Geen entreeheffing, geen drempels?

Kosten en effecten van gratis toegang tot musea

R. Goudriaan
C.M. Visscher

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

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

Den Haag, februari 2006

Geen entreeheffing, geen drempels? Kosten en effecten van gratis toegang tot musea

R. Goudriaan en C.M. Visscher

A*pe* rapport nr. 387

© 2006 **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 door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

SAMENVATTING 3

1 INLEIDING 9

1.1 Aanleiding 9
1.2 Onderzoeksvragen 10
1.3 Onderzoeksaanpak in hoofdlijnen 11
1.4 Indeling van het rapport 12

2 MUSEUMBEZOEK, TOEGANGSPRIJZEN EN OVERHEIDSBELEID 13

2.1 Inleiding 13
2.2 Analysekader 13
2.3 Toegangsprijzen en museumbezoek 14
2.4 Trends en publiek 17
2.5 Overheidsbeleid en gratis toegang 18
2.6 Case-study van gratis toegang tot het Louvre 20
2.7 Conclusies 22

3 GRATIS TOEGANG IN GROOT-BRITTANNIË 23

3.1 Inleiding 23
3.2 Invoering van gratis toegang 24
3.3 Gratis toegang en BTW-heffing 25
3.4 Aantal bezoeken en publiekssamenstelling 27
3.4.1 Sterke toename aantal bezoeken 27
3.4.2 Daling bezoeken niet-nationale musea 28
3.4.3 Invloed op bezoekersprofiel 28
3.5 Gevolgen voor de inkomsten en uitgaven van musea 30
3.5.1 Inkomsten uit commerciële activiteiten 30
3.5.2 Tentoonstellingen en entreeopbrengsten 32
3.5.3 Extra middelen uit de Heritage Lottery Fund 32
3.5.4 Extra kosten onderhoud, schoonmaak en personeel 33
3.6 Samenvatting 34

4 KWANTITATIEVE EFFECTEN VAN GRATIS TOEGANG 37

4.1 Inleiding 37
4.2 Effecten van toegangsprijzen en gratis toegang 38
4.3 Financiering van gratis toegang 39
4.4 Onderzochte varianten van gratis toegang 41
4.5 Analyse van de vormgeving van gratis toegang 42

4.5.1 Permanente gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen 42
4.5.2 Een gratis zondag in de week 43
4.5.3 Een gratis zondag in de maand 44
4.5.4 Een gratis doordeweekse dag per week 45
4.5.5 Gratis museumkaart voor scholieren 45
4.5.6 Gratis toegang tot de vaste collectie 46
4.6 Kwantitatieve effecten van gratis toegang 47
4.6.1 Uitgangspunten 47
4.6.2 Kosten en effecten van gratis toegang in alle musea 49
4.6.3 Kosten en effecten van gratis toegang in de rijksmusea 51
4.6.4 Kosten van een museumkaart voor scholieren 54
4.7 Samenvatting 54

LITERATUUR 57

BIJLAGE 59

SAMENVATTING

Aanleiding
Het museumbezoek in Nederland is de laatste jaren stabiel op een niveau van bijna 20 miljoen bezoeken per jaar en is aan het vergrijzen. Gezien deze ontwikkelingen neemt de publieke toegankelijkheid van musea een prominente plaats in op de beleidsagenda. Ook in andere Europese landen, zoals Groot-Brittannië en Frankrijk, staat de vergroting van het publieksbereik van de musea hoog op de beleidsagenda; bijvoorbeeld via gratis toegang. Tegen deze achtergrond heeft een aantal leden van de Tweede Kamer de Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) bij de begrotingsbehandeling Cultuur gevraagd om de (voormalige) rijksmusea geheel of gedeeltelijk gratis open te stellen. De Staatssecretaris heeft de Kamer toegezegd nader onderzoek te laten uitvoeren naar de kosten en de effecten van verschillende vormen van gratis toegang tot de (rijks)musea. Het voorliggende rapport, dat voortbouwt op de eerdere APE-studie *Musea en plein publique*, lost deze belofte in.

Toegangsprijzen en museumbezoek
Museumbezoek wordt bepaald door een groot aantal factoren. Naast de hoogte van de toegangsprijzen en de bijkomende kosten van een museumbezoek (bijvoorbeeld reiskosten) spelen veel andere factoren een belangrijke rol. De preferenties en de culturele competenties van mensen zijn van groot belang bij de beslissing om een museum te bezoeken. Lagere toegangsprijzen of gratis toegang helpen maar beperkt wanneer bevolkingsgroepen geen belangstelling hebben voor het gebodene in de musea of de vaardigheden ontberen om van een museumbezoek te kunnen genieten. Vergroting van het publieksbereik van musea vergt daarom een bredere inzet van beleidsinstrumenten dan uitsluitend gratis toegang.

Op basis van een eerder verrichte literatuurstudie komen we tot de conclusie dat van het prijsinstrument geen wonderen mogen worden verwacht. Ten eerste maken de entreekosten in de praktijk maar 25% van de kosten een museumbezoek uit. Reiskosten, consumpties en andere bijkomende kosten vormen doorgaans het leeuwendeel van de kosten van een museumbezoek. Ten tweede wordt de prijsgevoeligheid van het museumbezoek sterk bepaald door preferenties en culturele competenties. Mensen met een grote belangstelling voor musea laten zich – binnen zekere grenzen – door toegangsprijzen maar beperkt weerhouden van een bezoek.

Omgekeerd laten mensen met weinig belangstelling voor musea zich in beginsel niet zo snel via lage toegangsprijzen of gratis toegang verleiden tot een bezoek. Wel leidt gratis toegang eerder tot korte en toevallige bezoeken, en bezoeken uit nieuwsgierigheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat de afschaffing van entreeheffing tot een grote stijging van het *aantal* museumbezoeken leidt: ruwweg 30 à 40% meer bezoek. De exacte omvang van de bezoekstijging is onder meer afhankelijk van de aard van de collectie van de musea, de oorspronkelijke hoogte van de toegangsprijzen, de vormgeving van het prijsbeleid en de publiciteitscampagnes bij de invoering van gratis toegang. Het is echter buitengewoon lastig om via het prijsinstrument de *samenstelling* van het museumpubliek te veranderen. Deze verandert nauwelijks bij gratis toegang. Het zijn vooral de bestaande bezoekers die bij gratis toegang meer bezoeken afleggen. De Britse ervaringen ondersteunen deze conclusies.

Gratis toegang in Groot-Brittannië
Op 1 december 2001 is in Groot-Brittannië permanente gratis toegang tot de vaste collectie van de nationale musea ingevoerd. De nationale musea ontvangen een vergoeding voor de gederfde entreegelden op basis van het verwachte aantal bezoeken. Voorafgaande aan de gratis toegang heeft met geld van de *National Lottery* een grote investeringsimpuls in de museumsector plaatsgevonden (van bijna € 1,5 mrd. voor de totale museumsector). De gratis toegang is gefaseerd ingevoerd: eerst voor de jeugd, toen voor de senioren en ten slotte voor de gehele bevolking. De gefaseerde invoering hield verband met de wetswijziging die nodig was om de BTW-problematiek van musea bij gratis toegang op te lossen. Zonder de wetswijziging komen musea na invoering van gratis toegang niet langer in aanmerking voor de verrekening van de BTW die zij zelf hebben betaald bij de aanschaf van goederen en diensten. Dit heeft grote financiële consequenties voor de musea (vooral bij investeringen). Die consequenties heeft de Britse regering via de wetswijziging voorkomen. Het betreft specifieke regels in de Britse BTW-wetgeving, die geen deel uitmaken van de algemene BTW-systematiek van de EU.

De invoering van gratis toegang heeft tot de volgende effecten geleid:
- Het aantal bezoeken aan de nationale musea met voorheen entreeheffing is in een periode van drie jaar met ruim 70% gestegen. De bezoekstijging bij deze musea is gedeeltelijk ten koste gegaan van de nationale musea die al langer gratis toegankelijk waren en de overige musea. Per saldo is het aantal bezoeken aan alle nationale musea in drie jaar gemiddeld met 28,5% gestegen.

- De samenstelling van het Britse museumpubliek is - ondanks de gratis toegang - nauwelijks veranderd. De stijging van het bezoek is het grootst bij de hogere sociaal-economische klassen. Een groot deel van het aantal extra bezoeken betreft herhaalbezoeken van bestaande bezoekers.
- De bestedingen in de museumwinkels en de museale horeca-activiteiten nemen nauwelijks toe. Per bezoek zijn ze zelfs *afgenomen* door de stijging van het aantal korte bezoeken en herhaalbezoeken. De operationele winstmarge op deze commerciële activiteiten bevindt zich rond de 15%. Daardoor leveren deze activiteiten slechts een beperkte bijdrage aan het financiële resultaat van de musea.
- Door de stijging van het aantal bezoeken nemen de kosten van schoonmaak, onderhoud, bewaking en voorlichting sterk toe. De musea worden hiervoor onvoldoende gecompenseerd en dreigen te 'verslonzen'. Bedelacties bij het publiek moeten dit voorkomen.

Kwantificering van de kosten en effecten van gratis toegang in Nederland
APE heeft de kosten en de effecten van verschillende vormen van gratis toegang in Nederland doorgerekend. Vijf varianten hebben betrekking op gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen. In de zesde variant blijft de gratis toegang beperkt tot de vaste collectie. Alle vormen van gratis toegang tot musea verstoren de concurrentieverhoudingen met andere culturele en recreatieve voorzieningen. De concurrentieverstoring is uiteraard het sterkst in de twee varianten met permanente gratis toegang tot de totale collectie of de vaste collectie. Deze varianten vergen ook een oplossing van de BTW-problematiek. Wanneer de verschillende vormen van gratis toegang beperkt blijven tot de rijksmusea, worden de concurrentieverhoudingen binnen de museumsector verstoord. Dan treden er onvermijdelijk verschuivingen op van betaald bezoek bij de overige musea naar gratis bezoek bij de rijksmusea, waardoor het *totale* museumbezoek (van alle musea samen) per saldo maar beperkt stijgt.

Gratis toegang in alle Nederlandse musea
Tabel 1 geeft de kwantitatieve effecten van de invoering van verschillende vormen van gratis toegang in *alle* musea. De kosten van gratis toegang bestaan uit:
- de gederfde entreegelden van het oorspronkelijke aantal bezoeken;
- de niet-ontvangen entreegelden voor het extra aantal bezoeken;
- de publiekskosten die voortvloeien uit het aantal extra bezoeken.

Tabel 1: *Kwantitatieve effecten van verschillende vormen van gratis toegang in alle musea*

	Extra bezoeken (x 1.000)	Netto bezoek-stijging (in %)	Totale kosten (x 1 mln.)	Totale kosten per extra bezoek
Gratis bezoek totale collectie (1a)	5.867	30,0	98,9	17
1 gratis zondag in de week (2a)	416	2,1	23,4	56
1 gratis zondag in de maand (3a)	183	0,9	6,0	33
1 gratis werkdag in de week (4a)	267	1,4	11,2	42
Museumkaart scholieren (5a)	1.623	8,3	12,3	8
Gratis bezoek vaste collectie (6a)	5.207	26,6	81,9	16

musea samen in euro's; prijspeil 2005.

Bron: APE

De effecten op het aantal bezoeken zijn grootst als gratis toegang permanent geldt voor de vaste collectie en tentoonstellingen (variant 1a), gevolgd door permanente toegang tot de vaste collectie (variant 6a). Dit zijn tegelijkertijd de varianten met hoogste overall kosten voor de rijksoverheid. De kosten per extra bezoek zijn echter relatief laag, omdat er door de permanente gratis toegang geen verschuiving plaatsvindt van betaald bezoek (op andere dagen) naar gratis bezoek. Een wekelijkse gratis zondag is in termen van de kosten per extra bezoek het duurst, doordat een verschuiving optreedt van betaald bezoek op andere dagen naar de gratis zondag. De gratis museumkaart voor 3 mln. scholieren is een relatief goedkope manier om extra bezoek te genereren (€ 8 per extra bezoek en ruim € 4 per museumkaart). Het is tegelijkertijd een investering in het publiek van de toekomst. In alle varianten vormen de gederfde entreeopbrengsten (inclusief de niet-ontvangen entreegelden van de extra bezoeken) het leeuwendeel van de kosten.

Gratis toegang in de rijksmusea

Tabel 2 brengt de kosten en de effecten van gratis toegang tot de rijksmusea in beeld. We houden rekening met een verschuiving van het bezoek van de niet-gratis musea naar de rijksmusea en de inkomstenderving van deze musea. *De netto* toename van het aantal bezoeken heeft dus betrekking op de toename van het bezoeken aan de rijksmusea verminderd met de afname van het aantal bezoeken bij de overige musea.

Tabel 2: *Kwantitatieve effecten bij alle musea van verschillende vormen van gratis toegang in de rijksmusea*

	Extra bezoeken (x 1.000)[a]	Netto bezoek-stijging (in %)	Kosten rijks-musea (x 1 mln.)	Totale kosten (x 1 mln.)	Kosten per extra bezoek
Gratis bezoek totale collectie (1b)	592	3,0	47,9	51,5	87
1 gratis zondag in de week (2b)	100	0,5	11,8	12,1	121
1 gratis zondag in de maand (3b)	51	0,3	3,0	3,1	60
1 gratis werkdag in de week (4b)	67	0,3	5,6	5,8	87
Museumkaart scholieren (5b)	363	1,9	5,6	5,9	16
Gratis bezoek vaste collectie (6b)	503	2,6	38,3	41,2	82

a Netto toename van het aantal bezoeken in *alle* musea samen.

Bron: APE

Als de gratis toegang alleen in de *rijksmusea* wordt ingevoerd, zijn de effecten op het aantal bezoeken relatief beperkt (vergelijk tabellen 1 en 2). Het aantal bezoeken aan de rijksmusea stijgt procentueel sterker dan in de varianten die betrekking hebben op alle musea, maar dat komt grotendeels door een bezoekverschuiving van de niet-gratis musea naar de gratis rijksmusea. Per saldo stijgt het aantal bezoeken aan alle musea samen slechts beperkt. Daardoor zijn de kosten per extra bezoek in alle varianten met uitsluitend gratis toegang tot de rijksmusea aanzienlijk hoger dan bij de invoering van dergelijke vormen van gratis toegang in alle musea. Dat komt mede omdat APE in de berekeningen heeft verondersteld dat de niet-rijksmusea voor hun gederfde entreegelden een compensatie ontvangen. De kosten per extra bezoek zijn het laagst bij een museumkaart die scholieren recht geeft op gratis toegang tot de rijksmusea (€ 16 per extra bezoek en bijna € 2 per museumkaart).

