heeft naar verwachting geholpen om het bioscoopbezoek op peil te houden, ondanks de opkomst van de dvd-recorder en het downloaden van films via internet.

Het verlaagde BTW-tarief als generieke ondersteuning

In aanvulling op specifieke cultuursubsidies biedt het verlaagde BTW-tarief cultuur en media generieke ondersteuning. Dat laatste is zowel de kracht als de zwakte van de BTW-maatregel. De zwakte is dat binnen de werkingssfeer van de BTW-maatregel geen onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die de overheid beslist wil steunen en andere zaken die overheid niet noodzakelijk wil steunen. De kracht is dat de overheid dit onderscheid niet hoeft te maken. Dit beperkt de administratieve lasten en juridische rompslomp over eventuele grensgevallen. De overheid hoeft door het generieke karakter van de beleidsmaatregel geen oordeel te vellen over de inhoud van de producten op het terrein van cultuur en media.

Afwijkende fiscale behandeling digitale media

Het verlaagde BTW-tarief leidt tot een concurrentievervalsing ten opzichte van de digitale media, waarvan de producten via het normale BTW-tarief worden belast. Het betreft onder meer de e-books, luisterboeken, digitale persproducten en de speelfilms op dvd. De ongelijke fiscale behandeling van onderling substitueerbare producten veroorzaakt een welvaartsverlies. Gezien de beoogde doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief, zoals het bevorderen van de toegang tot pluriforme media, het tegengaan van ontlezing en het verlenen van steun aan de sectoren, bestaan er geen voor de hand liggende redenen om de digitale producten via een hoger BTW-tarief te belasten dan de overige producten. Dit geldt te meer omdat (te) hoge prijzen illegaal downloaden in de hand werken.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van de evaluatie zijn:

- Het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan het bevorderen van cultuur en kennisvermeerdering, alsmede aan de ondersteuning van cultuur en media. De omvang van de effecten verschilt per sector. Niet in alle sectoren heeft het verlaagde BTW-tarief het tij kunnen keren.
- Het verlaagde BTW-tarief is een generieke steunmaatregel, die tot minder administratieve lasten leidt dan specifieke steunmaatregelen.
- Het verlaagde BTW-tarief leidt deels tot een concurrentievervalsing ten opzichte van de digitale media. Het ligt voor de hand om deze producten ook onder het verlaagde BTW-tarief te brengen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds een aantal jaren wordt de evaluatie van belastinguitgaven systematisch ter hand genomen.¹ De minister van Financiën heeft in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2007* een aantal evaluaties van belastinguitgaven aangekondigd, waaronder het verlaagde BTW-tarief op cultuur en media. Het betreft:

- boeken;
- tijdschriften, dag- en nieuwsbladen;
- bibliotheken;
- openbare musea;
- theaters en concerten;
- bioscopen.

De verlaagde BTW-tarieven zijn naar hun aard deels vergelijkbaar met (generieke) overheidssubsidies. Naast de verlaagde BTW-tarieven verstrekt de overheid in het kader van het cultuur- en mediabeleid ook directe subsidies aan onder meer culturele instellingen, publieke omroep en individuele kunstenaars. Daardoor is het lastig om de effecten van het verlaagde BTW-tarief te isoleren van de effecten van ander overheidsbeleid.

De doelen voor de verlaagde BTW-tarieven lopen voor de genoemde sectoren uiteen. De algemene doelstelling richt zich op het bevorderen van cultuur en kennisvermeerdering c.q. ondersteuning van de betreffende sectoren. Het grootste deel van de met het verlaagde BTW-tarief gemoeide belastinguitgaven voor cultuur en media heeft betrekking op boeken, tijdschriften, dag- en nieuwsbladen.

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft APE een evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media uitgevoerd. De evaluatie vindt plaats conform de *Richtlijnen voor een evaluatieonderzoek verlaagd BTW-tarief cultuur* van het ministerie van

¹ Een belastinguitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

OCW (verder aangeduid als de *Richtlijnen* en opgenomen in bijlage B). De voorliggende rapportage bevat de resultaten van de evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen

De algemene doelstelling van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media richt zich op de bevordering en versterking van deze sectoren. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt het verlaagde BTW-tarief bij aan de bevordering van cultuur, kennisvermeerdering en de ondersteuning van cultuur en media?

Het verlaagde BTW-tarief wordt naast andere beleidsinstrumenten ingezet om beleidsdoelstellingen op het terrein van cultuur en media te realiseren. De vraag is (1) in hoeverre het effect van het verlaagde BTW-tarief te isoleren is van de andere beleidsinstrumenten, zoals subsidiëring van het aanbod en (2) of de huidige combinatie van beleidsinstrumenten effectief is om de beoogde doelen te realiseren. Conform de *Richtlijnen* valt de centrale vraagstelling uiteen in de volgende vijf deelvragen:

1. Kan de bijdrage van de toepassing van het verlaagde BTW-tarief in de verschillende sectoren aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen worden onderscheiden van de bijdragen van de andere instrumenten (vooral subsidiëring van het aanbod) en – zo ja – wat is de bijdrage?
2. Zijn er andere, meer efficiënte beleidsinstrumenten dan wel een andere meer efficiënte samenstelling van de bestaande instrumenten denkbaar waarmee de doelstellingen beter kunnen worden bereikt?
3. Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve (neven)effecten van het BTW-instrument en van alternatieve beleidsinstrumenten?
4. Houden de doelstellingen en de BTW-maatregel voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, zoals internet en andere digitale informatiedragers?
5. Welk bedrag is bij benadering gemoeid met het verlaagde BTW-tarief sinds 2000, per jaar en per sector?

De beoogde doelen voor het verlaagde BTW-tarief verschillen per sector. Dit vergt een sectorspecifieke toespitsing van de onderzoeksvragen. Deze toespitsing komt aan de orde in de sectorhoofdstukken en volgt de eerdergenoemde *Richtlijnen* (zie bijlage B).

1.3 Opzet van de evaluatie

De evaluatie van het verlaagde BTW-tarief heeft vooral een kwantitatief karakter, maar wordt via interviews en literatuuronderzoek aangevuld met kwalitatieve analyses. De kwalitatieve analyse dient zowel als compensatie voor ontbrekende kwantitatieve gegevens als voor de duiding van de resultaten door experts. De evaluatie is geënt op de *Richtlijnen* en richt zich op de volgende terreinen: de aanschaf van boeken; de aanschaf van dag- en nieuwsbladen en tijdschriften; de verhuur via bibliotheken; de toegang tot openbare musea; de toegang tot theaters en concerten; en de toegang tot bioscopen. De behandeling van elk van deze terreinen komt terug in afzonderlijke hoofdstukken.

We hanteren per sector een vaste structuur. We geven in een inleiding kort aan wanneer het verlaagde BTW-tarief is ingevoerd in de betreffende sector en met welke doelstellingen. Vervolgens presenteren we op hoofdlijnen een beschrijving van de markt in termen van vraag, aanbod en kostenstructuur. Vervolgens komt de schatting van de prijselasticiteit van de vraag met Nederlandse gegevens aan de orde.² De modelschattingen berusten op de micro-economische theorie van het consumentengedrag inclusief een aantal sectorspecifieke toespitsingen uit de kunsteconomische literatuur. De specificatie van de modellen volgt de gangbare aanpak uit de literatuur. De geschatte prijselasticiteiten worden onder meer gebruikt om te bepalen hoe groot de belastingderving ten gevolge van het verlaagde BTW-tarief is en wat de omzetederving is bij een eventuele afschaffing van het verlaagde BTW-tarief. Daarna volgt een evaluatie van de beoogde doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief in de verschillende sectoren. Aansluitend hierop schenken we aandacht aan het huidige beleidsinstrumentarium en alternatieve beleidsinstrumenten. De hoofdstukken worden afgesloten met de belangrijkste bevindingen per sector.

1.4 Kanttekeningen

Voordat we overgaan tot sectorspecifieke besprekingen, maken we een aantal algemene opmerkingen die alle sectoren aangaan.

Ten eerste gaan we in de empirische analyses uit van de veronderstelling dat een eventuele verhoging van het BTW-tarief volledig doorwerkt in de

² Voor een aantal van de geanalyseerde sectoren zijn uitgebreidere beschrijvingen van de schatting van de prijselasticiteiten te vinden in Goudriaan *et al.* (2008).

consumentenprijzen. Het is mogelijk dat dit niet voor alle sectoren even realistisch is, maar we beschikken niet over voldoende informatie om de uiteindelijke prijsverhogingen per sector te kunnen bepalen. Dit vergt nader onderzoek.

Ten tweede houden we geen rekening met andere veranderingen in de aanbodzijde van de markt die het gevolg zijn van veranderingen in de consumptievraag. Zodra een verhoging van het BTW-tarief een verhoging van de consumentenprijs tot gevolg heeft, beïnvloedt dit de vraag van consumenten. Het is voorstelbaar dat op de langere termijn een verandering van de vraag ook effect heeft op de aanbodzijde van de markt. We nemen in dit rapport hoofdzakelijk effecten op de vraagzijde van de markt in beschouwing, omdat we over eventuele veranderingen in de aanbodzijde van de markt – zonder aanvullend onderzoek - alleen zeer algemene uitspraken kunnen doen.

Ten derde berusten de berekende effecten van een eventuele verhoging van het BTW-tarief op de vraag op sectorspecifieke schattingen van de prijselasticiteit, die in sommige gevallen met enige onzekerheden zijn behept. De prijselasticiteit geeft aan met welk percentage de consumptie afneemt wanneer de (reële) prijs met 1% wordt verhoogd. In een aantal sectoren ontbreken echter belangrijke gegevens, die relevant zijn voor een betrouwbare schatting van de prijselasticiteiten.³ De gehanteerde prijselasticiteiten zijn gemiddelden per sector. Binnen een sector kunnen de prijselasticiteiten uiteenlopen. De schattingen van de omzetzijden door eventuele BTW-verhogingen hebben een tentatief karakter.

Ten vierde verschilt de historische context van het verlaagde BTW-tarief sterk tussen de sectoren. Daardoor verschilt hun uitgangspositie. De verkoop en het uitlenen van boeken, kranten, tijdschriften, nieuwsbladen zijn sinds de invoering van de BTW in 1969 ondergebracht in het verlaagde tarief. Doel van de maatregel in deze sectoren is primair het verhogen van de participatie van consumenten (dus het stimuleren van de vraagkant). Voor musea, podiumkunsten en bioscopen ligt dit anders. Tot 1996 was het museumbezoek vrijgesteld van BTW-heffing, waardoor de betaalde BTW op de aanschaffingen niet kon worden verrekend. Podiumkunsten en bioscopen vielen onder het normale BTW-tarief, voordat in deze sectoren het verlaagde tarief (in respectievelijk 1998 en 1996) werd ingevoerd. Bij

³ We beschikken bijvoorbeeld alleen over een schatting van de prijselasticiteit van kranten, niet van tijdschriften of nieuwsbladen. Verder beschikken we niet over voldoende lange reeksen van sommige determinanten van de vraag, zoals de oplagen van gratis kranten.

de musea, podiumkunsten en bioscopen is de bevordering van het bezoek geen (primaire) doelstelling van het verlaagde BTW-tarief. Het doel van de maatregel was musea, podiumkunsten en bioscopen te compenseren voor verlaagde subsidies of voor de invoering van kostenverhogende maatregelen (zoals de Arbeidstijdenwet in geval van de podiumkunsten).

Ten slotte merken we op dat we in dit onderzoek gebruik maken van desk-research (beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten), gegevens van externe partijen (bijvoorbeeld het CBS) en van interviews met experts in het veld. De interviews zijn nodig om aanvullende informatie te verkrijgen. Interviews kunnen de subjectieve mening van de geïnterviewden weergeven. We vermelden daarom in het rapport expliciet wanneer we gebruik maken van interviewresultaten.

1.5 Indeling van het rapport

De indeling van het rapport is als volgt. Het rapport is opgebouwd uit hoofdstukken waarin de sectorspecifieke evaluatie van het verlaagde BTW-tarief plaatsvindt. Eerst komen in hoofdstuk 2 de boeken aan de orde, gevolgd door de kranten en de tijdschriften in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 behandelt de bibliotheken en hoofdstuk 5 schenkt aandacht aan de musea. Ten slotte volgen in hoofdstukken 6 en 7 respectievelijk de podiumkunsten en de bioscopen. In bijlage A wordt aanvullende informatie over de prijselasticiteiten van de onderzochte sectoren gepresenteerd. Voor meer details over de prijselasticiteiten wordt verwezen naar Goudriaan *et al.* (2008) en de daar geciteerde literatuur. Bijlage B bevat de *Richtlijnen voor een evaluatieonderzoek verlaagd BTW-tarief cultuur* van het ministerie van OCW.

2 BOEKEN

2.1 Inleiding

Het verlaagde BTW-tarief voor de aanschaf van boeken geldt sinds de invoering van de BTW in 1969. Het verlaagde BTW-tarief dient volgens de *Richtlijnen* een aantal doelen:

- het bevorderen van de toegang van de burger tot de informatie;
- het bevorderen van de pluriformiteit van de media;
- het stimuleren van de kenniseconomie;
- het tegengaan van ontleding.

Het verlaagde BTW-tarief heeft *niet* tot doel de verkoop van specifieke (bijvoorbeeld literair hoogstaande) boeken te stimuleren. Het verlaagde BTW-tarief geldt voor *alle* boeken: van kookboeken tot poëzie tot wetenschappelijke titels. De vraag die wij in dit hoofdstuk aan de orde stellen is in hoeverre het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan het bereiken van bovenstaande doelen. Kunnen we het effect van het verlaagde BTW-tarief onderscheiden van andere beleidsinstrumenten die gehanteerd worden, zoals de vaste boekenprijs? Verder bezien we ook of het mogelijk is om de maatregel gericht in te zetten. Stel nu dat het verlaagde BTW-tarief alleen zou worden ingevoerd voor bepaalde genres boeken (bijvoorbeeld uit het culturele segment), zou dat niet de verkoop van boeken uit dit segment ten goede komen? Daarnaast staan we stil bij het punt dat het verlaagde BTW-tarief alleen voor gedrukt materiaal geldt. Op digitale informatiedragers, zoals een e-book of een luisterboek wordt op dit moment wel het normale BTW-tarief geheven. Is dit verschil in BTW-tarief te rijmen met de bovenstaande doelstellingen?

2.2 Marktbeschrijving

Op de Nederlandse boekenmarkt zijn een groot aantal spelers actief (Appelman en Van den Broek 2002). Aan de aanbodzijde zorgen auteurs voor de productie van boeken, die vervolgens door Nederlandse uitgeverij gepubliceerd worden of door importeurs in Nederland geïmporteerd worden. In Nederland zijn volgens het CBS in 2006 1.245 uitgeverijen actief met

het publiceren van algemene, wetenschappelijke en schoolboeken.⁴ De boekverkopers bestellen boeken via een grossier die de logistieke diensten verzorgt. Het Centraal Boekhuis is met een marktaandeel van 70% de grootste distributeur van Nederland. Volgens het CBS zijn er in 2006 1.670 winkels met boeken (die daarnaast ook tijdschriften, kranten, schoolbenodigdheden en kantoorartikelen verkopen). Daarnaast worden boeken verkocht via internetboekverkopers, boekenclubs, verkooppunten die boeken niet als belangrijkste handelswaar hebben en ramsjzaken. In 2000 heeft de boekverkoper nog een marktaandeel van 63%, maar het is goed mogelijk dat dit marktaandeel onder druk staat vanwege de opkomst van internetwinkels. Van de prijs van een boek komt volgens Appelmann en Van den Broek (2002) gemiddeld 38,5% bij de uitgever terecht (waarbij de drukkosten 19% bedragen) 39,5% bij de boekverkoper, 6% bij de distributeur, 10% bij de auteur, en 6% bij de Belastingdienst (de BTW-heffing).

2.3 De prijselasticiteit van boeken

2.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Verlaging van het BTW-tarief op een goed heeft als gevolg dat de consumentenprijs van het goed daalt. Daardoor kunnen consumenten – gegeven een vaste bestedingsruimte - meer goederen aan schaffen. In het geval van boeken wordt daarmee de ‘toegang tot informatie bevorderd’; dit is één van de doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief bij boeken. De prijselasticiteit van de vraag geeft aan in welke mate consumenten gevoelig zijn voor prijsstijgingen of –dalingen bij de aanschaf van goederen. Verlaging van het BTW-tarief is vooral effectief bij prijselastische goederen en diensten, omdat dan een prijsverlaging een sterkere stijging van de vraag tot gevolg heeft.

Om de invloed van het BTW-tarief op de vraag naar boeken op de Nederlandse boekenmarkt te kunnen simuleren, hebben we een econometrisch model opgesteld en geschat. De te verklaren variabele is het totaal aantal verkochte boeken in Nederland.⁵ Alle in geld uitgedrukte modelvariabelen worden gemeten in reële termen; ze zijn gecorrigeerd voor de stijging van

⁴ Bron: Statline, CBS, geraadpleegd november 2007.

⁵ Deze cijfers zijn afkomstig van Stichting Speurwerk (1976-2000) en het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (2001-2006).

het algemeen prijspeil. De volgende economische determinanten figureren in het model van de vraag naar boeken: ⁶

- de prijs van boeken;
- het aantal gebruikers van bibliotheken;
- het beschikbaar inkomen;
- een trendvariabele.

De coëfficiënt van de prijs van boeken geeft de prijselasticiteit van boeken weer. De overige variabelen zijn geselecteerd op basis van de literatuur en econometrische toetsing. Het aantal gebruikers van bibliotheken geeft een substitutiemogelijkheid van boeken weer: als het te duur wordt om boeken te kopen, kan men lid worden van een bibliotheek om zo boeken te lezen. Het beschikbaar inkomen geeft de bestedingsruimte van potentiële lezers weer. De trend fungeert als 'containervariabele'. Deze meet impliciet trendmatige veranderingen in de Nederlandse samenleving, zoals het toenemend tv-gebruik, maar ook toenemend internetgebruik en digitalisering van de media.⁷ Een voorbeeld hiervan is dat reizigers niet altijd meer een reisgids kopen, maar op internet op zoek gaan naar informatie over de reisbestemming. Het model is geschat voor de periode 1976-2005. Tabel 2.1 geeft de resultaten van de schatting.

Tabel 2.1: *Econometrisch model van de boekenverkoop, 1976-2005^a*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt
Prijs van boeken	-0,84 (-5,25)
Gebruik bibliotheek	-0,27 (-3,03)
Beschikbaar inkomen	1,57 (18,36)
Trendvariabele	-0,04 (29,78)
<u>Verklaarde variantie (R²)</u>	<u>0,87</u>

a Met uitzondering van de trend zijn alle variabelen logaritmisches getransformeerd. Tussen haakjes staan de t-waarden van de geschatte coëfficiënten.

Bron: APE

⁶ De gegevens over de prijs van boeken zijn afkomstig van Stichting Speurwerk (1976-2000) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (1995-2005). Het aantal gebruikers van bibliotheken is afkomstig van Stichting Speurwerk (1976-2000) en het CBS (1999-2005). Data over het gemiddeld beschikbaar inkomen komt volledig van het CBS.

⁷ Via de trendvariabele proberen we impliciet de effecten te meten van variabelen waarvoor de gegevens over een langere periode ontbreken.

Uit de tabel blijkt dat de prijselasticiteit van boeken $-0,84$ bedraagt. Dit betekent dat de vraag naar boeken relatief prijsinelastisch is: als de prijs reëel met 1% toeneemt, daalt de vraag naar boeken met 0,84%. Een prijselasticiteit van $-0,84$ komt goed overeen met eerder onderzoek naar de prijselasticiteit van boeken (zie bijlage A voor een overzicht van studies). Het lezen van boeken is een 'acquired taste', zodat de invloed van prijsveranderingen op de vraag relatief beperkt is.

De negatieve coëfficiënt van het bibliotheekgebruik ($-0,27$) betekent dat hoe meer mensen gebruik maken van de bibliotheek, hoe minder boeken er worden verkocht. Een verhoging van het beschikbaar inkomen heeft een positief effect op de vraag naar boeken. De vraag naar boeken is inkomenselastisch; een 1% verhoging van het inkomen leidt tot een verhoging van de vraag naar boeken van 1,57%. Dit geeft aan dat boeken tot de luxe goederen behoren. Ten slotte zien we dat de trendvariabele een negatief teken heeft. Dit betekent dat de vraag naar boeken afneemt naar mate de tijd verstrijkt, ook als de prijs, het inkomen en het gebruik van bibliotheek hetzelfde blijven. Dit is mogelijk een aanduiding van de ontleding van de samenleving en/of de toegenomen druk op de vrije tijd. In paragraaf 4.3.1 blijkt dat ook het econometrisch model voor de bibliotheken een negatieve trend bevat. Hieruit volgt dat de negatieve trend voor de aankoop van boeken niet wordt gecompenseerd door het meer lezen van bibliotheekboeken. De twee modellen samen versterken het beeld van de ontleding, al wordt deze wellicht wel deels gecompenseerd door digitale media.

2.3.2 Totale omzet en gederfde belasting

Hoeveel besteden Nederlanders aan boeken? En hoeveel zouden zij aan boeken besteden als boeken in het normale BTW-tarief zouden worden ondergebracht? Wat is de gederfde belasting als gevolg van het verlaagde BTW-tarief? Tabel 2.2 geeft een samenvatting van de totale consumptieve bestedingen aan boeken. Deze gegevens zijn afkomstig uit de BTW-nota's van het CBS, die beschikbaar zijn tot en met 2004. Aan boeken is in 2004 in Nederland 1.673 mln. euro uitgegeven (exclusief BTW). Dit is iets meer dan in de voorgaande jaren. De BTW-heffing levert jaarlijks circa 100 mln. euro op. Als de boeken onder het normale BTW-tarief vallen, zou de te innen belasting in 2004 218 mln. euro hoger zijn, wanneer de totale consumptie van boeken niet verandert. De bedragen zijn in tabel 2.2 samengevat onder het kopje 'geen gedragseffecten'.

De veronderstelling dat mensen in geheel niet reageren op de hoogte van de prijzen is onrealistisch. Zodra de prijzen stijgen omdat het BTW-tarief verhoogd wordt, kopen mensen minder boeken. We maken daarom een realistischer schatting van de belastingderving door rekening te houden met de prijselasticiteit van de vraag. Als de boeken in het normale BTW-tarief ondergebracht worden, treedt *ceteris paribus* een prijsstijging van 12,3% op. Gegeven een prijselasticiteit van -0,84 treedt een volumedaling van de besteding van 155 mln. euro op (1.673 mln. minus 1.518 mln. euro). Dit is een daling van de totale bestedingen met 9,3%. Het betekent gemiddeld dat elke Nederlander jaarlijks een boek van circa 10 euro minder koopt. De verminderde bestedingen hebben uiteraard lagere BTW-opbrengsten tot gevolg en een navenant lagere schatting van de gederfde belastingopbrengsten. Deze bedragen zijn in tabel 2.2 samengevat onder het kopje 'met gedragseffecten'. De gederfde belastinginkomsten vanwege het verlaagde BTW-tarief bedragen naar schatting 188 mln. euro in 2004 wanneer rekening gehouden wordt met gedragseffecten. Als het normale BTW-tarief bij boeken ingevoerd zou worden, zou de vraag naar boeken met 9,3% dalen.

Tabel 2.2: *Totale consumptieve bestedingen aan boeken (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004
Totale bestedingen (excl. BTW)	1.491	1.582	1.610	1.640	1.673
6% BTW	89,5	94,9	96,6	98,4	100,4
<i>Geen gedragseffecten</i>					
19% BTW	283,3	300,6	305,9	311,6	317,9
Gederfde belasting	193,8	205,7	209,3	213,2	217,5
<i>Met gedragseffecten</i>					
Totale besteding (excl. BTW)	1.353	1.436	1.461	1.488	1.518
19% BTW	257,1	272,8	277,6	282,7	288,4
Gederfde belasting	167,6	177,9	181,0	184,3	188,0

Bron: CBS, *BTW-nota's* (APE-bewerking)

Een daling van de totale bestedingen met 9,3% heeft uiteraard nadelige consequenties voor de financiële positie van de boekensector en het daarmee samenhangende brede aanbod van boeken. Het verlaagde BTW-tarief bereikt daarmee de doelstelling 'het bevorderen van de toegang van de burger tot informatie'. Daarbij dient te worden aangetekend dat het effect bescheiden is, omdat de vraag naar boeken relatief prijsinelastisch is.

2.3.3 Prijselasticiteiten van verschillende genres

Wij hebben de prijselasticiteit van boeken geschat op basis van gegevens van alle soorten boeken. Het is goed mogelijk dat de prijselasticiteit tussen genres boeken verschilt. Hierover hebben we echter geen gegevens tot onze beschikking. Uit onderzoek blijkt wel dat spanning meer wordt gelezen dan literatuur, terwijl beide genres even vaak worden gekocht (Peters en Doornik 1997). Mogelijk betekent dit dat mensen literatuur liever zelf in bezit willen hebben, waardoor de vraag naar literatuur prijsinelastischer is dan naar spanning. Van der Ploeg *et al.* (2006) geven aan dat genres waar de lezer na veel tijd en moeite waardering voor krijgt (zoals poëzie of wetenschappelijke titels) prijsinelastischer zijn dan genres die gemakkelijk verteerbaar zijn (zoals spanning). Verder is de vraag naar de meeste non-fictie, zoals kookboeken, reisgidsen en woordenboeken prijselastischer, omdat er gemakkelijk een substituuut voorhanden is. De vraag naar schoolboeken is zeer prijsinelastisch vanwege specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt. De totale vraag in de markt staat vast: deze wordt bepaald door het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dat een bepaald vak volgt. Docenten kiezen het schoolboek uit, waarbij de kwaliteit van het boek in sterkere mate leidend is voor de keuze dan de prijs. Leerlingen zijn verplicht de boeken aan te schaffen, waardoor er sprake is van gebonden klanten. Ook de aanbodkant van de schoolboekenmarkt is afwijkend: omdat er sprake is van een vaste marktvraag, loopt de boekverkoper geen voorraadrisico. De boekverkoper is primair leverancier van boekenpakketten, terwijl de uitgeverij optreedt als adviseur en informatie verstrekt.

2.4 Ontlezing

Eén van de doelen van het verlaagde BTW-tarief van boeken is het tegengaan van de ontlezing. Heeft de maatregel dit doel bereikt?

Bij de bespreking van de prijselasticiteit noemden wij al de trendvariabele die op ontlezing wees. Uit tijdsbestedingsonderzoeken blijkt dat mensen steeds minder tijd aan het lezen van boeken besteden. In 1975 besteedden mensen nog gemiddeld 1,9 uur per week aan het lezen van boeken; in 2000 is dit teruggelopen tot gemiddeld 0,9 uur per week. Vrouwen en ouderen (65 jaar en ouder) rapporteren anderhalf keer zoveel leestijd dan mannen respectievelijk jongeren (tot 35 jaar). Het percentage mensen dat in de ondervraagde week ten minste een kwartier aan lezen heeft besteed,

bedraagt in 1975 49, en daalt naar 31 in 2000 (Breedveld *et al.* 2001 en 2006). De ontleding is een complex fenomeen dat in verband kan worden gebracht met sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen, zoals de toegenomen bedrijvigheid, de vergrote arbeidsparticipatie van vrouwen en de opkomst van de televisie en internet. Gezien de complexiteit van ontleding als maatschappelijk verschijnsel is de doelstelling om ontleding tegen te gaan via het verlaagde BTW-tarief ambitieus.

Hoewel een oorzaak-gevolg relatie lastig aantoonbaar is, zijn de door ons geïnterviewde experts wel van mening dat de ontleding minder snel is gegaan door het verlaagde BTW-tarief. Indien het hoge tarief van kracht was geweest, zouden volgens de deskundigen vooral de midprice edities hier onder hebben geleden. Deze boeken worden voornamelijk gekocht door mensen die normaal gesproken niet zo vaak boeken kopen. Deze groep is in het algemeen prijsgevoeliger, waardoor een prijsverhoging tot een grotere afname in de aankoop van boeken leidt dan bij de gemiddelde lezer.

