

MEMO

Aan: Kunsten '92

Van: René Goudriaan (Goudriaan Economics)

Onderwerp: Gevolgen afschaffing verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten revisited

Datum: 17 mei 2024

I Inleiding

Het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB bevat een afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten. Dit betekent een verhoging van het BTW-tarief van 9% naar 21%.¹ Dagrecreatie en bioscopen zijn hiervan uitgezonderd. De budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord licht niet toe wat precies wordt verstaan onder culturele goederen en diensten, en hoe de scheidslijn loopt tussen dagrecreatie en culturele goederen en diensten. In de budgettaire bijlage is aangenomen dat de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten de schatkist € 953 mln. oplevert. Dit betekent dat een zeer ruime invulling is gegeven aan het begrip culturele goederen en diensten² en aanzienlijk ruimer dan in de eerdere doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB bij Keuzes in Kaart 2025-2028.³

Het verlaagde BTW-tarief in de culturele sector geldt zowel voor gesubsidieerde organisaties als voor commerciële organisaties en is daardoor een *efficiënte* en generieke vorm van ondersteuning voor de sector. De afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten heeft grote consequenties voor de culturele sector, omdat culturele organisaties niet worden gecompenseerd voor de omzetverliezen als gevolg van de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief.

Bij een afschaffing van het verlaagde BTW-tarief moeten culturele organisaties beslissen of zij het hogere BTW-tarief wel of niet aan hun klanten (kunnen) doorberekenen. Als zij ervoor kiezen om het hogere BTW-tarief niet aan hun clientèle door te bereke-

¹ De geraamde extra BTW-opbrengst correspondeert met een omzet van circa € 8 mld. voor organisaties die onder het verlaagde BTW-tarief voor cultuur vallen.

² Zie: *HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB* inclusief budgettaire bijlage, <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>

³ In die CPB-doorrekening levert de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten € 400 mln. op. Het CPB vermeldt dat boeken, kranten, tijdschriften en sport in de berekening zijn uitgezonderd van de BTW-verhoging. Zie *Keuzes in Kaart 2025-2028*: <https://www.cpb.nl/keuzes-in-kaart-2025-2028>

nen, blijven hun bezoekcijfers weliswaar op peil, maar daalt hun netto omzet met 10% [= $(1,09/1,21 - 1) \times 100$]. Gezien de zwakke financiële positie van veel culturele organisaties is het onwaarschijnlijk dat de organisaties kiezen voor het achterwege laten van de doorberekening van het hogere BTW-tarief in hun prijzen, mede omdat zij geen financiële compensatie ontvangen voor de verwachte omzetverliezen als gevolg van de BTW-verhoging.

In het meest waarschijnlijke geval dat culturele organisaties de BTW-verhoging doorberekenen, stijgen hun prijzen met 11% [= $(1,21/1,09 - 1) \times 100$]. De hogere prijzen gaan echter – door gedragsreacties van hun clientèle – ten koste van het aantal bezoeken, ingeschreven gebruikers en de afzet (*vraaguitval*) en daarmee eveneens van hun (publieks)inkomsten. Door deze gedragsreacties blijven ook de belastingopbrengsten van het hogere BTW-tarief *achter* bij de ramingen van het ministerie Financiën, die *geen* rekening houden met gedragseffecten.

In het voorliggende memo komt de vraag aan de orde wat de gevolgen zijn van de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor de culturele organisaties. Op dit moment is nog niet precies duidelijk welke culturele goederen en diensten niet langer in aanmerking komen voor het verlaagde BTW-tarief. Daarom blijft de analyse beperkt tot de volgende culturele goederen en diensten:

- musea;
- professionele podiumkunsten;
- festivals;
- openbare bibliotheken;
- boekverkopers.

2 Uitgangspunten

In de analyse maken we gebruik van de beschikbare onderzoeksresultaten over de prijselasticiteiten van de vraag naar culturele goederen en diensten. De prijselasticiteit van de vraag geeft aan met welk percentage de vraag (het bezoek) daalt als de prijs met 1% stijgt. De waarden van de prijselasticiteiten van de vraag naar culturele goederen en diensten zijn in het algemeen in de tijd stabiel en vergelijkbaar tussen verschillende landen (Goudriaan et al. 2008a, blz. 65-73).⁴ Dat komt mede doordat prijselasticiteiten dimensieloos zijn.