Conclusie

Gratis toegang helpt om het aantal museumbezoeken te vergroten. Van de afschaffing van toegangsprijzen mogen echter geen wonderen worden verwacht. De samenstelling van het museumpubliek is moeilijk te veranderen. Succesvolle invoering van gratis toegang vergt betekenisvolle investeringen in de museumsector (vergelijk Groot-Brittannië). Gratis toegang bij uitsluitend de rijksmusea heeft betrekkelijk weinig effect op de nationale bezoekcijfers. De kosten per extra bezoek zijn in dat geval hoog. Gratis toegang heeft pas een substantieel effect op de bezoekcijfers als deze maatregel in alle musea wordt ingevoerd.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het aantal museumbezoeken is de laatste jaren stabiel op een niveau van bijna 20 miljoen bezoeken per jaar ondanks de toename van de bevolking en het aantal musea. Het Nederlandse museumbezoek is aan het vergrijzen. Daarnaast daalt het aandeel van Nederlandse bezoekers ten gunste van buitenlandse bezoekers. Gezien deze ontwikkelingen neemt de publieke toegankelijkheid van musea een prominente plaats in op de beleidsagenda. De toegenomen aandacht voor het publieksbereik van de musea speelt niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese landen. De Britse regering heeft bijvoorbeeld ruim vier jaar geleden gratis toegang tot de vaste collectie van de nationale musea ingevoerd. Daarnaast kent Frankrijk al een aantal jaren een maandelijkse gratis zondag in de nationale musea.

Tegen deze achtergrond heeft een aantal leden van de Tweede Kamer de Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) bij de begrotingsbehandeling Cultuur gevraagd om de (voormalige) rijksmusea geheel of gedeeltelijk gratis open te stellen. De PvdA heeft onder verwijzing naar Britse situatie ervoor gepleit om de musea één dag in de week gratis toegankelijk te maken. De VVD heeft de Staatssecretaris gevraagd om te komen met een plan van aanpak om de grote subsidie-ontvangende musea gratis open te stellen voor de Nederlandse bevolking. De VVD denkt dat de gederfde entreegelden kunnen worden gecompenseerd door de extra inkomsten uit de verkoop in de museumwinkels en –cafés. Beide suggesties zijn ingegeven door de wens om een groter deel van de bevolking van het culturele erfgoed te laten genieten, in het bijzonder jongeren en andere bevolkingsgroepen waarvan museumbezoek achterblijft.

In haar antwoord aan de Kamer heeft de Staatssecretaris aangegeven dat zij niet verwacht dat gratis museumbezoek een groter publieksbereik bij nieuwe doelgroepen tot gevolg heeft. Bovendien wijst zij op (1) een aanzienlijke inkomstenderving bij de musea, (2) de verdringing van betaald museumbezoek in de niet-rijksmusea door de gratis rijksmusea en (3) de toenemende kosten van de publieksfunctie van musea bij een bezoekstijging. De Staatssecretaris geeft aan dat in het Britse voorbeeld de gratis toegang wordt gesubsidieerd door het Department for Culture Media and

Sport (DCMS), dat het grootste deel van de gederfde entreegelden compenseert. De Staatssecretaris heeft zich bij haar antwoorden aan de Kamer mede gebaseerd op het onderzoek *Musea en plein publique* over de vormgeving en de effecten van gratis toegang dat Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) in 2002 voor de toenmalige Staatssecretaris van OCW heeft opgesteld. De huidige Staatssecretaris heeft de Kamer toegezegd om in een later stadium op het thema gratis museumbezoek terug te komen.

Gelet op het voorgaande heeft het ministerie van OCW APE verzocht om in een kort tijdsbestek de effecten van een aantal varianten van gratis museumbezoek door te rekenen. Het betreft in grote lijnen een actualisatie en een nadere toespitsing van de resultaten uit hoofdstuk 7 van *Musea en plein publique*. De voorliggende rapportage bouwt voort op dat rapport. Voor nadere details, een uitgebreide bespreking van de literatuur en een inventarisatie van de verschillende vormen van gratis toegang wordt verwezen naar *Musea en plein publique*.

1.2 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de discussies in de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van OCW de toezegging gedaan om de Kamer meer gedetailleerd te informeren over de effecten van gratis bezoek aan (rijks)musea. De Staatssecretaris heeft al eerder aangegeven meer te verwachten van een selectieve gratis openstelling van musea voor bepaalde doelgroepen of bij specifieke gelegenheden dan van de afschaffing van entreeprijzen. Daarnaast bepleit zij het wegnemen van andere dan financiële drempels en de inzet van educatie in musea.[1]

Met het oog op de toezeggingen aan de Tweede Kamer is het ministerie van OCW geïnteresseerd in de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kosten en de effecten van gratis toegang tot de vaste collectie van (rijks)musea?
2. Wat zijn de kosten en de effecten van gratis museumbezoek van scholieren of personen tot 18 jaar?

[1] Zie het rapport van de Museums & Galleries Commission (2000) voor een overzicht van de verschillende categorieën drempels voor museumbezoek. Het Britse rapport onderscheidt financiële, fysieke, intellectuele en culturele drempels.

3. Wat zijn naar de huidige inzichten de kosten en de effecten van andere vormen van gratis toegang, die eerder in *Musea en plein publique* aan de orde zijn gekomen?
4. In hoeverre leidt de invoering van gratis toegang tot een stijging van de inkomsten uit de museumwinkel en de horeca-activiteiten?

De eerste vraag is geënt op het Britse model waar de gratis toegang tot musea beperkt blijft tot de vaste collectie. Voor specifieke tentoonstellingen kunnen de musea entree blijven heffen. De tweede vraag borduurt voort op het thema van de selectieve gratis openstelling voor doelgroepen, zoals jongeren of scholen. Daarmee kan het publieksbereik van de musea worden verbreed. Gratis toegang voor jongeren kan op verschillende manieren worden vormgegeven: door de afwezigheid van entreeheffing bij deze doelgroep of door het verstrekken van een gratis museumkaart aan scholieren of inwoners tot 18 jaar. De laatste is jaren is (bijna) gratis toegang tot musea voor jongeren steeds meer in zwang gekomen. Dat betekent dat bij de kwantificering van de effecten van gratis toegang ook rekening moet worden gehouden met de samenloop met andere regelingen voor gratis museumbezoek van jongeren.

De eerste twee onderzoeksvragen vormen een nadere toespitsing van de verschillende vormen van gratis toegang die in *Musea en plein publique* zijn behandeld. De derde onderzoeksvraag heeft betrekking een actualisatie van de eerder geanalyseerde vormen van gratis toegang uit *Musea en plein publique*. We maken daarbij mede gebruik van de ervaringen die de afgelopen vier jaren in Groot-Brittannië zijn opgedaan met gratis toegang tot de vaste collectie van musea. Deze informatie was niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek *Musea en plein publique*.

De vierde onderzoeksvraag gaat in op de mogelijkheden om gratis toegang geheel of gedeeltelijk te financieren met de winsten uit de commerciële activiteiten van musea, zoals de museumwinkel en de horeca-activiteiten. De achtergrond hiervan is de gedachte van een deel de Tweede Kamer dat de inkomsten uit de museumwinkel en de horeca-activiteiten substantieel toenemen, wanneer het museumbezoek gratis wordt.

1.3 Onderzoeksaanpak in hoofdlijnen

De kwantificering van de effecten en de kosten van de verschillende vormen van gratis toegang borduurt voort op hoofdstuk 7 van *Musea en plein publique*. We hanteren in beginsel dezelfde uitgangspunten en veronder-

stellingen, tenzij recentere informatie aanleiding geeft om hiervan af te wijken.

Voor de kwantificering van de effecten en de kosten van gratis toegang wordt - gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek – geen empirisch veldwerk verricht. We maken gebruik van de inzichten uit *Musea en plein publique* en vullen die aan met recent beschikbaar gekomen gegevens en meer kwalitatieve informatie op basis van expert-interviews. Daarbij concentreren we ons op Nederland en Groot-Brittannië. In verband met de toespitsing van de onderzoeksvragen hebben we aanvullende informatie verzameld om het gehanteerde rekenmodel verder uit te breiden. Gelet op de gekozen werkwijze heeft de kwantificering een *tentatief* karakter.

1.4 Indeling van het rapport

De indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 vat een aantal belangrijke bevindingen – al dan niet in geactualiseerde vorm - uit *Musea en publique* samen, zoals de resultaten van literatuurstudies naar de effecten van toegangsprijzen en gratis toegang op het aantal bezoeken en de samenstelling van het museumpubliek. Daarnaast schenkt het hoofdstuk aandacht aan het overheidsbeleid en de trends in het Nederlandse museumbezoek. Hoofdstuk 3 beschrijft de gevolgen van de recente invoering van gratis toegang tot de nationale musea in Groot-Brittannië inclusief de problemen die zich daarbij hebben voorgedaan. Ten slotte geeft hoofdstuk 4 een synthese van de belangrijkste inzichten over de effecten van gratis toegang. Op basis daarvan wordt een poging ondernomen om de kosten en de effecten van verschillende vormen van gratis toegang kwantitatief in beeld te brengen.

2 MUSEUMBEZOEK, TOEGANGSPRIJZEN EN OVERHEIDSBELEID

2.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit ons eerdere onderzoek naar de effecten van gratis toegang samen. Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2.2 schetst een kader voor de analyse van de relatie tussen museumbezoek aan de ene kant en financiële en andere drempels voor museumbezoek aan de andere kant. Paragraaf 2.3 bespreekt kort de relatie tussen toegangsprijzen en museumbezoek op basis van onze eerdere literatuurstudie. Daarna komen in paragraaf 2.4 de actuele trends in respectievelijk het Nederlandse museumbezoek en de toegangsprijzen aan de orde. Tevens wordt in deze paragraaf aandacht geschonken aan de huidige samenstelling van het Nederlandse museumpubliek. Vervolgens geeft paragraaf 2.5 een kort overzicht van het overheidsbeleid rond gratis toegang in een aantal Europese landen. Paragraaf 2.6 vat de case-study van een zondag per maand gratis toegang tot het Louvre uit *Musea en plein publique* samen.

2.2 Analysekader

Museumbezoek wordt bepaald door een groot aantal factoren. Naast economische factoren, zoals het inkomen van de (potentiële) museumbezoeker, de hoogte van de toegangsprijzen, de prijzen van andere concurrerende vormen van vrijetijdsbesteding, en de bijkomende kosten van een museumbezoek (bijvoorbeeld reiskosten) spelen veel andere factoren een belangrijke rol. De preferenties en de culturele competenties van mensen zijn van groot belang bij de beslissing om een museum te bezoeken. Hiermee samenhangend beïnvloeden ook de aard van de collectie en de ligging van een museum het museumbezoek.

Financiële drempels voor een museumbezoek blijven *niet* beperkt tot de hoogte van de toegangsprijzen. Reiskosten en andere bijkomende kosten kunnen evenzeer als financiële drempel fungeren, zeker voor mensen die

niet in de nabijheid van een museum wonen.[2] Lagere toegangsprijzen of gratis toegang helpen maar beperkt wanneer bepaalde bevolkingsgroepen geen belangstelling hebben voor het gebodene in de musea of de vaardigheden ontberen om van een museumbezoek te kunnen genieten. Ook als de aard en de presentatie van de collectie of de ligging van een museum een aanzienlijk deel van de bevolking niet uitnodigen tot een museumbezoek, mogen geen wonderen van het prijsinstrument worden verwacht.

Vergroting van het publieksbereik van musea vergt daarom een brede inzet van beleidsinstrumenten:

- Via educatie kunnen preferenties en competenties voor museumbezoek worden gevormd.
- Via marketing, communicatie en de wijze van presentatie van de collectie kan worden aangesloten bij de preferenties en de competenties van doelgroepen.
- Via gratis toegang of verlaagde toegangsprijzen kan de participatie worden bevorderd van bevolkingsgroepen met museale belangstelling en vaardigheden, die door financiële drempels worden weerhouden van een museumbezoek.
- Tot slot kan niet worden uitgesloten dat via gratis toegang of lage toegangsprijzen op wat langere termijn de preferenties van bepaalde bevolkingsgroepen worden 'bijgebogen' in de richting van een grotere belangstelling voor musea. Dit leidt tot een proces van gewoontevorming, dat kan worden versterkt via educatie en marketing.

2.3 Toegangsprijzen en museumbezoek

Onderzoek naar de effecten van de hoogte van toegangsprijzen op het *aantal* museumbezoeken leidt tot betrekkelijk eenduidige conclusies (*Musea en plein publique*, blz. 33-42). Op *korte termijn* zijn de effecten van prijsveranderingen op het aantal bezoeken bescheiden vergeleken met veel andere consumptiegoederen: elke procent prijsverhoging leidt tot 0,1 à 0,3% bezoekdaling bij musea. Op langere termijn is het effect van prijsstijgingen groter, doordat het proces van gewoontevorming wordt afgeremd. De meeste literatuur heeft betrekking op *prijsverhogingen* of de invoering van toegangsprijzen. De analyses richten zich primair op de reacties op prijsveranderingen van mensen die al gewend zijn musea te bezoeken. Van deze 'liefhebbers' met duidelijke preferenties voor musea mag in

[2] De entreekosten maken volgens CBS-cijfers voor de periode 2001'02 in Nederland slechts circa 25% van de kosten van een 'dagtocht' naar een museum uit. Het betreft dagtochten van ten minste twee uur.

beginsel worden verwacht dat zij minder gevoelig zijn voor de hoogte van toegangsprijzen dan de niet-bezoekers, die nog weinig ideeën hebben over wat zij in een museum kunnen verwachten.

De prijsgevoeligheid van het museumbezoek wordt sterk bepaald door preferenties en culturele competenties. Mensen met een grote belangstelling voor musea laten zich – binnen zekere grenzen – door hogere toegangsprijzen maar beperkt weerhouden van een bezoek. Gewoontevorming speelt een belangrijke rol bij de verklaring van het museumbezoek. Omgekeerd laten mensen met weinig belangstelling voor musea zich in beginsel niet zo snel via lage toegangsprijzen of gratis toegang verleiden tot een bezoek. Wel leidt gratis toegang eerder tot korte en toevallige bezoeken, en bezoeken uit nieuwsgierigheid. Bij gratis toegang is het minder snel een probleem als het museum tegenvalt.

Het geringe aandeel van de entreekosten in de *totale* kosten van een museumbezoek (circa 25%) verklaart mede dat mensen zich bij een museumbezoek niet alleen laten leiden door de hoogte van de toegangsprijzen. Reiskosten, consumpties en andere bijkomende kosten vormen doorgaans het leeuwendeel van de kosten van een museumbezoek. De betekenis van reiskosten en andere bijkomende kosten is groter naarmate de afstand tot het museum toeneemt. Daardoor zijn buitenlandse toeristen en andere mensen die van ver komen aanzienlijk minder gevoelig voor de hoogte van de toegangsprijzen dan de lokale bevolking.