Ondanks de verminderde tijd die aan lezen wordt besteed, stijgt het aantal boektitels dat per jaar geproduceerd wordt. In 1969, het jaar van de invoering van de BTW, werden 11.262 titels geproduceerd. Bijna 30 jaar later, in 1997, is het aantal jaarlijkse titels opgelopen tot 17.235.⁸ Uitgedrukt als het aantal titels per inwoner in de betreffende jaren is dit een stijging van 26%. De stijging van het aantal titels betekent niet automatisch dat de pluriformiteit ook is toegenomen (een andere doelstelling van het verlaagde BTW-tarief bij boeken). Uit interviews met experts komt naar voren dat dit echter wel het geval is. Uitgevers zijn de afgelopen decennia breder gaan uitgeven (concernvorming speelt daarbij een belangrijke rol). Vroeger waren uitgevers meer gespecialiseerd. Tegenwoordig geeft (bijna) elke uitgever poëzie, kookboeken en fictie uit. Vergroting van het aanbod leidt tot betere keuzemogelijkheden. Het is niet uitgesloten dat het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan deze stijging van het aantal uitgebrachte titels, naast andere factoren zoals de stijging van de reële inkomens en de toename van het aantal hoger opgeleiden.

2.5 Digitale media

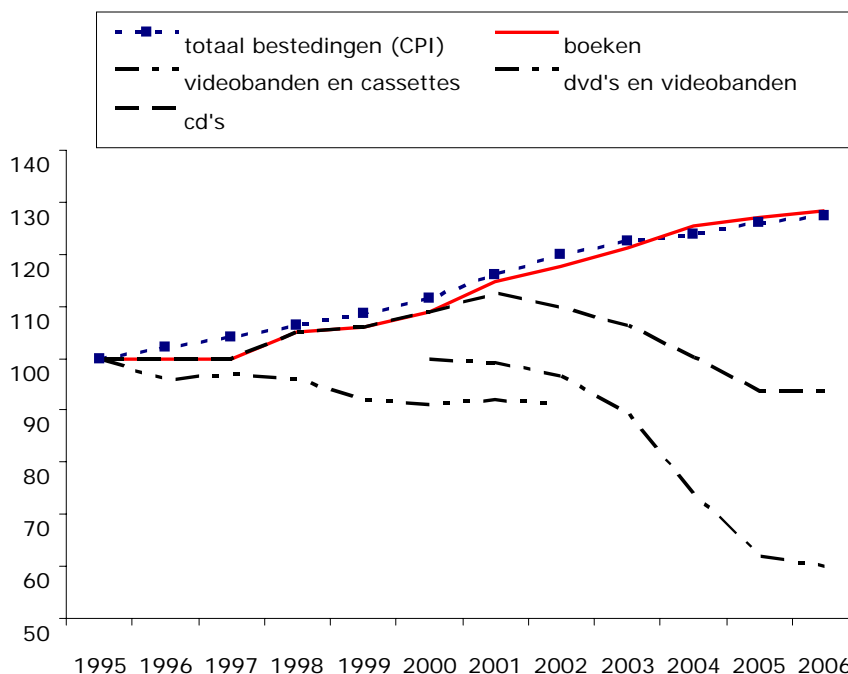
In tegenstelling tot gedrukte media zijn digitale media, zoals e-books, luisterboeken, cd's en dvd's ondergebracht in het normale BTW-tarief. Een deel van de digitale media fungeert als substituut voor het boek. Qua prijs

⁸ CBS, Statline. Geraadpleegd november 2007.

hebben de boeken een voorsprong op de digitale media. De vraag is of de prijzen van de boeken door het verlaagde BTW-tarief de afgelopen jaren achtergebleven zijn bij de prijzen van de digitale media.

Om deze vraag te beantwoorden, vergelijken we de prijsindex van boeken met de consumentenprijsindex van de totale bestedingen (CPI) en met die van de digitale media over een periode van twaalf jaar (1995-2006). Als de prijsindex van boeken sneller stijgt dan de inflatie (benaderd via de CPI), moeten consumenten relatief meer koopkracht opofferen voor het kopen van een boek.

Figuur 2.1: *Prijsindex totale consumptieve bestedingen (CPI), boeken en substituten (cd's, dvd's, videobanden en cassettes), 1995-2006^a*



a Indexcijfers (1995=100), m.u.v. dvd's en videobanden (2000=100).

Bron: CBS (APE-bewerking).

Figuur 2.1 illustreert dat de prijsindex van boeken ongeveer gelijke tred houdt met de CPI. De prijsindices van de substituten cd's, videobanden en cassettes (tot 2002) en dvd's en videobanden (vanaf 2000) laten daarentegen een heel ander patroon zien. De prijsindex van cd's houdt gelijke tred met de inflatie tot 2001, maar daalt vervolgens aanzienlijk in de daarop volgende jaren. De prijsindex van videobanden en cassettes blijft in de periode 1995-2002 structureel achter bij de inflatie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat video's en cassettes aan het begin van de eenentwin-

tigste eeuw stilaan zijn vervangen door dvd's en cd's. De prijsindex van dvd's daalt echter eveneens fors in de periode 2000-2006. De relatieve daling van de prijs van substituten ten opzichte van de prijs van boeken betekent dat mensen *ceteris paribus* meer cd's en dvd's gaan kopen, en minder boeken. Het is verrassend dat de prijsindices van video's, cassettes, cd's en dvd's, - waarover het normale BTW-tarief wordt geheven – veel sneller zijn gedaald dan de prijsindex van boeken, terwijl over boeken een laag BTW-tarief wordt geheven. Hoe valt dit te verklaren?

De eerste reden van de relatief hoge prijsstelling van boeken ten opzichte van de substituten is de vaste boekenprijs. De vaste boekenprijs behelst een afspraak over de minimale prijs van uitgebrachte boeken. Voor cd's en dvd's bestaan geen prijsafspraken. In het algemeen leiden afspraken over minimumprijzen tot hogere consumentenprijzen en een lagere verkoop (Van der Ploeg 2004). Wij bespreken de vaste boekenprijs uitgebreider in de volgende paragraaf.

De tweede reden is dat muziek en films in toenemende mate legaal en illegaal van internet gedownload worden. Dit zorgt voor een neerwaartse druk op de prijzen van cd's en dvd's die in de winkel te koop zijn. Anno 2008 downloaden mensen in veel mindere mate elektronische boeken (ook wel e-books of e-boeken genoemd) of luisterboeken van internet dan muziek of films. Een belangrijke reden is dat het aanbod van e-books of luisterboeken anno 2008 vooralsnog beperkt is. Digitalisering doet zich vooral voor op de wetenschappelijke markt en bij de vak- en professionele informatie. De algemene opvatting binnen het boekenvak is dat de e-books en luisterboeken een nichemarkt vormen en dat dit voor het algemene boek gedurende lange tijd (of wellicht voor altijd) wel zo zal blijven. Een mogelijke reden hiervoor is dat mensen met een gedrukt boek een sterkere emotionele binding hebben dan met een cd of dvd. Daarnaast vinden veel mensen het lezen van een e-book op een computerscherm niet prettig. Met de komst van e-readers (recent ook geïntroduceerd in Nederland) kan dit veranderen. E-readers hebben een speciaal ontworpen, goed leesbaar scherm, zijn verkrijgbaar in pocketformaat en kunnen vele tientallen elektronische boeken opslaan. Op dit moment is dit product vooral populair bij technologiefreaks, uitgeverij en mensen uit andere beroepsgroepen die grote hoeveelheden PDF-bestanden moeten lezen. De verkoop van de e-reader loopt beter dan verwacht. In vergelijking met de verkoop van boeken is er echter geen sprake van een enorme verkoop.⁹

⁹ In ruim een maand werden er door Selexyz 200 e-readers verkocht tegenover 30.000 boeken per dag. In 2006 werden ongeveer 400 nieuwe luisterboeken uitgebracht.

Op dit moment is op e-books en luisterboeken het normale BTW-tarief van toepassing. De kostenstructuur bij de digitale varianten is zeer afwijkend van die van de papieren versie. Doorgaans zijn met de digitale varianten veel lagere productiekosten gemoeid, waardoor het effect van de heffing van het normale BTW-tarief niet direct zichtbaar is. In het algemeen werkt de heffing van twee verschillende BTW-tarieven op vergelijkbare producten concurrentieverstorend en leidt het tot welvaartsverlies. Gezien de belangrijkste doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief - het bevorderen van de toegang tot pluriforme media en het tegengaan van ontleding - bestaat er geen reden om op e-boeken of luisterboeken een hoger BTW-tarief te heffen dan op gedrukte boeken. Mochten de e-reader en het e-book in Nederland aan een opmars beginnen, dan ligt het zeer voor de hand om het BTW-tarief op de elektronische en gedrukte variant van het boek gelijk te trekken. Dit geldt te meer omdat (te) hoge prijzen illegaal downloaden in de hand werken. Voor eventuele verlaging van het BTW-tarief op digitale producten is een besluit van de Europese Unie nodig in het kader van herziening van de BTW-richtlijn. Naar verluid zal Nederland positief reageren op een recent voorstel van de Europese Commissie om het verlaagde tarief ook mogelijk te maken voor digitale versies van boekenuitgaven en handhaaft zij haar standpunt voor digitale leermiddelen.

2.6 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

2.6.1 Huidige beleidsinstrumenten

In deze paragraaf geven we een overzicht van andere maatregelen die de overheid hanteert in de boekensector. Naast het verlaagde BTW-tarief geldt in de boekenbranche de vaste boekenprijs. Dit beleidsinstrument is vanaf 1923 op de Nederlandse boekenmarkt van kracht. De maatregel houdt in dat de uitgever de prijs van een Nederlandstalig papieren boek bepaalt (verticale prijsbinding). De consequentie is dat een boek (van een bepaalde editie) in iedere winkel tegen dezelfde prijs wordt aangeboden. Tot 2005 was deze regeling gebaseerd op een ontheffing op de Wet Economische Mededinging. Sinds 1 januari 2005 is de regeling vervangen door de Wet op de vaste boekenprijs. Tweedehands en antiquarische boeken vallen niet onder de vaste boekenprijs. Sinds 2005 zijn ook de schoolboeken uitgezonderd van de vaste boekenprijs. Bij uit het buitenland geïmporteerde Nederlandstalige boeken stelt de importeur de prijs bindend vast. De maatregel is in zijn volle omvang tijdelijk van aard: één jaar na

uitgave mag de uitgever de vaste prijs opheffen, een half jaar na uitgave is prijsaanpassing mogelijk.

Aan de vaste boekenprijs liggen voornamelijk cultuurpolitieke doelstellingen ten grondslag. Het doel van de vaststaande boekenprijs is:

- het in stand houden van hooggekwalificeerde boekwinkels met een zo breed mogelijk assortiment;
- de bevordering van de publicatie van een grote variëteit van titels op de Nederlandse boekenmarkt.

De vaste boekenprijs voorkomt voornamelijk dat boekverkopers met een breed assortiment worden weggeconcurrerd door boekverkopers met alleen goedverkopende boeken. Daarnaast beoogt de vaste boekenprijs kruissubsidiëring van goed verkopende boeken naar minder goed verkopende boeken. Uitgevers kunnen zo risico's nemen en minder succesvolle titels uitbrengen. Het verlies op de ene titel wordt gecompenseerd door de winstmarge op de bestseller.

Critici noemen ook de nadelen van de vaste boekenprijs. Er bestaat geen garantie dat uitgevers de winstmarges van goedlopende titels investeren in het uitbrengen van minder populaire boeken. Mogelijk worden de extra winsten die uitgevers nu boeken geabsorbeerd door inefficiënties in de bedrijfsvoering. De prijs van goedlopende, voor een breed publiek toegankelijke boeken wordt kunstmatig hoog gehouden. Aan de zijde van de boekverkopers geldt dat de vaste boekenprijs de prikkel vermindert om via prijsstrategieën de afzet te vergroten. Er bestaat een zekere *spanning* tussen de vaste boekenprijs en het verlaagde BTW-tarief. De vaste boekenprijs heeft als effect dat de prijzen van sommige boeken gedurende een bepaalde periode verhoogd zijn, terwijl het verlaagde BTW-tarief resulteert in een algemene prijsverlaging.

Naast de vaste boekenprijs en het verlaagde BTW-tarief bestaan nog enkele subsidiemogelijkheden voor schrijvers en vertalers, zoals het Fonds voor de Letteren. In vergelijking met de gederfde belastingopbrengsten die gemoeid zijn met het verlaagde BTW-tarief gaat het daarbij om kleine bedragen. Voor de schoolboekenmarkt geldt de recent ingevoerde maatregel van de gratis schoolboeken.

2.6.2 Alternatieve beleidsinstrumenten

Het verlaagde BTW-tarief geldt voor alle in Nederland uitgebrachte boeken. De vraag is of het niet mogelijk is de maatregel van het verlaagde

BTW-tarief gericht in te zetten, zodat de cultuursector wordt ondersteund. In de huidige regeling profiteren immers ook de 'sprookjesboeken en de pornobladen' van het verlaagde BTW-tarief (in de woorden van B. Dittrich bij bespreking van de Cultuurnota 2006).¹⁰ Deze twee categorieën vallen blijkbaar niet onder het culturele segment, en dienen daarom niet gestimuleerd te worden met behulp van subsidies. Daarmee wordt direct een eerste probleem zichtbaar: hoe kan bepaald worden welke boeken of welke genres boeken wel of niet tot het culturele segment behoren? De stelling dat bijvoorbeeld sprookjesboeken wel degelijk tot het culturele segment behoren is goed verdedigbaar (met een beroep op de gebroeders Grimm en Hans Christian Andersen). De demarcatielijn tussen cultureel hoogstaande en cultureel niet-hoogstaande genres boeken is lastig te maken, is altijd behept met een zekere mate van willekeur, en is hoogst waarschijnlijk veranderlijk in de tijd. De huidige indeling in genre A-boeken, W-boeken en S-boeken (waarop de boekverkoper verschillende marges heeft) leidt al tot veel discussie tussen uitgevers en boekverkopers. Als er geen objectieve criteria zijn om de culturele waarde van genres boeken te bepalen, moet een commissie uitspraken doen over individuele titels. Dit is praktisch onuitvoerbaar, en leidt tot bureaucratische rompslomp, mogelijk juridisch gesteggel over grensgevallen en hoge kosten. De kracht van het verlaagde BTW-tarief is nu juist dat het dit type discussies vermijdt en daarmee de administratieve lasten beperkt.

Een tweede punt is of het wenselijk is dat titels uit het culturele segment zwaarder gesubsidieerd worden dan titels uit het populaire segment. Op het moment dat populaire boeken duurder worden omdat ze onder het normale BTW-tarief vallen, zal een groot publiek geremd worden om boeken aan te schaffen (en te lezen). Dit is niet in overeenstemming met de doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief voor boeken (het bevorderen van burgers tot informatie, het bevorderen van pluriformiteit, en het tegengaan van de ontleding). Verder doemt de meer principiële vraag op of het een taak van de overheid is om zich uit te laten over de inhoud van boeken. De conclusie is dat de beperking van het verlaagde BTW-tarief tot de cultureel hoogstaande boeken onuitvoerbaar is. Dat er boeken nu in het verlaagde BTW-tarief vallen die daar misschien niet in horen (bijvoorbeeld boeken met bustijden of kruiswoordpuzzels) moet naar onze mening op de koop toe worden genomen.

¹⁰ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 146.

2.7 Conclusies

In hoeverre heeft het verlaagde BTW-tarief bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen? Als boeken in het normale BTW-tarief geplaatst worden, daalt *ceteris paribus* de totale besteding aan boeken met 9,3% (155 mln. euro). Dit betekent gemiddeld dat elke Nederlander jaarlijks een boek van circa 10 euro minder koopt. Het verlaagde BTW-tarief bereikt daarmee de doelstelling 'het bevorderen van de toegang van de burger tot informatie'. Opgemerkt moet worden dat het effect niet extreem groot is, omdat de vraag naar boeken weinig prijselastisch is.

Het tegengaan van de ontleding is een andere, ambitieuze doelstelling van het verlaagde BTW-tarief voor boeken. Sinds de invoering van het verlaagde BTW-tarief voor boeken (in 1969) besteden mensen minder vrije tijd aan het lezen van boeken. Naar verwachting heeft het verlaagde BTW-tarief de stijging van de ontleding licht afgeremd.

Ondanks de ontleding is het aantal uitgebrachte titels de afgelopen decennia gestegen, zowel absoluut als relatief ten opzichte van het aantal inwoners. Het is denkbaar dat het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan deze toename van de diversiteit, naast andere factoren zoals de inkomensgroei en het toegenomen percentage hoger opgeleiden.

De doelstelling 'het stimuleren van de kenniseconomie' komt vooral tot uitdrukking bij het verlaagde BTW-tarief op school- en studieboeken. De vraag naar schoolboeken (en waarschijnlijk in mindere mate studieboeken) is sterk inelastisch vanwege specifieke kenmerken van de markt (gebonden klanten, vaste vraag, prijs is geen factor van belang). Door deze marktkenmerken en het gebrek aan cijfers per genre is het lastig het effect van het verlaagde BTW-tarief exact te bepalen.

De boekenmarkt wordt ook beïnvloed door andere beleidsinstrumenten, zoals de vaste boekenprijs en de gratis schoolboeken in het onderwijs. De vaste boekenprijs heeft een prijsopdrijvende werking, maar bevordert (vermoedelijk) wel de pluriformiteit van de markt. Door de vaste boekenprijs kan kruissubsidiëring plaatsvinden van goed verkopende titels naar minder goed verkopende titels. Tussen de vaste boekenprijs en het verlaagde BTW-tarief bestaat een zekere spanning qua effecten op de consumentenprijs. Terwijl het verlaagde BTW-tarief een algemene verlaging van de consumentenprijs tot gevolg heeft, kan de vaste boekenprijs resulteren in een verhoogde prijs voor bepaalde boeken gedurende een zekere periode. Verder moet het beleidsinstrument 'gratis schoolboeken' (gratis voor

de ouders van schoolgaande kinderen) een neerwaartse druk op de prijzen van de schoolboeken uitoefenen.

De afgelopen jaren heeft de prijsontwikkeling van de boeken gelijke tred gehouden met de inflatie. Het is echter de vraag wat de werkingssfeer van de vaste boekenprijs moet zijn als de e-books aan een opmars beginnen. Naar verwachting zullen vooral digitale versies van wetenschappelijke boeken en studieboeken de papieren versies vervangen. De vaste boekenprijs, die tot dusver alleen voor papieren versies geldt, boet dan aan betekenis in, tenzij de werkingssfeer van de vaste boekenprijs wordt uitgebreid met de e-books. Of dit ook geldt voor de algemene boeken valt te bezien. Het is mogelijk dat zodra e-books in groten getale legaal of illegaal downloadbaar zijn, hetzelfde gebeurt met de prijzen van boeken als met de prijzen van cd's en dvd's: die zijn de afgelopen jaren fors gedaald.

Een alternatief beleidsinstrument is het reserveren van het verlaagde BTW-tarief voor cultureel hoogstaande titels. Deze maatregel is met majeure uitvoeringsproblemen behept, omdat de demarcatie tussen hoogstaande en niet hoogstaande titels lastig te maken is. Doorvoering van deze restrictie zal daarom hoge administratieve lasten met zich meebrengen. Tevens is het de vraag of inperking van het lage BTW-tarief tot de cultureel hoogstaande titels in overeenstemming is met de doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief (het tegengaan van ontleding, het bevorderen van de toegang van de burger tot pluriforme informatie). De kracht van het verlaagde BTW-tarief op de aanschaf van boeken is juist dat het kopen van boeken in het algemeen wordt gestimuleerd, ongeacht de inhoud van het boek. Het is een generieke maatregel die niet behept is met de uitvoeringsproblemen die eigen zijn aan specifieke maatregelen. Bovendien hoeft de overheid geen oordeel te vellen over de inhoud van de boeken. De zwakte van de BTW-maatregel is uiteraard dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die de overheid beslist wil steunen en andere zaken die overheid niet noodzakelijk wil steunen.

3 KRANTEN, NIEUWSBLADEN EN TIJDSCHRIFTEN

3.1 Inleiding

Sinds de invoering van de BTW in 1969 geldt voor tijdschriften het verlaagde tarief. De dag- en nieuwsbladen vielen korte tijd in het nultarief (van 1969 tot 1980). Vanaf 1980 zijn de dag- en nieuwsbladen ook in het verlaagde BTW-tarief ondergebracht. Het verlaagde tarief dient twee doelen (zie de *Richtlijnen*):

- Een goede nieuws- en informatievoorziening is van groot belang voor de parlementaire democratie. Daarom dient de prijs van kranten en opiniebladen zo laag mogelijk te zijn.
- Het verlaagde BTW-tarief geeft generieke steun aan de perssector, in de context van dalende reclameopbrengsten. Op deze manier levert de overheid een indirecte bijdrage aan de instandhouding en de pluriformiteit van de pers.

In dit hoofdstuk bespreken wij in hoeverre het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan het realiseren van bovenstaande doelstellingen. Het verlaagde BTW-tarief geldt voor de gehele perssector. Evenals bij boeken kan ook hier de vraag worden gesteld of dit beleidsinstrument niet gericht ingezet moet worden. Daarnaast bezien we of de maatregel in de huidige vorm wel voldoende rekening houdt met de opkomst van internet en digitale informatiedragers.

3.2 Marktbeschrijving

In Nederland verschijnen acht landelijke dagbladen (Volkskrant, NRC Handelsblad, nrc.next, Trouw, Telegraaf, Algemeen Dagblad, Reformatorisch Dagblad en het Nederlands Dagblad). Deze dagbladen verschijnen bij vier uitgeverijen (Reformatorisch Dagblad en Nederlands Dagblad zijn zelfstandig, Telegraaf verschijnt bij Telegraaf Holding en de overige behoren tot de PCM Uitgevers). Naast landelijke dagbladen zijn er specialistische dagbladen zoals het Financiële Dagblad en de Nederlandse Staatscourant. Nieuwsbladen zijn betaalde kranten met vooral regionaal nieuws, die één of enkele keren per week verschijnen. De grootste uitgever van nieuwsbladen is Boom, die een marktaandeel heeft van circa 20%. Naast betaalde kranten verschijnen sinds 1999 ook de gratis ochtendbladen Metro en

Spits. Een derde gratis krant, News.nl, verscheen in 2000 's middags, maar hield het slechts acht maanden vol. In 2007 kwamen er nog twee aanbieders van dagelijks gratis nieuws bij: De Pers en Dag.

Er bestaat in Nederland een groot aanbod van publiekstijschriften (volgens geïnterviewden verschijnen er circa 12.000 titels per jaar; dit is exclusief vaktijschriften). De tijdschriftenmarkt heeft een lange staart: heel veel tijdschriften hebben weinig kopers/abonnees. Sanoma is de grootste uitgever van publiekstijschriften in Nederland (in 2005 55 titels). In 2005 zijn er vier opiniërende weekbladen: Elsevier, HP/De Tijd, Vrij Nederland en de Groene Amsterdammer, waarvan Elsevier verreweg de grootste is.

3.3 Prijselasticiteit van kranten, nieuwsbladen en tijdschriften

3.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Wat is het effect van het verlaagde BTW-tarief op het aankoopgedrag van mensen wat betreft kranten en tijdschriften? Verlaging van het BTW-tarief resulteert in beginsel in een prijsverlaging, maar in hoeverre zijn mensen bij de aankoop van kranten en tijdschriften prijsgevoelig? Om deze vragen te beantwoorden, schatten wij de prijselasticiteit van kranten. Helaas is het - door gebrek aan data - *niet* mogelijk een model te schatten voor de tijdschriften en/of nieuwsbladen. Daarom gebruiken we – bij gebrek aan beter - de geschatte prijselasticiteit van kranten ook om de effecten op de vraag naar tijdschriften en nieuwsbladen te simuleren. De waarde van de prijselasticiteit van kranten verschilt vermoedelijk van die van tijdschriften en nieuwsbladen, omdat de drie sectoren verschillende functies vervullen. Kranten voorzien vooral in actuele nieuwsvoorziening, publieke opinievorming en maatschappelijk debat. Nieuwsbladen geven vooral lokale en regionale informatie. De functie van tijdschriften is heel breed en varieert tussen tijdschriften. Geïnterviewde experts geven aan dat de prijselasticiteit van verschillende typen tijdschriften (waarschijnlijk) sterk verschilt.

De te verklaren variabele in het model is de oplage van betaalde kranten.¹¹ Omdat de vraag naar kranten sterk af hangt van de vraag naar kranten in de voorgaande periode, onder meer door abonnementen, wordt deze variabele opgenomen als een verklarende variabele in het model. De-

¹¹ De gegevens hiervoor zijn afkomstig van Stichting Speurwerk (1970-1996) en de Persmediamonitor (2000-2006). Drie jaren ontbreken in deze periode, de ontbrekende gegevens zijn noodgedwongen geïnterpoleerd.

ze meet gewoontevorming. Verder wordt ook de prijs van kranten in het model opgenomen. Aangezien de prijs van concurrerende goederen en diensten ook invloed heeft op de vraag naar kranten, hebben wij de prijs van boeken in het model opgenomen als verklarende variabele, als indicatie voor de prijs van overig leesmateriaal op papier.¹² Boeken vervullen uiteraard een andere functie. Ze bieden ontspanning in plaats van nieuws, maar vooral non-fictie boeken kunnen ten dele dezelfde functie vervullen als de aanvullende katernen in een krant. Ten slotte is de ontwikkeling van het gemiddelde aantal uren tv-kijken opgenomen als maat voor de verschuiving in de vrijetijdsbesteding van lezen naar tv- en computergebruik. Een mogelijk interessante op te nemen variabele is het gebruik van gratis kranten. Deze concurreren immers met betaalde kranten. Helaas beschikken wij vooralsnog over onvoldoende statistische gegevens over de gratis kranten om deze variabele in het model op te kunnen nemen.

Tabel 3.1 toont de schattingsresultaten van het model. De prijselasticiteit van kranten bedraagt op korte termijn -0,26. Dit betekent dat de vraag naar kranten op korte termijn relatief prijsinelastisch is. Op langere termijn is de prijsgevoeligheid van de vraag naar kranten groter door de effecten van gewoontevorming, die tot uiting komen in een hogere waarde van de langetermijnprijselasticiteit. Een verhoging van de prijs met 1% doet de vraag naar kranten op korte termijn met 0,26% dalen. De schatting van -0,26 komt overeen met eerdere Nederlandse schattingen van de prijselasticiteit van kranten (zie bijlage A voor een overzicht).

Tabel 3.1: *Econometrisch model van de krantenverkoop, 1970-2005^a*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt
Prijs krant	-0,26 (-5,44)
Verkochte kranten _{t-1}	0,87 (10,31)
Prijs boek	0,08 (1,40)
TV-gebruik	-0,20 (-1,55)
Verklaarde variantie (R ²)	0,99

a De variabelen zijn logaritmisches getransformeerd. Tussen haakjes staan de t-waarden van de geschatte coëfficiënten.

Bron: APE

¹² De prijs van kranten is afkomstig van Stichting Speurwerk (1972-1996) en het CBS (1995-2005). De prijs van boeken en uren televisiekijken zijn afkomstig van het CBS.

Het aantal verkochte kranten in de voorgaande periode heeft een coëfficiënt van 0,87. Dit duidt op een belangrijke rol van gewoontevorming. Een stijging van de prijs van boeken heeft een positieve invloed op de vraag naar kranten: een stijging van de boekenprijs met 1% leidt tot 0,08% meer krantenverkoop. TV-gebruik laat het verwachte negatieve teken zien: des te meer mensen televisie kijken, hoe minder kranten ze kopen.

3.3.2 Totale omzet en gedeerde belasting

Hoeveel besteden Nederlanders aan persproducten? Stel dat de perssector in het normale BTW-tarief wordt ondergebracht, hoeveel zou dan de totale besteding dalen? Tabel 3.2 geeft de totale consumptieve besteding aan persproducten voor de jaren 2000-2004. Het jaar 2002 vertoont een piek in de bestedingen (rond 1,8 mld. euro). De jaren daarna dalen de bestedingen tot 1,6 mld. euro in 2004. De BTW-opbrengst bedraagt onder het verlaagde BTW-tarief circa 100 mln. euro. Verhoging van het BTW-tarief naar 19% zou de belastingopbrengst rond de 200 mln. euro vergroten, gesteld dat verhoging van de prijzen geen effect heeft op de consumptie. Dit is geen realistische veronderstelling; bij prijsverhogingen kopen mensen minder kranten, tijdschriften of nieuwsbladen.

Tabel 3.2: *Totale consumptieve bestedingen kranten en tijdschriften^a*
(x 1 mln. euro)

	2000	2001	2002	2003	2004
Totale besteding (excl. BTW)	1.592	1.669	1.788	1.681	1.631
6% BTW	95,5	100,1	107,3	100,9	97,9
<i>Geen gedragseffecten</i>					
19% BTW	302,5	317,1	339,7	319,4	309,9
Gederfde belasting	207,0	217,0	232,4	218,5	212,0
<i>Met gedragseffecten</i>					
Totale besteding (excl. BTW)	1.545	1.577	1.651	1.522	1.451
19% BTW	293,6	299,6	313,7	289,2	275,7
Gederfde belasting	198,1	199,5	206,4	188,3	177,8

a In de BTW-nota's van het CBS is de post 'kranten en tijdschriften' vermeld. Wij gaan ervan uit dat kranten inclusief de nieuwsbladen zijn.