⁴ Zie voor een internationaal overzicht en een vergelijking in de tijd: <https://archieff28.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20180223083359/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnota-s/2008/09/30/rapport-nieuwe-schattingen-prijsgevoeligheid-van-het-bezoek-aan-culturele-sectoren/def-467b-eindrapport-prijselasticiteiten-cultuur-sept2008.pdf>. De meest actuele schattingen zijn te vinden in Blankers et al. (2012). Zie noot 5.

De analyse beperkt zich tot de gevolgen voor het aantal bezoeken, ingeschreven gebruikers, de afzet en de (publieks)inkomsten. De consequenties van de lagere (publieks)inkomsten en daardoor lagere omzetcijfers voor de personeelssterkte, de inkoop van productiemiddelen en het cultuuraanbod blijven buiten beschouwing.

De simulatie van de gevolgen van de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor de culturele sector berust op de volgende uitgangspunten:

- Culturele organisaties berekenen de hogere BTW volledig door in hun prijzen.
- Alle analyses berusten op cijfers voor het jaar 2022. Dat betekent dat de in het memo gepresenteerde cijfers een *onderschatting* van de BTW-problematiek geven, omdat het aantal bezoeken en de publieksinkomsten in 2022 in het algemeen nog beduidend onder het 'normale' niveau van 2019 en het verwachte niveau voor 2023 lagen. Cijfers van onder meer het CBS zijn voor 2023 op dit moment nog niet beschikbaar.
- De cijfers voor musea, professionele podiumkunsten en openbare bibliotheken zijn afkomstig van het CBS (Statline). De cijfers voor festivals berusten op de Monitor Festivals & Concerten van de Vereniging van Evenementenmakers. De cijfers voor de boekenverkoop zijn gebaseerd op de KVB Boekwerkmonitor Markt 2012-2023.
- De berekening van de gedeerde publieks- en gebruikersinkomsten heeft betrekking op musea, professionele podiumkunsten (met podia en poppodia als laatste schakel), openbare bibliotheken en boekverkoopers.
- De gedeerde publieksinkomsten betreffen naast de inkomsten uit entree- en lidmaatschapsgelden ook de eventuele omzet van de horeca of de winkel van de culturele organisaties. Minder bezoek heeft immers ook gevolgen voor de omzet van de horeca of de winkel.
- De omvang van de vraaguitval is afhankelijk van de waarde van de prijselasticiteiten. Voor de professionele podiumkunsten gaan wij op basis van empirisch onderzoek uit van een prijselasticiteit van -0,50 en voor de musea van een prijselasticiteit van -0,30 (Blankers et al. 2012).⁵ De prijselasticiteit van openbare bibliotheken en boekverkoop berust eveneens op empirisch onderzoek en bedraagt respectievelijk -0,40 en -0,85 (Goudriaan et al. 2008).⁶ Voor festivals beschikken we niet over Nederlandse of buitenlandse schattingen van de prijselasticiteit. Daarom is aangenomen dat de prijselasticiteit van festivals gelijk is aan de prijs-

⁵ Zie:

<https://archieff28.sitearchieff.nl/archives/sitearchieff/20180226213321/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/10/22/effecten-van-de-economische-crisis-in-de-cultuursector/def-1016-eindrapportage-economische-effecten-cultuur.pdf>

⁶ Zie:

<https://archieff28.sitearchieff.nl/archives/sitearchieff/20171118194820/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2008/09/23/bijlage-eindrapport-evaluatie-van-het-verlaagde-btw-tarief-cultuur-en-media/def-522-eindrapport-evaluatie-btw-cultuur.pdf>

elasticiteit van podiumkunsten. Het leeuwendeel van de festivals bestaat immers uit podiumkunstenfestivals.

- Conform Goudriaan *et al.* (2008) is aangenomen dat 72% van de gebruikersinkomsten van openbare bibliotheken tot nu toe wordt belast met het verlaagde BTW-tarief.