De relatief geringe gevoeligheid voor de hoogte van toegangsprijzen laat natuurlijk onverlet dat hoge(re) toegangsprijzen tot minder museumbezoeken leiden en dat lage(re) toegangsprijzen meer museumbezoeken tot gevolg hebben. Dat blijkt vooral wanneer gratis toegang wordt afgeschaft of wordt ingevoerd. Volledige afschaffing van gratis toegang vermindert het aantal bezoeken in eerste instantie globaal met 30 à 40%. Invoering van gratis toegang is het spiegelbeeld hiervan: ruwweg 30 à 40% meer bezoek. De genoemde percentages zijn de meest voorkomende waarden die wij in de literatuur hebben aangetroffen. De percentages berusten in beginsel op een vergelijking van het aantal bezoeken in het jaar voorafgaande aan de invoering (afschaffing) van gratis toegang en het aantal bezoeken in het jaar direct erna. Na verloop van tijd zwakt het effect van de invoering of afschaffing van gratis toegang op de bezoekcijfers doorgaans weer wat af.

De *exacte* omvang van de effecten van de afschaffing of de invoering van toegangsprijzen op het aantal museumbezoeken is sterk afhankelijk van:

- de aard van de collectie;
- de hoogte van de toegangsprijs (na de afschaffing respectievelijk vóór de invoering van gratis toegang);
- de vormgeving van het prijsbeleid;
- de communicatiestrategie bij majeure prijsveranderingen;
- de wijze van registratie van de bezoeken bij gratis toegang;
- de beschikbaarheid en de hoogte van de toegangsprijzen van concurrerende alternatieven (inclusief andere musea);
- de perioden waarop de vergelijking tussen gratis toegang en betaalde toegang betrekking heeft.

Gratis toegang of het afschaffen daarvan gaat in de regel gepaard met veel publiciteit in de media. De invoering van gratis toegang op *nationaal* niveau in Frankrijk en Groot-Brittannië is begeleid door grote publieks-campagnes en dergelijke (zie *Musea en plein publique*). Daardoor is het effect op het aantal bezoeken in ieder geval op korte termijn veel groter dan op grond van de literatuur mag worden verwacht. Nadrukkelijk moet ook worden opgemerkt het aantal bezoeken bij gratis toegang in de regel door verschillen in *telmethode* aanzienlijk minder nauwkeurig wordt gemeten dan wanneer een toegangsprijs geldt. In het eerste geval is er meestal sprake van handmatige tellingen, terwijl in het tweede geval de verkochte toegangskaarten worden geteld. Bovendien betreft het bij gratis toegang veel meer bezoeken van *korte* duur. Daardoor neemt het aantal bezoekuren veel minder sterk toe dan het aantal bezoeken.

De literatuur geeft aan dat de *samenstelling* van het museumpubliek in bescheiden mate wordt beïnvloed door de hoogte van de toegangsprijzen. De aard en presentatie van de collectie, de ligging van het museum en het flankerend beleid blijken het effect van bijvoorbeeld de invoering of afschaffing van toegangsprijzen op de publiekssamenstelling teniet te doen. Gratis toegankelijke musea kennen doorgaans een redelijk vergelijkbare publiekssamenstelling naar sociaal-economische en demografische kenmerken als overeenkomstige musea met entreeheffing. Bevolkingsgroepen in achterstandssituaties weten ook de weg naar gratis musea minder goed te vinden. Wel heeft gratis toegang vaak een relatieve toename van het gezinsbezoek, studenten en mensen uit de regio tot gevolg. De gratis entree trekt vooral mensen met culturele preferenties en competenties die anders wegens hun financiële positie geen of weinig museumbezoeken brengen.

2.4 Trends en publiek

In Nederland heeft het aantal museumbezoeken in de jaren tachtig van de vorige eeuw een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt: van 14,5 mln. bezoeken in 1980 is het bezoek gestegen tot 23,0 mln. bezoeken in 1993. In de jaren negentig stagneert de stijging van het aantal bezoeken, ondanks de stijging van het aantal musea, de groei van de bevolking en de inkomensontwikkeling. De afgelopen jaren beweegt het aantal bezoeken zich rond 20 mln. In 2003 telt het CBS 19,6 mln. bezoeken. Ruim 12% van het aantal museumbezoeken wordt in dat jaar gebracht door bezitters van een museumkaart. Daarnaast is circa 18% van de bezoeken gratis. Inclusief de opbrengsten van de museumkaart ontvangen musea in 2003 € 64,3 mln. aan entreegelden. Het aandeel van de buitenlandse bezoekers in het totale bezoek schommelt de laatste jaren tussen 15 en 20%.

In 2003 bedraagt de toegangsprijs voor volwassenen bij de musea met entreeheffing volgens CBS-cijfers gemiddeld € 3,16.[3] Voor kinderen bedraagt deze € 1,37. Voor volwassenen en kinderen is de toegangsprijs in alle musea met entreeheffing tussen 1993 en 2003 met respectievelijk 105% en 49% gestegen. Dat is aanzienlijk meer dan de inflatie, die in deze periode in totaal bijna 29% bedroeg. In euro's van 1993 zijn de toegangsprijzen voor volwassenen en kinderen tussen 1993 en 2003 ongeveer met respectievelijk 59% en 16%% gestegen. Gegeven de uit de literatuur bekende schattingen van de prijsgevoeligheid van het museumbezoek lijkt het onvermijdelijk dat deze reële stijging van de toegangsprijzen mede van invloed is geweest op de stagnerende ontwikkeling van het aantal museumbezoeken, tenzij dit effect is gecompenseerd door de stijging van de reële inkomens. Ondanks de stijging van de toegangsprijzen zijn de entreeopbrengsten in 2003 nog steeds ontoereikend om de kosten van de publieksfunctie te dekken.

Van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder heeft in 2003 38% een museum bezocht (Van den Broek, Huysmans en de Haan 2005, blz. 16). In het museumpubliek zijn bezoekers van 6 tot en met 11 jaar en de hoger opgeleiden oververtegenwoordigd. Van deze bevolkingsgroepen heeft

[3] Dit is het *ongewogen* gemiddelde van de entreeprijzen voor volwassenen berekend over alle geopende musea, die niet gratis toegankelijk zijn. Dat betekent dat de entreeprijzen van de kleinere musea met weinig bezoek en lage entreeprijzen bij de berekening van dit gemiddelde even zwaar tellen als de grotere musea, zoals het Van Goghmuseum en Rijksmuseum met veel bezoek en hogere entreeprijzen. Dit leidt tot een *onderschatting* van de gemiddeld betaalde entreeprijs. Dat blijkt ook uit het feit dat de gemiddelde entreeopbrengst per betalend en niet-betalend bezoek (volwassenen en kinderen samen) al € 3,29 bedraagt.

respectievelijk 54% en 58% in 2003 een museum bezocht. Daarentegen zijn personen met lager onderwijs of vmbo in het museumpubliek ondervertegenwoordigd. Van deze groepen is in 2003 16% respectievelijk 26% in een museum geweest. Het niveau van het museumbezoek van allochtone bevolkingsgroepen stijgt weliswaar, maar blijft nog steeds achter bij dat van de autochtone Nederlandse bevolking. Van de Turken en Marokkanen heeft bijvoorbeeld in 2003 23% een bezoek aan museum afgelegd tegen 38% van de autochtone Nederlandse bevolking.

2.5 Overheidsbeleid en gratis toegang

Een aantal Europese landen heeft pogingen ondernomen om financiële drempels voor museumbezoek te slechten. Frankrijk en Groot-Brittannië zijn de afgelopen jaren de meest spraakmakende voorbeelden op dit terrein. In beide landen neemt gratis toegang een belangrijke plaats in het nationale museumbeleid. Daarmee sluiten deze landen aan bij een *historische* traditie.

In *Frankrijk* vloeit het streven naar gratis toegang in musea voort uit het gelijkheidsideaal. Het nationaal cultureel erfgoed is er voor alle Fransen. De oorsprong van dit gedachtegoed gaat terug tot de Franse revolutie. Frankrijk kent een uitgebreid systeem van kortingen en gratis toegang voor doelgroepen, zoals bijvoorbeeld jongeren, ouderen, uitkeringsontvangers, mensen met een minimuminkomen en gehandicapten. Desondanks heeft de Franse regering met ingang van 1 januari 2000 gratis toegang op de eerste zondag van de maand ingevoerd in *alle* nationale musea; dit in navolging van het Louvre waar dit beleid vanaf 1996 van toepassing is (zie pagraaf 2.6). Op deze dag heeft iedereen recht op gratis toegang en wordt iedereen gelijk behandeld. Leden van een doelgroep hoeven op deze dag niet via een pas of anderszins aan te tonen dat zij recht hebben op gratis toegang of korting.

Naast de nationale feestdag is zondag de dag die zich volgens de Franse overheid het beste leent voor gratis toegang, omdat de meeste mensen op deze dag niet hoeven te werken. Op de gratis eerste zondag van de maand zijn in 2000 aan de Franse rijksmusea ruim 220.000 meer bezoeken (+67%) gebracht dan op de overeenkomstige niet-gratis zondag in 1999. De betrokken musea en de Franse overheid spreken van een groot succes. Het effect op het jaarlijkse aantal museumbezoeken blijft echter bescheiden, omdat het slechts om 12 gratis dagen per jaar gaat. De overige dagen van het jaar wordt de reguliere entree geheven. Lokale musea

zijn in toenemende mate eveneens overgegaan op een gratis zondag in de maand. Daardoor blijft de verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen de nationale musea en de overige musea verhoudingsgewijs beperkt.

In *Groot-Brittannië* berust het prijsbeleid van musea eveneens op een lange traditie, zij het geheel andere dan de Franse traditie. In de Angelsaksische beleving betalen burgers via de belastingen al voor overheidsmusea. Burgers zijn mede-eigenaar van het nationaal cultureel erfgoed en hebben daardoor recht op gratis toegang tot de vaste collectie. Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw waren de collecties van de Britse nationale musea gratis toegankelijk. Nadat de conservatieve regering entreeheffing had ingevoerd, schafte de toenmalige Labourregering deze maatregel vervolgens weer af. De daarna volgende conservatieve regeringen hanteerden vanaf 1979 als uitgangspunt dat musea zelf moesten beslissen of zij wel of niet gratis toegankelijk zouden zijn. Door het achterblijven van de overheidssubsidiëring zijn in de loop van de jaren tachtig en negentig veel musea overgegaan tot entreeheffing.

Na het aantreden van de Labourregering van Blair neemt de toegankelijkheid van musea weer een prominente plaats in op de beleidsagenda. Musea worden gezien als instrument voor de bestrijding van sociale uitsluiting. De huidige Labourregering staat op het standpunt dat de vaste collecties van de nationale musea gratis toegankelijk moeten zijn. In verband met de beperkte financiële middelen en vooral de BTW-problematiek heeft de Britse regering ervoor gekozen om in een aantal stappen gratis toegang in de nationale musea in te voeren. Volledige gratis toegang betekent immers dat musea niet langer als onderneming worden aangemerkt. Daardoor kunnen zij de betaalde BTW op de aanschaffingen in beginsel niet langer terug ontvangen. Omdat de oplossing van dit probleem tijd kostte, heeft de Britse regering eerst de toegangsprijzen voor kinderen tot 16 jaar op 1 april 1999 afgeschaft, een jaar later gevolgd door toegangsprijzen voor ouderen (vanaf 60 jaar). Deze maatregelen hebben geen consequenties voor de fiscale status van de musea. Nadat de Britse regering een regeling heeft getroffen om de BTW-problematiek op te lossen, is vanaf 1 december 2001 de vaste collectie van de Britse nationale musea voor iedereen gratis toegankelijk geworden (zie hoofdstuk 3). De lokale musea waren veelal al gratis toegankelijk.

Duitsland en *Nederland* kennen in tegenstelling tot Frankrijk en Groot-Brittannië geen historische traditie van gratis toegang tot nationale musea. Museumbezoekers dienen een bijdrage te leveren aan de dekking van de

kosten, mede gelet op de individuele baten van museumbezoek. Dat laat onverlet dat in Duitsland bij 40% van de musea geen entree wordt geheven. Volgens CBS-cijfers voor 1999 is 21% van de Nederlandse musea altijd gratis toegankelijk. In beide landen betreft het vooral de kleinere musea, die worden bekostigd door lokale overheden of die in particuliere handen zijn. In beide landen vloeit gratis toegang op dit moment niet voort het uit het beleid van de centrale overheid. De Nederlandse rijksmusea heffen entreegelden en kennen behoudens een aantal uitzonderingen geen vaste dag met gratis entree. Wel heeft een aantal rijksmusea de laatste jaren gratis toegang voor de jeugd voor de jeugd ingevoerd. In Duitsland nemen de deelstaten (Länder) het voortouw bij het cultuurbeleid en de subsidiëring van culturele instellingen zoals musea. De Duitse centrale overheid richt zich vooral op zaken van nationaal of internationaal belang. De toegankelijkheid van de Duitse musea staat op dit moment niet op de nationale beleidsagenda. De Nederlandse rijksoverheid schenkt weliswaar aandacht aan de publieke toegankelijkheid van musea, maar dat leidt niet tot een nationaal beleid van gratis toegang in de verzelfstandigde rijksmusea. Het ministerie van OCW probeert in het kader van het schoolvak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) een nieuwe generatie van bezoekers van musea en andere culturele activiteiten te vormen via de ontwikkeling van culturele preferenties en competenties.

2.6 Case-study van gratis toegang tot het Louvre

Het Louvre is in 1996 begonnen met het experiment van één gratis zondag in de maand om te onderzoeken of op deze wijze nieuw publiek wordt aangetrokken. Het Louvre heeft bewust gekozen voor één gratis zondag in de maand:

- Ten eerste blijft het substitutie-effect met de andere dagen relatief beperkt.
- Ten tweede maakt het maandelijkse karakter van de gratis toegang de gratis dag tot een happening die niet mag worden gemist. Bij uitstel van het bezoek moet een maand worden gewacht totdat de volgende gelegenheid zich weer voordoet.
- Ten derde is de maandelijkse frequentie hoog genoeg om de mensen te laten wennen aan regelmatig museumbezoek. Dit lukt bijvoorbeeld niet bij een jaarlijkse frequentie.
- Ten vierde wordt het Louvre door de maandelijkse frequentie van de gratis dag financieel niet te afhankelijk van de Franse overheid en houdt het museum daardoor voldoende beleidsvrijheid.