Bron: CBS, *BTW-nota's* (APE-bewerking)

Rekeninghoudend met de waarde van de prijselasticiteit van de vraag naar kranten maken wij daarom ook een meer realistische schatting van de belastingderving. Verhoging van het BTW-tarief van 6% naar 19% betekent een stijging van de prijzen van 12,3%. Gegeven de waarde van de prijselasticiteit van kranten (-0,26), die we ook voor tijdschriften en nieuwsbladen hanteren, heeft deze prijsstijging direct een vraagdaling van 3,2% tot gevolg. Door de vraagdaling vermindert ook de BTW-opbrengst en de gedeefde BTW. Het verschil tussen de belastingderving waarbij wel of geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten is relatief gering wegens de geringe prijselasticiteit van kranten. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat de waarde van de prijselasticiteit van tijdschriften en nieuwsbladen waarschijnlijk afwijkt van die van kranten. Dit kan de resultaten beïnvloeden.

Een vraagdaling van 3% in 2000 komt door het langetermijneffect van de prijsstijging overeen met een daling van de vraag van 11% in 2004; oftewel een afname van de totale bestedingen van 180 mln. euro (1.631 minus 1.451). Dit betekent dat iedere Nederlander jaarlijks gemiddeld 11,25 euro minder aan persproducten besteedt. Het effect van de beleidsmaatregel is weliswaar betekenisvol, maar niet heel groot.

3.4 Oplagen, prijzen en de pluriformiteit van de pers

3.4.1 Pluriformiteit van de pers

Een van de doelen van het verlaagde BTW-tarief is het in stand houden van een pluriforme pers. Hoe is het in Nederland daarmee gesteld? We nemen het aantal onafhankelijke hoofdredacties als indicatie voor de pluriformiteit van de pers. Tabel 3.3 laat zien dat bij de dagbladen het aantal onafhankelijke hoofdredacties van 38 gedaald is naar 30 in de periode 1997-2006. Recentere cijfers zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 3.3: *Aantal onafhankelijke hoofdredacties van dagbladen 1997-2006*

Dagbladen	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Specialistisch	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Regionaal	27	26	26	26	26	25	24	24	18	17
Landelijk	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gratis			2	2	3	2	2	2	2	2
Totaal	38	37	39	39	40	38	37	37	31	30

Bron: Persmediamonitor

De daling van het aantal onafhankelijke hoofdredacties komt geheel op het conto van de regionale dagbladen. In de jaren 1998, 2002 en 2006 vinden diverse fusies plaats tussen regionale dagbladen. Daarnaast worden in 2005 zes regionale dagbladen samengevoegd met het Algemeen Dagblad. Het dalende aantal hoofdredacties is een directe consequentie van de dalende oplagen. Qua uitgeverijen is de markt zeer geconcentreerd. Vier uitgeverijen (Telegraaf, PCM, Wegener en Metro Int.) hebben 88% van de totale oplagen in Nederland in handen. Ondanks het verlaagde BTW-tarief is in het afgelopen decennium het aantal uitgebrachte titels afgenomen. De vraag wat de daling zou zijn geweest zonder verlaagde BTW-tarief is niet eenvoudig te beantwoorden. Waarschijnlijk hebben ook andere factoren daaraan bijgedragen, zoals schaalvergroting en de ontwikkeling van de prijzen.

3.4.2 Oplagen

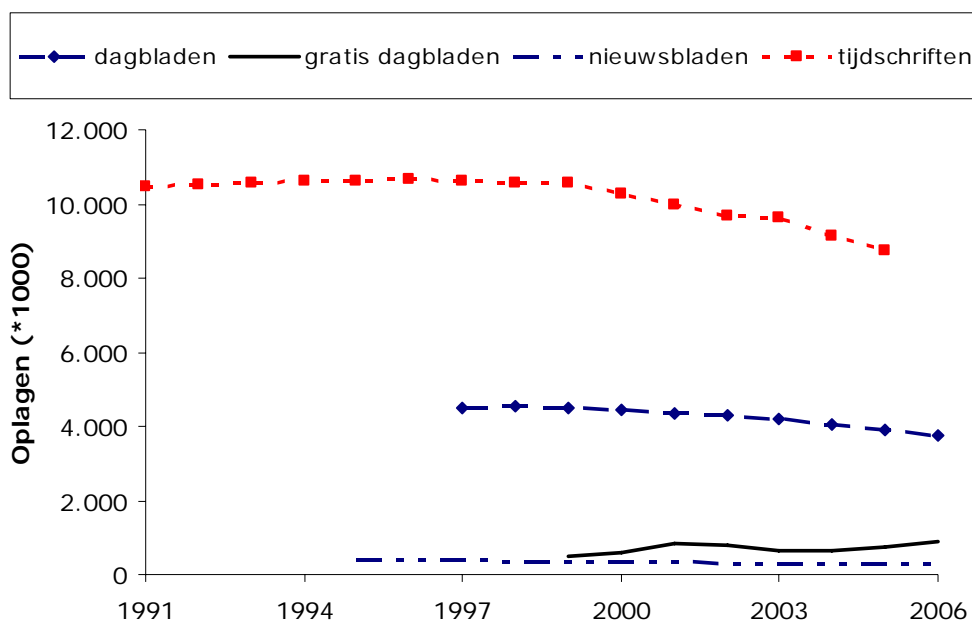
In de afgelopen tien jaar daalde het percentage mensen dat dagelijks een krant leest en het percentage mensen dat een (betaald) abonnement op een krant heeft. Het percentage abonnees daalde in de periode 1997-2006 van 62 naar 51, terwijl het percentage dagelijkse lezers in de periode 1997-2004 daalde van 65 naar 61.¹³ Figuur 3.1 toont de oplagecijfers van *gedrukte* betaalde en gratis dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften, inclusief abonnementen en losse verkoop.¹⁴ Gezien het dalende percentage abonnementen en dagelijkse lezers is het niet verbazingwekkend dat de oplagen van de betaalde kranten, tijdschriften en nieuwsbladen in de afgelopen jaren eveneens zijn afgenomen.

¹³ Bron: CBS, *Statline*. Geraadpleegd november 2007.

¹⁴ Abonnementen op de digitale versie van de krant en weekendabonnementen zijn niet meegenomen.

De introductie van de gratis kranten in 1999 zet de markt verder onder druk. De oplagen van de gratis kranten stijgen in de periode 1999-2006 spectaculair. De totale oplage van de gratis dagbladen is in 2006 ongeveer een vijfde van de totale oplage van de betaalde dagbladen (865.000 gratis dagbladen versus 3.748.000 betaalde dagbladen). De *totale oplage* (gratis plus betaald) van de gedrukte dagbladen is in de afgelopen twee decennia redelijk stabiel gebleven. De conclusie dat er substitutie van betaalde krant naar gratis krant plaatsvindt, ligt voor de hand. Vooral de regionale titels zijn binnen de categorie dagbladen de grote verliezers. Binnen de categorie tijdschriften is de daling over alle categorieën te zien, met uitzondering van de glossy's en de mannenbladen.

Figuur 3.1: *Oplagen van gedrukte dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften*



Bron: Persmediamonitor (APE-bewerking). De cijfers van de tijdschriften over de perioden 92-95 en 97-98 en de cijfers van de nieuwsbladen over de perioden 96-99 en 2005 zijn geïnterpoleerd.

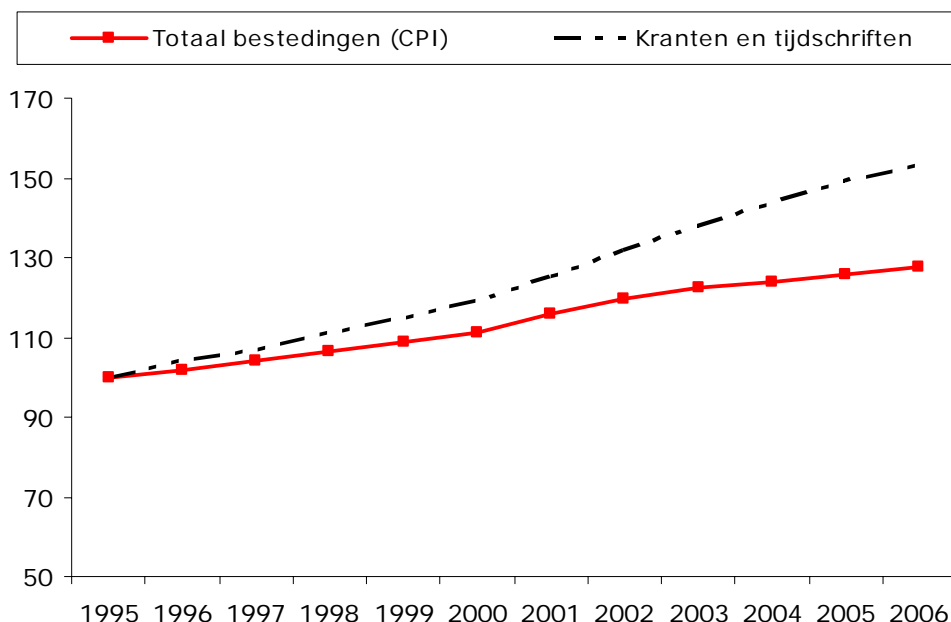
Onderzoekers noemen – naast het aanbod van gratis kranten - uiteenlopende redenen voor de gedaalde oplagen van de betaalde tijdschriften, dag- en nieuwsbladen, zoals de toenemende tijdsdruk waarin mensen leven, de concurrentie van de televisie en het internet, en de (mogelijke) afnemende betrokkenheid van mensen bij hun omgeving, waardoor nieuws minder relevant wordt. We vermoeden dat de verlaging of verho-

ging van het BTW-tarief slechts een beperkte invloed kan uitoefenen op dergelijke complexe maatschappelijke verschijnselen. Dat neemt niet weg dat een afschaffing van het verlaagde BTW-tarief wel een prijsverhoging van ruim 12% tot gevolg heeft. Geïnterviewden geven aan dat de prijzen van veel tijdschriften veel elastischer (moeten) zijn dan die van kranten, omdat uit de verkoopcijfers blijkt dat consumenten sterk reageren op (tijdelijke) prijsverhogingen of -verlagingen. Een prijsverhoging van ruim 12% veroorzaakt waarschijnlijk een schokeffect. Op het moment van een substantiële prijsverhoging gaan vooral abonnees kritisch naar de kosten van hun abonnement kijken. Dit heeft onvermijdelijk een verdere daling van het aantal abonnementen tot gevolg.

3.4.3 De ontwikkeling van de prijzen

Een andere belangrijke doelstelling van het verlaagde BTW-tarief op kranten en tijdschriften is de lage aanschafprijs. Hoe is het verloop van de prijzen van de betaalde tijdschriften, dag- en nieuwsbladen in de afgelopen periode? Figuur 3.2 vergelijkt de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI) van alle bestedingen met die van kranten en tijdschriften over de periode 1995-2006.

Figuur 3.2: *Prijsindex van de totale consumentenbestedingen en de prijsindices van kranten en tijdschriften, 1995-2006^a*



a Indexcijfers met 1995=100.

Bron: CBS

De prijs van kranten en tijdschriften stijgt sneller dan de inflatie. Dit betekent dat de betaalde kranten en tijdschriften relatief duurder geworden zijn. Mensen moeten meer koopkracht opofferen om een krant of tijdschrift te kopen. Geïnterviewde experts geven aan dat de uitgeverijen van kranten en tijdschriften de dalende oplagen compenseren door de prijzen te verhogen. Het is duidelijk dat een van de doelstellingen van het verlaagde BTW - het zo laag mogelijk houden van de prijzen - de afgelopen jaren niet is gerealiseerd. Het is echter voorstelbaar dat de prijzen nog veel sneller waren gestegen als de overheid in deze periode de perssector in het normale BTW-tarief had geplaatst. Zonder goede vóórmeting is het lastig om dit vermoeden kwantitatief te onderbouwen.

De geraadpleegde experts geven verder aan dat de gedaalde oplagen meerkosten met zich meebrengen. Dit resulteert onder andere in een prijsverhoging. Doordat de oplage afneemt, verdwijnen een aantal bladen van de markt. Daardoor verschaalt het aanbod en vermindert de pluriformiteit. Verder worden bij dalende oplagen de krantenredacties gesaneerd. Dit heeft tot gevolg dat kranten steeds zwaarder leunen op het nieuws van persbureaus. Hierdoor verschilt het nieuws in kranten steeds minder en daalt de kwaliteit en kwantiteit van bijvoorbeeld culturele en regionale pagina's. De pluriformiteit *binnen* een krant neemt dus ook af. Bundeling van redacties of het onderbrengen van een aantal kranten bij één uitgever kan echter ook synergievoordelen opleveren. Met een aantal 'cash cows' kan geld verdiend worden, dat weer kan worden geïnvesteerd in nieuwe media.

3.5 Digitale media

In hoeverre houdt het verlaagde BTW-tarief rekening met de opkomst van de digitale media? Anno 2008 zijn er twee typen digitale kranten beschikbaar op het net: ten eerste de digitale editie, die een ingescande versie van de gedrukte krant is, waarvoor moet worden betaald, en ten tweede de gratis website, die meer gebruik maakt van mogelijkheden die internet biedt (opnemen van links, mogelijkheden om door te klikken waarbij de lezer zelf selecteert wat hij wil lezen). Bij bijna alle kranten geeft de website slechts een uitgeklede versie van het nieuws. Kranten en uitgevers zien zichzelf genoodzaakt om met digitale ontwikkelingen mee te gaan, ondanks het feit dat er stevig verlies wordt geleden op de digitale versies van kranten. Geïnterviewde experts geven aan dat de betaalde kranten vooral lijden onder websites die gratis nieuws verstrekken. Vaak worden

nieuwsberichten uit betaalde kranten door elektronische nieuwsverstrekkers overgenomen, waardoor ze vrijwel niet hoeven te investeren in zelfstandige journalisten. De kranten en uitgevers hebben deze echter kosten wel.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de eigen website niet als concurrentieverstorend wordt gezien. De website is vaak een aanvulling op de gedrukte versie van de krant. Het aantal mensen met een abonnement op een digitale 'ingescande' versie van de krant stijgt. In het derde kwartaal van 2006 hadden 17.652 respectievelijk 6.703 mensen een abonnement op de digitale versie van de Volkskrant (een stijging van 170% t.o.v. 2005) en NRC Handelsblad (een stijging van 24% t.o.v. 2005).¹⁵ Desondanks bevinden de betaalde kranten bevinden zich in een onzekere positie. Moeten de kranten zich volledig richten op technologische ontwikkelingen zoals de e-reader, waarop een *e-paper* gedownload kan worden? Zijn mensen in de toekomst nog wel bereid voor nieuws te betalen, gezien de hoeveelheid aanbieders van gratis nieuws? Wordt het volledig berijden van het digitale spoor in de toekomst financieel wel haalbaar?

In de tijdschriftensector is digitalisering – met uitzondering van de wetenschappelijke tijdschriften - nauwelijks een issue, blijkt uit interviews. Voor digitale versies van tijdschriften is op dit moment nog nauwelijks een markt. Grote tijdschriften hebben uiteraard een website, maar die is serviceverlenend, en vormt geen apart product. Mensen willen toch graag hun tijdschrift op de bank of in bad lezen. De (gratis) digitale versie van Elle-Girl slaat bijvoorbeeld nauwelijks aan. Ook internationaal zien geïnterviewden geen ontwikkelingen in digitale richting.

Anno 2008 vallen alle digitale diensten van tijdschriften, dag- en nieuwsbladen onder het normale BTW-tarief. Zoals wij ook in paragraaf 2.5 hebben aangegeven, leidt de heffing van verschillende BTW-tarieven op vergelijkbare producten tot concurrentieverstoring en welvaartsverliezen. Goede journalistiek bestaat uit het onafhankelijk vergaren en verspreiden van informatie in het belang van de participatie van burgers in een democratische samenleving. Het medium waarin dit nieuws verpakt is, de 'informatiedrager', is daarbij uiteraard van ondergeschikt belang.

¹⁵ PCM, www.pcm.nl.

3.6 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

3.6.1 Huidige beleidsinstrumenten

Naast het verlaagde BTW-tarief verleent het Stimuleringsfonds voor de Pers subsidies. Het doel van het Stimuleringsfonds voor de Pers is het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor informatievoorziening en opinievorming. Het fonds verleent subsidies, kredieten of kredietfaciliteiten. De middelen van het fonds zijn afkomstig uit de etherreclame (tot 1989). Sedert 1989 hebben geen aanvullende dotaties meer aan het fonds plaatsgevonden. In 2007 werd door het Stimuleringsfonds voor de Pers 3,5 mln. euro uitgekeerd aan diverse projecten. Die steun gaat naar individuele persorganen, naar journalistieke internetprojecten en naar onderzoek dat ten goede komt aan de gehele persbedrijfstaking. Het Stimuleringsfonds geeft financiële impulsen aan afgebakende, specifieke projecten, in tegenstelling tot een generiek instrument als het verlaagde BTW-tarief.

3.6.2 Alternatieve beleidsinstrumenten

Zijn er alternatieve wijzen van ondersteuning van de perssector te onderscheiden? In paragraaf 3.5 hebben wij het gelijktrekken van het BTW-tarief op de digitale producten met de gedrukte producten genoemd. Een tweede mogelijkheid is om de gehele perssector in het nultarief te plaatsen, in navolging van Groot-Brittannië, Denemarken en België. Gegeven de op korte termijn relatief prijsinelastische vraag naar kranten en tijdschriften, is het effect op de oplagen en de omzet van de perssector echter relatief gering. De gederfde belastingopbrengsten bij een BTW-nultarief zouden in 2006 100 mln. euro bedragen (gedragseffecten buiten beschouwing gelaten).

Het feit dat de uitgevers van kranten en tijdschriften zich heden ten dage in een moeilijke spagaat bevinden is een extra argument vóór het gelijktrekken van het BTW-tarief van digitale uitgeefproducten met de gedrukte versies en/of het invoeren van het BTW-nultarief voor de gehele perssector. Op dit moment stijgen kosten van uitgevers door veranderde wetgeving voor reclame en de bezorging van kranten. Tegelijkertijd moeten uitgevers veel geld investeren in een (onzekere) toekomst op internet, maar kunnen zij zich het niet permitteren om het papieren medium te laten versloffen. Het berijden van het dubbele spoor – zowel een gedrukte krant of tijdschrift als een digitale krant of tijdschrift dat volledig inspeelt op het

multimediale gedrag van lezer en adverteerder – is op dit moment voor veel uitgevers financieel niet haalbaar.¹⁶

Invoering van het BTW-nultarief heeft ongetwijfeld als effect dat de algemene sociaal-economische positie van de perssector als geheel versterkt wordt. Een nadeel van een verdere verlaging van het BTW-tarief is mogelijk dat vooral de grote spelers op de persmarkt van deze maatregel profiteren en dat de maatregel zo algemeen is, dat specifieke knelpunten niet weggenomen worden. Een derde beleidsmaatregel is daarom het verstrekken van subsidies voor specifieke, innoverende projecten, die de hele perssector ten goede komen.¹⁷ Het Stimuleringsfonds voor de Pers vervult heden ten dage de rol van subsidieverstrekker voor specifieke projecten.

Evenals bij de boeken geldt het verlaagde BTW-tarief voor de gehele perssector. Een vierde mogelijke beleidsmaatregel betreft daarom de beperking van het verlaagde BTW-tarief voor de cultureel hoogstaande titels. De nadelen van deze beleidsmaatregel zijn groot. Het demarceren van de grens tussen cultureel hoogstaande en niet-hoogstaande titels is in de praktijk lastig, terwijl dit alternatief bovendien hoge uitvoeringskosten ('compliance costs'), bureaucratie en mogelijke juridische procedures met zich meebrengt. Daarnaast is het onwenselijk dat de overheid zich uitsprekt over de inhoud van persproducten.

Een direct gevolg van de dalende oplagecijfers is een verslechterde positie op de reclamemarkt. Geïnterviewde experts geven aan dat een stimulans om reclame te maken in kranten en tijdschriften ook een effectief sturingsinstrument kan zijn. Hierbij kan worden gedacht aan een fiscale faciliteit. Ook kan de overheid zelf meer gebruik maken van de krant om haar beleid te communiceren. In België en Portugal koopt de overheid om deze reden advertentieruimte in kranten in. Dit zou ook in Nederland mogelijk zijn.

3.7 Conclusies

Ondanks het verlaagde BTW-tarief voor de gehele perssector zijn de oplagen van dag- en nieuwsbladen en tijdschriften de afgelopen decennia gedaald, en is het aantal onafhankelijke hoofdredacties, die een indicatie vormen van de pluriformiteit van de pers, afgenomen. Mogelijk in reactie

¹⁶ Stimuleringsfonds voor de Pers (2007).

¹⁷ Het Stimuleringsfonds voor de Pers is voorstander van deze beleidsmaatregel, misschien niet verwonderlijk gezien het takenpakket van het fonds.

op de dalende oplagen zijn de prijzen van kranten en tijdschriften de afgelopen jaren sneller gestegen dan de inflatie en de prijzen van de meeste substituten. Deze ontwikkelingen staan in contrast met de doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief voor de perssector: het stimuleren en in stand houden van een zo pluriform mogelijke pers, en zo laag mogelijke prijzen voor de kranten en (opinie)bladen. Desondanks is 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 BTW-tarief zou zijn geplaatst, zou het patroon van dalende oplagen en stijgende prijzen vermoedelijk nog veel geprononceerder zijn geweest. Het gebrek aan een goede vóórmeting ontnemt ons de mogelijkheid hierover kwantitatief onderbouwde uitspraken te doen.

Als de kranten en tijdschriften in het normale BTW-tarief geplaatst worden, treedt een daling van de bestedingen aan deze media op van 3% (180 mln. euro). Dit betekent dat iedere Nederlander jaarlijks gemiddeld 11,25 euro minder aan kranten en tijdschriften besteedt. Vanwege de bescheiden waarde van de kortetermijnprijselasticiteit van de perssector (-0,26) is het effect van het verlaagde BTW-tarief op de bestedingen aan kranten en tijdschriften op korte termijn niet omvangrijk. Afschaffen van het verlaagde BTW-tarief op kranten en tijdschriften is echter moeilijk verdedigbaar, gezien de moeilijke situatie waarin de perssector zich op dit moment in bevindt. De krimpende markt van de gedrukte pers en de overschakeling op het digitale spoor vergt al veel van de financiële krachten van uitgeverij. Tevens zijn de prijzen van de dagbladen en tijdschriften de afgelopen tijd al fors gestegen.

Het verlaagde BTW-tarief geldt alleen voor gedrukte persproducten, niet voor digitale persproducten. Dit leidt tot concurrentievervalsing en welvaartsverliezen. Tevens denken wij dat het verschil in tarieven tussen digitale en gedrukte producten niet in overeenstemming is met de doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief voor de perssector. Goede informatievoorziening is relevant, niet de informatiedrager. Het onderbrengen van digitale uitgeefproducten in het verlaagde BTW-tarief kan dagbladen en opiniebladen ondersteunen in de strijd om de aandacht van de lezer met multimediale voorkeuren.

4 BIBLIOTHEKEN

4.1 Inleiding

Sinds de invoering van de BTW in 1969 is de verhuur van boeken, dagbladen, weekbladen en andere ondergebracht in het verlaagde BTW-tarief. Het uitlenen van luisterboeken, knipselkranten, en leesmappen valt ook onder het verlaagde BTW-tarief; het uitlenen van cd's of dvd's is belast met 19% BTW. Bibliotheken leveren meer diensten dan alleen uitlening van materialen (zoals horeca, verkoop van afgeschreven materialen en inkomsten uit de bibliobus). Deze diensten vallen onder het normale BTW-tarief. Dit betekent dat de bibliotheken met verschillende BTW-tarieven moeten werken. Dit leidt tot administratieve lasten.

Het doel van het verlaagde BTW-tarief is volgens de *Richtlijnen* het bevorderen van cultuur, kennisvermeerdering en ondersteuning van de bibliotheeksector. In het voorliggende hoofdstuk evalueren wij in hoeverre het verlaagde BTW-tarief aan dit doel bijdraagt. Bij deze evaluatie betrekken wij ook de opkomst van de digitale media.

4.2 Marktbeschrijving

De bibliotheekbranche bestaat uit de Koninklijke Bibliotheek, wetenschappelijke bibliotheken en openbare bibliotheken. We concentreren ons in dit hoofdstuk op de openbare bibliotheken, omdat het marktaandeel van de wetenschappelijke bibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek bescheiden is. Over de aanbodzijde: in 2005 bestaan er 351 openbare bibliotheken (daarbij zijn wel meer vestigingen per bibliotheek mogelijk).¹⁸ In dat jaar omvat de collectie van de openbare bibliotheken 33,1 mln. boeken en 2,4 mln. audiovisuele materialen. Over de vraagzijde: in totaal zijn in 2005 4,1 mln. personen ingeschreven bij de openbare bibliotheken (circa de helft daarvan zijn jeugdigen). In 2005 worden 121,7 mln. boeken en 6,1 mln. audiovisuele materialen uitgeleend.

¹⁸ Bron: Statline, CBS. Geraadpleegd november 2007.

4.3 Prijselasticiteit van het bibliotheeklidmaatschap

4.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Hoeveel besteden mensen aan lidmaatschap van bibliotheken? Gesteld dat de bibliotheken in het normale tarief worden geplaatst, in hoeverre worden dan minder mensen lid van een bibliotheek? Wat is de omvang van de financiële steun die het bibliotheekwezen op deze manier ontvangt? Om op deze vragen een antwoord te vinden, schatten we de prijselasticiteit van lidmaatschap van openbare bibliotheken. Wij beschikken over CBS-gegevens voor de perioden 1986-2005 en cijfers van Stichting Speurwerk voor de perioden 1986-1994 en cijfers van de Vereniging Openbare Bibliotheken tussen 2000 en 2005. Deze cijfers worden aan elkaar gekoppeld. Voor de periode 1995-1999 ontbreken er cijfers over de prijs van het lidmaatschap en de gemiddelde boekenprijs. Voor deze jaren wordt de prijs geïnterpoleerd.

Het aantal bibliotheekgebruikers wordt verklaard uit de volgende determinanten:

- de prijs van het lidmaatschap;¹⁹
- de prijs van substituten (de gemiddelde boekenprijs);
- het beschikbaar inkomen;
- het televisiegebruik;
- het aantal bibliotheekgebruikers in het voorgaande jaar.

Tabel 4.1 brengt de resultaten van de modelschatting in beeld. Doordat de waarnemingsperiode relatief kort is en de ontwikkeling van een aantal variabelen in de tijd dezelfde trend vertoont, kunnen de coëfficiënten van het beschikbaar inkomen en het tv-gebruik niet nauwkeurig geschat worden. Dit is opgelost door deze coëfficiënten via calibratie op een vaste waarde te zetten en de andere coëfficiënten te schatten. De geschatte prijselasticiteit van bibliotheken bedraagt op korte termijn $-0,37$. Dit betekent dat het lidmaatschap van bibliotheken op korte termijn weinig prijselastisch is. Een verhoging van de prijs met 1% resulteert op korte termijn in een daling van het aantal lidmaatschappen met 0,37%. Door de effecten van gewoontevorming is de prijsgevoeligheid op lange termijn aanzienlijk groter. De geschatte waarde van de kortetermijnprijselasticiteit van bibliotheken is hoger dan in de (weinig) eerdere onderzoeken. Dat neemt niet weg dat de prijselasticiteit van het bibliotheeklidmaatschap nog steeds bescheiden is (zie ook bijlage A).

¹⁹ De prijs wordt bepaald door de inkomsten aan gebruikers te delen door het totaal aantal gebruikers.

Tabel 4.1: *Econometrisch model voor het bibliotheeklidmaatschap, 1986-2005^a*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt
Prijs lidmaatschap	-0,37 (-2,58)
Gebruikers bibliotheek _{t-1}	0,84 (5,63)
Prijs boek	0,32 (0,59)
Beschikbaar inkomen	0,10 -
Tv-gebruik	-0,15 -
Verklaarde variantie (R ²)	0,93

a Alle variabelen zijn logaritmisches getransformeerd. Tussen haakjes staan de t-waarden van de geschatte coëfficiënten.