3 Effecten van de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief

Alle prijselasticiteiten van de vraag naar culturele goederen en diensten hebben een negatieve waarde. Dat betekent dat hogere prijzen tot minder vraag leiden. Daarmee levert het verlaagde BTW-tarief een bijdrage aan de bevordering van cultuur (een van de algemene doelstellingen van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media). Afschaffing van het verlaagde BTW-tarief leidt juist per definitie tot minder consumptie van culturele goederen en diensten.

Gegeven de waarden van de prijselasticiteiten leidt een volledige doorberekening van het hogere BTW-tarief tot de volgende daling van het aantal bezoeken, ingeschreven gebruikers en verkochte boeken:

- musea 3,3% minder bezoeken;
- professionele podiumkunsten 5,5% minder bezoeken;
- festivals 5,5% minder bezoeken;
- openbare bibliotheken 4,4% minder ingeschreven gebruikers;
- boekverkopers 9,4% minder afzet van boeken.

Tabel 1 toont de simulatie van de gevolgen van de verhoging van het BTW-tarief in de onderzochte delen van de cultuursector:

- Het aantal bezoeken aan de onderzochte culturele organisaties krimpt in totaal met 3,2 mln. Er worden 4,0 mln. minder boeken verkocht en het aantal ingeschreven gebruikers van openbare bibliotheken loopt terug met 150.000. Daarmee versterkt de BTW-verhoging de ontleding.
- Als gevolg daarvan dalen de inkomsten van de betrokken organisaties in totaal met ruim € 160 mln. Daardoor is ook de opbrengst van de BTW-verhoging lager dan geraamd in het Hoofdlijnenakkoord.

Wanneer we de gevolgen voor de afzonderlijke deelsectoren bezien, ontstaat het volgende beeld:

- De bezoekdaling is qua absolute omvang het grootste bij de festivals (1,5 mln. minder bezoeken), vooral omdat de festivals het meeste bezoek ontvangen. Daarna volgen de professionele podiumkunsten met 0,9 mln. minder bezoeken en de musea met 0,8 mln. minder bezoeken. De openbare bibliotheken verliezen

ruim 150.000 leden. Door de sterke prijsgevoeligheid van boeken daalt de afzet van boeken bij de boekverkopers met 4,0 mln.

- De budgettaire effecten zijn vooral groot bij de festivals (€ 62,5 mln. minder inkomsten), de boekverkopers (€ 62,1 mln. minder inkomsten) en de professionele podiumkunsten (€ 24,3 mln. minder inkomsten).

Tabel 1 Simulatie van de effecten van de afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor culturele goederen en diensten

	Niveau 2022	Daling door BTW-verhoging
Musea		
Bezoeken (x 1 mln.)	23,75	-0,78
Entreegelden (x € 1 mln.)	209,00	-6,90
Horeca & winkel (x € 1 mln.)	81,00	-2,68
Totaal publieksinkomsten (x € 1 mln.)	290,00	-9,58
Professionele podiumkunsten		
Bezoeken (x 1 mln.)	16,96	-0,93
Entreegelden (x € 1 mln.)	321,18	-17,68
Horeca (x € 1 mln.)	121,05	-6,66
Totaal publieksinkomsten (x € 1 mln.)	442,23	-24,34
Festivals		
Bezoeken (x 1 mln.)	27,44	-1,51
Entreegelden (x € 1 mln.)	431,50	-23,75
Horeca (x € 1 mln.)	703,30	-38,71
Totaal publieksinkomsten (x € 1 mln.)	1.134,80	-62,47
Openbare bibliotheken		
Ingeschreven gebruikers (x mln.)	3,44	-0,15
72% gebruikersinkomsten (x € 1 mln.)	36,00	-1,59
Boekverkopers		
Boekenafzet (x 1 mln.)	43,00	-4,02
Boekenomzet (x € 1 mln.)	664,00	-62,14
Totaal		
Bezoeken	68,15	-3,23
Ingeschreven gebruikers bibliotheken (x 1 mln.)	3,44	-0,15
Boekenafzet (x 1 mln.)	43,00	-4,02
Totaal publieks- en gebruikersinkomsten en boekenomzet (x € 1 mln.)	2.567,03	-160,11