Het Louvre heeft veel ruchtbaarheid gegeven aan de maandelijkse gratis zondag. Het aantal bezoeken ligt op een gratis zondag 60% hoger dan op een betaalde zondag. Het aantal bezoeken dat Fransen aan het Louvre brengen, ligt op de gratis zondag zelfs 130% hoger, terwijl het aantal buitenlandse bezoeken met 20% toeneemt vergeleken met een betaalde zondag. Bijna een kwart van het bezoek op de gratis zondag komt van bezoekers die hun bezoekpatroon hebben verschoven van de dagen met entreeheffing naar de gratis zondag (substitutie). Anderzijds mijdt 12% van het publiek juist de gratis zondag wegens de drukte en komen zij op een andere dag (omgekeerde substitutie).

Het publiek op de gratis zondag is in het algemeen jonger dan op de zondagen met entreeheffing en er komen meer gezinnen met kinderen. Het Louvre ziet dit als een investering in het publiek van de toekomst. Het aandeel van de lagere sociaal-economische groepen in het publiek blijft nagenoeg onveranderd. Door de stijging van het aantal bezoeken neemt de opkomst van de lagere sociaal-economische groepen in absolute zin echter wel toe, hoewel deze groepen op grond van het doelgroepenbeleid reeds recht hebben op korting of gratis toegang. De hogere opkomst van deze groepen is het gevolg van de voor ieder geldende gratis toegang op de eerste zondag van de maand die als minder stigmatiserend wordt ervaren dan het doelgroepenbeleid. Het Louvre ontwikkelt op de gratis zondag geen specifieke activiteiten. In de filosofie van het museum zijn kunst en cultuur universeel en werken aangepaste tentoonstellingen voor nieuwe publieksgroepen eerder stigmatiserend dan bevorderlijk bij het aantrekken van nieuw publiek. Wel heeft het Louvre nieuw documentatiemateriaal en een plattegrond gemaakt, omdat uit publieksonderzoek is gebleken dat nieuwe bezoekers verdwalen en daardoor het leeuwendeel van de hoogtepunten missen.

Op de gratis zondag besteedt men per persoon minder geld in het Louvre, maar de grotere publieksomvang en de betere marges op de aangekochte goederen compenseren dit. De gederfde entreegelden op de twaalf zondagen bedragen in totaal 5 mln. Franse frank (€ 0,76 mln.). uitgaande van de inkomsten op een reguliere (niet gratis) zondag. Het Louvre ontvangt hiervoor een financiële compensatie van de overheid. Het Louvre en de Franse overheid zien de gratis zondag als een groot succes tegen lage kosten. Daarom is de maatregel met ingang van 2000 uitgebreid tot alle Franse rijksmusea. Dit vergt nog eens een bedrag van 5 mln. Franse frank (€ 0,76 mln.). Doordat het maar om twaalf dagen per jaar gaat, blijven de kosten van de maatregel relatief beperkt. De andere kant van de medaille

is dat het effect op het jaarlijkse aantal bezoeken eveneens relatief beperkt is.

2.7 Conclusies

Museumbezoek wordt bepaald door een groot aantal factoren. Naast de hoogte van de toegangsprijzen en de bijkomende kosten van een museumbezoek (bijvoorbeeld reiskosten) spelen veel andere factoren een belangrijke rol. De preferenties en de culturele competenties van mensen zijn van groot belang bij de beslissing om een museum te bezoeken. Lagere toegangsprijzen of gratis toegang helpen maar beperkt wanneer bevolkingsgroepen geen belangstelling hebben voor het gebodene in de musea of de vaardigheden ontberen om van een museumbezoek te kunnen genieten. Vergroting van het publieksbereik van musea vergt daarom een bredere inzet van beleidsinstrumenten dan uitsluitend gratis toegang. Buitenlandse voorbeelden illustreren dit.

Onze conclusie is dat van het prijsinstrument geen wonderen mogen worden verwacht. Ten eerste maken de entreekosten in de praktijk maar 25% van de kosten een museumbezoek uit. Reiskosten, consumpties en andere bijkomende kosten vormen doorgaans het leeuwendeel van de kosten van een museumbezoek. Ten tweede wordt de prijsgevoeligheid van het museumbezoek sterk bepaald door preferenties en culturele competenties. Mensen met een grote belangstelling voor musea laten zich – binnen zekere grenzen – door toegangsprijzen maar beperkt weerhouden van een bezoek. Omgekeerd laten mensen met weinig belangstelling voor musea zich in beginsel niet zo snel via lage toegangsprijzen of gratis toegang verleiden tot een bezoek. Wel leidt gratis toegang eerder tot korte en toevallige bezoeken, en bezoeken uit nieuwsgierigheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat de afschaffing van entreeheffing tot een grote stijging van het *aantal* museumbezoeken leidt: ruwweg 30 à 40% meer bezoek. De exacte omvang van de bezoekstijging is onder meer afhankelijk van de aard van de collectie van de musea, de investeringen in de museumsector, de oorspronkelijke hoogte van de toegangsprijzen, de vormgeving van het prijsbeleid en de publiciteitscampagnes bij de invoering van gratis toegang. Het is echter buitengewoon lastig om via het prijsinstrument de *samenstelling* van het museumpubliek te veranderen. Deze verandert nauwelijks bij gratis toegang. Het zijn vooral de bestaande bezoekers die bij gratis toegang meer bezoeken afleggen. De Britse ervaringen ondersteunen deze conclusies (zie hoofdstuk 3).

3 GRATIS TOEGANG IN GROOT-BRITTANNIË

3.1 Inleiding

Sinds 1 december 2001 zijn de vaste collecties van de nationale Engelse musea permanent gratis toegankelijk, nadat eerder dat jaar gratis toegang is ingevoerd in de musea die door de regeringen van Schotland en Wales worden gesubsidieerd. De maatregel heeft uitsluitend betrekking op de musea die worden aangestuurd door de centrale overheid. In het geval van Engeland betreft dit 17 nationale musea die in 2003/'04 samen goed zijn voor ruim 35 mln. bezoeken, waarvan buitenlandse bezoekers er bijna 12 mln. voor hun rekening nemen.[4] Veel van de musea, zoals de Tate, het Victoria & Albert en de National Museums Liverpool, beheren verscheidene vestigingen. Daardoor gaat het in feite om ruim het dubbele aantal musea.

De invoering van gratis toegang tot de nationale musea is geen geïsoleerde beleidsmaatregel. Het maakt deel uit van het bredere beleid van de Labourregering om sociale uitsluiting te bestrijden. Daarnaast heeft in de periode voorafgaande aan de invoering van gratis toegang een grote investeringsimpuls in de museumsector plaatsgevonden. Deze is voor een groot deel gefinancierd met geld van de opbrengst van de National Lottery. De Heritage Lottery Fund heeft tussen 1994 en 2004 maar liefst ruim £ 1 mrd. (bijna € 1,5 mrd.) in de totale Britse museumsector geïnvesteerd, waarvan ruim eenderde in de nationale musea (Heritage Lottery Fund 2005). Daarnaast heeft de Britse regering via de Millennium Commission en de Arts Councils veel geld beschikbaar gesteld voor investeringen in de musea. De extra middelen van de National Lottery en de Britse regering zijn voor belangrijk deel besteed aan kapitaaluitgaven, maar ook aan educatieve projecten en initiatieven om de toegankelijkheid van musea te vergroten (inclusief de fysieke toegankelijkheid voor gehandicapten).

Het ligt voor de hand om te bezien welke ervaringen de afgelopen vier jaren in Groot-Brittannië zijn opgedaan met gratis toegang tot de vaste collectie. Wij zijn zowel geïnteresseerd in de effecten van de beleidsmaatregel als in eventuele uitvoeringsproblemen. Dit biedt aanknopingspunten voor de Nederlandse situatie. Informatie over de effecten van gratis toegang in

[4] Ter vergelijking: de 19 voormalige Nederlandse rijksmusea plus het Sextet ontvangen in 2004 samen ruim 4,9 mln. bezoeken.

Groot-Brittannië was ten tijde van ons eerdere onderzoek nog slechts beperkt beschikbaar.

Het voorliggende hoofdstuk kent de volgende indeling. Paragraaf 3.2 gaat in op de invoering van gratis toegang in Groot-Brittannië. Paragraaf 3.3 behandelt de BTW-problematiek bij gratis toegang. In paragraaf 3.4 komen de effecten van gratis toegang op het aantal bezoeken en de publiekssamenstelling aan de orde. Paragraaf 3.5 bespreekt de gevolgen van gratis voor de inkomsten en de uitgaven van de nationale musea. Paragraaf 3.6 vat de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk samen.

3.2 Invoering van gratis toegang

In Groot-Brittannië is de gratis toegang in de nationale musea in fases ingevoerd in verband met de beschikbare middelen en de BTW-problematiek (zie paragraaf 3.3). De oplossing van de BTW-problematiek kostte tijd en vergde overleg met het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de Europese Unie. Kinderen tot 16 jaar hebben vanaf 1 januari 1999 gratis toegang tot de nationale musea. Een jaar later kunnen ook de 60+'ers de nationale musea gratis bezoeken.

Als sluitstuk is op 1 december 2001 gratis toegang tot de vaste collectie van alle nationale musea ingevoerd. Voor de permanente gratis openstelling van de vaste collectie ontvangen de musea een compensatie. De vergoeding berust op het verwachte aantal bezoeken. Het verwachte aantal bezoeken is gebaseerd op de in voorgaande jaren behaalde resultaten gecombineerd met beleids- en omgevingsontwikkelingen. Ieder museum stelt één maal per drie jaar een plan (Public Service Agreement) op waarin het de geprognosticeerde bezoekaantallen motiveert. Deze prognose en de beleidsplannen voor de vergroting van het publieksbereik vormen de grondslag voor de overheidssubsidie.

Voor de centrale overheid bedragen de extra kosten van gratis toegang tot de nationale musea voor de gehele bevolking in 2003/'04 £ 35 mln. (€ 51 mln.) op een totaalbedrag van bijna £ 300 mln. (€ 440 mln.) aan overheidssubsidie voor de nationale musea.[5] Voor de eerder ingestelde gratis openstelling voor kinderen en ouderen hebben de musea geen directe ver-

[5] In latere jaren is dit bedrag niet meer afzonderlijk te onderscheiden, omdat het aan de reguliere museumsubsidies is toegevoegd. Het genoemde bedrag is *exclusief* de middelen (£ 15 mln.) die gemoeid zijn met de BTW-teruggave bij musea met gratis toegang (zie paragraaf 3.3).

goeding ontvangen. De gevolgen hiervan voor de financiën van de nationale musea bleken relatief gering, doordat deze doelgroepen al voor een groot deel gratis toegang hadden of een sterk gereduceerde toegangsprijs betaalden.

3.3 Gratis toegang en BTW-heffing

Gegeven het wegvallen van de publieksinkomsten zijn musea na afschaffing van entreegelden vrijgesteld van BTW-heffing. Zij raken dan de status van onderneming voor de BTW-heffing kwijt. Daardoor komen zij bij de publieksfunctie niet langer in aanmerking voor de verrekening van de BTW die zij zelf hebben betaald bij de aanschaf van goederen en diensten. De BTW-problematiek heeft in het verleden tot het onbedoelde effect geleid dat gratis toegankelijke musea (zoals het Victoria & Albert Museum) noodgedwongen entreeheffing hebben ingevoerd om de BTW op de aanschaffingen (en vooral op grote investeringen) te kunnen terugvragen.

Eerder heeft men overwogen om de toegangsprijs voor volwassenen te beperken tot £ 1, teneinde de vooraftrek van de BTW niet in gevaar te brengen. Dat zou echter betekenen dat de al gratis toegankelijke nationale musea ook toegang zouden moeten heffen om een gelijk speelveld binnen de nationale musea te creëren. Dit paste niet in de filosofie van de Labour-regering. Bovendien ontstonden er problemen met de Belastingdienst, omdat de meerderheid van het bezoek geen entree meer betaalde na de invoering van gratis toegang voor kinderen en ouderen. Dit bracht de status van de musea als onderneming en de BTW-teruggave in gevaar. Wel heeft een aantal musea korte tijd £ 1 entree geheven.

Nadat deze oplossing was afgevallen, hebben de nationale musea in ruil voor hun medewerking aan gratis toegang geëist dat de Britse regering hen compenseert voor de betaalde BTW op de aanschaffingen. De oplossing hiervoor was een wetswijziging, die echter tijd vergde. Daarom heeft de Britse overheid eerst gratis toegang voor de jeugd en de ouderen ingevoerd, voordat de vaste collectie van de nationale musea volledig gratis toegankelijk is geworden. Het wegvallen van de status van onderneming voor de BTW-heffing zou leiden tot een fors verlies aan middelen voor de musea, zeker als zij omvangrijke investeringen plegen. BTW-heffing stimuleert dan musea om entree te blijven heffen, tenzij de overheid een regeling treft om de financiële effecten te compenseren. Fiscale overwegingen domineren in dat geval het toegankelijkheidsbeleid. De Britse overheid heeft dit probleem onderkend.

Om te voorkomen dat musea wegens het wegvallen van de mogelijkheden tot verrekening van de betaalde BTW niet meewerken aan de invoering van gratis toegang, heeft de Britse overheid een wetswijziging doorgevoerd die het mogelijk maakt dat gratis toegankelijke nationale musea in aanmerking komen voor een aangepaste BTW-regeling. De musea (nominatief vermeld) zijn opgenomen in het *VAT refund scheme* (Finance Bill 2001, part IV: 96 en VAT act 1994, chapter 23: 33 A).[6] Via de regeling compenseert de Britse overheid met terugwerkende kracht tot 1 april 2001 de nationale musea die in dit schema zijn opgenomen voor de door hen betaalde BTW op aanschaffingen in het kader van de ruim gedefinieerde publieksfunctie. De redenering is dat musea - in opdracht van de overheid – een dienst leveren: gratis toegang. De overheid dient de musea daarom te compenseren voor de vermindering van de mogelijkheden tot BTW-verrekening.

De regeling heeft zowel betrekking op de Engelse nationale musea die al gratis toegankelijk waren als op de nationale musea die de entreeheffing op 1 december 2001 hebben afgeschaft. Daardoor worden beide categorieën musea op dit punt gelijk behandeld. De regeling vormt geen onderdeel van de algemene BTW-systematiek, zoals die in de wetgeving van de EU is vastgelegd, maar wordt bepaald door specifieke regels in de Britse BTW-wetgeving. Bij de invoering is geschat dat met de regeling een bedrag van circa £ 15 mln. (€ 22 mln.) is gemoeid. Het bedrag komt tot uiting in de vorm van lagere BTW-opbrengsten voor de schatkist. De fiscus voert de regeling uit. Het gaat in feite om een vestzak-broekzakoperatie binnen de centrale overheid.