Bron: APE

De prijs van substituten - de boekenprijs - heeft zoals verwacht een positief teken. De coëfficiënt is echter niet significant. De coëfficiënt van het beschikbaar inkomen heeft een (vaste) waarde van 0,10. Hoewel het lastig is om uit gecalibreerde coëfficiënten conclusies te trekken, is het aanneemelijk dat de inkomenselasticiteit bescheiden is, doch positief. Dit betekent dat bij stijging van het inkomen mensen niet in grotere getale lid worden van een bibliotheek. Het lidmaatschap van een bibliotheek behoort dus tot de noodzakelijke goederen. De coëfficiënt van tv-gebruik heeft ook vaste waarde. De gecalibreerde coëfficiënt heeft een negatief teken. Dit betekent dat het tv-kijken ten koste gaat van het lidmaatschap van de bibliotheek.

4.3.2 *Totale omzet en gedeelde belasting*

Hoeveel financiële steun ontvangt de bibliotheeksector via het verlaagde BTW-tarief? In de BTW-nota's van het CBS worden bibliotheken onder dezelfde noemer gebracht als circussen en musea. Om toch een indicatie te krijgen van het bedrag dat met BTW belast wordt, gebruiken we de exploitatierekening van de openbare bibliotheken. Een samenvatting daarvan geven wij in tabel 4.2. Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De belangrijkste bron van inkomsten voor bibliotheken zijn subsidies. Deze worden niet belast met BTW.

- Onder de post inkomsten gebruikers vallen contributiegelden, maar ook boetes wegens het overschrijden van de uitleningstermijn, extra leengelden voor uitleningen van multimedia, schadevergoedingen, inkomsten uit gebruik van internet, de verkoop van afgeschreven materialen en reserveringen. Sommige diensten vallen in het 6%-tarief (contributiegelden), maar andere zijn niet belast met BTW omdat de bibliotheek geen dienst levert aan de gebruiker (boetes), terwijl andere diensten zijn belast met 19% (onder andere het uitlenen van multimedia).²⁰ Op basis van de cijfers van het CBS kunnen wij deze diensten niet van elkaar scheiden. We gaan daarom van het volgende uit. We belasten 90% van het totale bedrag met BTW, in de veronderstelling dat op 10% van de inkomsten geen BTW geheven wordt. In 2005 is de verhouding tussen aantal uitgeleende boeken en multimedia 95:5.²¹ We belasten 80% van het resterende bedrag met 6% BTW en 20% met 19% BTW, in de veronderstelling dat we op deze manier voldoende rekening houden met de diensten die onder het normale BTW-tarief vallen.
- De baten uit doorberekende kosten belasten wij met het normale BTW-tarief (19%). De personele doorberekende kosten laten we buiten beschouwing, aangezien in een aantal gevallen het personeel formeel in dienst is van een provinciale bibliotheekcentrale, maar permanent werkzaam is in een specifieke bibliotheek. Vóór 2004 rekent het CBS deze personele kosten tot de doorberekende kosten; vanaf 2004 rekent het CBS deze post tot de personele kosten van de bibliotheek (en is deze niet meer afzonderlijk zichtbaar).
- Mobiele diensten zijn opbrengsten gerelateerd aan de bibliobus. Deze diensten belasten we met 19% BTW.
- De overige baten belasten wij niet met BTW. Deze post bevat onder meer baten uit ontvangen rente en sponsoring.
- De bovengenoemde bedragen tellen wij op om tot een totaal te komen waarover BTW geheven wordt (zie kolom 'totaal te belasten BTW'). Over dit bedrag berekenen wij vervolgens ten dele 6% en ten dele 19% BTW.

Tabel 4.2 toont het totale te belasten bedrag voor de bibliotheken, dat oploopt van 80 mln. euro in 2000 tot bijna 100 mln. euro in 2005. Over dit bedrag wordt ongeveer 10 mln. euro BTW geheven. Verhoging van het

²⁰ Met uitzondering van de luisterboeken, die wel met 6% zijn belast. Bron: www.belastingdienst.nl.

²¹ De jaarlijkse bijdragen van de leden van de bibliotheek zijn deels naar het 6% en deels naar het 19%-tarief belast. De verdeelsleutel wordt gevonden door het aantal uitgeleende voorwerpen van boeken en multimedia vast te stellen. Bron: www.belastingdienst.nl.

BTW-tarief heeft alleen effect op de gebruikersinkomsten, aangezien de andere diensten van de bibliotheek (mobiele diensten, doorberekende kosten et cetera) al met 19% BTW zijn belast. Als eerste geven we de opbrengst van de BTW-verhoging zonder eventuele gedragseffecten. Daarbij gaan we van de onrealistische veronderstelling uit dat de heffing van het normale BTW-tarief (en een navenante stijging van de contributie) geen effect heeft op bijvoorbeeld het aantal mensen dat lid is of blijft van een bibliotheek. De inkomsten uit BTW-heffing stijgen met 7 à 8 mln. euro zodra de bibliotheken geheel onder het normale BTW-tarief worden ondergebracht.

Tabel 4.2: *Totale baten openbare bibliotheken 2000-2005 (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totaal baten	498,4	525,8	558,0	587,8	549,2	561,5
Totaal subsidies	346,4	364,2	387,0	411,2	423,6	433,8
Inkomsten gebruikers	65,3	66,4	69,1	69,9	70,9	71,2
Doorberekende kosten (exclusief personeelskosten)	20,7	22,6	24,9	27,7	30,3	31,3
Inkomsten mobiele diensten	0,5	0,6	0,6	0,5	1,8	2,5
Overige baten	18,0	20,3	20,2	22,2	22,5	22,8
Totaal te belasten	80,0	83,0	87,7	91,1	95,9	97,9
Deels 6%, deels 19% BTW	9,1	9,5	10,2	10,8	11,6	11,9
<i>Geen gedragseffecten</i>						
Gehele bedrag 19%	15,2	15,8	16,7	17,3	18,2	18,6
Gederfde belasting	6,1	6,2	6,5	6,5	6,6	6,7
<i>Met gedragseffecten</i>						
Totaal te belasten	76,7	76,8	78,7	79,8	82,2	82,5
Gehele bedrag 19%	14,6	14,6	15,0	15,2	15,6	15,7
Gederfde belasting	5,5	5,1	4,8	4,4	4,0	3,8

Bron: Statline, CBS (geraadpleegd november 2007). Definitiewijzigingen: Jaar 2000 is inclusief 'volksbibliotheken', daaropvolgende jaren exclusief de 'volksbibliotheken'.

Gegeven de stijging van de contributie door de verhoging van het BTW-tarief is het realistischer om wel rekening te houden met gedragseffecten. Bij een prijselasticiteit van -0,37 en een stijging van de prijzen met ruim 12%, dalen de gebruikersinkomsten (en het aantal bibliotheekleden) die nu met 6% zijn belast naar verwachting met 4,2%. Daardoor dalen het totaal te belasten bedrag en de opbrengst van de BTW-heffing licht. Het

verschil tussen de twee schattingen van de belastingderving (waarbij wel of geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten) is relatief klein in 2000, maar stijgt in de tijd. Dit komt door de effecten van gewoontevorming. Omdat het aantal gebruikers in het voorgaande jaar is gedaald door de prijsstijging, werkt het negatieve effect ook weer door in het volgende jaar. Als het normale BTW-tarief was ingevoerd in 2000, waren er in 2005 naar verwachting 15,7% minder bibliotheekleden geweest.

De daling van gebruikersinkomsten die nu met 6% zijn belast, komt overeen met een daling van 3,3 mln. euro per jaar. Uitgedrukt per Nederlander is dit het bescheiden bedrag van 21 eurocent. De redenen hiervoor zijn dat lidmaatschap van de bibliotheek weinig prijselastisch is, en dat het deel van de gebruikersinkomsten dat nu met 6% wordt belast, relatief klein is.

4.4 De 'ontlening' en de bibliotheekvernieuwing

Een traditionele kerntaak van bibliotheken is het uitlenen van materialen. Deze taak staat in toenemende mate onder druk. Het percentage mensen van 15 jaar en ouder dat lid is van een openbare bibliotheek en ten minste één keer in de afgelopen twee maanden een boek heeft geleend, is in de periode 1997-2004 gedaald van 29 naar 21. Het totaal aantal ingeschreven gebruikers (inclusief kinderen) is afgenomen van 4,3 mln. in 1999 naar een kleine 4,1 mln. in 2005. Niet verbazingwekkend toont ook het aantal uitleningen van boeken een neergaande trend: van circa 145 mln. uitgeleende boeken in 1999 naar circa 122 mln. in 2005.²² De inkomsten per gebruiker zijn daarentegen in deze jaren toegenomen: van 14,35 euro in 1999 naar 17,50 euro in 2005. Daarmee zijn de inkomsten per gebruiker iets sneller gestegen dan de algemene consumentenprijsindex. De 'ontlening' houdt gelijke tred met de ontleding, en houdt verband met de toenemende druk op de vrije tijd en de opkomst van televisie en internet. Wij vermoeden dat het prijsbeleid (en daarvan afgeleid de BTW-tarifiering) slechts een beperkt effect heeft op deze complexe, redelijk autonome maatschappelijke verschijnselen.

Als reactie op de teruglopende uitleningen hebben bibliotheken de laatste jaren hun kerntaken opnieuw gedefinieerd en uitgebreid. Dit heeft geleid tot het proces van bibliotheekvernieuwing. De moderne bibliotheek fungeert ook als cultureel podium, educatief centrum, ontmoetingsplaats en/of gezondheidsinformatiepunt (Meijer *et al.* 2000). Het aantal bezoe-

²² CBS, *Statline*. Geraadpleegd november 2007.

kers wordt daarmee een even belangrijk criterium voor het succes van de bibliotheek als het aantal leden of uitleningen.

4.5 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

4.5.1 Huidige beleidsinstrumenten

Subsidies van onder andere gemeenten en provincies vormen de belangrijkste bron van inkomsten van openbare bibliotheken (in 2005 77% van de totale inkomsten). Het leeuwendeel van de subsidies komt van gemeenten (in 2005 381,7 mln. euro). De gemeentelijke subsidies worden betaald uit de middelen van het Gemeentefonds. De verdeling van de gelden uit het Gemeentefonds behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dat houdt in dat de bibliotheken moeten concurreren met andere gemeentelijke voorzieningen. Het resultaat daarvan is dat de kwaliteit van het bibliotheekaanbod kan verschillen tussen gemeenten.

Op provinciaal niveau worden subsidies verleend aan Provinciale Bibliotheek Centrales, de Wetenschappelijke Steunfunctie van bibliotheken, en bijzondere projecten (waaronder de bibliotheekvernieuwing). De provincies financieren deze projecten uit rijksmiddelen en autonome provinciale middelen (Keemer en Benz 2006). In 2005 bedragen de provinciale subsidies 44,8 mln. euro. Ten slotte bedragen de overige subsidies 7,2 mln. euro. Dat bedrag wordt vooral aangewend voor het proces van de bibliotheekvernieuwing. Naar verwachting wordt deze vernieuwingsimpuls de komende jaren vergroot.

4.5.2 Alternatieve beleidsinstrumenten

Voor het verlaagde BTW-tarief in deze sector bestaan naar onze indruk weinig alternatieven. Het enige alternatief dat naar onze mening in de buurt komt, is een beperkte aanvullende rijkssubsidiëring van openbare bibliotheken. Gegeven het feit dat het leeuwendeel van de besluitvorming en de middelentoewijzing op lokaal niveau plaatsvindt, is het onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van een vervanging van het verlaagde BTW-tarief door een aanvullende rijkssubsidie. Dat geldt te meer, omdat het in dat geval voor de hand ligt dat de aanvullende subsidie via het Gemeentefonds gaat lopen. Dan bestaat er echter geen garantie dat de betreffende middelen ten goede komen aan het openbare bibliotheekwerk.

4.6 Conclusies

Slechts een deel van de diensten die een bibliotheek levert, wordt met het verlaagde BTW-tarief belast: de uitlening van boeken, tijdschriften en ander drukwerk. Inkomsten uit andere diensten - bijvoorbeeld gerelateerd aan de bibliobus, het uitlenen van multimedia en het gebruik van internet of horeca - zijn met 19% BTW belast. Bibliotheken zijn gedwongen een relatief gedetailleerde administratie bij te houden om de niet-belaste inkomsten, en de inkomsten belast met het lage en het normale BTW-tarief uit elkaar te houden. Dit leidt tot administratieve lasten. De voornaamste bron van inkomsten van bibliotheken bestaat uit subsidies, waarop de BTW-tarieven geen betrekking hebben. Het gevolg hiervan is dat de belastingderving vanwege het verlaagde BTW-tarief gering is. De gebruikersinkomsten dalen met 4,2% zodra alle diensten van de bibliotheek in het normale tarief geplaatst worden, gegeven een waarde van de kortetermijnprijselasticiteit van -0,37. Dit komt overeen met een daling van 3,3 mln. euro aan gebruikersinkomsten.

Bij de bibliotheken zijn de administratieve lasten van de verschillende BTW-tarieven omvangrijk in verhouding tot het bescheiden BTW-bedrag. Een mogelijkheid is om de bibliotheken in het normale BTW-tarief onder te brengen, en eventuele compensatie te bieden in de vorm van extra rijks-subsidie. Dit past echter moeilijk in de huidige decentrale besluitvorming over het openbare bibliotheekwerk. Het verstrekken van subsidie vindt voornamelijk plaats op gemeentelijk niveau. De openbare bibliotheken moeten bij de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds echter concurreren met andere gemeentelijke voorzieningen. Een eventuele compensatie via het Gemeentefonds heeft daarom als nadeel dat de extra middelen mogelijk niet bij de openbare bibliotheken terechtkomen, maar bij andere gemeentelijke voorzieningen.

5 MUSEA

5.1 Inleiding

Het verlaagde BTW-tarief voor de toegang tot musea geldt sinds 1996. Daarvoor was de toegang tot musea vanaf 1956 vrijgesteld van BTW-heffing. De vrijstelling voor musea gold echter niet voor alle diensten. De toegang tot de vaste collectie was vrijgesteld, maar de toegang tot wissel-tentoonstellingen werd tot 1985 met het normale BTW-tarief belast. Hierdoor moesten musea met een dubbele boekhouding werken. Om dit te verbeteren, is in 1985 besloten om toegang tot de vaste collectie en de tentoonstellingen vrij te stellen van omzetbelasting. Vrijstelling van BTW heeft als nadeel dat de verrekening van de voordruk op de aanschaffingen niet mogelijk is. Vanaf 1 januari 1996 is de vrijstelling komen te vervallen en geldt het verlaagde BTW-tarief voor de toegang tot de openbare musea. Het verlaagde BTW-tarief is tevens van toepassing op met de toegangverlening samenhangende producten, zoals catalogi, foto's, plattegronden en ansichtkaarten of posters met afbeeldingen uit de museumcollectie. Ansichtkaarten en posters met afbeeldingen uit andere museumcollecties vallen echter niet onder het verlaagde tarief (Hemels 2005).

Het verlaagde BTW-tarief dient volgens de *Richtlijnen* de volgende doelen:

- het op een hoger plan brengen van behoud en beheer van collecties;
- het voeren van een actief cultuurbeleid;
- versterking van de betekenis van musea voor toerisme en economie.

De BTW-maatregel heeft niet specifiek tot doel om de toegangsprijzen te verlagen, maar biedt musea extra financiële ruimte - door de mogelijkheid van verrekening van de BTW op ingekochte goederen en diensten - zonder dat zij daarvoor de toegangsprijzen hoeven te verhogen.

We behandelen de vraag of het verlaagde BTW-tarief aan deze doelstellingen voldoet in aparte paragrafen. Daarnaast geven we een indicatie van de belastingderving als gevolg van het verlaagde BTW-tarief. Daarna volgt een overzicht van huidige en alternatieve beleidsinstrumenten. In de slotparagraaf worden de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk samengevat.

5.2 Marktbeschrijving

5.2.1 Vraag, aanbod en kostenstructuur

De *vraag* naar musea kan worden onderverdeeld in twee typen: de individuele vraag en de maatschappelijke vraag. De individuele vraag betreft de vraag van een consument in de rol van bezoeker. Het wel of niet bezoeken van een museum wordt beïnvloed door verschillende factoren. Hiervan zijn de belangrijkste economische factoren de toegangsprijs, de tijdsprijs, de prijzen van substituten (andere culturele of recreatieve activiteiten) en het besteedbaar inkomen. Naast economische factoren hebben factoren als kwaliteit en persoonlijke preferenties invloed op de vraag. Bij grote tentoonstellingen met een hoge kwalitatieve waarde is de vraag groot en de prijsgevoeligheid relatief klein. Daarnaast is de persoonlijke smaak of voorkeur van een persoon van grote invloed. Deze voorkeur wordt in de loop van de tijd ontwikkeld ('acquired taste'). Als bij personen deze voorkeuren niet voldoende ontwikkeld zijn, is de vraag naar museale ervaringen gering.

Naast de vraag van bezoekers genereert een museum ook een vraag van niet-bezoekers ('option demand'). Musea hebben vaak eeuwenoude collecties in hun bezit en beheren het nationale erfgoed. Veel inwoners van Nederland vinden dit belangrijk en willen graag de mogelijkheid hebben om deze collectie in de toekomst te bezoeken. Daarnaast vinden zij het belangrijk dat de collectie voor hun nageslacht behouden wordt (de zogeheten 'option value'). Tevens leveren musea een bijdrage aan de lokale of regionale economie. Zo genereren musea extra toeristen en bezoekers voor de omliggende horeca.

Het *aanbod* in Nederland telt circa 775 musea, waarvan het grootste deel geschiedkundige musea. Musea hebben overwegend een non-profit karakter. De Nederlandse musea kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën; rijks gesubsidieerde musea (waaronder de voormalige rijksmusea) met stukken uit de rijkscollectie, gemeentelijke en provinciale musea en particuliere musea. Deze typen musea kunnen vervolgens gecategoriseerd worden naar de volgende vijf categorieën collecties:

- musea voor beeldende kunst;
- geschiedkundige musea;
- volkenkundige musea;
- natuurhistorische musea;
- bedrijfs- en technische musea
- musea met een gemengde collectie.

Het museale aanbod kan sterk verschillen. Deze variatie is ook terug te vinden in de presentatie van de collectie, het publiek en de aanverwante activiteiten. Naast de publieksfunctie hebben musea ook een conserveringsfunctie en leveren zij een bijdrage aan het beheer en de ontsluiting van wetenschappelijk bronnenmateriaal.

De museumsector kent een andere *kostenstructuur* dan veel andere economische sectoren. Musea hebben bijvoorbeeld hoge vaste kosten. Voordat een museum kan worden geopend, moeten een aantal zaken aanwezig zijn, zoals het gebouw, de collectie, de verzekering en het personeel. Deze vaste kosten hangen vrijwel niet af van het aantal bezoeken. Naast de vaste kosten kent een museum relatief lage variabele kosten. Evenals in veel andere culturele sectoren zijn de marginale kosten van een bezoek gering. Een extra bezoek kost een museum vrijwel geen geld: de tentoonstelling, het gebouw en de informatie zijn er immers al. Omdat de kosten van musea moeilijk gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van entreegelden, worden musea overwegend gesubsidieerd door de overheid.

5.3 Prijselasticiteit van het museumbezoek

5.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Om na te gaan wat de invloed van de prijs op het museumbezoek is, en daarmee de invloed van het BTW-tarief, wordt de waarde van de prijselasticiteit geschat. Merk op dat het verlaagde BTW-tarief niet specifiek tot doel heeft om de toegangsprijzen te verlagen. Wel voorkomt het dat musea de toegangsprijzen moeten verhogen om hun kosten te kunnen dekken. Het model waarmee we de ontwikkeling museumbezoeken verklaren is gepresenteerd in een recente APE-studie van Goudriaan et al. (2008). De volgende determinanten figureren in het model van het museumbezoek:

- de toegangsprijs;
- de prijs van substituten, benaderd via de prijsindex van bioscopen, concerten, theater e.d.;
- het beschikbare inkomen;
- het aantal museumbezoeken in het voorgaande jaar ('gewoontevorming');
- het aantal buitenlandse toeristen, benaderd via het aantal hotelovernachtingen van buitenlandse toeristen in de grote steden.

Voor verdere informatie over het model wordt verwezen Goudriaan *et al.* (2008). Tevens is een korte beschrijving terug te vinden in bijlage A.

Tabel 5.1 geeft de schattingsresultaten voor het museumbezoek. Deze hebben betrekking op alle musea samen. De prijselasticiteit van het museumbezoek is op korte termijn gering: -0,18. Dit houdt in dat een (reële) prijsstijging met 1% leidt tot een daling van het bezoek met 0,18% ('vraaguitval'). Dat betekent dat het museumbezoek op korte termijn relatief prijsinelastisch is, zodat hogere toegangsprijzen tot hogere entree-opbrengsten leiden.

Tabel 5.1: *Econometrisch model van het museumbezoek, 1984-2005*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt ^a
Constance	1,30 (1,53)
Toegangsprijs musea	-0,18 (-2,55)
Prijs van substituten	1,49 (2,52)
Bezoek _{t-1} ('gewoontevorming')	0,50 (3,68)
Beschikbaar inkomen	0,28 (1,52)
Buitenlandse toeristen	0,15 (1,96)
Verklaarde variantie (R ²)	0,91

^a De variabelen zijn logaritmisches getransformeerd. Tussen haakjes staan de t-waarden van de geschatte coëfficiënten.

Bron: APE

Het huidige museumbezoek wordt voor een deel verklaard door het museumbezoek in het recente verleden, omdat (potentiële) museumbezoekers vanwege de gewoontevorming met vertraging reageren op veranderende prijzen en inkomens. Op langere termijn is de prijselasticiteit daardoor in absolute termen groter dan op korte termijn (-0,36 versus -0,18). Dat komt doordat een prijsstijging in een bepaald jaar leidt tot een lichte bezoekdaling, die via de gewoontevorming in de volgende jaren tot een aanvullende bezoekdaling leidt.

Musea concurreren met andere vrijetijdsactiviteiten. Dit komt onder meer tot uiting in een grote gevoeligheid van het museumbezoek voor de prijs van substituten. Als de prijs van substituten met 1% stijgt, neemt het aantal museumbezoeken met 1,49% toe, maar als de prijs van substituten

daalt, zoals in de onderzoeksperiode veelal het geval is geweest, neemt het aantal museumbezoeken af. Dat betekent dat musea in hun prijsbeleid goed rekening moeten houden met de prijsstelling van andere vrijetijdsactiviteiten.

De invloed van het beschikbaar inkomen op het aantal museumbezoeken is op korte termijn relatief beperkt (een inkomenselasticiteit van 0,28). Het inkomenseffect is statistisch niet significant. Dat laatste komt mede doordat het inkomen en het aantal buitenlandse toeristen in de tijd een vergelijkbare ontwikkeling doormaken. Daardoor zijn de effecten van het inkomen en het aantal buitenlandse toeristen op het aantal museumbezoeken in de praktijk lastig van elkaar te onderscheiden. Niettemin is duidelijk dat de omvang van het buitenlandse toerisme evenals de inkomensontwikkeling het museumbezoek beïnvloedt.

5.3.2 Totale omzet en belastingderving

Het verlaagde tarief voor musea geldt voor de toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen, alsmede voor de met toegangverlening samenhangende producten. Uit cijfers van het CBS blijkt dat tussen 2001 en 2005 de omzet uit verkoop van artikelen gemiddeld 29% van de opbrengst uit entreegelden bedroeg. Wij nemen aan dat van deze artikelen 60% samenhangt met het museumbezoek en dat hiervoor het verlaagde BTW-tarief geldt. De som van de opbrengst uit entreegelden en de samenhangende producten zijn de totale baten voor de musea waarover de musea via het verlaagde BTW-tarief financiële steun ontvangen. Wij berekenen de gedeferde belasting zonder en met gedragseffecten.

Tabel 5.2 geeft het totale te belasten bedrag voor musea, dat oploopt van 70 mln. euro in 2000 tot bijna 83 mln. euro in 2005. Over dit bedrag wordt tussen de 4,2 en 5 miljoen euro BTW geheven. Als eerste presenteren we de BTW bij heffing van het normale tarief zonder rekening te houden met gedragseffecten. We hanteren in dit geval de onrealistische veronderstelling dat de heffing van het normale BTW-tarief (en navenante stijging van prijzen) geen effect heeft op bijvoorbeeld het aantal bezoeken of op het aantal verkochte producten. De inkomsten uit BTW-heffing stijgen met 9 à 10 mln. euro, zodra de inkomsten uit de publieksfunctie onder het normale BTW-tarief worden gebracht.

Gegeven de prijsstijging door de verhoging van het BTW-tarief is het realistischer om wel rekening te houden met gedragseffecten. We nemen aan dat de daling van de verkoop van artikelen gelijk is aan de daling van het

aantal bezoeken. Bij een prijselasticiteit van -0,18 en een stijging van de prijzen met 12,3%, daalt het deel van de museale inkomsten (en het aantal museumbezoeken) dat nu met 6% belast is op korte termijn naar verwachting met 2,0%. Dit komt overeen met een daling van 1,4 mln. euro per jaar. Uitgedrukt per hoofd van de bevolking is dit een bedrag van slechts 9 eurocent, mede door de geringe kortetermijnprijselasticiteit van het museumbezoek. Als het normale BTW-tarief in 2000 was ingevoerd, was het aantal museumbezoekers in 2005 naar verwachting 4% lager geweest.

Tabel 5.2: *Totale baten musea 2000-2005 (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomsten uit entreegelden (excl. BTW)	59,7	61,2	62,8	64,3	67,4	70,5
Inkomsten uit producten voor tentoonstellingen (excl. BTW)	10,4	10,7	10,9	11,2	11,7	12,3
Totaal te belasten (excl. BTW)	70,1	71,9	73,7	75,5	79,1	82,8
6% BTW	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	5,0
<i>Geen gedragseffecten</i>						
Gehele bedrag 19%	13,3	13,7	14,0	14,3	15,0	15,7
Gederfde belasting	9,1	9,4	9,6	9,8	10,3	10,7
<i>Met gedragseffecten</i>						
Totaal te belasten	68,7	69,7	71,1	72,6	76,0	79,5
Gehele bedrag 19%	13,1	13,2	13,5	13,8	14,4	15,1
Gederfde belasting	8,9	8,9	9,1	9,3	9,7	10,1

Bron: CBS, Statline en APE

De daling van de museale inkomsten door de belastingverhoging heeft als gevolg dat het totaal te belasten bedrag, en daarmee de opbrengst van de BTW-heffing lager is dan in de situatie zonder gedragseffecten. Het verschil tussen de twee schattingen van de belastingderving (waarbij wel of geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten) is relatief klein in 2000, maar stijgt in de tijd. Dit komt doordat ook het museumbezoek in het voorgaande jaar in het model is opgenomen. Als dit aantal daalt door de prijsstijging werkt dit ook weer door in de volgende jaren.²³

²³ De langetermijnprijselasticiteit is daardoor hoger dan de kortetermijnprijselasticiteit.

5.4 Behoud en beheer collectie

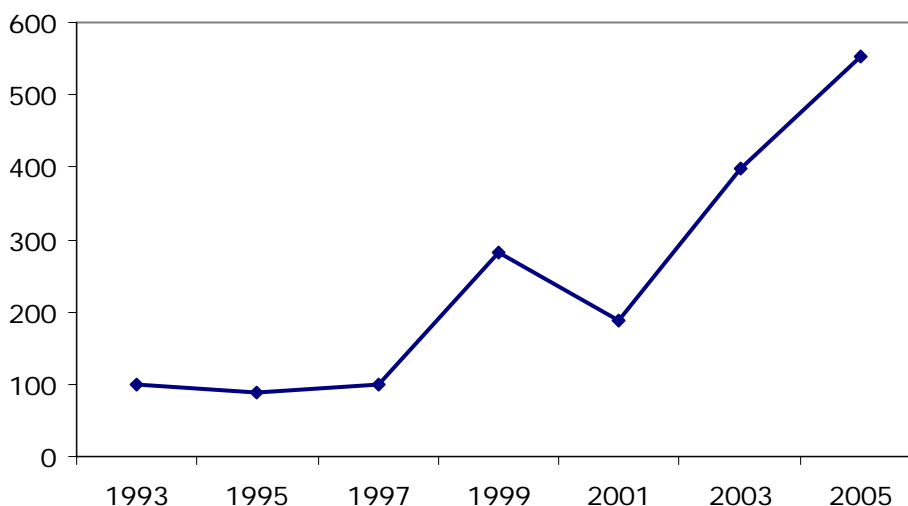
Een belangrijke doelstelling van de invoering van het lage BTW tarief in de museale sector is het behoud en het beheer van collecties. Deze doelstelling heeft primair betrekking op de kwaliteit van klimaatbeheersing en depots, en secundair op het aankoopbeleid van musea. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd het behoud van museumcollecties bedreigd door onvoldoende registratie, grote achterstanden in restauratie en gebreken aan de voorzieningen die voor optimale conservering nodig zijn. Deze situatie was de aanleiding om een project te starten, 'Het Deltaplan voor cultuurbehoud', zodat in tien jaar de grote achterstanden weggewerkt zouden worden. In 1997 is deze doelstelling veranderd in het 'beheersbaar maken van de achterstanden van conservering'. Uit een evaluatie in 2000 blijkt dat deze doelstelling voor de Rijksmusea nagenoeg bereikt wordt op het gebied van registratie en passieve conservering. Op het gebied van actieve conservering wordt de doelstelling van beheersbare achterstanden gedeeltelijk gehaald (Van Dijken *et al.* 2000). De aflopende projectsubsiëring in het kader van het Deltaplan vormt in 1996 een aanleiding om musea in het verlaagde BTW-tarief onder te brengen. Daarmee krijgen musea meer financiële armslag om de collecties op peil te houden. Zij kunnen dan de betaalde BTW op de aanschaffingen verrekenen met de af te dragen BTW.

Geïnterviewde deskundigen van het Gemeentemuseum in Den Haag geven aan dat de BTW-heffing belangrijk is voor het collectiebeheer van musea. Vóór 1996 waren de musea vrijgesteld van BTW-heffing, waardoor zij ook de BTW die zij zelf betaalden, niet konden terugvragen. Toen het verlaagde BTW-tarief werd ingevoerd, was dit wel mogelijk. Daardoor werd het aantrekkelijker om verbouwingen uit te laten voeren, aangezien de kosten door de mogelijkheid van verrekening van de voordruk 19% lager werden. Mede door deze fiscale faciliteit was het Gemeentemuseum in staat om het gebouw te renoveren, waardoor de collectie beter behouden blijft. Als het museum 19% minder had kunnen besteden, was de kwaliteit van het huidige depot minder geweest. Musea profiteren – door de mogelijkheid van verrekening van de voordruk - primair van het feit *dat* BTW geheven wordt; de hoogte van het BTW-tarief speelt in dit verband een secundaire rol.

De vraag is of de BTW-regeling de investeringen van musea heeft beïnvloed. Helaas is op dit punt *geen* adequate informatie beschikbaar. Daarom richten we ons bij gebrek aan beter op de aankopen van musea. Figuur 5.1 laat zien hoe het aankoopgedrag van musea zich heeft ontwikkeld. In de periode 1993-1997 blijft het aankoopbedrag vrij stabiel. In de

periode 1997-1999 – na invoering van het verlaagde BTW-tarief - stijgt het aankoopbedrag flink (ongeveer 180%), om vervolgens tot 2001 weer af te nemen. In de laatste periode (2001-2005) is vervolgens weer een explosieve groei zichtbaar. Deze stijging kan gedeeltelijk in verband worden gebracht met invoering van het verlaagde BTW-tarief. Musea zijn dan in staat om de betaalde BTW op aankopen te verrekenen met de BTW-afdracht. Volgens de geïnterviewde experts is de stijging van de aankopen door de Nederlandse musea niet alleen toe te schrijven aan de invoering van het verlaagde BTW-tarief, maar ook aan de middelen die de Nationale Postcodeloterij heeft gefourneerd.

Figuur 5.1: *Ontwikkeling van de aankoopbedragen van musea 1993-2005^a*



^a Indexcijfers met 1993 = 100.

Bron: CBS (APE-bewerking)

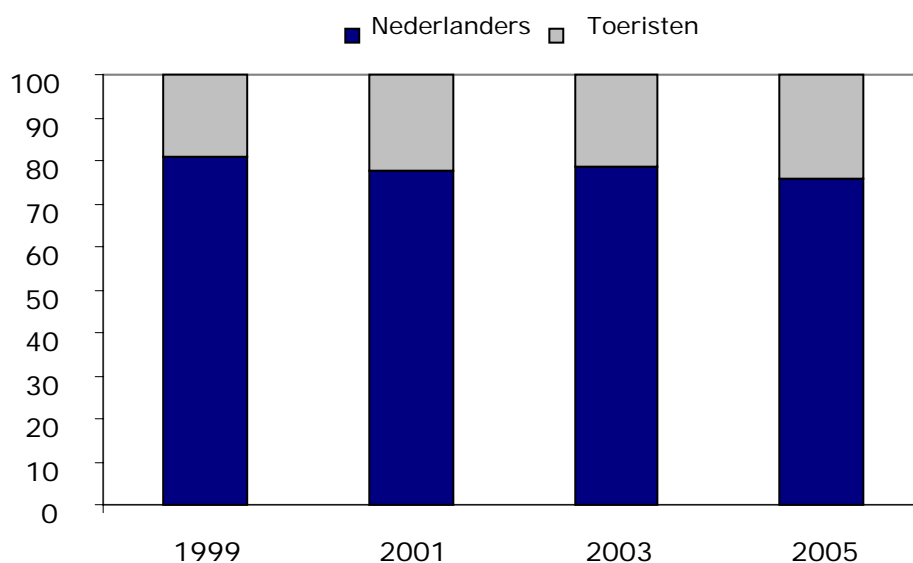
5.5 Stimulans van toerisme en de lokale economie

Eén van de doelstellingen die verbonden is aan het invoeren van het verlaagde BTW-tarief voor musea, is het stimuleren van het toerisme en de lokale economie. In hoeverre bereikt het verlaagde BTW-tarief dit doel?

De aanwezigheid van culturele instellingen vormen vaak een zeer belangrijk motief voor een bezoek aan een stad (LA-group 2005). In de laatste zes jaar is het aandeel buitenlandse toeristen dat de Nederlandse musea bezoekt, toegenomen. In 1999 bedroeg het aantal bezoeken door toeristen 19% van het totale museumbezoek in Nederland. Dit aandeel is geste-

gen tot 24% in 2005 (zie figuur 5.2). Dat geeft aan dat de museumsector een grotere rol is gaan spelen in het toerisme. Deze ontwikkeling wordt echter ook beïnvloed door de economische groei en de hiermee gepaarde toename van de koopkracht. Naast buitenlandse toeristen trekken musea ook toeristen uit andere delen van Nederland. Dat laatste blijkt volgens de geïnterviewde experts onder andere uit de registratie van bezoekers met een museumjaarkaart.

Figuur 5.2: *Aandeel van aantal bezoeken van buitenlandse toeristen in het totale museumbezoek (in %), 1999-2005*



Bron: CBS (APE-bewerking)

Een bezoeker geeft niet alleen geld uit in het museum, maar maakt door- gaans ook gebruik van de lokale horecagelegenheden en winkels. Onge- veer 50% van de museumbezoekers bezoekt naast het museum ook een café of restaurant. Op deze manier vormen zij een stimulans voor de plaatselijke economie. Uit Goudriaan *et al.* (2007) blijkt bijvoorbeeld dat 'dagjesmensen' die een museum bezoeken, slechts een kwart van hun to- tale uitgaven besteedden aan de toegangsprijs van het museum. De ove- rige kosten bestaan uit reis- en consumptiekosten, waarvan de rest van de economie profiteert.

Musea steunen de economie daarnaast op andere manieren. Zij zorgen voor werkgelegenheid en een afzetmarkt voor leveranciers. Musea en an- dere culturele instellingen zijn veelal verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in een stad. In Amsterdam heeft de creatieve bedrijfstak (opgedeeld in kunsten, media en entertainment en creatieve

zakelijke dienstverlening) bijvoorbeeld een grote economische betekenis (TNO 2004). Volgens dit rapport zorgde de creatieve bedrijfstak in 2002 voor 32.500 banen in Amsterdam: 6,9% van het totale aantal banen in de hoofdstad. De bedrijfstak is een middelgrote speler in de Amsterdamse economie. De omvang is vergelijkbaar met bijvoorbeeld onderwijs en horeca. Verder heeft TNO berekend dat de creatieve industrie in 2002 een toegevoegde waarde creëerde van ongeveer 1,1 miljard euro voor de Amsterdamse economie: 4,5% van de totale toegevoegde waarde van de stad.

Box 5.1: Het Gemeentemuseum en de effecten op de lokale economie

Het Haagse Gemeentemuseum bevindt zich in een gebied met veel hotels, congresruimtes en restaurants. Dit biedt mogelijkheden voor samenwerking. Zo bieden hotels zelfstandig arrangementen voor het museum aan. Dat zorgt voor een breed draagvlak. Het Gemeentemuseum hoort positieve geluiden uit haar omgeving over de invloed op de lokale economie. Zo vertelde een lunchroom uit de buurt dat het sinds de tentoonstelling van Picasso (medio december 2007 tot eind maart 2008) altijd druk was, terwijl er in deze tijd van het jaar normaliter weinig mensen komen.

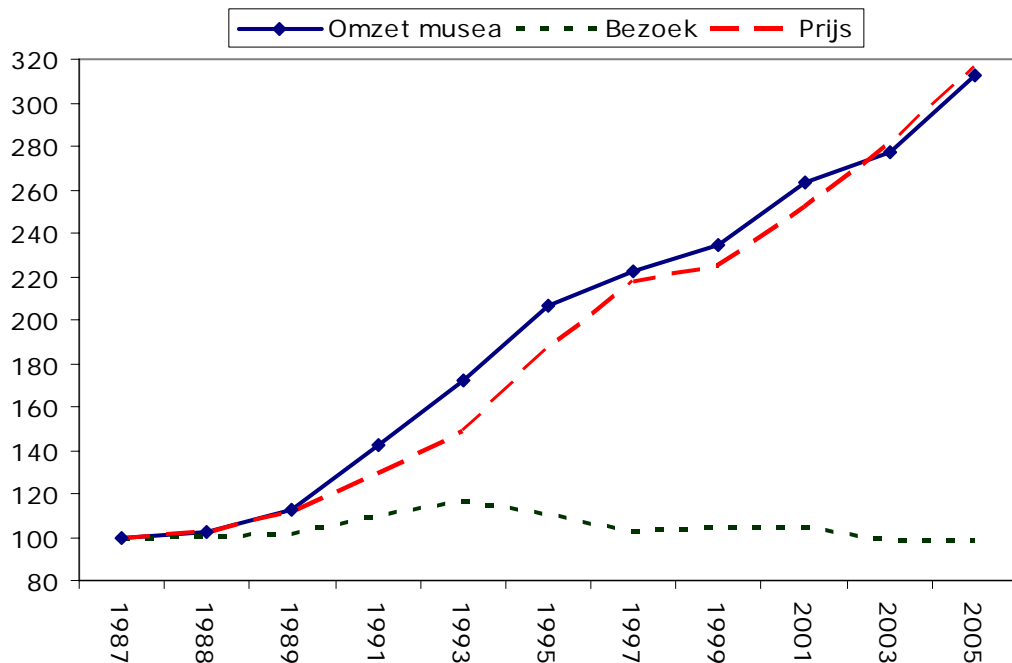
De aanwezigheid van musea stimuleert de economie en het toerisme. Geïnterviewde experts geven aan dat een verlaagd BTW-tarief de museumsector meer financiële armslag geeft. Daardoor kunnen musea kwalitatief goede tentoonstellingen organiseren waar toeristen op af komen.

5.6 Actief cultuurbeleid

Het verlaagde BTW-tarief heeft ook tot doel om een actief cultuurbeleid te kunnen voeren. Het effect van het verlaagde BTW-tarief op het cultuurbeleid is moeilijk meetbaar, aangezien ook veel andere beleidsinstrumenten worden ingezet om dit doel te bereiken. Wel zou een succesvol actief cultuurbeleid tot uiting moeten komen in stijgende aantallen museumbezoeken. In deze paragraaf presenteren we onder andere informatie over het aantal bezoeken aan musea en de opbrengsten uit entreegelden. De informatie is afkomstig uit de museumstatistiek van het CBS en heeft betrekking op de gehele museumsector. Figuur 5.3 toont de ontwikkeling van het bezoek, de entreprijs en de omzet in de museumsector in de periode 1993-2005.

In de periode 1987 tot en met 2005 is het museumbezoek in Nederland per saldo vrijwel gelijk gebleven. In 1993 treedt een stijging van 15% op ten opzichte van 1987 (door het Van Gogh jaar dat in 1993 plaatsvond). In tegenstelling tot het aantal bezoeken geeft de entreeprijs de laatste jaren een forse stijging te zien. Deze is in de periode 1987-2005 met 215% gestegen. Dit komt neer op een jaarlijkse stijging van 8,5%. De omzet van de musea uit publieksinkomsten laat in grote lijnen dezelfde trend zien als de ontwikkeling van de entreeprijs. De totale toename van de publieksinkomsten bedraagt in dezelfde periode 212%. Dat impliceert een jaarlijkse stijging van 8,4%.

Figuur 5.3: *Ontwikkeling aantal bezoeken, entreeprijs en omzet van musea, 1987-2005^a*



a Indexcijfers met 1993 = 100.

Bron: CBS (APE-bewerking)

Uit expert-interviews komt naar voren dat het verlaagde BTW-tarief een grote rol speelt bij de organisatie van tentoonstellingen en het educatief beleid. Door het verlaagde BTW-tarief zijn musea beter in staat te investeren in tentoonstellingen en educatief beleid dan ten tijde van de BTW-vrijstelling. Daarnaast kan de toegangsprijs lager gehouden worden dan wanneer een het normale BTW-tarief zou gelden. Als het normale BTW-tarief zou gelden, moet de prijs omhoog. Dit staat op gespannen voet met de

doelstelling om zoveel mogelijk mensen in aanraking te laten komen met cultuur. Als de prijs echter gelijk zou blijven bij invoering van het normale BTW-tarief, gaat dit ten koste van de investeringsruimte van musea.

5.7 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

5.7.1 Huidige beleidsinstrumenten

Openbare musea worden door verschillende overheden gesubsidieerd. In het kader van de cultuurnota krijgen rijksgesubsidieerde musea elke vier jaar een structurele subsidie, omdat ze collecties van het Rijk in hun beheer hebben. Tot deze musea behoren bijvoorbeeld de voormalige rijksmusea. Andere openbare musea die geen structurele subsidie vanuit het Rijk ontvangen, worden vaak door de provincie of gemeente gesubsidieerd. In 2005 heeft het Rijk 185,8 mln. euro aan subsidie aan musea verstrekt. De provincie heeft in dat jaar de openbare musea met 25 mln. euro gesubsidieerd. Vanuit de gemeente is 124,7 mln. euro aan subsidie uitgegeven. Musea krijgen daarnaast loonsubsidies (6,3 mln. euro). Als laatste hebben fondsen, zoals de Mondriaanstichting, voor 33,9 mln. euro aan subsidie verstrekt aan de openbare musea.²⁴

5.7.2 Alternatieve beleidsinstrumenten

Voor zover wij kunnen overzien, bestaan nauwelijks efficiënte alternatieven voor het verlaagde BTW-tarief. Het enige alternatief dat niet tot vraaguitval leidt, is extra rijkssubsidiëring. Dan moet de rijksoverheid echter wel subsidierelaties aangaan met musea die tot nu toe geen subsidierelatie met het Rijk hebben. Het is sterk de vraag of dit efficiënt is vergeleken met het huidige verlaagde BTW-tarief. Extra subsidierelaties leiden tot extra administratieve lasten, zowel aan de kant van de rijksoverheid als aan de kant van de musea (of eventueel van de decentrale overheden). Daarnaast bestaat in het kader van subsidierelaties en verantwoording van subsidies het risico dat de rijksoverheid moet oordelen over de aard van het museale aanbod. De kracht van het verlaagde BTW-tarief is nu juist dat de rijksoverheid dit niet hoeft te doen, omdat het een generieke maatregel is voor de gehele museale bedrijfstak. Daardoor blijven de uitvoeringsproblemen beperkt. Een nadeel van het verlaagde BTW-tarief voor de publieksfunctie is overigens dat de musea met verschillende BTW-

²⁴ CBS, *Statline*. Geraadpleegd november 2007.

tarieven moeten werken voor verschillende diensten. Dit leidt tot hogere administratieve lasten.

5.8 Conclusies

Het verlaagde BTW-tarief is ingevoerd om het behoud en beheer van de museale collecties op een hoger plan te brengen, een actief cultuurbeleid te kunnen voeren en om de betekenis van musea voor het toerisme en de lokale economie te versterken. Het was een pragmatisch alternatief voor meer overheidssubsidie.

Het verlaagde BTW-tarief geldt zowel voor het bezoek als voor de producten die gelieerd zijn aan het museumbezoek. In 2005 bedroeg de omzet in de museumsector circa 83 mln. euro. Over dit bedrag wordt 5 mln. euro BTW geheven. Uitgaande van een kortetermijnprijselasticiteit van $-0,18$ neemt bij invoering van het normale BTW-tarief de belastingderving jaarlijks slechts met 1,4 miljoen euro af.

Vóór 1996 waren musea vrijgesteld van BTW-heffing over de publieksinkomsten. Vrijstelling heeft als nadeel dat de voordruk op de aanschaffingen niet verrekend kan worden. Het in 1996 ingevoerde verlaagde BTW-tarief drukt de kosten van investeringen en aankopen. Sinds 1996 zijn musea meer gaan investeren in het behoud en het beheer van hun collecties, en hebben zij meer geld besteed aan aankopen van nieuwe museumstukken. Deze laatste ontwikkeling valt echter niet alleen toe te schrijven aan de invoering van het verlaagde BTW-tarief, maar komt voor een deel ook op het conto van de bijdragen die musea hebben gekregen van de Nationale Postcode Loterij.

De laatste doelstelling van het verlaagde BTW-tarief is de bijdrage die musea leveren aan de (lokale) economie en het toerisme. Musea worden elk jaar door meer buitenlandse toeristen worden bezocht, terwijl het totaal aantal bezoeken aan de Nederlandse musea licht daalt. De aanwezigheid van culturele instellingen vormt een belangrijke reden van toeristen om een stad te bezoeken. Musea dragen bij aan de lokale economie, aangezien museumbezoekers omliggende cafés en restaurants bezoeken. Ruim 75% van de uitgaven van museumbezoekers vindt buiten het museum plaats.

6 PODIUMKUNSTEN

6.1 Inleiding

In 1998 is het verlaagd BTW-tarief voor de publieksinkomsten van podia ingevoerd. Vóór 1998 was het normale BTW-tarief van toepassing. Het verlaagde BTW-tarief is volgens de *Richtlijnen* ingevoerd om de orkesten en de gezelschappen te compenseren voor de verhoogde kosten wegens de invoering van de Arbeidstijdenwet (in 1996) en de kosten van de vergrijzing van het personeel. Door het vele reizen is de invloed van de Arbeidstijdenwet op de personeelskosten in de podiumkunsten veel hoger dan in andere (culturele) sectoren. Bovendien betreft het een sector waar de mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te vergroten beperkt zijn, terwijl tegelijkertijd de salarissen in de podiumkunsten meestijgen met die in de rest van de economie. Dit wordt aangeduid als de ziekte van Baumol (1967). De ziekte van Baumol maakt de sector extra kwetsbaar voor beleidsmaatregelen die de personeelskosten opdrijven. Zonder financiële compensaties leiden dergelijke maatregelen vrijwel altijd tot ontslag van personeel.

De verlaging van het BTW-tarief heeft *niet* tot doel om de toegangsprijzen te verlagen en daarmee de toegankelijkheid te verhogen, hoewel het verlaagde BTW-tarief voorkomt dat podia de toegangsprijzen (extra) moeten verhogen om de kosten van de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing op te vangen. Wel wordt de stimulering van de podia op lokaal niveau als secundair doel gezien. Het verlaagde BTW-tarief geldt voor toegangkaartjes die voor optredens van een artiest worden verstrekt, niet voor toegang tot een evenement waarbij het optreden slechts een klein deel van de totale tijd van het evenement beslaat. Ook de dienstverlening aan organisatoren van muziek- en toneeluitvoeringen wordt met het normale BTW-tarief belast evenals uitvoeringen op basisscholen. Diensten van de uitvoerend kunstenaar worden wel met het verlaagde tarief belast.

In dit hoofdstuk kijken wij hoe de toegangsprijzen zich sinds 1996 hebben ontwikkeld en of het verlagen van het BTW-tarief de hogere kosten van de sector van de podiumkunsten heeft gecompenseerd. Ook bezien we welke invloed de BTW-verlaging op de sector heeft gehad. Ten slotte analyseren we welke alternatieve beleidsinstrumenten eventueel kunnen worden ingezet.

6.2 De markt van de podiumkunsten

De markt van podiumkunsten bestaat uit gesubsidieerd en ongesubsidieerd aanbod. De sector valt niet gemakkelijk te analyseren. Het is ten eerste lastig om het precieze product te definiëren. Het product kan worden gezien als het concert of de voorstelling. Voorraadvorming is niet mogelijk. Als een voorstelling niet is uitverkocht, kunnen de overblijvende plaatsen niet een volgende keer worden verkocht. De waardering van het product verschilt per bezoeker. Bezoekers kunnen een voorstelling anders waarderen en elementen op hun eigen manier ervaren. Het product kan verschillen per genre, per theatergroep, per theater en per productie. Het bepalen van de prijs van een voorstelling of concert is dan ook niet eenvoudig. Dit wordt in de sector vaak gedaan op basis van ervaring en via uitkoopsommen.

Het moeilijk te definiëren product zorgt ervoor dat volledige mededinging op deze markt nauwelijks voorkomt. Iedere artiest of voorstelling is nagenoeg uniek, hoewel uiteraard substitutie mogelijk is. Ook bestaat er zoveel aanbod dat de consument het niet kan overzien. Op de inkoopmarkt, de markt waar gezelschappen en orkesten hun product (de voorstelling of concert) aanbieden aan podia, is sprake van een oligopolie. Er is een beperkt aantal aanbieders, maar ook een beperkt aantal afnemers.

De afnemers kunnen invloed uitoefenen op de prijs, maar deze invloed is bescheiden, omdat het betreffende product maar door één aanbieder wordt aangeboden. De afnemer kan kiezen voor vergelijkbare producten van andere aanbieders. Het BTW-voordeel gaat niet altijd naar het uitvoerende gezelschap. De markt van de podiumkunsten kent verschillende contractvormen. Als het uitvoerende gezelschap een zaal huurt en zelf de recette int, ligt het risico bij het uitvoerend gezelschap. Deze incasseert dan het BTW-voordeel. Bij uitkoop ontvangt de zaalexploitant de recette en gaat het BTW-voordeel in beginsel niet naar het uitvoerend gezelschap, maar naar de exploitant. Bij partage verdelen het gezelschap en de exploitant de recette volgens een afgesproken verdeelsleutel. Beiden ontvangen dan een deel van het BTW-voordeel.

Naast de inkoopmarkt is ook de afzetmarkt van belang. Dit is de markt waar het publiek het product afneemt van de podia. Ook hier is geen sprake van volledige mededinging, omdat de producten heterogeen zijn. De bezoekers hebben vrijwel geen invloed op de prijsvorming. Zij kunnen al-

leen kiezen voor een goedkopere plaats of voor een soortgelijke, goedkopere voorstelling.

Het duidelijkste kenmerk van de markt van de podiumkunsten is de variatie. Er is variatie in product, in de podia, in de gezelschappen en zelfs in het profiel van de bezoekers. Zowel een musical van Joop van den Ende, de eenmalige uitvoering van een klein theatergezelschap als een concert van Bach in het Concertgebouw zijn producten van de markt. Ook het aanbod, de zaalgrootte, het bereik, het aantal werknemers en de afhankelijkheid van subsidies kan sterk per podium verschillen. Toch proberen we in dit hoofdstuk de invloed van het verlaagde BTW-tarief op de gehele sector in kaart te brengen.

6.3 Prijselasticiteit van het bezoek aan podia

6.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Het verlaagde BTW-tarief heeft invloed op het bezoek aan de podia. Dat geldt ook wanneer de podia of de orkesten en gezelschap de BTW-verlaging niet direct aan het publiek hebben doorgegeven. In het laatste geval hoeven de instellingen de toegangsprijzen niet te verhogen om hun gestegen kosten te compenseren. Naar verwachting voorkomt het achterwege laten van een prijsverhoging een daling van het aantal bezoeken, maar in welke mate? Om het precieze effect te kunnen bepalen, schatten wij de prijselasticiteit van de podiumkunsten.

We maken hierbij gebruik van het econometrisch model uit Goudriaan *et al.* (2008). Dit is een recent model dat geschat is op basis van gegevens van de VSCD-podia in de periode 1997-2005.²⁵ De te verklaren variabele is het bezoek aan de VSCD-podia. Het bezoek wordt verklaard uit de gangbare economische determinanten: de toegangsprijs van VSCD-podia, de prijs van substituten (concurrerende goederen en diensten), het beschikbaar inkomen en het aantal bezoeken in het voorgaande jaar (als benadering voor gewoontevorming).²⁶ Details over het model zijn te vinden in Goudriaan *et al.* (2008). Tabel 6.1 presenteert de schattingsresultaten.

²⁵ In Goudriaan *et al.* (2008) is ook een model voor de gesubsidieerde gezelschappen geschat. Het BTW-tarief geldt alleen voor entreekaartjes. Daarom is het model voor de VSCD-podia het meest relevant voor de evaluatie.

²⁶ De prijs van substituten betreft de prijsindex voor recreatie en cultuur van het CBS. Alle prijzen en het inkomen zijn gecorrigeerd voor inflatie. Het beschikbaar inkomen en het aantal bezoeken zijn ook gecorrigeerd voor bevolkingsgroei.

Tabel 6.1: *Econometrisch model van het bezoek aan de VSCD-podia, 1997-2005*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt ^a
Toegangsprijs VSCD-podia	-0,32 (-10,23)
Bezoek _{t-1}	0,14 (3,23)
Prijs substituten	1,49 (4,68)
Beschikbaar inkomen	1,04 (2,75)
Verklaarde variantie (R ²)	0,92

a De variabelen zijn logaritmisches getransformeerd. Tussen haakjes staan de t-waarden van de geschatte coëfficiënten.

Bron: APE

De prijselasticiteit van de podiumkunsten bedraagt op korte termijn -0,32. Het bezoek is op korte termijn weinig gevoelig voor de toegangsprijs. De prijselasticiteit is echter op langere termijn in absolute zin iets groter (-0,37 versus -0,32). Een verhoging van de toegangsprijs met 1% heeft in het betreffende jaar een daling van 0,32% tot gevolg. Het beschikbaar inkomen heeft een positief teken. Een stijging van het inkomen met 1% zorgt voor 1,04% meer bezoeken aan podiumkunsten. Ook een verhoging van de prijs van substituten is goed voor het bezoek aan de podia. De prijselasticiteit van substituten is groot. Een prijsstijging van de concurrerende goederen met 1% leidt tot een stijging van het bezoek aan de podia met 1,49%. Daarentegen heeft een prijsdaling van de substituten met 1% een bezoekdaling met 1,49% tot gevolg.

6.3.2 Totale omzet en gedeelde belasting

Tabel 6.2 toont de inkomsten uit voorstellingen en de BTW-derving bij de VSCD-podia. Omdat inkomsten uit accommodatieverhuur via het normale BTW-tarief worden belast, nemen wij deze inkomsten niet mee. De belastingopbrengsten stijgen tussen 2000 en 2005 met 27%. Dat is een stijging met gemiddeld 4,8% per jaar. Als de BTW 19% bedraagt in plaats van 6%, brengt de BTW-heffing 19,5 mln. euro extra op in 2005 als geen gedragseffecten plaatsvinden. Rekeninghoudend met gedragseffecten, bedraagt de belastingderving 18,4 mln. euro. De bezoekdaling bedraagt 4%.

Naar schatting vindt ongeveer tweederde van het totaal aantal bezoeken in Nederland plaats bij de VSCD-podia. Het is echter niet aannemelijk dat

ook tweederde van de totale inkomsten uit voorstellingen voor de rekening van de VSCD-podia komen, aangezien bij de VSCD meer professionele podia aangesloten zijn die in het algemeen een hogere toegangsprijs rekenen. Volgens het CBS bedroegen de baten van de podiumkunsten uit voorstellingen 177 mln. in 2002. Omgerekend namen VSCD-podia dus 72% van de totale inkomsten uit voorstellingen voor hun rekening. In tabel 6.3 nemen wij aan dat deze verhouding in de jaren 2000-2005 constant is gebleven.