In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten die bijdragen aan de genoemde overheidsdienst en activiteiten die hieraan niet bijdragen. De BTW-compensatie heeft uitsluitend betrekking op de activiteiten en aankopen die bijdragen aan de publieksvoorziening via gratis toegang. De overige activiteiten, zoals de museumwinkel of de horeca-exploitatie vallen onder de normale BTW-heffing. Voor de in het kader van deze activiteiten aangeschafte goederen kan het museum de voordruk verrekenen met de BTW-heffing op de omzet van deze activiteiten.

De Britse overheid heeft met de wetswijziging in één keer het probleem opgelost dat gehele of gedeeltelijke gratis entree in het recente verleden zo vaak parten heeft gespeeld. Musea raakten eerder bij gratis toegang

[6] Sinds 10 augustus 2005 heeft de Britse overheid een vergelijkbare regeling getroffen voor de universitaire musea.

geheel of gedeeltelijk de status van onderneming kwijt, afhankelijk van de beslissingen van individuele belastinginspecteurs. Sommige musea met een gratis dag hielden de status van onderneming, terwijl andere musea een zevende deel van de BTW niet mochten verrekenen. Verder werden de laatste jaren verschillende typen musea verschillend behandeld. Musea van lokale overheden konden gebruik maken van een soort BTW-compensatiefonds, terwijl deze mogelijkheid eerder ontbrak voor de nationale musea.

3.4 Aantal bezoeken en publiekssamenstelling

3.4.1 Sterke toename aantal bezoeken

Het aantal bezoeken is na de introductie van gratis toegang sterk toegenomen (zie tabel 3.1). In het eerste jaar na introductie is het aantal bezoeken aan de nationale musea die voorheen een toegangsprijs rekenden met 69,2% toegenomen ten opzicht van de periode december 2000 tot en met november 2001. Drie jaar na de introductie ligt het aantal bezoeken nog onverminderd hoog in verhouding tot de situatie vóór de gratis toegang (74,8% meer bezoeken). De toename verschilt sterk per museum. Deze loopt drie jaar na introductie uiteen van +19,3% tot +113,4%.

Tabel 3.1: *Ontwikkeling van het aantal bezoeken aan de Engelse Nationale musea*

	Aantal bezoeken in 2000/'01 (x 1.000)	Groei aantal bezoeken in 2001/'02 (in %)	Groei aantal bezoeken in 2002/'03 (in %)	Groei aantal bezoeken in 2003/'04 (in %)	Totale groei 2000/'01 t/m 2003/'04 (in %)
Voorheen geen gratis toegang	7.818	69,2	1,2	1,7	74,8
Voorheen gratis toegang	19.229	2,1	-3,7	11,4	9,6
Totaal	26.947	21,6	-1,5	7,4	28,5

Bron: DCMS

In de nationale musea die altijd al gratis waren, zoals het British Museum en de National Gallery, is het aantal bezoeken veel minder sterk toegenomen dan bij de andere nationale musea. In feite is het aantal bezoeken bij

deze musea alleen in het derde jaar na introductie duidelijk gestegen (met 11,4%) en in het tweede jaar zelfs licht gedaald (met 3,7%). Door de toename in het derde jaar is het aantal bezoeken ten opzichte van het jaar voorafgaande aan de introductie per saldo toch nog met gemiddeld 9,6% gestegen. De ontwikkeling van het aantal bezoeken in de musea die voorheen al gratis toegankelijk waren verschilt eveneens sterk per museum. De ontwikkeling van het aantal bezoeken loopt uiteen van -24,3% tot +169,1%. De musea waar het bezoek is teruggelopen klagen over gedaalde opbrengsten van de museumwinkel en de horeca-activiteiten. Mogelijk heeft de introductie van gratis toegang bij de andere musea een negatief effect gehad op het aantal bezoeken van musea die al gratis toegankelijk waren. Per saldo is het aantal bezoeken bij alle nationale musea samen (voorheen gratis en niet-gratis) tussen 2000/'01 en 2003/'04 met 28,5% gestegen tot een niveau van 35 mln. bezoeken.

3.4.2 Daling bezoeken niet-nationale musea

Een van de negatieve aspecten van de gratis toegang die de Britten signaleren is dat een deel van de bezoeken aan de niet-nationale musea in plaatsen met een nationaal museum daalt door een verschuiving van betaald bezoek naar gratis bezoek aan de nationale musea. De niet-gratis musea zijn gemeentelijke, provinciale en/of universiteitsmusea. In York is bijvoorbeeld het aantal bezoeken aan de niet-nationale musea in het eerste jaar na het afschaffen van de entreeprijzen met 15% gedaald. Deze musea merken op dat vooral het aantal schoolbezoeken is afgenomen. Daarnaast klagen de niet-gratis musea over de verwarring en de boosheid die bij bezoekers bestaat, omdat een deel van het publiek denkt dat alle musea gratis toegankelijk zijn.

3.4.3 Invloed op bezoekersprofiel

Een van de belangrijkste doelen die de Britse regering voor ogen heeft met de afschaffing van entreeheffing is het trekken van publiek dat daarvoor geen musea bezocht. In 2002, het eerste jaar na de invoering van gratis toegang, is het publieksbereik 10 procentpunt hoger dan in 1999 (MORI 2003). In dat jaar bezoekt 45% van de bevolking een museum tegen 35% in 1999 (zie tabel 3.2). Daarentegen lijkt het publieksbereik in 2004 weer af te nemen ten opzichte van 2002. Per saldo is daardoor het publieksbereik in 2004 gemiddeld maar met 2 procentpunt gestegen vergeleken met

1999. Daarmee komt publieksbereik weer op het niveau van het midden van de jaren negentig.

Tabel 3.2: *Deel van de Britse bevolking (in %) dat in de voorgaande 12 maanden musea heeft bezocht, 1999, 2002 en 2004*

	1999	2002	2004
Leeftijd			
15-34 jaar	35	45	34
35-54 jaar	33	43	43
55 jaar en ouder	42	48	35
Sociaal-economische klasse			
AB (hogere middenklasse)	56	62	59
C1 (lagere middenklasse)	39	53	46
C2 (geschoolde arbeiders)	29	39	25
DE (ongeschoolde arbeiders en uitkeringsontvangers)	23	25	20
Totaal	35	45	37

Bron: MORI (2003 en 2004)

Uitgesplitst naar leeftijdsgroepen en sociaal-economische klassen neemt in 2002 het aandeel van de bevolking dat musea bezoekt in alle subgroepen toe. Deze toename is echter niet in alle subgroepen even sterk. Dat komt mede doordat 40% van de bevolking zich in 2002 (nog) niet bewust is van de afschaffing van de toegangsprijzen. De stijging is in 2002 het grootst bij de hogere sociaal-economische klassen en de leeftijdsgroepen jonger dan 55 jaar.

De doelstelling van de Britse regering is het bereik onder de lagere sociaal-economische klassen (C2DE, met ruim 50% van de bevolking) en 55+-ers te vergroten. Uitgerekend bij deze doelgroepen neemt het deel van de bevolking dat een museum bezoekt in 2004 af (MORI 2004). Het is niet bekend of deze trend zich in 2005 heeft voortgezet. Bovendien moet worden aangetekend dat de geciteerde onderzoeken berusten op steekproeven onder de bevolking. Een deel van de geconstateerde verschillen kan daardoor mede het gevolg zijn van toevallige steekproeffluctuaties. Dat laat onverlet dat tabel 3.2 geen andere conclusie mogelijk maakt dan dat het bezoekersprofiel van musea slechts zeer beperkt wordt beïnvloed door de invoering van gratis toegang. Een groot deel van het aantal extra bezoeken betreft herhaalbezoeken van bestaande bezoekers. Daarnaast nemen buitenlandse bezoekers ongeveer eenderde van het aantal extra

bezoeken voor hun rekening.[7] De conclusies over de vrijwel ongewijzigde publiekssamenstelling na invoering van gratis toegang stemmen overeen met de resultaten van de in *Musea en plein publique* besproken binnenlandse en buitenlandse literatuur. Mede naar aanleiding van het MORI-onderzoek noemt de commissie voor Cultuur, Media en Sport van het Britse Lagerhuis het dan ook onwaarschijnlijk dat alleen gratis toegang voldoende is om aanzienlijke aantallen nieuwe bezoekers aan te trekken uit een breed spectrum van sociaal-economische en etnische groepen.

3.5 Gevolgen voor de inkomsten en uitgaven van musea

3.5.1 Inkomsten uit commerciële activiteiten

Engelse musea met een stijging van het aantal bezoeken signaleren dat de bestedingen in museumwinkel en horeca per bezoek afnemen. De bestedingen stijgen minder. Dat komt voor een belangrijk deel doordat vooral het aantal korte bezoeken en het aantal herhaalbezoeken is gestegen. Het betreft veelal lokale bezoekers. Het aandeel van de bezoekers die een dagtocht naar de musea maken, is afgenomen. Tijdens de korte bezoeken vinden in de regel geen bestedingen in de horeca-activiteiten of de museumwinkel plaats; dit in tegenstelling tot mensen die een dagtocht naar een museum maken, en veelal een maaltijd gebruiken in het museumrestaurant en/of souvenirs aanschaffen. Nu de toegangsprijzen zijn afgeschaft, kunnen bezoekers bovendien zonder problemen tijdens een bezoek het museum uitgaan om elders een consumptie te gebruiken. Daarnaast geven de bezoekers die specifiek op de gratis toegang afkomen weinig tot niets uit in het museum. De bestedingen van de reguliere museumbezoekers nemen nauwelijks toe. Daardoor neemt de omvang van de bestedingen per bezoek af.

Tabel 3.3 geeft drie voorbeelden van de ontwikkeling van de bestedingen in de museumwinkel en de horeca na de afschaffing van de entreegelden.

[7] Het aandeel van het buitenlandse bezoek blijft in de tijd stabiel op een niveau van globaal eenderde van het totale aantal bezoeken aan de nationale musea.

Tabel 3.3: *Ontwikkeling bezoeken en bestedingen in eerste jaar na invoering gratis toegang*

	Voorbeeld 1: National Railway Museum York	Voorbeeld 2: Natural History Museum Londen	Voorbeeld 3: Museum of Science and Industry Manchester
Bezoeken	+33%	+70%	+67%
Bestedingen			
- museumwinkel	+6,5%	-2,5%	+38%
- horeca	+6,5%	-14%	+65%
Bestedingen per bezoek			
- museumwinkel	-20%	-43%	-18%
- horeca	-20%	-50%	-1%

Bron: House of Commons, Culture, Media and Sport Committee (2002)

Op basis van tabel 3.3 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- In het eerste jaar na het afschaffen van toegangsgelden is het aantal bezoeken in het *National Railway Museum* in York met 33% gestegen. De uitgaven per bezoek zijn echter zowel in de museumwinkel als de horeca met 20% afgenomen. In totaal zijn de bestedingen 6,5% toegenomen.
- Het *National History Museum* in Londen telde in het eerste jaar na introductie van gratis toegang 70% extra bezoeken. De uitgaven per bezoek zijn gedaald van met 43% in de museumwinkel en met 50% in de horeca. De totale bestedingen zijn 2,5% respectievelijk 14% gedaald.
- Het aantal bezoeken aan het *Museum of Science and Industry* in Manchester is in het eerste jaar na introductie met 67% toegenomen. De bestedingen in de museumwinkel zijn echter niet evenredig met het aantal bezoeken toegenomen. De totale bestedingen in de museumwinkel zijn met slechts 38% gestegen. Per bezoek zijn de uitgaven met 18% gedaald. De horeca heeft meer geprofiteerd van de bezoekersstijging: de inkomsten uit horeca zijn met 65% gestegen.

Een studie van de Engelse Rekenkamer naar de inkomsten van de 17 nationale musea komt in grote lijnen tot vergelijkbare bevindingen (National Audit Office 2004). De inkomsten van deze musea uit commerciële activiteiten zijn in het eerste jaar na de invoering van gratis toegang in totaal gestegen van £ 20,8 mln. tot £ 21,5 mln. Dit is een stijging van de bestedingen met slechts 3,4%. Dit komt neer op een *daling* van de bestedingen per bezoek met 20%. De Engelse Rekenkamer constateert dat lang niet

alle commerciële activiteiten van de musea winstgevend zijn. Van de inkomsten uit commerciële activiteiten moeten immers de kosten (zoals inkoopkosten en personeelskosten) worden afgetrokken. Daardoor bedraagt de operationele winstmarge op dit type activiteiten gemiddeld circa 15%.[8] Daarnaast wijst de Engelse Rekenkamer erop dat er grote verschillen tussen musea bestaan in het potentieel voor commerciële activiteiten. Dit potentieel is onder meer afhankelijk van de omvang van het museum, de aard van de collectie, de locatie en het profiel van het publiek.

3.5.2 Tentoonstellingen en entreeopbrengsten

De musea slagen er na de invoering van gratis toegang in om via tentoonstellingen nog steeds aanzienlijke entreeopbrengsten te genereren.[9] De entreeheffing voor tentoonstellingen stuit verhoudingsgewijs op weinig uitvoeringsproblemen, omdat de meeste nationale musea verschillende vestigingen kennen. De vaste collectie bevindt zich dan op een andere locatie dan de tentoonstelling. Na de invoering van gratis toegang tot de vaste collectie hebben de musea de prijzen voor tentoonstellingen direct flink verhoogd (tot circa £ 8, oftewel bijna € 12). Zij organiseren bovendien veel meer tentoonstellingen dan in het verleden. Daardoor zijn de entreeopbrengsten uit tentoonstellingen verdubbeld van £ 7 mln. tot £ 14 mln. (National Audit Office 2004). In totaal bedraagt de opbrengst uit entreegelden in het eerste jaar na invoering van de gratis toegang £ 17,7 mln. (€ 26 mln.) tegen £ 24,0 mln. in het jaar daarvoor.[10]

3.5.3 Extra middelen uit de Heritage Lottery Fund

Naast het gratis toegankelijk maken van de musea hebben ook uitbreidingen, renovaties en het openen van nieuwe locaties en nieuwe opstellingen een positief effect gehad op de bezoekaantallen van de Engelse musea. Van 1994 tot 2004 was er vooral via het Heritage Lottery Fund veel geld beschikbaar voor de bouw van nieuwe musea, de uitbreiding van bestaande musea, renovaties, uitbreiding van de collecties, inrichting en nieuwe opstellingen in de musea en onderwijsprojecten. De nationale musea ont-

---

8 Op de winkelactiviteiten bedraagt de marge gemiddeld circa 20% en op de horeca-activiteiten ligt de marge gemiddeld rond de 10%. Deze marges zijn redelijk vergelijkbaar met het bedrijfsleven. De meest winstgevende activiteit van de Britse musea is zalenverhuur, met een marge van bijna 50%.

9 Naast entreeheffing bij tentoonstellingen vindt ook bij een beperkt aantal gespecialiseerde vestigingen van musea entreeheffing voor volwassenen plaats.