Tabel 6.2: *Totale inkomsten uit voorstellingen voor de VSCD-podia (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomsten uit voorstellingen (excl. BTW)	119	120	128	134	128	150
6% BTW	7,1	7,2	7,7	8,0	7,7	9,0
<i>Zonder gedragseffecten</i>						
19% BTW	22,6	22,8	24,3	25,5	24,3	28,5
Gederfde belasting	15,5	15,6	16,6	17,5	16,6	19,5
<i>Met gedragseffecten</i>						
Inkomsten uit voorstellingen (excl. BTW)	115	115	123	128	123	144
19% BTW	21,9	21,9	23,4	24,3	23,4	27,4
Gederfde belasting	14,8	14,7	15,7	16,3	15,7	18,4

Bron: APE

Tabel 6.3: *Schatting van de totale inkomsten uit voorstellingen voor alle podia (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomsten uit voorstellingen (excl. BTW)	165	167	177	186	178	208
6% BTW	9,9	10,0	10,6	11,2	10,7	12,5
<i>Zonder gedragseffecten</i>						
19% BTW	31,4	31,7	33,6	35,3	33,8	39,5
Gederfde belasting	21,5	21,7	23,0	24,1	23,1	27,0
<i>Met gedragseffecten</i>						
Inkomsten uit voorstellingen (excl. BTW)	159	160	170	178	170	199
19% BTW	30,2	30,4	32,2	33,9	32,4	37,8
Gederfde belasting	20,3	20,4	21,6	22,7	21,7	25,3

Bron: APE

Tabel 6.3 geeft de totale geschatte inkomsten weer uit voorstellingen en de daarbij behorende gedeerde BTW-opbrengst. De BTW-inkomsten uit podiumkunsten zijn tussen 2000 en 2005 gestegen van 9,9 naar 12,5 mln. euro. De totale gedeerde BTW in 2005 bedraagt naar schatting 27 mln. euro zonder gedragseffecten en rekeninghoudend met gedragseffecten 25,3 mln. euro. Invoering van het normale BTW-tarief leidt tot een daling van het aantal bezoeken aan de podia met 4%.

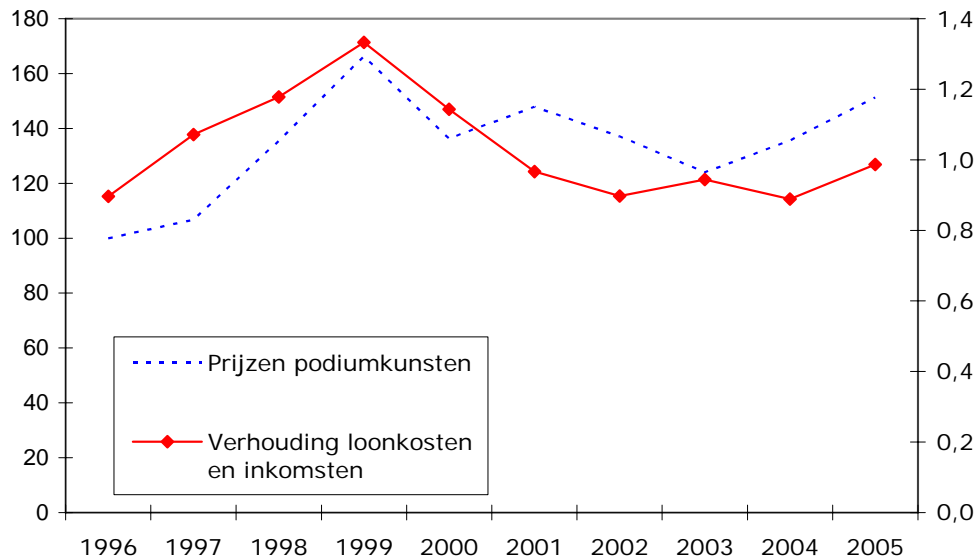
6.4 Personele component

Het primaire doel van de invoering van het verlaagde BTW-tarief is compensatie voor de hoge kosten door de invoering van de Arbeidstijdenwet in 1996 en de kosten van de vergrijzing van het personeel. Door het vele reizen van orkesten gezelschappen, is de invloed van de Arbeidstijdenwet op de kosten in de podiumkunsten groter dan in andere culturele sectoren. Vóór de invoering van de wet werkte het personeel vaak lange dagen achtereen om vervolgens een paar dagen vrij te krijgen. Na de invoering van de Arbeidstijdenwet is dit niet meer mogelijk en moeten bijvoorbeeld twee verschillende ploegen het opbouwwerk verrichten in plaats van één. De vergrijzing speelt vooral een rol bij de orkesten en koren, vooral technici.

Wij beschikken helaas alleen over cijfers van de VSCD-podia vanaf 1996 en kunnen dus niet nagaan of de sector vanaf 1996 inderdaad te maken heeft gekregen met hogere kosten. Wel kunnen we bekijken of de verhouding tussen de loonkosten en de totale inkomsten uit voorstellingen vanaf 1998 veranderd is. Als de podia hun prijzen inclusief BTW voor het publiek ongeveer gelijk houden in 1998, stijgen hun inkomsten. De inkomsten uit voorstellingen moeten dan sneller stijgen dan de loonkosten. Daarnaast beschikken we ook over een evaluatierapport van Ernst & Young (2001), waarin de BTW-tariefsverlaging voor de podiumkunsten is geëvalueerd.

Figuur 6.1 schetst de ontwikkeling van de toegangsprijzen van de podiumkunsten en de verhouding tussen inkomsten en de loonkosten (de inkomsten uit recettes worden gedeeld door de loonkosten). In de periode 1996-1999 stijgen de inkomsten uit voorstellingen sneller dan de loonkosten. Dit is opmerkelijk omdat de podiumkunsten vanaf 1996 worden geconfronteerd met hogere kosten ten gevolge van de Arbeidstijdenwet. Een verklaring hiervoor is dat podia in verband met de kosten van de Arbeidstijdenwet in 1997 veel personeel hebben ontslagen.

Figuur 6.1: *Toegangsprijzen^a van podiumkunsten en de verhouding tussen de entree-inkomsten en de loonkosten, 1996-2005*



a Indexcijfers met 1996=100.

Bron: VSCD (APE-bewerking)

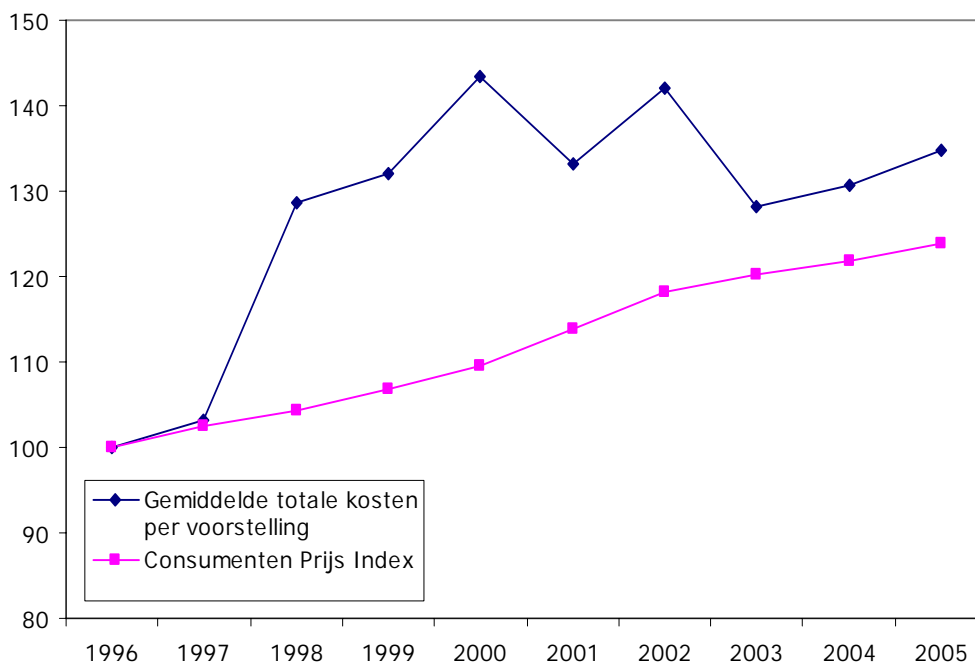
Ernst & Young (2001) vermelden dat de invoering van de Arbeidstijdenwet veel instellingen tot bezuinigingen heeft gedwongen. De instellingen deden dit door eenvoudiger voorstellingen te maken, minder te reizen en door fulltimers te vervangen door parttimers. Vanaf 2000 daalt de verhouding tussen inkomsten uit voorstellingen en loonkosten weer: de inkomsten uit voorstellingen dekken een steeds kleiner deel van de loonkosten. Vanaf 2001 is de verhouding kleiner dan één. De inkomsten uit voorstellingen zijn nu kleiner dan de loonkosten. Uit interviews blijkt dat sinds de invoering van de euro de salarissen in de sector zijn toegenomen. Toch meent de sector dat het gemiddelde salaris nog steeds onder een marktconform salaris ligt. Bovendien lijdt de sector aan de ziekte van Baumol: de salarissen stijgen mee met de salarissen in andere economische sectoren, hoewel de arbeidsproductiviteit niet of veel minder snel stijgt dan in de meeste andere sectoren van de economie (vergelijk Baumol 1967).

Figuur 6.1 illustreert verder dat de inkomsten uit entreegelden van de podia per bezoek met bijna 27% zijn gestegen tussen 1997 en 1998. Dit is deels het gevolg van het verlaagde BTW-tarief dat niet aan de bezoeker wordt doorgegeven. De consument ziet geen prijsverschil, maar betaalt ongemerkt minder BTW en draagt meer af aan de kassa van de podia. Het

verlaagde tarief kan niet de hele stijging verklaren; de reële prijzen zijn alsnog 15% gestegen. Waarschijnlijk heeft het verlaagde BTW-tarief bijgedragen aan een betere verhouding tussen loonkosten en inkomsten. Vóór invoering van het verlaagde BTW-tarief (in 1998) was men genoodzaakt personeel te ontslaan en te bezuinigen op de loonkosten. Na 1998 kon dit weer hersteld worden en is de verhouding tussen loonkosten en inkomsten redelijk stabiel gebleven.

Het is ook mogelijk om het verloop van de gemiddelde totale kosten per voorstelling in de tijd te vergelijken met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI). Figuur 6.2 brengt deze in beeld voor de periode 1996-2005.

Figuur 6.2: *Totale kosten per voorstelling en consumentenprijsindex, 1996-2005^a*



a Indexcijfers met 1996=100

Bron: CBS en VSCD (APE-bewerking)

De figuur onthult dat de gemiddelde kosten per voorstelling tussen 1996 en 2005 met 35% gestegen zijn; dit is 10% meer dan de CPI. Tussen 1997 en 1998 heeft een grote stijging plaatsgevonden. Daarna zijn de gemiddelde kosten nog iets gestegen. In hoeverre de kostenstijging te wij-

ten is aan de invoering van de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing van het personeel is lastig te bepalen, omdat de kostenstijging ook zou kunnen komen doordat andere typen voorstellingen geproduceerd worden.

Zoals bij de marktbeschrijving is vermeld, gaat het BTW-voordeel niet altijd naar het uitvoerende gezelschap. Dit is afhankelijk van de contractvorm. Toen het verlaagde BTW-tarief werd ingevoerd, veronderstelde men dat de zaalexploitant bij uitkoop een deel van het BTW-voordeel zou afstaan aan het gezelschap. Uit onderzoek van Ernst & Young (2001) blijkt echter dat dit nauwelijks voorkwam, terwijl het juist de gezelschappen zelf zijn die gebukt gaan onder de hoge kosten van de vergrijzing en de arbeidstijdenwet.

In Ernst & Young (2001) wordt tevens geconcludeerd dat het BTW-voordeel onvoldoende terecht komt bij de gezelschappen die ook echt te kampen hebben met vergrijzing. Ieder gezelschap heeft evenveel voordeel van de maatregel, terwijl de kosten van de vergrijzing en de Arbeidstijdenwet per orkest of gezelschap sterk uiteenlopen. Vooral reizende gezelschappen worden met hoge kosten geconfronteerd door de Arbeidstijdenwet, terwijl deze gezelschappen vaak werken met uitkoopsommen. De consequentie daarvan is dat zij niet de recette en het BTW-voordeel ontvangen, maar de zaalexploitant. De uitkoopsommen zijn na 1998 niet aantoonbaar gestegen door de BTW-verlaging en de reizende gezelschappen ondervinden dus weinig voordeel van de BTW-verlaging. Vergrijzing lijkt zich het meest voor te doen bij orkesten en koren. Deze kunnen de hogere kosten door vergrijzing slechts ten dele compenseren via het BTW-voordeel.

Uit interviews blijkt dat het BTW-voordeel ervoor kan zorgen dat gezelschappen in staat zijn om hun hogere kosten te compenseren, mits het BTW-voordeel grotendeels bij de gezelschappen terecht komt. De stijging van de loonkosten en de investeringen in technische innovaties kunnen worden betaald met het voordeel uit het verlaagde BTW-tarief. Daardoor hoeft niet te worden bezuinigd op de voorstellingen. Ook op lokaal niveau heeft het verlaagde BTW-tarief een positieve invloed. Het lokale aanbod is vaak een opstapplaats is voor jong talent. Onafhankelijke gezelschappen krijgen geen subsidie. Wanneer jonge talenten in lokale theaters kunnen beginnen, is dat goed voor de sector. De BTW-maatregel maakt als generieke maatregel echter geen verschil tussen startende en gevestigde gezelschappen.

6.5 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

6.5.1 Huidige instrumenten

De podiumkunstensector wordt gesubsidieerd door de overheid. Volgens het CBS bestaat 44% van de totale inkomsten van de podiumkunsten in 2005 uit subsidies, voornamelijk van gemeenten. Ook subsidies kunnen de hogere kosten door de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing van het personeel compenseren.²⁷ In feite is het verlaagde BTW-tarief een generieke subsidie. Per bezoek draagt de overheid het verschil tussen het normale en het verlaagde BTW-tarief bij. Deze subsidie wordt door de instellingen echter niet opgenomen in de inkomsten uit subsidies. Bovendien komt het in de praktijk veelal neer op een subsidie aan de podia.

De overheid kiest veelal voor lumpsum subsidies. Podia of gezelschappen ontvangen een vast subsidiebedrag (niet per bezoek). Met dit subsidiebedrag kunnen zij hun bezoekersaantallen vergroten. Met een jaarlijkse verhoging van de lumpsum subsidie die de stijging van de kosten volgt, zou de sector ook kunnen worden gecompenseerd (zie ook voetnoot 27). Het nadeel hiervan is echter dat de podia en gezelschappen/orkesten dan aanzienlijk minder prikkels krijgen om hun kosten laag te houden, want ze worden toch wel gecompenseerd. Overigens blijkt uit Ernst & Young (2001) dat vooral een aantal grote gemeenten duidelijk hebben gekort op de subsidie aan de podia naar aanleiding van de BTW-verlaging in 1998. Podia in deze gemeenten hebben daardoor minder baat bij de BTW-verlaging dan de andere podia en worden niet gecompenseerd voor hogere kosten.

6.5.2 Alternatieve instrumenten

Ernst & Young (2001) concludeert dat de verlaging van het BTW-tarief heeft geleid tot een positieve financiële impuls, maar dat deze niet voldoende is om de kosten van de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing volledig te compenseren. Naast het verlaagde BTW-tarief bestaat nog een aantal alternatieve instrumenten om de culturele sector te compenseren voor de hogere kosten van de Arbeidstijdenwet. Een instrument is om de culturele instellingen te stimuleren om meer gebruik te maken van sponsoring en marketing. Op dit gebied zijn de verschillen groot tussen culturele instellingen. De sector kan bijvoorbeeld beter gebruik maken van gerichte marketing naar bezoekersprofiel, zoeken naar sponsoring door commerciële

²⁷ De algemene loon- en prijsbijstellingen houden onvoldoende rekening met dergelijke sectorspecifieke ontwikkelingen.

bedrijven en samenwerken met andere media, om zo meer bezoekers en inkomsten te genereren. Deze beleidsomslag kan plaatsvinden zonder het artistieke karakter van de sector aan te tasten. De overheid kan de sector helpen door het geven van cursussen, het toegankelijk maken van informatie over marketing en sponsoring, alsmede het organiseren van congressen waar men ervaringen en ideeën uit kan wisselen. Ook zouden eenmalige subsidies kunnen worden verstrekt om de sector op weg te helpen.

Een tweede instrument is de invoering van een BTW-tarief per genre of 'kwaliteit' van de podiumkunsten. Moet een stand-up comedy show of een houseconcert met hetzelfde tarief belast worden als een uitvoering van het Zwanenmeer? Het nadeel van dit instrument is echter dat het niet eenvoudig is om de grens tussen gezelschappen en voorstellingen te trekken. Het is lastig en zeer tijdrovend om het gehele aanbod objectief te beoordelen. Daarom zal deze maatregel in praktijk weinig opleveren en tot buitengewoon veel discussie en administratieve lasten leiden. Bovendien wordt daardoor het karakter en de kracht van het verlaagde BTW-tarief als generieke steunmaatregel aangetast.

6.6 Conclusie

Het verlaagde BTW-tarief is in 1998 ingevoerd om de podiumkunsten te compenseren voor de hogere kosten door de Arbeidstijdenwet en de kosten van de vergrijzing van het personeel. Deze maatregel kostte in 2006 naar schatting 25 mln. euro. De invoering van de maatregel is redelijk succesvol geweest: de verhouding tussen de gedeerde inkomsten uit recettes en de loonkosten in de podiumkunsten sector is redelijk stabiel gebleven. De sector is hersteld van de initiële 'klap' van de Arbeidstijdenwet en heeft waarschijnlijk door de extra inkomsten personeel weer in dienst kunnen nemen, nadat vanaf 1996 bezuinigd moest worden. Wel hebben de theaters zelf ook extra inkomsten gegenereerd door hun prijzen sterk te verhogen, omdat alleen het verlaagde BTW-tarief niet voldoende is om de gestegen kosten te compenseren. Bovendien komt het voordeel niet altijd bij de juiste groep terecht. Veel zaalexploitanten steken het voordeel in eigen zak en dragen het niet af aan de uitvoerende gezelschappen. Ook heeft een aantal gemeenten de subsidies verlaagd naar aanleiding van de BTW-verlaging.

Naast het verlaagde BTW-tarief kunnen nog twee alternatieve instrumenten worden overwogen die de hogere kosten zouden kunnen compense-

ren. Een daarvan is het helpen van de culturele sector om meer bezoekers en inkomsten te genereren via sponsoring en marketing. Op dit gebied is vermoedelijk meer te realiseren dan tot nu toe het geval is geweest. Het tweede is het verschillend belasten van verschillende typen podiumkunsten. Dit specifieke instrument zal echter weinig opleveren door de hoge administratieve lasten van de beleidsmaatregel en ook tot veel discussie en/of juridische rompslomp leiden.

7 BIOSCOPEN

7.1 Inleiding

In de periode 1940-1995 is de toegang tot bioscopen belast met het normale BTW-tarief. Hierin komt per 1 januari 1996 verandering als het bioscoopbezoek in het verlaagde BTW-tarief wordt ondergebracht (Hemels 2005). Het doel van de invoering van het lage tarief is volgens de *Richtlijnen* een algemene ondersteuning aan de bioscoopsector. Heffing van het verlaagde BTW-tarief op bioscoopkaartjes heeft *niet* tot gevolg dat de kaartjes goedkoper worden, maar voorkomt wel dat ze moeten worden verhoogd. De helft van het tariefvoordeel moet worden teruggesluisd naar het Nederlands Fonds voor de Film, ter compensatie van kortingen op de subsidie. Daartoe sloten de Nederlandse Federatie voor de Cinematografie namens de bioscopen en de Stichting Nederlands Fonds voor de Film een convenant. Krachtens dit convenant moesten bioscopen per verkocht toegangsbewijs 50% van het verschil tussen het normale tarief en het verlaagde tarief afdragen aan het Nederlands Fonds voor de Film. Destijds kwam dat neer op 4,6% van de verkoopprijs van een verkocht bioscoopkaartje. Naar verwachting zou de afdracht 9 mln. gulden (= 4 mln. euro) per jaar bedragen. Het convenant werd voor een periode van tien jaar afgesloten.

De juridische basis van dit convenant is wankel geworden toen het verlaagde BTW-tarief ook is ingevoerd bij de podiumkunsten, hoewel in deze sector geen overeenkomst is gesloten. Daarom is per 1 januari 1999 het convenant beëindigd. Het kabinet stelde als nieuwe voorwaarde dat de bioscoopsector met ingang van 1999 de beleidsintensivering voor het Nederlands Fonds voor de Film van 2 mln. gulden voor haar rekening zou nemen. Dit nieuwe convenant is geldig zolang het verlaagde BTW-tarief van kracht is; in principe voor onbepaalde tijd. De gelden moeten worden besteed aan educatie, vooral gericht op de jeugd, marketing, promotie en productie van de lange speelfilm. Het verschil tussen de twee convenanten, destijds 7 mln. gulden in het voordeel van de bioscopen, moest worden gezien als 'bevordering van de filmsector'.

De centrale vraag in dit hoofdstuk is op welke wijze het verlaagde BTW-tarief heeft bijgedragen aan de ondersteuning van de bioscoopsector. Verder gaan wij in op de vraag hoe de bioscoopsector in de praktijk met het

convenant werkt, en welke voor- en nadelen daaraan kleven. Houdt de maatregel wel voldoende rekening met de koopkrachtontwikkeling en andere nieuwe ontwikkelingen? Tevens bespreken we de effecten van mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten.

7.2 Marktbeschrijving

Op de Nederlandse filmmarkt spelen de financiers, de filmproducenten, de distributeurs, de bioscopen en de consumenten een rol (Brakman en Corman 2006). Daarnaast verstrekt de overheid subsidies voor films. Bioscopen zijn een grillige bedrijfstak. De vraag fluctueert sterk per jaar. De vertoning van publiekstrekkingen (de zogenaamde 'blockbusters', denk aan de Lord of the Rings trilogie of de Harry Potter films) is hier mede verantwoordelijk voor.

Uit expert-interviews komt naar voren dat het aanbod van de Nederlandse bioscoopsector de afgelopen jaren zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve inhaalslag heeft gemaakt. Er zijn nieuwe bioscopen gekomen (zoals de multiplex bioscopen) en oude bioscopen zijn gemoderniseerd. Dit is voor een groot deel mogelijk gemaakt door het verlaagde BTW-tarief. Dit tarief heeft de sector meer financiële armslag gegeven.

De bioscopen zijn grotendeels in handen van vier grote exploitanten (Pathé, Jogchem's, Minerva en Wolff). Het is een commerciële markt. De Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten (NVB) is de vertegenwoordiger van deze branche. Nederland kent vele tientallen filmproducenten, waarvan er tien tot vijftientig heel actief zijn. Een deel van de producenten heeft zich verenigd in de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten (NVS). De film distributiemarkt wordt beheerst door een klein aantal spelers. Er zijn vijf grote distributeurs van buitenlandse origine (de 'majors', waaronder bijvoorbeeld Universal Pictures International en Buena Vista International vallen). Daarnaast is een aantal kleine Nederlandse distributeurs actief, waaronder bijvoorbeeld A-film distribution. De distributeurs zijn verenigd in de Nederlandse Vereniging van Film (NVF). De film distributiemarkt is volledig commercieel.

De kostenstructuur van de bioscoopsector wijkt af van die van andere economische sectoren. Zo maken variabele kosten een vast percentage van de omzet uit. De prijsstelling van een bioscoopkaartje is daarom gericht op de maximale omzet. Daarnaast is de filmhuur ook gerelateerd aan de om-

zet. De verhuurder van de film ontvangt 40% van de omzet van de film; zo worden de risico's gedeeld.

De financiers van de film in Nederland zijn het Nederlands Fonds voor de Film, de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep (CoBO), en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo), naast particuliere investeerders, producenten en distributeurs. Het totaal aan middelen die de financiers op jaarbasis ter beschikking hebben, bedraagt ongeveer 29,5 mln. euro in 2005.

Per financier gaat het om (ongeveer) de volgende bedragen:

- regeling Lange Speelfilm en Publieksfilm Filmfonds 4 mln. euro;
- inbreng van de Publieke Omroepen 9 mln. euro;
- inbreng distributeurs en/of sales agents 3,5 mln. euro;
- inbreng van de commerciële omroepen 1 mln. euro;
- overige (internationale) bijdragen 2 mln. euro.

De belangrijkste inkomstenbronnen zijn niet commercieel van aard: de regelingen van de Lange Speelfilm en Publieksfilm en de inbreng van de Publieke Omroepen. Daarnaast was in 2005 de CV-regeling (nog) van kracht waarmee in dat jaar circa 20 mln. euro gemoeid (zie paragraaf 7.6.1).

7.3 Prijselasticiteit van het bioscoopbezoek

7.3.1 Schatting van de prijselasticiteit

Hoeveel steun ontvangen de bioscopen via het verlaagde BTW-tarief? Hoe groot is de belastingderving door het verlaagde BTW-tarief op bioscopen? Om deze vragen te beantwoorden, presenteren we allereerst de waarde van de prijselasticiteit van het bioscoopbezoek. De prijselasticiteit berust op een econometrisch model dat in Goudriaan *et al.* (2008) is geschat. In het model zijn de gebruikelijke economische determinanten als de toegangsprijzen, het beschikbare inkomen, de prijs van substituten en gewoontevorming opgenomen.²⁸ De schatting van de prijselasticiteit is gebaseerd op de periode 1973-2005. Tabel 7.1 brengt de schattingsresultaten in beeld.

²⁸ De prijs van substituten betreft de prijsindex voor recreatie en cultuur van het CBS (inclusief geluidsdragers, video- en dvd-spelers). Alle prijzen en het inkomen zijn gecorrigeerd voor inflatie. Het beschikbaar inkomen en het aantal bezoeken zijn ook gecorrigeerd voor bevolkingsgroei.

Tabel 7.1: *Econometrisch model van het bioscoopbezoek, 1973-2005*

Verklarende variabelen	Coëfficiënt ^a
Constante	1,08 (3,42)
Prijs bioscopen	-0,58 (-2,37)
Prijs substituten	1,68 (3,52)
Bezoek _{t-1}	0,88 (10,31)
Beschikbaar inkomen	0,45 (3,41)
Verklaarde variantie (R ²)	0,94

a Alle coëfficiënten zijn in logaritmische vorm. Tussen haakjes staan de t-waarden.

Bron: APE

De prijselasticiteit van het bioscoopbezoek is op korte termijn beperkt: -0,58. Bij een prijsstijging van 1% neemt het aantal bioscoopbezoeken op korte termijn met 0,58% af, maar op langere termijn zijn de effecten van een prijsstijging aanzienlijk groter door de grote betekenis van gewoontevorming. Op korte termijn is de daling van het bezoek echter geringer dan de prijsstijging. Naast de prijselasticiteit van het bioscoopbezoek is de prijselasticiteit van substituten geschat. Deze is in tegenstelling tot de eigen prijselasticiteit groot (1,68). Als de prijs van een substituuat, bijvoorbeeld een dvd of een theatervoorstelling, met 1% toeneemt, dan stijgt het bezoek aan bioscopen op korte termijn met 1,68%. Wanneer een theatervoorstelling echter 1% goedkoper wordt, neemt het bezoek aan een bioscoop echter met 1,68% af. Tevens geeft het model een coëfficiënt voor de vertraagde variabele (bezoek t-1). Deze heeft een waarde van 0,88. Dit betekent dat het bioscoopbezoek zeer sterk aan gewoontevorming onderhevig is. Als laatste is de inkomenselasticiteit geschat. De waarde hiervan bedraagt 0,45. Als het beschikbaar inkomen met 1% toeneemt, stijgt het bezoek aan bioscopen op korte termijn met 0,45%.

7.3.2 *Totale omzet en gederfde belasting*

Wat is de totale omzet van bioscopen? In 2005 zijn 20,6 mln. bezoeken gebracht tegen een gemiddelde prijs van 6,60 euro. De totale publieksgebonden omzet van de bioscopen bedraagt in dat jaar circa 136 mln. euro (exclusief BTW). Kenmerkend voor de situatie bij bioscopen is dat het verlaagde BTW-tarief niet is doorberekend in de consumentenprijs. Op een bioscoopkaartje wordt weliswaar 6% BTW geheven, maar het feitelijk

prijsniveau voor de consument is alsof nog steeds 19% BTW geheven wordt. De totale omzet is dus eerder representatief voor 19% BTW dan voor 6% BTW.

Om een schatting te krijgen van de gedeerde BTW-opbrengst (bij afwezigheid van gedragseffecten), trekken wij daarom de te innen belasting behorend bij het hoge en lage tarief van elkaar af. Tabel 7.2 toont de resultaten. Van de gedeerde belasting gaat circa 1 mln. euro naar het Nederlands Fonds voor de Film. Het resterende bedrag vormt een generieke subsidie aan de bioscoopexploitanten.