10 Het bedrag van £ 17,7 mln. is inclusief £ 3,7 mln. opbrengst uit entreegelden bij de gespecialiseerde vestigingen met entreeheffing.

vingen in de periode 1994-2004 in totaal ruim £ 350 mln. (€ 515 mln.) van het Heritage Lottery Fund naast andere extra middelen van de overheid. Het merendeel van de middelen is besteed aan kapitaalprojecten, die onder meer hebben geleid tot de opening van Tate Modern en de British Galleries, alsmede uitbreidingen van bijvoorbeeld Horniman en Tate Britain.

Bezoekers stonden centraal in de motivatie van de aanvragen: bijna alle musea verwachtten een toename van het aantal bezoeken. Het blijkt dat het aantal bezoeken aan musea die *niet* van deze mogelijkheden gebruik hebben gemaakt, is achtergebleven of gedaald. Bij musea die wel hebben uitgebreid of gerenoveerd is het aantal bezoeken daarentegen sterk gestegen (Selwood en Davies 2005). Het is moeilijk te bepalen welk deel van de stijging van de bezoeken is toe te rekenen aan deze investeringen en welk deel aan de gratis toegang. Vast staat dat de sterke stijging van het aantal bezoeken niet uitsluitend is toe te schrijven aan de afschaffing van de entreeprijzen voor de vaste collectie.

3.5.4 Extra kosten onderhoud, schoonmaak en personeel

Extra bezoeken brengen ook extra kosten met zich mee voor schoonmaak, onderhoud, bewaking en personeel. Een rapport van de commissie voor Cultuur, Media en Sport van het Britse Lagerhuis noemt een aantal voorbeelden (House of Commons, Culture, Media and Sport Committee 2002):

- Het *Natural History Museum* in Londen heeft op een omzet van £ 50 mln. per jaar £ 500.000 extra kosten aan personeel om de 70% extra bezoeken te ontvangen en wordt hiervoor niet gecompenseerd. Het museum heeft gedreigd om de gratis toegang ongedaan te maken.
- Het *Imperial War Museum* in Londen laten weten £ 100.000 extra uit te geven aan schoonmaak en onderhoud voor 11% extra bezoeken.
- Het *Museum of Science and Industry* in Manchester geeft £ 85.000 extra uit aan schoonmaak en onderhoud voor 33% extra bezoeken.
- Het *Royal Armouries* in Leeds is voor 39% extra bezoeken £ 420.000 extra kwijt aan personeel en £ 100.000 extra aan schoonmaak en onderhoud.
- De *English Tourist Council* vraagt om aandacht voor de dienstverlening aan het toegenomen aantal bezoekers en wijst in het bijzonder op het belang van schone toiletten en garderobes.

Tegenover de extra kosten staan geen duidelijke besparingen. DCMS eist betrouwbare informatie over het aantal bezoeken dat aan de musea wordt

gebracht in verband met de in de 'Public Service Agreements' afgesproken doelstellingen over het aantal bezoeken en de samenstelling daarvan. Dat betekent dat de meeste musea - ook bij gratis toegang – nog steeds entreebewijzen afgeven om het aantal bezoeken goed vast te leggen. Van besparingen op het kassapersoneel is dan ook geen sprake.

De Britse nationale musea doen er alles aan om extra inkomsten te genereren voor de dekking van de hoge kosten van de grote toeloop van het publiek. Voor een deel gaat dit via 'bedelacties' bij de museumbezoekers. Bezoekers worden tijdens de rondgang in bijvoorbeeld de National Gallery gevraagd om £ 1 te doneren in een collectebus. Voor het gebruik van de garderobe wordt een 'vrijwillige' bijdrage van £ 1 gevraagd, terwijl de gevraagde bijdrage voor de audiotours inmiddels is opgelopen tot £ 4. In Tate Modern vinden zich collectiekubussen met de slogan 'Donate to Tate £ 2', terwijl het British Museum een donatie van £ 3 vraagt. Het National Maritime Museum wijst het bezoek er expliciet op dat het jaarlijks £ 15 mln. kost om het lopende kosten van het museum te dekken en dat daarvan eenderde moet worden opgebracht door de bezoeker. Deze voorbeelden geven aan dat de kosten van de extra bezoeken zwaar op de musea drukken en dat zij daarvoor maar beperkt worden gecompenseerd.

3.6 Samenvatting

Op 1 december 2001 is in Groot-Brittannië permanente gratis toegang tot de vaste collectie van de nationale musea ingevoerd. De nationale musea ontvangen een vergoeding voor de derfde entreegelden op basis van het verwachte aantal bezoeken. Voorafgaande aan de gratis toegang heeft met geld van de *National Lottery* een grote investeringsimpuls in de museumsector plaatsgevonden (van bijna € 1,5 mrd. voor de totale museumsector). De gratis toegang is gefaseerd in gevoerd: eerst voor de jeugd, toen voor de senioren en ten slotte voor de gehele bevolking. De gefaseerde invoering hield verband met de wetswijziging die nodig was om de BTW-problematiek van musea bij gratis toegang op te lossen. Zonder de wetswijziging komen musea na invoering van gratis toegang niet langer in aanmerking voor de verrekening van de BTW die zij zelf hebben betaald bij de aanschaf van goederen en diensten. Dit heeft grote financiële consequenties voor de musea (vooral bij investeringen). Die consequenties heeft de Britse regering via de wetswijziging voorkomen.

De invoering van gratis toegang heeft tot de volgende effecten geleid:

- Het aantal bezoeken aan de nationale musea met voorheen entreeheffing is in een periode van drie jaar met ruim 70% gestegen. De bezoekstijging bij deze musea is gedeeltelijk ten koste gegaan van de nationale musea die al langer gratis toegankelijk waren en de overige musea. Per saldo is het aantal bezoeken aan alle nationale musea in drie jaar gemiddeld met 28,5% gestegen.
- De samenstelling van het Britse museumpubliek is - ondanks de gratis toegang - nauwelijks veranderd. De stijging van het bezoek is het grootst bij de hogere sociaal-economische klassen. Een groot deel van het aantal extra bezoeken betreft herhaalbezoeken van bestaande bezoekers.
- De bestedingen in de museumwinkels en de museale horeca-activiteiten nemen nauwelijks toe. Per bezoek zijn ze zelfs *afgenomen* door de stijging van het aantal korte bezoeken en herhaalbezoeken. De operationele winstmarge op deze commerciële activiteiten bevindt zich rond de 15%. Daardoor leveren deze activiteiten slechts een beperkte bijdrage aan het financiële resultaat van de musea.
- Door de stijging van het aantal bezoeken nemen de kosten van schoonmaak, onderhoud, bewaking en voorlichting sterk toe. De musea worden hiervoor onvoldoende gecompenseerd en dreigen te 'verslonzen'. Bedelacties bij het publiek moeten dit voorkomen.

4 KWANTITATIEVE EFFECTEN VAN GRATIS TOEGANG

4.1 Inleiding

Het voorliggende hoofdstuk behandelt de kwantitatieve effecten van gratis toegang. We maken gebruik van de inzichten uit *Musea en plein publique* en vullen die aan met recent beschikbaar gekomen gegevens en meer kwalitatieve informatie op basis van expert-interviews. De synthese van de inzichten over de effecten van gratis toegang berust voor een belangrijk deel op een kwalitatieve analyse van praktijkervaringen toegespitst op een aantal nader te bespreken vormen van gratis toegang.

Voor de kwantificering hebben we – gezien de doorlooptijd van het project - geen uitgebreid empirisch veldwerk verricht. Gebruik wordt gemaakt van inzichten uit onze eerdere studie aangevuld met een quick scan van de effecten van gratis toegang tot musea in Groot-Brittannië en enkele expert-interviews. We proberen de inzichten zo goed mogelijk naar de Nederlandse situatie te vertalen. De effecten van de invoering van gratis toegang op het aantal bezoeken zijn in de praktijk moeilijk te isoleren van andere effecten die tegelijk optreden. Denk enerzijds aan bepaalde vormen van flankerend beleid, bijvoorbeeld marketing, communicatie en een toegespitste presentatie, en anderzijds aan bijzondere omstandigheden, zoals de aanwezigheid van specifieke tentoonstellingen, de opening van nieuwe of verbouwde musea, het optreden van 'museumweer' en de aanwezigheid van andere bijzondere evenementen in de recreatieve en culturele sfeer. Op grond van het voorafgaande heeft de kwantificering van de effecten van gratis toegang een *tentatief* karakter.

Het hoofdstuk heeft de volgende indeling. Paragraaf 4.2 vat de inzichten over de effecten van toegangsprijzen en gratis toegang samen. Paragraaf 4.3 behandelt de financiering van gratis toegang, mede op basis van de Britse ervaringen. Paragraaf 4.4 bespreekt de onderzochte varianten op het terrein van gratis toegang. Paragraaf 4.5 bevat een analyse van de vormgeving van gratis toegang. In paragraaf 4.6 komen de kwantitatieve effecten van gratis toegang in de Nederlandse musea aan de orde. Ten slotte vat paragraaf 4.7 de conclusies van het hoofdstuk samen.

4.2 Effecten van toegangsprijzen en gratis toegang

Op basis van een eerder verrichte literatuurstudie komen we tot de conclusie dat van het prijsinstrument geen wonderen mogen worden verwacht, hoewel het onomstreden is dat gratis toegang tot meer museumbezoek leidt. Hoe groot het effect precies is, hangt af van een groot aantal *specifieke factoren*. De aard en de presentatie van de collectie, de ligging van een museum, de attractiewaarde voor lokale bezoekers, het marketing-, communicatie- en educatiebeleid, de preferenties en de culturele competenties van de bevolking, en de vormgeving van de gratis toegang zijn in belangrijke mate bepalend voor het succes van gratis toegang.

Het effect van de gratis toegang op de bezoekcijfers loopt uiteen, mede afhankelijk van de hiervoor genoemde factoren. Op grond van de literatuur kan ruwweg worden gesteld dat gratis toegang doorgaans tot 30 à 40% meer museumbezoeken leidt (zie *Musea en plein publique,* blz. 33-42). In de literatuur worden ook hogere en lagere percentages aangetroffen. Dat hangt onder meer af van:

- het deel van het museumbezoek dat al gratis wordt afgelegd vóór invoering van integrale gratis toegang;
- de oorspronkelijke hoogte van de toegangsprijzen;
- de substitutie van betaald bezoek aan andere musea naar bezoek aan de musea met gratis toegang.

In de Britse nationale musea met voorheen entreeheffing stijgt het aantal bezoeken na invoering gratis toegang tot de vaste collectie op 1 december 2001 met circa 70%, terwijl het aantal bezoeken in de andere Britse nationale musea die al gratis toegankelijk waren, in de eerste twee jaar na 1 december 2001 bijvoorbeeld licht daalt. Per saldo is het aantal bezoeken aan de Britse nationale musea in de periode 2001-2004 met 28,5% gestegen en in de niet-gratis musea deels gedaald (zie paragraaf 3.3). De invoering van gratis toegang tot de Britse nationale musea is bovendien gepaard gegaan met grootschalige investeringen in nieuwe musea, de uitbreiding van bestaande musea, investeringen in inrichting en nieuwe opstellingen, en onderwijsprojecten (zie paragraaf 3.4.6).

Aan de gratis toegang moet veel bekendheid worden gegeven. De presentatie van de collectie dient bovendien rekening te houden met het beoogde nieuwe publiek, wil er sprake zijn van een succesvolle invoering van gratis toegang. Alleen maar gratis toegang (of lage toegangsprijzen) heeft in de regel maar een beperkt effect. Ten eerste blijken bij een groot deel van de bevolking *andere* dan financiële drempels doorgaans een grotere belem-

mering voor het museumbezoek te vormen dan financiële drempels. Niet voor niets wordt vaak gewezen op de belangrijke rol van culturele ervaringen op jonge leeftijd en de rol van het onderwijs bij de ontwikkeling van culturele preferenties en competenties. De samenstelling van het publiek van gratis toegankelijke musea wijkt doorgaans niet wezenlijk af van andere vergelijkbare musea met entreeheffing. Ten tweede bestaat de financiële drempel maar voor een *beperkt* deel uit de entreekosten. Reiskosten, consumpties en andere bijkomende kosten vormen voor een groot deel van het publiek een substantieel deel van de kosten van een museumbezoek (circa 75%).

Ten slotte blijkt uit vrijwel al het onderzoek dat het buitengewoon lastig om via het prijsinstrument de *samenstelling* van het museumpubliek te veranderen. Deze verandert nauwelijks bij gratis toegang. Het zijn vooral de bestaande bezoekers die bij gratis toegang meer bezoeken afleggen. De Britse ervaringen ondersteunen deze conclusies (zie paragraaf 3.4.3).

4.3 Financiering van gratis toegang

In Groot-Brittannië wordt gratis toegang gesubsidieerd door het Department for Culture Media and Sport (DCMS). In Frankrijk wordt de maandelijkse gratis zondag eveneens gesubsidieerd door het Ministère de la Culture et de la Communication. In beide landen heeft de vergoeding voor gratis toegang primair betrekking op de gederfde entreegelden. In Groot-Brittannië berust de vergoeding op het verwachte aantal bezoeken dat het museum met DCMS heeft afgesproken voor een periode van drie jaar (zie paragraaf 3.2). Daarnaast zijn in Groot-Brittannië ook middelen uit andere bronnen beschikbaar, zoals de Heritage Lottery Fund, om de inrichting van de musea en de opstellingen aan te passen aan het gewenste nieuwe museumpubliek.

Gezien de grote bezoekstijging – mede onder invloed van de investeringsimpuls in de museumsector – is de vergoeding voor gratis toegang in Groot-Brittannië aan de krappe kant gebleken. De musea slagen er nauwelijks in om de extra kosten van schoonmaak, beveiliging en onderhoud te dekken uit de reguliere inkomensstroom en moeten hun toevlucht nemen tot 'bedelacties' bij het publiek. De opbrengsten van de museumwinkel en de horeca-activiteiten zijn slechts mondjesmaat gestegen en per bezoek zelfs flink gedaald (zie paragraaf 3.5.1). Bovendien bedraagt de operationele winstmarge op dit type activiteiten van de Britse musea gemiddeld nauwelijks meer dan 15%.

In Frankrijk ontvangen de nationale musea voor de gratis zondag een vergoeding die is gebaseerd op de inkomsten uit entreegelden op een reguliere zondag. De Franse musea hebben geen problemen om met de ontvangen vergoeding toe te komen, ondanks het feit dat het aantal bezoeken op de gratis zondag in bijvoorbeeld het Louvre circa 60% hoger ligt dan op de betaalde zondagen. Dat komt mede door de (ongunstige) verhouding tussen betaald en gratis bezoek: een aanzienlijk deel van het publiek bezoekt de musea al gratis of met korting. Bovendien sluit het Louvre op de gratis zondag wisselende, minder goedbezochte zalen om met dezelfde personeelsaantallen het extra bezoek in goede banen te kunnen leiden. De bestedingen in de museumwinkels en de horecagelegenheden zijn in het Louvre op de gratis zondag per bezoek gemiddeld lager dan op de overige zondagen, maar dit wordt gecompenseerd door het grotere aantal bezoeken. Daardoor verandert het financiële resultaat op deze commerciële activiteiten nauwelijks.

De genoemde voorbeelden in Groot-Brittannië en Frankrijk geven aan dat eventuele commerciële activiteiten van musea geen panacee vormen voor de gederfde entreegelden bij invoering van gratis toegang. Bij een gebruikelijke operationele winstmarge van 15% op de horeca en de museumwinkel vergt een compensatie van € 1 aan gederfde entreegelden ruwweg € 7 extra omzet aan commerciële activiteiten. Op dit moment realiseren de Nederlandse musea naar schatting een omzet uit commerciële activiteiten van circa € 2,50 per bezoek (€ 4,40 bij rijksmusea). Dit is bij lange na niet voldoende om de inkomstenderving bij afschaffing van entreeheffing te compenseren (circa € 3,50 per bezoek), aangezien dat een veelvoud aan extra omzet in de museale horeca of de museumwinkel vergt.

Gratis toegang tot musea vergt overheidsubsidies om de gederfde entreegelden en de extra kosten te compenseren. Het aantrekken van nieuw publiek vraagt om inspanningen van de musea en een bijbehorende middelentoewijzing door de overheid. De musea leveren immers ook een dienst op verzoek van de overheid: gratis toegang (aan een nieuw publiek). Als de middelen van de musea tekortschieten, slagen de musea er nauwelijks in om nieuw publiek aan te boren. Gratis toegang betekent in dat geval immers alleen dat het bestaande publiek vaker een museum bezoekt.

De noodzaak van een adequate bekostiging van gratis toegang door de overheid geldt te meer, omdat lang niet alle musea zich lenen voor een lonende exploitatie van commerciële activiteiten, zoals horeca-activiteiten en een museumwinkel. De mogelijkheden hiervoor hangen onder meer af

van de omvang van een museum, de aard van de collectie, de ligging van het museum en het profiel van het publiek (bijvoorbeeld buitenlandse toeristen versus lokale bezoekers). In de Nederlandse constellatie komt daarbij dat de museumwinkels in veel gevallen worden geëxploiteerd door vriendenverenigingen van musea. Deze stellen uit de opbrengsten van deze activiteit vaak middelen beschikbaar voor de aankoopbudgetten van musea (Goudriaan *et al.* 1997). Deze financieringsbron voor de aankopen valt weg als musea genoodzaakt worden om deze opbrengsten te gebruiken voor de dekking van de lopende uitgaven op korte termijn.

4.4 Onderzochte varianten van gratis toegang

De buitenlandse ervaringen geven aan dat gratis toegang administratief en praktisch uitvoerbaar is, ook als gratis toegang beperkt blijft tot een dag in de week of maand (vergelijk de Franse ervaringen in *Musea en plein publique*). De vormgeving van gratis toegang bepaalt voor een belangrijk deel het succes in termen van de toename van het bezoek. Er zijn echter ook nog andere criteria dan bezoekcijfers die een rol spelen bij de beoordeling van de verschillende vormen van gratis toegang: de kosten, de substitutie tussen betaald bezoek en gratis bezoek, de verstoringen van de concurrentieverhoudingen met andere culturele of recreatieve voorzieningen, de (financiële) autonomie van de musea en de fiscale consequenties van gratis toegang. Daarnaast spelen ook langetermijnoverwegingen een rol die te maken hebben met de duurzaamheid van de gestegen bezoekcijfers.

De volgende vormen van gratis toegang komen in het hoofdrapport aan de orde:[11]

1. permanente gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen;
2. één gratis zondag in de week;
3. één gratis zondag in de maand ('Franse model');
4. één gratis werkdag in de week;
5. gratis museumkaart voor scholieren;
6. permanente gratis toegang tot de vaste collectie ('Britse model').

De eerste vijf varianten hebben betrekking op gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen. In de laatste variant blijft de gratis toegang

[11] In bijlage presenteren we nog twee variaties op het thema gratis toegang voor de jeugd. Deze varianten 7 en 8 hebben respectievelijk betrekking op gratis toegang voor personen tot 18 jaar en op een gratis museumkaart voor personen van 4 tot 18 jaar. De uitkomsten van beide varianten verschillen betrekkelijk weinig van variant 5 (gratis museumkaart voor scholieren).

beperkt tot de vaste collectie. Deze variant is op dit moment in de Nederlandse musea nog lastig te realiseren, omdat de bouwkundige situatie van de meeste musea niet voorziet in scheiding van de vaste collectie en de tentoonstelling via afzonderlijke ingangen of afzonderlijke locaties voor beide typen collecties.

Alle vormen van gratis toegang tot musea verstoren de concurrentieverhoudingen met andere culturele en recreatieve voorzieningen. De concurrentieverstoring is uiteraard het sterkst in varianten 1 en 6, die betrekking hebben op permanente gratis toegang. Beide varianten betekenen eveneens het einde van de huidige museumkaart, die in alle aangesloten musea recht geeft op gratis toegang tot de vaste collectie. Wanneer de verschillende vormen van gratis toegang beperkt blijven tot de rijksmusea, worden de concurrentieverhoudingen binnen de museumsector verstoord. Die concurrentieverstoring tussen de rijksmusea en de overige musea is eveneens het sterkst in varianten 1 en 6. In die varianten treden er onvermijdelijk forse verschuivingen op van betaald bezoek bij de overige musea naar gratis bezoek bij de rijksmusea. Dit geldt te meer, omdat het grootste deel van de overige Nederlandse musea – in tegenstelling tot Groot-Brittannië - niet gratis toegankelijk is. Deze musea zullen de rijksoverheid om compensatie vragen. Inwilliging van dit verzoek heeft tot gevolg dat permanente gratis toegang tot de totale of de vaste collectie bij de rijksmusea per *extra* museumbezoek voor de rijksoverheid een kostbare zaak kan worden. Het aantal extra museumbezoeken is immers *per saldo* verhoudingsgewijs laag, omdat een groot deel van het extra bezoek aan de rijksmusea berust op een verschuiving van het bezoek aan de overige musea naar de rijksmusea.

4.5 Analyse van de vormgeving van gratis toegang

4.5.1 Permanente gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen

Variant 1 – permanente gratis toegang tot de vaste collectie van een museum en tentoonstellingen – is de meest vergaande variant. Deze variant - met ook gratis toegang tot tentoonstellingen - gaat verder dan het Britse voorbeeld, waar in beginsel alleen de vaste collectie permanent gratis toegankelijk is. De kosten van deze variant zijn het hoogst, maar door de 365 dagen per jaar gratis toegang stijgt het aantal bezoeken het meest. Doordat mensen gewend raken aan de gratis openstelling, zwakt het effect op het aantal bezoeken in de tijd af. Wel ligt het voor de hand dat deze vari-

ant veel gezinnen met kinderen en studenten aantrekt. Dit is een investering in het toekomstige publiek. Ook bij andere varianten is dit in belangrijke mate het geval. Als de gratis toegang voor *alle* musea geldt, vindt er binnen de museumsector geen substitutie plaats van betaald naar gratis bezoek. Daardoor is het per *extra* bezoek niet noodzakelijk de duurste variant (vanuit de rijksoverheid gezien), hoewel het een kostbare manier is om meer bezoek aan te trekken.

Musea worden in deze variant voor hun middelen sterk afhankelijk van de overheid. Het risico bestaat dat dit uiteindelijk de beleidsvrijheid van musea vermindert. Musea raken in deze variant bovendien de status van onderneming voor de BTW-heffing kwijt. Zij komen voor de publieksfunctie in beginsel niet langer in aanmerking voor verrekening van de BTW die zij hebben betaald bij de aanschaf van goederen en diensten. Dit leidt tot een fors verlies aan middelen voor de musea, tenzij de rijksoverheid de financiële effecten hiervan tenietdoet via een reparatie van de BTW-wetgeving (à la Groot-Brittannië).

4.5.2 Een gratis zondag in de week

Een wekelijkse gratis zondag (variant 2) gaat minder ver dan het hele jaar gratis toegang. Daardoor leidt deze variant tot minder extra museumbezoeken dan variant 1. De kosten van deze variant zijn echter relatief hoog. Zeker per extra bezoek is deze variant kostbaar (vermoedelijk het kostbaarst). De keuze voor 52 gratis zondagen per jaar leidt tot een grote omzetderving. Zondag is immers voor de meeste musea de dag met de meeste bezoeken (circa 25% van het aantal bezoeken) en de grootste omzet. Voor de meeste mensen geldt dat zij op die dag niet werken en gemakkelijk een museum kunnen bezoeken. Dit leidt weliswaar tot veel extra bezoek op de wekelijkse gratis zondag, maar tegelijkertijd tot veel substitutie van betaald bezoek (op andere dagen) naar gratis bezoek (op zondag). Doordat musea elke zondag gratis toegankelijk zijn, treedt gewenning op bij het publiek en bestaat het risico dat het effect van de gratis entree op termijn afzwakt. Gezien de wekelijkse frequentie van gratis toegang is het geen uniek evenement.

Bij een wekelijkse gratis zondag in *alle* musea, treedt binnen de museumsector geen aanvullende substitutie van musea met entreeheffing naar musea met gratis toegang op. Het is de vraag of de museumkaart bij dit grote aanbod van gratis zondagen voor een groot deel van de huidige bezitters nog voldoende aantrekkelijk blijft. Er moet sterk rekening gehouden worden met negatieve gevolgen voor de museumkaart. De frequente gra-

tis openstelling maakt dat musea in deze variant voor hun middelen sterker afhankelijk worden van de overheid. Hoewel er geen sprake is van permanente gratis toegang, bestaat het risico dat musea beperkingen ondervinden bij de verrekening van de betaalde BTW op de aanschaf van goederen en diensten. Door de veelvuldige gratis toegang op een topdag is het niet zo duidelijk of hier nog sprake is van een promotionele activiteit.[12] In dat geval moet goed worden nagedacht over vormgeving van de middelenstroom van de overheid naar de musea; bijvoorbeeld in de vorm van een belastbare prijssubsidie.

4.5.3 Een gratis zondag in de maand

Een maandelijkse gratis zondag (variant 3) gaat minder ver dan beide voorgaande varianten. Het aantal gratis dagen blijft beperkt tot 12 zondagen per jaar, waardoor het aantal bezoeken per definitie minder stijgt dan in de twee voorgaande varianten. Door het geringe aantal gratis zondagen blijft de substitutie van betaald bezoek naar gratis bezoek relatief beperkt. De negatieve repercussies voor de museumkaart zijn in deze variant eveneens verhoudingsgewijs bescheiden, terwijl de verstoring van de concurrentieverhoudingen met andere culturele en recreatieve voorzieningen minder groot is dan bij verdergaande vormen van gratis toegang. De beperkte frequentie maakt dat de gratis toegang een evenement is dat niet kan worden gemist: als mensen de gratis zondag hebben gemist, moeten zij een maand wachten voor de volgende gelegenheid. Daardoor blijven de bezoekcijfers op de gratis zondag structureel op een hoog niveau (vergelijk het voorbeeld van het Louvre in *Musea en plein publique*). De Franse ervaringen geven aan dat het bezoek van studenten en gezinnen met kinderen sterk stijgt. In Frankrijk blijken de kosten van deze variant mee te vallen, te meer omdat de Franse musea erin slagen op de gratis zondag met de reguliere personeelsbezetting het bezoek in goede banen te leiden. Zelfs bij ruimhartiger vormen van financiële compensatie aan musea blijft het een kosteneffectieve vorm van gratis toegang. Het is duidelijk een promotionele maatregel die de fiscale status van een museum als onderneming niet in gevaar brengt. Verrekening van de BTW op aangeschafte goederen en diensten mag niet op problemen stuiten.

[12] In Groot-Brittannië heeft de invoering van een wekelijkse gratis dag in het verleden tot allerlei problemen met de fiscale status van musea geleid (zie paragraaf 3.3).

4.5.4 Een gratis doordeweekse dag per week

Een wekelijkse gratis doordeweekse dag (variant 4) leidt tot minder extra bezoek dan een wekelijkse gratis zondag, maar eveneens tot minder substitutie van betaald bezoek naar gratis bezoek en een geringere verstoring van de concurrentieverhoudingen met andere culturele en recreatieve voorzieningen. Het werkende en schoolgaande deel van de bevolking kan zich op een doordeweekse dag minder snel vrijmaken dan op een zondag. Tegelijkertijd is het een goedkopere optie dan de wekelijkse gratis zondag, omdat de inkomstenderving op een doordeweekse dag beperkter is dan op een zondag. De negatieve effecten op de aantrekkelijkheid van de museumkaart zijn beperkter dan bij een wekelijkse gratis zondag en vermoedelijk grosso modo vergelijkbaar met één gratis zondag in de maand. Omdat de gratis dag niet op een topdag maar op een 'slappe' dag valt, zijn consequenties voor de fiscale status van de musea vermoedelijk geringer dan bij een wekelijkse gratis zondag. In dit geval is de gratis dag duidelijker een promotie-instrument.

4.5.5 Gratis museumkaart voor scholieren

Gratis toegang voor de jeugd komt al voor in een aantal rijksmusea en andere Nederlandse musea. Vrijwel alle Nederlandse musea kennen op dit moment vormen van gratis toegang voor (een deel van) de jeugd en reducties op de toegangsprijzen voor een ander deel van de jeugd. De regelingen voor gratis toegang en gereduceerde toegangsprijzen verschillen sterk tussen de musea. De leeftijdsgrens voor gratis toegang loopt bij de rijksmusea bijvoorbeeld uiteen van 4 jaar tot 19 jaar. De meeste musea hanteren reductieregelingen voor de overige jeugd. In sommige (rijks)-musea eindigt de reductie al bij de leeftijd 12 jaar, terwijl andere musea meestal tot de leeftijd van 18 jaar gereduceerde toegangsprijzen hanteren.

In variant 5 ontvangen scholieren een door de rijksoverheid gesubsidieerde museumkaart met het recht op gratis bezoek aan de Nederlandse (rijks)musea. Deze variant strekt zich ook uit tot de jeugd van 18 jaar en ouder, voor zover deze nog schoolgaand is. Circa 3,0 mln. scholieren ontvangen in deze variant een museumkaart.[13] De werkingssfeer van de museumkaart voor scholieren is echter in andere opzichten iets beperkter dan bijvoorbeeld gratis toegang voor personen tot 18 jaar. Dat komt doordat

[13] We veronderstellen dat scholieren bij de volgende onderwijsvormen een museumkaart ontvangen: basisonderwijs, speciaal onderwijs, vmbo, voortgezet onderwijs en mbo.

gratis toegang voor de jeugd zowel betrekking heeft op het bezoek van de binnenlandse én buitenlandse jeugd; dit in tegenstelling tot de museumkaart voor scholieren, die beperkt blijft tot de Nederlandse schooljeugd.