Tabel 7.2: *Totale consumptieve besteding bioscopen (x 1 mln. euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bezoeken (x 1000)	21.600	23.800	24.100	24.900	23.000	20.600
Gem. prijs (in euro)	5,95	6,24	6,49	6,56	6,70	6,60
Totale omzet excl. BTW	128,5	148,5	156,4	163,3	154,1	136,0
6% BTW	7,7	8,9	9,4	9,8	9,2	8,2
<i>Geen gedragseffecten</i>						
19% BTW	24,4	28,2	29,7	31,0	29,3	25,8
Gederfde belasting	16,7	19,3	20,3	21,2	20,1	17,6
<i>Met gedragseffecten</i>						
Totale omzet excl. BTW	120,1	130,9	130,9	130,6	118,5	101,1
19% BTW	22,8	24,9	24,9	24,8	22,5	19,2
Gederfde belasting	15,1	16,0	15,5	15,0	13,3	11,0

Bron: CBS/APE

Wat gebeurt er als op de toegangsprijzen het normale BTW-tarief weer van toepassing wordt? Wij gaan bij de beantwoording van deze vraag uit van de veronderstelling dat de toegangsprijzen dan met 12,3% stijgen (dus dat de bioscoopexploitanten deze stijging volledig doorrekenen in de toegangsprijs). Gegeven een prijselasticiteit van -0,58 daalt de totale omzet in 2000 met 6,5%. Omdat ook het bezoek in de voorgaande periode invloed heeft op het bezoek in de huidige periode, neemt deze daling op termijn zelfs toe tot 25,7%. Als het normale BTW-tarief dus in 2000 was ingevoerd, waren er naar verwachting in 2005 25,7% minder bioscoopbezoeken geweest. De BTW-opbrengst daalt naar rato van de daling van de omzet. De schatting van de gedeerde BTW-opbrengst is daarom aanzienlijk lager als rekening gehouden wordt met gedragseffecten (vergelijk 11,0 mln. euro versus 17,6 mln. euro in 2005).

7.3.3 Onderscheid naar genres

In hoeverre komt de gederfde BTW-opbrengst terecht bij Nederlandse films, Europese films of Amerikaanse films? In tabel 7.3 geven we het marktaandeel van de totale bruto recette naar herkomst van de films. In 2005 lagen de marktaandelen van Nederlandse en Europese films rond de 10%. Films uit de Verenigde Staten hebben een marktaandeel van 76%. Het onderscheid tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde films bepalen wij op basis van de omzetverhouding tussen de filmtheaters en de overige bioscopen. De filmtheaters draaien in 2004 en 2005 circa 5% van de totale omzet (gegevens over eerdere jaren zijn niet voorhanden).

Tabel 7.3: Marktaandeel van genres films (in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Herkomst</i>						
Nationale films	5,5	9,5	10,0	12,5	9	11
Europese films	4,8	5,4	9,7	10,8	9	10
Amerikaanse films	85,6	84,1	79,3	75,9	74	76
Anders	4,1	1,0	1,0	0,8	8	3
<i>Financiering</i>						
Gesubsidieerd					5,6	4,9
Niet gesubsidieerd					94,4	95,1

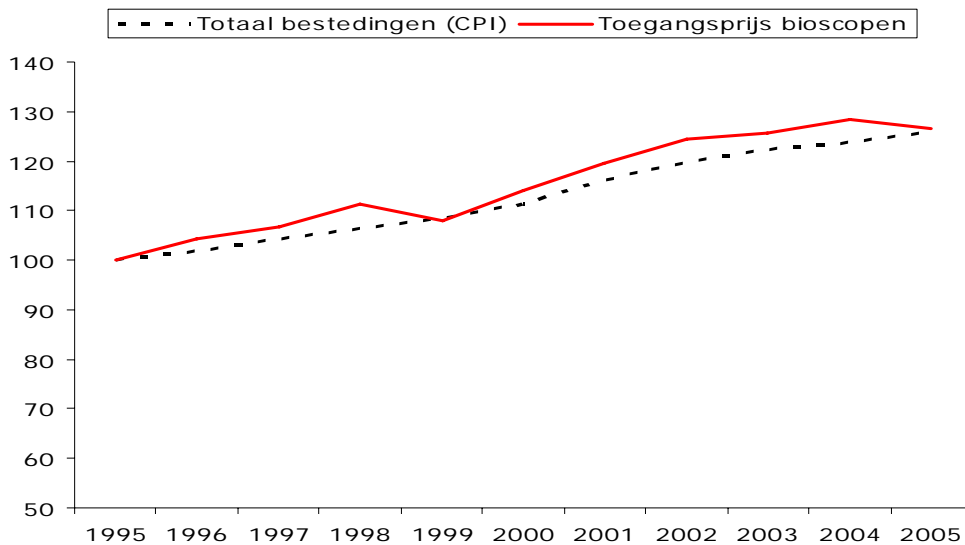
Bron: European Cinema Yearbook en Jaarboeken Nederlandse Bioscoop Exploitanten en de Nederlandse Vereniging voor de Film (APE-bewerking).

7.4 Ontwikkeling van de toegangsprijzen

Het doel van het invoeren van het verlaagde BTW-tarief bij de bioscopen is *niet* het verlagen van de toegangsprijs. We verwachten daarom geen effect van het verlaagde BTW-tarief voor bioscopen op de prijs van het kaartje. Figuur 7.1 geeft de ontwikkeling van de toegangsprijzen van bioscopen in combinatie met de algemene consumentenprijsindex (CPI). De stijging van de toegangsprijzen van de bioscopen houdt redelijk gelijke tred met de stijging van de CPI. Consumenten hebben het afgelopen decennium dus nauwelijks extra koopkracht hoeven opofferen voor een bezoek aan de bioscoop. De gematigde ontwikkeling van de toegangsprijzen heeft geholpen om het bioscoopbezoek op peil te houden, ondanks de opkomst van de dvd-recorder en het downloaden van films via internet

(Goudriaan *et al.* 2008). De verlaging van het BTW-tarief in 1996 heeft geen daling van de consumentenprijzen tot gevolg gehad. Wel is een kleine daling in 1999 te zien, toen het convenant werd veranderd in het voordeel van de bioscopen. Het is echter de vraag of de kortstondige daling van de prijzen van toegangkaartjes rond 1999 iets te maken heeft met het verlaagde BTW-tarief. We beschikken niet over voldoende harde informatie die in die richting wijst.

Figuur 7.1: *Toegangsprijs van bioscopen en consumentenprijsindex, 1995-2005^a*



a Indexcijfers met 1995=100.

Bron: CBS (APE-bewerking).

7.5 Digitalisering

Zoals in de eerdere hoofdstukken is opgemerkt, beïnvloedt de digitalisering de vraag naar producten van de cultuur- en mediasector. Analoog aan de boekensector oefent de opkomst van de dvd invloed uit op de bioscoopsector (zie ook paragraaf 7.3.1). Uit interviews komt echter naar voren dat hier niet per definitie sprake is van een negatieve invloed. De dvd blijkt niet een onomstotelijk substituut te zijn voor de bioscoop. Zo blijkt de bioscoopbezoeker ook vaak dvd's te kopen en te huren. Uit de bioscoopmonitor blijkt dat meer bioscoopbezoekers dan niet-bezoekers een dvd of video huren. Daarnaast blijkt ook de frequentie van het bezoek van invloed te zijn op de dvd-verhuur: mensen die één tot vijf keer naar de

bioscoop zijn geweest huren in 2006 significant minder films dan mensen die vijf tot tien keer naar de bioscoop zijn geweest.

Daarnaast kunnen we op basis van de interviews concluderen dat de verkoop van dvd's een positieve impuls geeft aan de filmindustrie. De toenemende verkoop geeft de filmdistributeurs meer omzet, waardoor er meer wordt geïnvesteerd in nieuwe films. Tevens moeten de zogeheten 'windows' (de termijn die tussen de release in de bioscoop en de verkoop van de dvd zit) voorkomen dat men de film vóór vertoning in de bioscoop al op dvd kan verkrijgen. Deze windows kunnen echter niet voorkomen dat men al toegang heeft tot de film voordat (of gedurende dat) deze in de bioscoop te zien is, doordat films veelal illegaal van internet kunnen worden gedownload.

7.6 Huidige en alternatieve beleidsinstrumenten

7.6.1 Huidige beleidsinstrumenten

Voor de Nederlandse filmsector gelden een aantal beleidsinstrumenten. Vanaf 1999 is de CV-regeling van kracht.²⁹ De CV-regeling is een fiscale faciliteit die het mogelijk maakt om investeringen in films van de belasting af te trekken. Hoofddoelstelling van de regeling was oorspronkelijk het creëren van 'een economisch levensvatbare bedrijfstak' van de filmsector. Later zijn daar nog eens drie doelstellingen aan toegevoegd: het versterken van de bedrijfstak film, het verhogen van de commerciële potentie van de sector, en een verbreding van de markt tot over de grenzen. Met de CV-regeling was in 2005 circa 20 mln. euro gemoeid. Nadelen aan de CV-regeling zijn de grote complexiteit van de fiscale faciliteiten en de hoge advies- en beheerskosten. Daar komt bij dat de doelstelling om een economisch levensvatbare bedrijfstak op te zetten ambitieus is. Nederland vormt een te klein taalgebied om een filmindustrie te hebben die zichzelf volledig bedruipt.

In het voorjaar 2007 is de Suppletierегeling ingevoerd die de CV-regeling vervangt. Het betreft een matching-regeling voor subsidie aan films waarin marktpartijen minimaal 25% van de projectkosten investeren. De subsidie

²⁹ De Commanditaire Vennootschap (CV) bestaat uit een aantal particuliere investeerders, commanditaire vennoten geheten, die geld in een film steken. De commanditaire vennoot is alleen verantwoordelijk voor zijn eigen inleg. Flopt de film, dan lijdt de vennoot verlies; wordt de film een succes, dan maakt de vennoot winst.

wordt verleend op grond van financiële en bedrijfsmatige criteria, zonder artistiek inhoudelijke toets. Hiervoor stelt het ministerie van OCW structureel 13 mln. euro beschikbaar. Deze regeling bevat een aantal elementen uit de oude CV-regeling. Daarnaast stelt het ministerie voor de subsidieregeling voor publieksfilms structureel 7 mln. euro beschikbaar. De subsidie-regeling voor publieksfilms richt zich op films voor een groot en breed publiek op basis van een artistiek inhoudelijk oordeel. In totaal stelt het ministerie van OCW 20 mln. euro structurele subsidie ter beschikking aan de Nederlandse filmsector.

Filmtheaters, die vooral cultureel hoogstaande en artistieke films vertonen, worden doorgaans door gemeenten gesubsidieerd. De omvang van deze subsidie is afhankelijk van de betreffende gemeente.

7.6.2 Alternatieve beleidsinstrumenten

In 1999 is afgesproken dat de bioscoopsector van de gedeerde belasting 2 mln. gulden aan het Nederlands Fonds voor de Film afdraagt. Anno 2005 gaat het om een bedrag van 907.560 euro. Het is opvallend dat het bedrag bestemd voor het Nederlands Fonds voor de Film niet wordt aangepast aan de prijsontwikkeling. In de periode 1999-2006 bedraagt de inflatie 18%. Dit betekent dat de bioscoopsector in 2007 reëel 18% minder afdraagt aan het Nederlands Fonds voor de Film dan in 1999. De Tweede Kamer heeft recent via de motie Leerdam de regering opgeroepen om 'in overleg te treden met de filmbranche over een investering in de Nederlandse film die recht doet aan de geest van de overeenkomst' (Tweede Kamer 2007/2008, 25.434, nr. 36). Voor zover wij op basis van onze interviews kunnen overzien, lijkt de sector daartoe bereid te zijn. Dit heeft tot op heden nog niet tot concrete resultaten geleid.

De invoering van het verlaagde BTW-tarief heeft als doel het ondersteunen van de bioscoopsector. Maar wat is een bioscoop? In het dagelijks spraakgebruik wordt bioscoop gebruikt voor een theater waarin speelfilms worden vertoond, die van tevoren zijn aangekondigd en die op van tevoren bepaalde tijden te zien zijn. In de gangbare opvatting heeft een bioscoopzaal meer dan één stoel. Eenpersoonscabines of kleine ruimten in seksshops waar mensen pornofilms kunnen kijken, vallen volgens deze definitie niet onder de bioscopen, en daarmee ook niet onder het verlaagde BTW-tarief. De Hoge Raad oordeelde in 2003 echter anders. Op grond van het aantal zitplaatsen, de aard van de vertoonde films of de techniek van de filmvertoning kan aan de eenpersoonscabines het karakter van bioscoop niet worden ontzegd. Toegang tot deze cabines valt óók onder het

verlaagde BTW-tarief. Het is de vraag of de overheid dit ook voor ogen had bij de invoering van het verlaagde BTW-tarief voor bioscopen.

7.7 Conclusies

Het verlaagde BTW-tarief heeft tot doel het geven van financiële ondersteuning aan de bioscoopsector. Een deel van de gedeerde belastingopbrengst wordt doorgesluisd naar het Nederlands Fonds voor de Film. Op deze manier worden Nederlandse filmproducties gestimuleerd. Het uitbrengen van succesvolle Nederlandse films is óók in het belang van de bioscoopexploitanten. De afgelopen jaren is het bedrag dat naar het Nederlands Fonds voor de Film gaat door de inflatie in reële termen steeds minder geworden. Het convenant is daarom aan een actualisering toe.

Invoering van het verlaagde BTW-tarief heeft niet geleid tot een daling van de prijzen van bioscoopkaartjes. De ontwikkeling van de prijzen van bioscoopkaartjes heeft de laatste jaren gelijke tred gehouden met de consumentenprijsindex. De gematigde ontwikkeling van de toegangsprijzen heeft geholpen om het bioscoopbezoek op peil te houden, ondanks de opkomst van de dvd-recorder en het downloaden van films via internet. Volgens de geïnterviewde deskundigen heeft de bioscoopsector meer financiële armslag gekregen door de verlaging van het BTW-tarief. Dit is vooral tot uiting gekomen in het bouwen van nieuwe multiplexen. Geraadpleegde experts geven aan dat het terugdraaien van de maatregel betekent dat jarenlange investeringen niet langer rendabel zijn.

A LITERATUURSTUDIE PRIJSELASTICITEITEN

A.1 Inleiding

In deze bijlage geven wij een overzicht van studies naar prijselasticiteiten in de culturele sector. In de volgende paragrafen komen respectievelijk de boeken, de kranten en tijdschriften, de bibliotheken, de musea, de podiumkunsten en de bioscopen aan bod.

A.2 Prijselasticiteit van boeken

Er is relatief veel onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van boeken. De gevonden studies zijn afkomstig uit verschillende Europese landen, waar in het algemeen verschillende subsidieregelingen gelden die de prijs van boeken en de vraag naar boeken beïnvloeden. Zo kennen België (Vlaanderen) en Groot-Brittannië vrije prijzen voor boeken, terwijl er in Denemarken, Duitsland en Nederland een vaste boekenprijs geldt. Door de verschillen in markt per land moeten de resultaten dan ook met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De prijselasticiteit van boeken is over het algemeen inelastisch en ligt tussen de -0,3 en -0,9. In drie studies wordt echter een hogere prijselasticiteit gevonden. Tabel A.1 geeft een overzicht van de verschillende schattingsresultaten.

Tabel A.1: *Prijselasticiteit van boeken*

Onderzoek	Land	Prijselasticiteit
Van Ours (1989)	Nederland	-0,8
Bittlingmayer (1992)	Duitsland	-2/-3
De Grauwe & Gielens (1993)	België	-0,6
Fishwick & Fitzsimons (1998)	Verenigd Koninkrijk	-0,9
Hjorth-Andersen (2000)	Denemarken	-1,4
Appelman & van den Broek (2002)	Nederland	-0,9
Chevalier & Goolsbee (2003)	n.v.t.	-2,4/-0,3

Bron: APE

De meeste studies geven aan dat prijselasticiteit van de vraag naar boeken inelastisch is. Bittlingmayer (1992) vindt daarentegen een hoge prijselasticiteit voor de Duitse boekenmarkt (-2 tot -3). Dit kan verklaard worden door het feit dat hij de prijselasticiteit schat voor individuele boektitels. Ook Hjorth-Andersen (2000) vindt een vrij hoge prijselasticiteit in zijn studie van de Deense boekenmarkt. In deze studie wordt de prijselasticiteit voor de gehele markt berekend. Daarom is de waarde van de geschatte prijselasticiteit beduidend kleiner dan in de studie van Bittlingmayer (-1,4). De prijselasticiteit is niettemin hoger dan in andere studies. Dit kan verklaard worden door het feit dat Hjorth-Andersen gebruik maakt van een trendvariabele die het schattingsresultaat beïnvloedt. In Nederland is voor zover bekend tweemaal een studie naar de prijselasticiteit van de vraag naar boeken uitgevoerd. Van Ours (1989) schat een prijselasticiteit van -0,8. Dertien jaar later vinden Appelman en van den Broek (2002) een prijselasticiteit van -0,9. De prijselasticiteit van de vraag naar boeken is de afgelopen jaren in Nederland nagenoeg gelijk gebleven.

Naast studies naar de boekenmarkt in een bepaald land zijn er grensoverschrijdende studies gedaan. Zo hebben Chevalier en Goolsbee (2003) de prijselasticiteit van de vraag naar boeken op gegevens van respectievelijk BN.com en Amazon geschat. Verrassend genoeg blijken beide internetboekhandels uiteenlopende prijselasticiteiten te kennen. Amazon kent een prijselasticiteit van -0,3. Voor fictie bedraagt de prijselasticiteit -0,5 en voor non-fictie -0,4. Beide genres kennen dus een prijsinelastische vraag. BN.com (Barnes and Noble) laat echter heel andere schattingsresultaten zien. De prijselasticiteit van de vraag naar boeken op BN.com bedraagt -2,4. De genres fictie en non-fictie kennen een hogere prijselasticiteit (-3,7 en -3,1). De verschillen in prijselasticiteit tussen deze twee internetboekhandels zijn groot. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door de verschillen in aanbieder. Amazon is de marktleider in de online boekverkoop, terwijl BN.com meer de rol van kleine prijsvechter aanneemt.

A.3 Prijselasticiteit van kranten en tijdschriften

Er zijn relatief weinig studies bekend over de prijselasticiteit van de vraag naar tijdschriften, week- en dagbladen. De meeste studies voor deze sector richten zich op de prijselasticiteit van (avond)kranten. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van tijdschriften en weekbladen. Wij hebben slechts één studie over de prijselasticiteit van academische tijdschriften in de literatuur aangetroffen. Takuya (2006) schat voor deze groep tijdschriften een prijselasticiteit van -0,1.

De prijselasticiteit van de vraag naar kranten is tevens inelastisch en varieert van -0,1 naar -0,8. Alleen de studie van Doyle (2000) vertoont een afwijkend beeld (-1,7). In Tabel A.2 is een overzicht weergegeven van schattingen van de prijselasticiteit voor tijdschriften, week- en dagbladen.

Tabel A.2: *Prijselasticiteit van tijdschriften, week- en dagbladen*

Onderzoek	Land	Type blad	Prijselasticiteit
Reekie (1976)	Groot-Brittannië	Avondkranten	-0,1
Van Ours (1983)	Nederland	Kranten	-0,2
Doyle (1993)	Groot-Brittannië	The Times	-0,5
Abbring & Van Ours (1994)	Nederland	Kranten	-0,2/-0,3
Doyle (2000)	Groot-Brittannië	The Times	-1,7
Zhongyuan (2004)	China	Kranten	-0,3/-0,8
Takuya (2006)	Japan	Academische tijdschriften	-0,1

Bron: APE

Reekie (1976) heeft voor Groot-Brittannië onderzoek naar de prijselasticiteit van avondkranten gedaan. Het gemiddelde schattingsresultaat is -0,1. De prijselasticiteit van de vraag naar avondkranten is bescheiden. Er vallen echter wel verschillen tussen kranten waar te nemen. De vraag naar de een avondkrant is elastischer dan die naar de andere typen kranten. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld de aard van het afzetgebied en de inhoud van de krant. Doyle (1993 en 2000) heeft de prijselasticiteit van The Times in Groot-Brittannië geschat. De eerste schatting (-0,5) heeft betrekking op het jaar 1993. Vervolgens heeft zij over de periode 1993-2000 een schatting gemaakt (-1,7). Deze schattingen liggen erg ver uit elkaar. Doyle (2000) verklaart dit door het feit dat de krant een andere prijsstrategie is gaan volgen. De verschillen kunnen echter ook verklaard worden door het feit dat Doyle de effecten van substituten, zoals de tv en internet, alsmede de ontwikkeling van het beschikbaar inkomen niet meeneemt in haar model. Van Ours (1983) en Abbring en Van Ours (1994) schatten de prijselasticiteit van kranten in Nederland. Beide studies tonen een kortetermijnprijselasticiteit van -0,2. De langetermijnprijselasticiteit bedraagt -0,3. Een derde studie is afkomstig uit China. Zhongyuan (2004) schat de prijselasticiteit van verschillende kranten en vindt een prijselasticiteit variërend van -0,3 tot -0,8.

In de gehele sector is de waarde van de prijselasticiteit bescheiden. Dat betekent dat prijsveranderingen geen groot effect hebben op de vraag. Aangezien we echter niet beschikken over studies van de prijselasticiteit

van tijdschriften en weekbladen, kunnen de uitkomsten niet voor de gehele sector gegeneraliseerd worden. Verwacht mag worden dat de prijselasticiteit van bijvoorbeeld glossy's afwijkt van de prijselasticiteit van academische tijdschriften.

A.4 Prijselasticiteit van bibliotheken

Wij beschikken slechts over twee studies naar de prijselasticiteit van bibliotheken. In de kunsteconomische literatuur wordt voornamelijk weinig aandacht geschonken aan de bibliotheeksector. Dit wordt veroorzaakt doordat in het buitenland bibliotheken vaak gratis zijn. Studies over de bibliotheeksector spelen voornamelijk in op de sociaal-economische eigenschappen van leden van bibliotheken. Daarnaast is tevens een aantal studies verricht naar de reiskosten en consumptiekosten die leden hebben en de omvang van het assortiment van bibliotheken. Tabel A.3 geeft een overzicht van de gevonden studies.

Tabel A.3: *Prijselasticiteit van het bibliotheeklidmaatschap*

Onderzoek	Land	Prijselasticiteit
De Groot (1985)	Nederland	-0,2
Løyland & Ringstad (2006)	Noorwegen	-0,2

Bron: APE

Zowel De Groot (1985) als Løyland en Ringstad (2006) schatten de prijselasticiteit op -0,2. De Groot heeft de prijselasticiteit van het bibliotheeklidmaatschap in Den Haag geschat voor de periode 1950-1983. In zijn model verklaart hij de vraag naar bibliotheekabonnementen uit het aantal leden van de bibliotheek, de contributiehoogte, de omvang van de bevolking, het beschikbaar inkomen en de prijs van boeken. Løyland en Ringstad (2006) schatten de prijselasticiteit van de vraag naar bibliotheekboeken voor de periode 2001-2004. Zij verklaren de vraag uit het aantal boeken dat de bibliotheek bezit, het aantal aangekochte boeken door bibliotheken in de onderzochte periode, het gemiddelde inkomen van de bevolking, de omvang van de bevolking, en de openingsuren van de bibliotheek. Daarnaast wordt ook de prijs meegenomen. Omdat bibliotheken in Noorwegen echter gratis zijn, wordt de prijs benaderd via de reiskosten van de bibliotheekleden. De reiskosten worden uitgedrukt in de gemiddelde reistijd naar de bibliotheek. Løyland en Ringstad schatten verschillende modellen met daarin combinaties van de hierboven genoemde variabelen. De modellen resulteren in een schatting van -0,2 (-0,17 tot -0,24). De

waarde van de prijselasticiteit van bibliotheken is beperkt. Het is mogelijk dat de prijselasticiteit voor het lenen van boeken afwijkt van de prijselasticiteit van het lenen van digitale media. Aangezien bibliotheken vaak geheel gratis zijn of één lidmaatschapstarief hebben, is het ondoenlijk om een prijselasticiteit voor beide productgroepen te schatten.

A.5 Prijselasticiteit van het museumbezoek

Voor musea is relatief weinig onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van het bezoek. Dat komt in de eerste plaats doordat in Angelsaksische landen museumbezoek vaak geheel of gedeeltelijk gratis is. In de tweede plaats is het prijsbeleid van musea vaak minder ver ontwikkeld dan het prijsbeleid in bijvoorbeeld de podiumkunstensector. Dat laatste komt doordat in veel landen ook een omvangrijk commercieel segment van de podiumkunstenmarkt bestaat. In derde plaats hebben veel studies naar de effecten van prijsveranderingen of van de invoering/afschaffing van gratis toegang bij musea een betrekkelijk globaal (en niet-economisch) karakter. De studies bezien of het aantal bezoeken verandert na prijsverhogingen of –verlagingen, maar analyseren niet wat het zuivere prijseffect (de prijselasticiteit) is, rekeninghoudend met andere externe omstandigheden die eveneens aan verandering onderhevig zijn. Die resultaten zijn daarom minder bruikbaar voor een beoordeling van de prijsgevoeligheid van het museumbezoek. Tabel A.4 toont de schattingsresultaten voor de prijselasticiteit van het museumbezoek. Voor de overige onderzoeksresultaten voor musea wordt verwezen naar Goudriaan *et al.* (2002, blz. 39-42).

Tabel A.4: *Prijselasticiteit van het museumbezoek*

Onderzoek	Land	Prijselasticiteit
O'Hare (1975)	Verenigde Staten	-0,1
Goudriaan (1984)	Nederland	-0,1
Darnell <i>et al.</i> (1990)	Groot-Brittannië	-0,6
Goudriaan (1990)	Nederland	-0,1
Luksetich & Partridge (1997)	Verenigde Staten	-0,1
Darnell <i>et al.</i> (1998)	Groot-Brittannië	-0,3
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,2

Bron: APE

De prijselasticiteit van het museumbezoek varieert van -0,6 tot -0,1. De hoogste gevonden waarde van de prijselasticiteit heeft betrekking op een

individueel Brits museum, dat door zijn recreatieve karakter sterk moet concurreren met andere vrijetijdsactiviteiten. In het algemeen is het museumbezoek betrekkelijk weinig prijsgevoelig. De waarde van de prijselasticiteit beweegt zich rond de $-0,2$ à $-0,1$: bij een prijsverhoging van 1% daalt het museumbezoek met $0,1$ à $0,2\%$. Dit zijn uiteraard gemiddelden, die voor individuele musea anders kunnen uitpakken, afhankelijk van de aard van de collectie, de ligging van het museum en het bezoek van (buitenlandse) toeristen. De prijselasticiteit is doorgaans het laagst bij de musea met een kunst- of cultureel-historische collectie. De verhoudingsgewijs lage prijselasticiteiten van musea vloeien onder meer voort uit het relatief geringe aandeel van de kosten van toegangsgelden in de totale kosten van een museumbezoek. De geringe waarde van de prijselasticiteit van de Nederlandse rijksmusea is mede het gevolg van het grote aantal buitenlandse toeristen dat deze musea bezoekt. Voor deze bezoekers valt de toegangsprijs in het niet bij de reiskosten.

A.6 Prijselasticiteit van podiumkunsten

Voor de podiumkunsten is meer onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van het bezoek dan voor musea, hoewel de laatste jaren weinig nieuwe studies zijn verschenen. De kwaliteit van de onderzoeken en de gebruikte onderzoeksmethode lopen overigens sterk uiteen. Dat bemoeilijkt de vergelijking van de resultaten. Bovendien verschillen de resultaten per genre. In deze paragraaf vergelijken we daarom de resultaten per genre.

Uit tabel A.5 blijkt dat de prijselasticiteit van het theaterbezoek betrekkelijk klein is. Er is een uitzondering ($-2,4$), maar deze heeft betrekking op de zitplaatsen van een Zwitsers toneelgezelschap die tegen een gereduceerd tarief worden aangeboden. Het ligt voor de hand dat de prijselasticiteit van goedkopere plaatsen groter is dan bij overige plaatsen, hoewel het sterk de vraag is of deze extreme waarde voor dit ene toneelgezelschap ook relevant is voor de Nederlandse situatie. De geschatte waarde voor het Nederlands theaterbezoek neemt een middenpositie in.

Het concertbezoek is doorgaans iets prijselastischer dan het theaterbezoek. Tabel A.6 illustreert dit. Nederland neemt ook bij het concertbezoek een middenpositie in qua grootte van de prijselasticiteit.

Tabel A.5: *Prijselasticiteit van het theaterbezoek*

Onderzoek	Land	Prijs-elasticiteit ^a
Moore (1966)	Verenigde Staten	-0,6/-0,3
Touchstone (1980)	Verenigde Staten	-0,1
Goudriaan & De Kam (1982 & 1983)	Nederland	-0,5
Gapinski (1984)	Groot-Brittannië	-0,7
Gapinski (1986)	Groot-Brittannië	-0,1
Goudriaan (1990)	Nederland	-0,5/-0,4
Abbé-Decarroux (1994)	Zwitserland	-0,3/-2,4 ^b
Werck & Heyndels (2007)	België	-0,2/-0,1
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,5

a Bij een / in de kolom geven de resultaten de range van de prijselasticiteiten aan. Het betreft alternatieve specificaties of deelsteekproeven en –periodes.

b Prijselasticiteit van -0,31 voor kaartjes zonder korting, -2,45 voor kaartjes met korting en -0,99 gemiddeld.

Bron: APE

Tabel A.6: *Prijselasticiteit van het concertbezoek*

Onderzoek	Land	Prijs-elasticiteit ^a
Touchstone (1980)	Verenigde Staten	-0,1
Goudriaan & De Kam (1982 & 1983)	Nederland	-0,6
Lange & Luksetich (1984)	Verenigde Staten	-1,2/-0,2
Gapinski (1986)	Groot-Brittannië	-0,3
Greckel & Felton (1987)	Verenigde Staten	-0,5/-0,3
Goudriaan (1990)	Nederland	-0,6/-0,4
Felton (1992)	Verenigde Staten	-1,0 /-0,6
Felton (1994/1995)	Verenigde Staten	-0,9 /-0,2
Luksetich & Lange (1995)	Verenigde Staten	-0,4/-0,2
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,6

a Bij een / in de kolom geven de resultaten de range van de prijselasticiteiten aan. Het betreft alternatieve specificaties of deelsteekproeven en –periodes.

b Prijselasticiteit van -0,24 voor abonneementhouders en -0,85 voor de rest.

Bron: APE

De schattingen voor de prijselasticiteit van het bezoek aan opera en muziektheater berusten op een beperkt aantal gezelschappen. Tabel A.7 laat zien dat dit zorgt voor grote variatie. Het is daarom lastig om uitspraken te doen over de hoogte van de prijselasticiteit voor opera en muziektheater.

Tabel A.7: *Prijselasticiteit van het bezoek aan opera en muziektheater*

Onderzoek	Land	Prijs-elasticiteit ^a
Touchstone (1980)	Verenigde Staten	-0,1
Gapinski (1986)	Groot-Brittannië	-0,2
Felton (1989)	Verenigde Staten	-1,6/-0,6
Felton (1992)	Verenigde Staten	-0,6/-0,3
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,9

a Bij een / in de kolom geven de resultaten de range van de prijselasticiteiten aan. Het betreft alternatieve specificaties of deelsteekproeven en –periodes.

Bron: APE

Tabel A.8 geeft aan dat de prijselasticiteit van dansvoorstellingen gering is. Deze onderzoeken zijn echter ook op een beperkt aantal gezelschappen gebaseerd en zijn daarom met onzekerheden omgeven. Het enige Nederlandse onderzoek toont een prijselasticiteit die in absolute waarde hoger is dan in andere landen het geval is.

Tabel A.8: *Prijselasticiteit van het bezoek aan dansvoorstellingen*

Onderzoek	Land	Prijs-elasticiteit ^a
Touchstone (1980)	Verenigde Staten	-0,1
Gapinski (1986)	Groot-Brittannië	-0,3
Felton (1992)	Verenigde Staten	-0,3/-0,1
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,4

a Bij een / in de kolom geven de resultaten de range van de prijselasticiteiten aan. Het betreft alternatieve specificaties of deelsteekproeven en –periodes.

Bron: APE

In een aantal onderzoeken wordt de prijselasticiteit van het bezoek aan alle podiumkunsten samen geanalyseerd. Tabel A.9 toont de resultaten. Op één uitzondering na bevestigen deze het beeld van een gematigde prijselasticiteit van het bezoek aan podiumkunsten. De Nederlandse prijselasticiteit ligt aan de bovenkant van de onderzoeksresultaten.

Tabel A.9: Prijselasticiteit van het bezoek aan alle podiumkunsten samen

Onderzoek	Land	Prijs-elasticiteit ^a
Houthakker en Taylor (1970)	Verenigde Staten	-0,3/-0,2
Withers (1980)	Verenigde Staten	-1,2/-0,6
Bonato <i>et al.</i> (1990)	Italië	-0,4/-0,2
Abbé-Decarroux (1992)	Zwitserland	-0,4
Krebs & Pommerehne (1995)	Duitsland	-0,2
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	gezelschappen Nederland	-0,6
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	VSCD-podia Nederland	-0,3

a Bij een / in de kolom geven de resultaten de range van de prijselasticiteiten aan. Het betreft alternatieve specificaties of deelsteekproeven en -periodes.

Bron: APE

Binnen de podiumkunsten is de prijselasticiteit van het concertbezoek het hoogst, gevolgd door het opera- en theaterbezoek, terwijl de prijselasticiteit van het bezoek aan dansvoorstelling het geringst is.

A.7 Prijselasticiteit van bioscopen

Ondanks het feit dat er een aantal studies is uitgevoerd naar de vraag naar bioscoopkaartjes, zijn studies naar de prijselasticiteit van bioscopen schaars. De waarden van de geschatte prijselasticiteiten variëren sterk, soms zelfs per onderzoek op dezelfde dataset. Dit zorgt voor twijfels over de resultaten. Tabel A.10 geeft een overzicht van de studies op het gebied van de prijselasticiteit van bioscopen.

Tabel A.10: *Prijselasticiteit van het bioscoopbezoek*

Onderzoek	Land	Prijselasticiteit
Cameron (1990)	Groot-Brittannië	-2,0/-0,2
Goudriaan (1990)	Nederland	-0,6
Fernandez Blanco & Baños Pino (1997)	Spanje	-1,5/-1,2
Sisto & Zanola (2004)	Europa	-0,6
Sisto & Zanola (2005)	Italië	-0,4
Dewenter & Westermann (2005)	Duitsland	-3,4/-1,1
Goudriaan <i>et al.</i> (2008)	Nederland	-0,6

Bron: APE

De studie van Cameron (1990) gebruikt gegevens die een korte periode beslaan (1975 tot en met 1982). Daardoor schat hij verschillende prijselasticiteiten in een groot bereik. Hierdoor kunnen geen diepgaande conclusies worden getrokken over zijn resultaten. Sisto en Zanola (2004) komen echter tot een exacter resultaat. Zij schatten de prijselasticiteit van Europese bioscopen en komen tot een schattingsresultaat van -0,6. Ook APE (Goudriaan *et al.* 2008) heeft de prijselasticiteit van het bioscoopbezoek geschat. Zij vinden eveneens een prijselasticiteit van -0,6, een waarde in het midden van de andere resultaten en overeenkomend met een eerdere schatting van Goudriaan (1990). De prijselasticiteit van bioscopen is hoger dan die van podiumkunsten, musea, bibliotheken en boeken.

B RICHTLIJNEN VOOR EEN EVALUATIEONDERZOEK VERLAAGDE BTW-TARIEF CULTUUR

Inleiding

In de Miljoenennota 2007 heeft de minister van Financiën een aantal evaluaties van fiscale maatregelen aangekondigd waaronder die naar het verlaagde BTW-tarief op het terrein van cultuur en media. Nu is het verlagen van de BTW bij lange na niet de enige maatregel die de overheid hanteert in het kader van het Cultuur- en mediabeleid. Misschien het meest bekende instrument van dit beleid zijn subsidies aan o.a. culturele instellingen, publieke omroep en individuele kunstenaars.

*Afbakening*³⁰

Het evaluatieonderzoek dient zich te richten op:

- Het verlaagde BTW-tarief op de aanschaf van boeken;
- Het verlaagde BTW-tarief op de aanschaf van dag- en nieuwsbladen en van tijdschriften;
- Het verlaagde BTW-tarief bij bibliotheken;
- Het verlaagde BTW-tarief op de toegang tot openbare musea;
- Het verlaagde BTW-tarief op de toegang tot theaters en concerten;
- Het verlaagde BTW-tarief op de toegang tot bioscopen.

Algemene vraagstelling

De redenen voor het verlagen van de BTW op de bovengenoemde terreinen lopen nogal uiteen. Dat geldt evenzeer voor de doelen. Hieronder worden de verschillende terreinen nader toegelicht en specifieke onderzoeksvragen geformuleerd. Dat neemt niet weg dat er ook een algemene doelstelling te onderscheiden valt. Het doel van het verlaagde BTW-tarief is, bijv. in de Miljoenennota 2004, verwoord als volgt: 'Bevorderen van cultuur, kennisvermeerdering ... c.q. ondersteuning van de desbetreffende sectoren'. De belangrijkste vraag is uiteraard of dit doel wordt bereikt. Daarbij kan men de volgende deelvragen stellen:

1. Kan de bijdrage van de toepassing van het verlaagde BTW-tarief in de verschillende sectoren aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen worden onderscheiden van de bijdragen van de andere instru-

³⁰ Voor het volledige overzicht van verlaagde BTW-tarieven zie "Wet op de omzetbelasting, Tabel 1". Deze tabel is te vinden via www.overheid.nl.

- menten (vooral subsidiëring van het aanbod) en - zo ja - wat is die bijdrage?
2. Zijn er andere, meer efficiënte instrumenten dan wel een andere meer efficiënte samenstelling van de bestaande instrumenten denkbaar waarmee de doelstellingen beter worden bereikt?
 3. Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve (neven)effecten van het BTW-instrument en van de alternatieve instrumenten?
 4. Houden de doelstellingen en de maatregel voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen zoals internet en andere digitale informatiedragers?
 5. Welk bedrag is bij benadering gemoeid met de hantering van het verlaagde tarief sinds 2000, per jaar en per sector?

Specifieke vraagstelling

Aanschaf boeken

Het doel van het verlaagde BTW-tarief bij de aanschaf van boeken is:

- het bevorderen van de toegang van de burger tot informatie;
- het bevorderen van de pluriformiteit van de media;
- het stimuleren van de kenniseconomie;
- het tegengaan van ontleding.

Bij de behandeling van de cultuurbegroting 2006 heeft de Tweede Kamer het verlaagde tarief voor boeken aan de orde gesteld en gevraagd of deze belastingmaatregel niet gericht kan worden ingezet voor versterking van het culturele segment.

Specifieke onderzoeksvragen:

- Wat is de bijdrage van de toepassing van het verlaagde BTW-tarief voor boeken aan het bereiken van de doelstellingen?
- Houden bovengenoemde doelstellingen en deze maatregel voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, zoals de opkomst van internet en digitale informatiedragers?
- Is het mogelijk om deze maatregel gericht in te zetten? Kunnen daarbij complicaties worden onderkend, bijvoorbeeld demarcatie van wél onder het verlaagde tarief vallende boeken enerzijds en niet onder het verlaagde tarief vallende boeken anderzijds?

Dag- en nieuwsbladen en tijdschriften

Sinds invoering van de BTW geldt voor dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften het verlaagde tarief. Dit werd ingegeven door twee overwegin-

gen: a) vanwege het belang van een goede nieuws- en informatievoorziening voor de parlementaire democratie dient de prijs van kranten en (opinie)bladen zo laag mogelijk te zijn; b) door een laag BTW-tarief wordt generieke steun gegeven aan de perssector. Die staat onder druk door een geleidelijk afkalvende positie op de reclamemarkt; sinds de invoering van reclame op radio en televisie in 1967 en de opkomst van commerciële omroepen in 1989 is die afkalving nog extra versterkt. Door deze vorm van generieke steun levert de overheid een indirecte bijdrage aan instandhouding/stimulering van de pluriformiteit in de perssector.

Uitgevers pleiten al decennia voor herinvoering van het BTW-nultarief voor hun producten. Vanuit de Kamer wordt met enige regelmaat dit pleidooi ondersteund. Daarbij wordt gewezen op diverse EU-lidstaten die nog altijd een BTW-nultarief hanteren voor dagbladen en andere persproducten.

Specifieke onderzoeksvragen:

- Wat is de bijdrage van de toepassing van het verlaagde BTW-tarief voor dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften aan het bereiken van de doelstellingen?
- Houden bovengenoemde doelstellingen en deze maatregel voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, zoals de opkomst van internet en digitale informatiedragers?

Bibliotheken

Sinds 1968 is de BTW-bijdrage voor de verhuur van boeken, dagbladen, weekbladen en andere ten minste driemaal per jaar periodiek verschijnende uitgaven in het lage tarief ingedeeld. Doel en reden kunnen worden gevonden in de algemene doelstelling van het verlaagde tarief: bevorderen van cultuur, kennisvermeerdering, recreatie en sport c.q. ondersteuning van de desbetreffende sectoren. Afgaand op bijlage 5 bij de Miljoenennota is onduidelijk wat de belastingderving is als gevolg van de verlaging, omdat deze in de meer omvattende post "bibliotheken" (verhuur boeken), musea, e.d. valt.

Specifieke onderzoeksvragen:

- Wat is de bijdrage van de toepassing van het verlaagde tarief voor bibliotheken aan het bereiken van de doelstellingen?
- Houden bovengenoemde doelstellingen en deze maatregel voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, zoals de opkomst van internet en digitale informatiedragers?

Openbare musea

Sinds 1 januari 1996 zijn musea BTW-plichtig. Zij zijn daarbij in het verlaagde tarief ingedeeld. Deze maatregel levert de museumsector jaarlijks ca. 11 mln. euro op. Aan het doel van deze BTW-plicht en de toepassing daarbij van het verlaagde BTW-tarief bij de toegang tot de openbare musea zit een lang verhaal vast. Uit de wetsgeschiedenis, kamerstukken en toespraken/persberichten blijkt dat aan het invoeren van het verlaagde BTW-tarief de volgende beleidsdoelstellingen zijn gekoppeld:

- De inzet van het kabinet om de effecten van de in het regeerakkoord vastgelegde ombuigingen voor de gesubsidieerde culturele sector te compenseren.³¹ De BTW-plicht stelt de musea namelijk in staat het behoud en beheer van hun collecties structureel op een hoger niveau te brengen, nu de projectsubsidieregeling in het kader van het Delta-plan voor niet-rijksmusea op een lager niveau wordt gebracht;³²
- Een actief cultuurbeleid te kunnen voeren;³³
- Het belang van het culturele aanbod voor de toeristenindustrie;³⁴
- De bijdrage die het Nederlandse cultuurbezit kan leveren aan de bevordering van de nationale en plaatselijke economie en werkgelegenheid.³⁵

Specifieke onderzoeksvragen:

- Wat is de bijdrage van het verlaagde BTW-tarief geweest (vanaf 2000) en aan welke van de hierboven genoemde doelstellingen heeft het verlaagde BTW-tarief het meest bijgedragen?
- Wat zijn andere effecten van het verlaagde BTW-tarief?
- Houden de genoemde doelstellingen en instrumenten voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de koopkracht?

Theaters en concerten

De invoering van het verlaagde BTW-tarief voor deze sector dateert van een later moment (in de loop van 1998). Het doel van de invoering van het verlaagde BTW-tarief bij de toegang tot de podiumkunsten is volgens de brief die de staatssecretaris in 1997 aan de Tweede Kamer schreef:³⁶

- Dat langs de weg van de verlaging van het BTW-tarief aan de sector een compensatie kon worden geboden voor de kosten van de Arbeids-

³¹ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 428, nr. 3, p.5, p. 9.

³² Persbericht, dd. 28-1-1997, directie communicatie OCW.

³³ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 428, nr. 5, p 11.

³⁴ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 428, nr. 3, p. 8.

³⁵ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 428, nr. 3, p. 8.

³⁶ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 688, nr. 3, p. 11.

tijdenwet en de vergrijzing in de sector. Het was niet de bedoeling dat de toegangsprijzen zouden worden verlaagd, omdat het voordeel diende te worden aangewend om de gevolgen van de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing op te vangen;

- Daarnaast was de gedachte dat door de BTW-verlaging met name de podiumkunsten op lokaal niveau (dat wil zeggen de podia) zouden worden gestimuleerd. Belangrijk is om te vermelden dat het BTW-tarief op uitkoopsommen van gezelschappen niet werd verlaagd, alleen de BTW op toegangsprijzen.

Specifieke onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de toegangsprijzen in de podiumkunsten zich ontwikkeld in de periode vanaf de invoering van het verlaagde BTW-tarief.³⁷
- Is de verlaging van het BTW-tarief ten goede is gekomen aan de dekking van de kosten ten gevolge van de Arbeidstijdenwet en de vergrijzing?
- Welke van de hierboven genoemde doelstellingen hebben het meest geprofiteerd van het verlaagde BTW-tarief?
- Is een schatting te maken van het deel van de belastingderving dat ten gunste komt van de gesubsidieerde podiumkunsten?
- Houden de genoemde doelstellingen en instrumenten voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de koopkracht?

Bioscopen

De achtergrond van de tariefverlaging voor bioscoopbezoek is dezelfde als de meer algemeen geformuleerde doelstelling van de verzamelpost voor kunst en cultuur. Voor deze sector geldt vooral de bevordering van de filmsector. Bijzonder bij deze verlaging is de rol van deze sector. Met de sector is overeengekomen dat zolang de BTW-verlaging van kracht blijft, het Nederlands Fonds voor de Film met een beleidsintensivering van (toen) f 2 mln., garant staat. Deze middelen moeten worden besteed aan educatie, vooral gericht op jeugd, marketing en promotie en productie van de lange speelfilm.³⁸ In eerste instantie was geraamd dat de sector f 9 mln. zou afdragen. Dit was vastgelegd in een convenant voor een periode van 10 jaar. De bestemming van deze gelden was voorbehouden aan de staatssecretaris van OCW.

³⁷ Bij de beantwoording van deze vraag kan gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van een recent onderzoek: R. Goudriaan e.a., *Voorstudie toegangsprijzen in de culturele sectoren*. Den Haag: APE bv 2007.

³⁸ Brief staatssecretaris van Financiën 10 maart 1998. nr. WV98/118, VN 1998/14.11.

Specifieke onderzoeksvragen:

- Wat is de bijdrage van het verlaagde BTW-tarief geweest (vanaf 2000) en aan welke van de hierboven genoemde doelstellingen heeft het verlaagde BTW-tarief het meest bijgedragen?
- Is een schatting te maken van het deel van de belastingderving dat ten gunste komt van de volgende segmenten; gesubsidieerd versus niet-gesubsidieerd; Nederlands, versus Europese en buiten-Europese films?
- Hoe werkt het covenant met de sector en wat zijn de effecten daarvan?
- Houden de genoemde doelstellingen en instrumenten voldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de koopkracht?

C GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Boeken:

- Matthijs van der Lely, directeur Selexyz
- Erik Timmermans, secretaris van de groep algemene uitgevers
- Fiona Vening, van de afdeling economische en juridische zaken van het Nederlands Uitgeversverbond

Kranten, tijdschriften en nieuwsbladen:

- Stefan Hutten, director consumer & trade marketing van Sanoma Uitgevers
- Fiona Vening, van de afdeling economische en juridische zaken van het Nederlands Uitgeversverbond
- Harriët Schrier, secretaris van de Groep Publiekstijdschriften (GPT) van het Nederlands Uitgeversverbond

Bibliotheken:

- Henk Haakman, hoofd van de financiële administratie van DOK te Delft

Musea:

- Hans Buurman, adjunct directeur/hoofd bedrijfsvoering Gemeentemuseum Den Haag
- Martin Hazebroek, controller Gemeentemuseum Den Haag
- Siebe Weide, directeur Nederlandse Museumvereniging

Podiumkunsten:

- Hans Onno van den Berg, directeur VSCD
- Matthijs Bongerdman, directeur Jaques Senff
- Jaap Jong, directeur Vereniging Nederlandse Toneelgezelschappen

Bioscopen:

- Joachim Wolff, oud-directeur Wolff Cinema Group en voorzitter Stichting Filmonderzoek.

LITERATUUR

- Abbé-Decarroux, F., 1992, L'étude économétrique de la demande d'art du spectacle : survol et estimation d'une demande en Suisse, *Revue Suisse d'Economie Politique et de la Statistique* 128, nr. 4 blz. 655-666.
- Appelman, M., A. van de Broek, 2002, *Boek en markt*, Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal Cultureel Planbureau.
- Baumol, W.J., 1967, Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, *American Economic Review* 57, nr. 3, blz. 415-426.
- Bonato, L., F. Gagliardi en S. Gorelli, 1990, The demand for live performing arts in Italy, *Journal of Cultural Economics* 14, nr. 2, blz. 41-52.
- Brakman, I. en T. Corman, 2006, Een nieuwe poot onder de Nederlandse Filmproductie: Advies inzake de opzet en inzet van een nieuwe stimuleringsmaatregel. Advies aan de minister van OCW.
- Breedveld, K., A. van den Broek, J. de Haan, J. de Hart, F. Huysmans en D. Niggebrugge, 2001, *Trends in de tijd*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K., A. van den Broek, J. de Haan, L. Harms, F. Huysmans en E. van Ingen, 2006, *De tijd als spiegel: hoe Nederlanders hun tijd besteden*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, F. Huysmans, J. de Haan, 2005, *Cultuurminnaars en cultuurmijders, trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Cameron, S., 1986, The Supply and Demand for Cinema Tickets: Some U.K. Evidence, *Journal of Cultural Economics* 10 nr. 1, blz. 38-62.
- Cameron, S., 1988, The Impact of Video Recorders on Cinema Attendance, *Journal of Cultural Economics* 12, nr. 1, blz. 73-80.
- Cameron, S., 1990, The Demand for Cinema in the United Kingdom, *Journal of Cultural Economics* 14, nr. 1, blz. 35-47.
- Chen, Z., 2004. Comparing the Effects of Official and Price on Circulation of Newspapers, using China Mainland as an Example, *Paper presented at the 6th World Media Economics Conference*, Montreal.
- Chevalier, J.A., A. Goolsbee, 2003, Measuring Prices and Price Competition Online: Amazon and Barnes and Noble, Yale *ICF Working Paper*, nr. 02-23.

- Darnell, A.C., P. Johnson, B. Thomas, 1990, Beamish Museum – modelling visitor flows, *Museum Management*, september 1990, blz. 251-257.
- Darnell, A.C., P. Johnson, B. Thomas, 1998, The Demand for Local Authority Museums: Management Issues and Hard Evidence, *Local Government Studies* 24, nr. 4, blz. 77-94.
- Dijken, K. van, W. de Haart, L. ten Broeke, E. Jansen, M.I. Stafleu, 2000, Beheer en behoud in de delta: evaluatie deltaplan voor het cultuurbehoud, Den Haag: IOO bv.
- Ernst & Young Belastingadviseurs, 2001, *Rapport aan OC&W Zoetermeer inzake de evaluatie van de BTW-tariefsverlaging voor podiumkunsten*.
- Frey, Bruno S., 2003, Public support, In: R. Towse (ed.), *A Handbook of Cultural Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, blz. 389-397.
- Frey, Bruno S., Stephan Meier, 2006, The Economics of Museums. In: Ginsburgh and Throsby (eds.) *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Amsterdam: Elsevier, blz. 1017-1042.
- Goudriaan, R., 1984, De prijselasticiteit van het museumbezoek, in: *Rapport van de werkgroep privatiseringsonderzoek podiumkunsten en rijksmusea*, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Goudriaan, R., 1990, Kunst en consumentengunst, *Boekmancahier* 2, nr. 5, blz. 245-262; ook gepubliceerd in: R. Verhoeff en H.B.G. Ganzeboom (eds.), 1991, *Cultuur en publiek*, Amsterdam: SISWO, blz. 33-53.
- Goudriaan, R., I. Been en C.M. Visscher, 2002, *Musea en plein publique: Vormgeving en effecten van gratis toegang*, Den Haag: APE bv (Ape rapport 55).
- Goudriaan, R., N. de Groot, A. Notenboom, C. Schrijvershof, 2007, *Voorstudie toegangsprijzen in de Culturele sectoren*, Den Haag: APE bv (Ape rapport 367a).
- Goudriaan, R., N. de Groot, C. Schrijvershof, 2008, *Nieuwe schattingen van de prijsgevoeligheid van het bezoek aan culturele sectoren*, Den Haag: APE bv (Ape rapport 367b).
- Goudriaan, R., C.A. de Kam, 1982, Het doek valt: enkele effecten van een verhoging van eigen bijdragen bij bezoek aan gesubsidieerde toneelvoorstellingen en concerten, *Beleid en Maatschappij* 9, nr. 12, blz. 340-347.
- Goudriaan, R., C.A. de Kam, 1983, Demand in the performing arts and the effects of subsidy, in: W.S. Hendon et al. (eds.), *Economic research in*

- the performing arts*, Akron: Association for Cultural Economics, blz. 119-124.
- Grauwe, P. de, G. Gielens, 1993, De prijs van het boek en de leescultuur, *Discussion Paper Series 93.12*, K.U. Leuven, CES.
- Groot, H. de, 1985, *Bibliotheek en contributie*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr. 30).
- Hemels, S.J.C., 2005, *Door de muze omhels: Een onderzoek naar de inzet van belastingsubsidies voor kunst en cultuur in Nederland*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Hjorth-Andersen, C., 2000, A model of the Danish book market, *Journal of Cultural Economics* 24, nr. 1. blz. 27-43.
- Houthakker, H.S., L.D. Taylor, 1970, *Consumer demand in the United States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Johnson, P.S., 2003, Museums, In: R. Towse (ed.), *A Handbook of cultural economics*, Cheltenham: Edward Elgar, blz. 315-320.
- Kamerstukken, Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 146.
- Keemer, L.A., R. Benz, 2006, *Monitor Provinciale Uitgaven Bibliotheekwerk*, Den Haag: Benz & Benz.
- Krebs, S., W.W. Pommerehne, 1995, Modeling and testing politico-economic interactions: the case of the performing arts, *Journal of Cultural Economics* 19, nr 1, blz. 17-32.
- LA-group, 2005, Wat cultuur verdient. Kunst, cultuur en creativiteit in economisch perspectief, Amsterdam.
- Løyland, K., V. Ringstad, 2006, Quasi-demand functions for Norwegian local public library-services, *Paper to be presented at the 14th International Conference on Cultural Economics*.
- Luksetich, W.A., M.D. Partridge, 1997, Demand functions for museum services, *Applied Economics* 29, nr. 12, blz. 1553-1559.
- Marlet, G., J. Poort en F. Laverman, 2007, *De kunst van het investeren in cultuur*, Amsterdam.
- Meijer, W., et al., 2000, *Open poort tot kennis: Advies Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Den Haag: Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk.
- Moore, T.G., 1966, The demand for Broadway theatre tickets, *Review of Economics and Statistics* 48, nr. 1, blz. 79-87.

- O'Hagan, J., C. Duffy, 1994, Access and admission charges to museums: a case study of the national museum, In: *Journal of Statistical and Social Inquiry Society of Ireland* 18, nr. 1, Dublin: Trinity College, blz. 125-152.
- O'Hare, M., 1975, Why do people go to museums?, *Museum* 27, blz. 134-146.
- Ours, J.C. van, 1983, Dagbladen in de verdrukking, *Economische Statistische Berichten*, nr. 63, blz. 1010-1013.
- Ours, J.C. van, 1989, *De Nederlandse boekenmarkt tussen stabiliteit en verandering*, Amsterdam: VU.
- Ours, J.C. van, 1994, Selling news and advertising space: The economics of Dutch newspapers, *De Economist* 142, nr. 2, blz. 151-170.
- Peters, S., C. Doornik, 1997, Boekenbranche: kwalitatief onderzoek naar lees- en aankoopgedrag van boeken. Intomart: GFK Group.
- Ploeg, van der F., 2004, Beyond the dogma of the fixed book prize agreement. *Journal of Cultural Economics*, Volume 28, Number 1, pp. 1-20.
- Ploeg, F. van der, M. Canoy, J. van Ours, 2006, Economics of Books. Entry for the *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd Ed., Palgrave, Macmillan Ltd (eds. S. Durlauf and L. Blume).
- Rutten, P., W. Manshanden, J.S. Muskens, O. Koops, 2004, *De creatieve industrie in Amsterdam en de regio Delft*: TNO.
- Stimuleringsfonds voor de pers, 2007, *De krant doorgeklikt*, Apeldoorn/Antwerpen: Stimuleringsfonds voor de Pers & Het Spinhuis.
- Takuya, K., 2006, The Supply and Demand for Academic Journals in University Libraries, *PhD research paper University of California*.
- Touchstone, S.K., 1980, The effects of contributions on price and attendance in the lively arts, *Journal of Cultural Economics* 4, nr. 1, blz. 33-46.
- Withers, G.A., 1980, Unbalanced growth and the demand for performing arts: an econometric analysis, *Southern Economic Journal* 46, nr. 3, blz. 735-742.