Variant 5 is per extra bezoek een relatief *goedkope* variant. Dat geldt ook voor andere vormen van gratis toegang voor de jeugd. De maatregel heeft immers betrekking op een deel van het museumpubliek, dat in veel gevallen bovendien al recht heeft op gratis toegang of toegang tegen een gereduceerd tarief. De gratis museumkaart voor scholieren heeft alleen invloed op het deel van het bezoek dat tot nu toe niet gratis werd afgelegd.

De gratis museumkaart voor scholieren stimuleert vooral het schoolbezoek en in iets mindere mate het bezoek van gezinnen met kinderen, omdat de volwassenen nog steeds toegangsprijs betalen. De maatregel is een investering in het museumpubliek van de toekomst. De gratis museumkaart voor scholieren heeft het karakter van promotie van het museumbezoek bij doelgroepen. De bekostiging van de gratis toegang geschiedt in de vorm van een (belastbare) prijssubsidie aan de kaartuitgevende instantie. Daardoor verandert de fiscale status van de musea als onderneming niet.

4.5.6 Gratis toegang tot de vaste collectie

Permanente gratis toegang tot de vaste collectie van musea (variant 6) vertoont een grote overeenkomst met permanente gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen (variant 1). Het belangrijkste verschil is dat tentoonstellingen in variant 6, die geënt is op het Britse model, niet gratis toegankelijk zijn. Dat betekent dat de effecten van gratis toegang op het aantal bezoeken in deze variant minder groot zijn dan in variant 1. Daardoor zijn de kosten voor de rijksoverheid eveneens lager. Er hoeft immers minder aan gederfde entreegelden te worden gecompenseerd. Dat geldt te meer omdat tentoonstellingen, die in variant 1 wel gratis toegankelijk zijn, vaak gepaard gaan met verhoogde toegangsprijzen.

We verwachten geen betekenisvolle verschuivingen van betaald bezoek aan tentoonstellingen naar gratis bezoek aan de vaste collectie. De tentoonstellingen hebben immers in de regel een uniek karakter, dat meestal moeilijk vergelijkbaar is met de reguliere vaste opstelling van de musea. Dat blijkt ook uit het feit dat het tentoonstellingsbezoek weinig gevoelig is voor de hoogte van de toegangsprijzen als het gebodene tot de verbeelding spreekt. De Britse ervaringen geven evenmin aanleiding om een verschuiving van het bezoek van tentoonstellingen naar de gratis toegankelij-

ke vaste collectie te verwachten. Sterker nog: de Britse nationale musea hebben juist na de invoering van gratis toegang tot de vaste collectie de inkomsten uit entreegelden van tentoonstellingen kunnen *verdubbelen*. Het is denkbaar dat de Nederlandse musea na invoering van gratis toegang eveneens worden geprikkeld om meer inkomsten uit het bezoek aan tentoonstellingen te genereren. Dat vereist echter een aanpassing van de bouwkundige situatie van veel musea. Anders kunnen zij het bezoek aan de vaste en aan de tijdelijke opstelling moeilijk scheiden.

De effecten van permanente gratis toegang tot de vaste collectie wijken in het algemeen niet wezenlijk af van permanente gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen. Musea raken in deze variant de status van onderneming voor de BTW kwijt. In Groot-Brittannië heeft men dit probleem via een wetswijziging opgelost. Deze variant impliceert een sterkere financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid.

4.6 Kwantitatieve effecten van gratis toegang

4.6.1 Uitgangspunten

Op basis van de voorgaande analyse proberen we de kwantitatieve effecten van de onderscheiden varianten te simuleren. Binnen de varianten worden steeds subvarianten onderscheiden. De ene subvariant heeft betrekking op de invoering van gratis toegang in *alle* musea; de andere subvariant veronderstelt dat alleen bij de *rijksmusea* gratis toegang wordt ingevoerd. Bij de laatste subvariant worden echter wel de consequenties voor de overige musea doorgerekend in termen van minder bezoek en minder inkomsten uit entreegelden. We laten zien wat de kosten voor de rijksoverheid zijn als deze de overige musea financieel *compenseert* voor de gederfde entreegelden.

APE heeft in alle varianten steeds gekozen voor een financiële compensatie aan de musea die niet alleen de gederfde entreegelden omvat, maar ook de *extra* kosten van de publieksfunctie die voortvloeien uit het toegenomen aantal museumbezoeken. De kosten van de publieksfunctie zijn immers *gemiddeld* 50% hoger dan de opbrengsten uit entreegelden.[14] De toegepaste vergoedingsregeling pakt voor de musea gunstiger uit dan de systematiek die bij de museumkaart wordt gehanteerd. Vergroting van het publieksbereik via gratis toegang stelt immers *hoge eisen* aan de educa-

[14] Dit cijfer geldt gemiddeld voor de rijksmusea. Het is ook als gemiddelde voor de overige musea aangehouden.

tieve en marketinginspanningen, en de bijbehorende inzet van middelen. Zonder deze inspanningen lukt het de musea niet om nieuwe doelgroepen aan te trekken. Daarnaast leidt een onvoldoende compensatie van de musea bij stijgende aantallen bezoeken tot een 'verslonzing' van de musea. De Britse musea klagen hierover.

De kosten van gratis toegang bestaan uit *drie* componenten:
- de gederfde entreegelden van het oorspronkelijke aantal bezoeken;
- de niet-ontvangen entreegelden voor het extra aantal bezoeken;
- de publiekskosten die voortvloeien uit het aantal extra bezoeken.

Als gratis toegang alleen betrekking heeft op de rijksmusea, brengen we ook in beeld wat het de rijksoverheid zou kosten als deze overige musea financieel compenseert voor de gederfde entreegelden door de bezoekverschuiving naar de rijksmusea. Dit is de *vierde* kostencomponent.

De simulaties berusten op cijfers uit 2003 van het CBS en op cijfers uit 2004 van het ministerie van OCW en de Nederlandse Museum Vereniging. We hebben opbrengsten uit entreegelden op basis van de prijsontwikkeling omgerekend naar het jaar 2005. In de eerste vijf varianten maken we in navolging van *Musea en publique* geen onderscheid tussen bezoek aan de vaste collectie en bezoek aan tentoonstellingen. Alleen in variant 6 blijft de gratis toegang beperkt tot de vaste collectie. In de varianten die betrekking hebben op specifieke dagen wordt aangenomen dat jaarlijks 25% van de museumbezoeken op zondag plaatsvindt en dat per doordeweekse dag 12% van het jaarlijkse aantal bezoeken wordt afgelegd.[15]

We presenteren eerst de opzet van de varianten met gratis toegang in *alle* musea. Aan het nummer van deze varianten voegen we de letter *a* toe. Daarna komen de varianten aan bod waarin de invoering van gratis toegang uitsluitend bij de rijksmusea plaatsvindt (aangeduid met de toevoeging *b*). De bespreking van de kwantitatieve resultaten heeft zo veel mogelijk een niet-technisch karakter. Voor gedetailleerdere informatie over de varianten en de bijbehorende uitgangspunten wordt verwezen naar de bijlage.

De financiële effecten van een eventuele verandering van de fiscale status van musea door gratis toegang (vooral bij permanente gratis toegang) blijft in de presentatie *buiten beeld*. De BTW-problematiek is immers een

[15] Deze verhoudingen sporen met CBS-cijfers op *Statline* over dagtochten naar musea.

vestzak-broekzakoperatie *binnen* de rijksoverheid, die gemakkelijk zonder financiële consequenties is op te lossen (vergelijk Groot-Brittannië).

4.6.2 Kosten en effecten van gratis toegang in alle musea

Tabel 4.1 toont de kwantificering van de kosten en de effecten van gratis toegang tot *alle* musea. In de tabel relateren we de *netto* toename van het aantal bezoeken aan het oorspronkelijke aantal bezoeken per *jaar*.[16]

Tabel 4.1: *Kwantitatieve effecten van verschillende vormen van gratis toegang in alle musea*

	Extra bezoeken (x 1.000)[a]	Netto bezoek-stijging (in %)	Totale kosten[b] (x 1 mln.)	Totale kosten[b] per extra bezoek
Gratis bezoek totale collectie[c] (1a)	5.867	30,0	98,9	17
1 gratis zondag in de week (2a)	416	2,1	23,4	56
1 gratis zondag in de maand (3a)	183	0,9	6,0	33
1 gratis werkdag in de week (4a)	267	1,4	11,2	42
Museumkaart scholieren (5a)	1.623	8,3	12,3	8
Gratis bezoek vaste collectie (6a)	5.207	26,6	81,9	16

a Netto toename aantal bezoeken in alle musea samen.
b Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden voor het extra aantal bezoeken en de extra kosten van de publieksfunctie van alle musea samen in euro's; prijspeil 2005.
c Vaste collectie plus tentoonstellingen.

Bron: APE

Van alle in tabel 4.1 gepresenteerde vormen van gratis toegang sorteert variant 1a - *permanente gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen van alle musea* - het meeste effect *op jaarbasis*: 30,0% meer bezoeken. Dit spreekt voor zich, omdat de vaste collectie van musea plus de tentoonstellingen in deze variant 365 dagen per jaar gratis toegankelijk zijn tegen 52 of 12 dagen per jaar in de overige varianten. De overall kosten voor de rijksoverheid zijn echter hoog, hoewel substitutie van betaald bezoek naar gratis bezoek in deze variant achterwege blijft. Door het achterwege blijven van deze bezoekverschuiving zijn de kosten per extra be-

[16] Dit geeft een beter beeld van de uiteindelijke kwantitatieve effecten dan wanneer de bezoekstijging wordt gerelateerd aan het oorspronkelijke aantal bezoeken op de gratis dag of het oorspronkelijke aantal bezoeken van de publieksgroep.

zoek voor de overheid relatief laag (€ 17 per extra bezoek). De kosten en de effecten van variant 6a – *gratis toegang tot de vaste collectie van alle musea* – zijn iets beperkter dan bij gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen, omdat tentoonstellingen in variant 6a niet gratis toegankelijk zijn. Het totale aantal museumbezoeken neemt in deze variant met 26,6% toe. De kosten per extra bezoek bedragen € 16.

De hoge overall kosten gelden in mindere mate ook voor variant 2a - *een wekelijkse gratis zondag in alle musea* - die per extra bezoek echter het duurst is van onderzochte varianten (€ 56 per extra bezoek). Op de gratis zondag zelf neemt het aantal bezoeken *bruto* met gemiddeld 40% toe. Omdat een verschuiving plaatsvindt van het bezoek van de dagen met entreeheffing naar de gratis zondag, is de netto toename van het aantal bezoeken op de zondag (8,5%) duidelijk geringer dan de bruto toename. Dit komt op jaarbasis neer op een toename van het totale museumbezoeken (op zondag en de andere dagen van de week samen) met 2,1%. De hoge kosten per extra bezoek in deze variant zijn het gevolg van de bezoekverschuiving naar de gratis zondag en de forse omzetderving op de zondag zelf.

Bij variant 3a - *een maandelijkse gratis zondag* - is het beeld voor de kosten per extra bezoek voor de rijksoverheid iets gunstiger (€ 33 per extra bezoek) dan bij de wekelijkse gratis zondag. Het effect op de totale bezoekcijfers is echter beperkter, omdat het maar om twaalf gratis dagen per jaar gaat. Op de gratis zondag zelf treedt een bruto stijging van het aantal bezoeken op met gemiddeld 55% (= een netto stijging met 16,25% door de bezoekverschuiving van andere dagen naar de gratis zondag).

Het effect van een *wekelijkse gratis doordeweekse dag* (variant 4a) op de bezoekcijfers is beperkt. Deze variant genereert verhoudingsgewijs minder extra bezoeken dan een wekelijkse gratis zondag (1,4% versus 2,1%), omdat het voor grote delen van de bevolking lastig is om op een doordeweekse dag een museumbezoek af te leggen. Daardoor zijn de kosten per extra bezoek hoog (€ 42 per extra bezoek), ondanks het feit dat de verschuiving van het bezoek van de dagen met entreeheffing naar de gratis dag geringer is dan in de variant met een wekelijkse gratis zondag.

Variant 5a – *een gratis museumkaart voor scholieren die geldig is in alle musea* - heeft een stijging van het totale museumbezoek met 8,3% tot gevolg. De kosten per extra bezoek zijn verhoudingsgewijs laag (€ 8). Alternatieve varianten met gratis toegang voor de jeugd, zoals volledige gratis toegang voor personen tot 18 jaar of een museumkaart voor personen

van 4 tot 18 jaar, leveren min of meer vergelijkbare resultaten op (zie de bijlage). Variant 5a is alleen iets duurder. Dat komt doordat de doelgroep scholieren vóór de invoering van de gratis toegang verhoudingsgewijs meer betaalde bezoeken tegen reguliere toegangsprijs bracht dan de personen tot 18 jaar.

In alle varianten vormen de gederfde entreeopbrengsten (inclusief de niet-ontvangen entreegelden van de extra bezoeken) het leeuwendeel van de kosten voor de overheid. Alleen in de twee varianten met permanente gratis toegang tot respectievelijk de vaste collectie plus tentoonstellingen (integrale gratis toegang) en de vaste collectie zijn de extra kosten van de publieksfunctie van substantiële betekenis (€ 30,7 mln. en € 25,4 mln.). Dit komt door de forse bezoekstijgingen (respectievelijk 30% en 26,6%) in beide varianten.

4.6.3 Kosten en effecten van gratis toegang in de rijksmusea

In deze paragraaf beperkt de invoering van gratis toegang zich uitsluitend tot de rijksmusea. Bij de kwantificering van de kosten en de effecten van gratis toegang tot de rijksmusea worden echter wel de repercussies voor de overige musea in beschouwing genomen. Dit komt tot uiting in een verschuiving van het bezoek van de niet-gratis musea naar de rijksmusea. Gratis toegang tot de rijksmusea leidt in alle varianten tot een grotere procentuele bruto toename van het aantal bezoeken bij de rijksmusea dan in de overeenkomstige varianten voor alle musea. De verschuiving van betaald bezoek van de overige musea naar de gratis rijksmusea is hier steeds debet aan.

Tabel 4.2 brengt de kosten en de effecten van gratis toegang tot de rijksmusea in beeld. *De netto* toename van het aantal bezoeken heeft betrekking op de toename van het bezoeken aan de rijksmusea *verminderd* met de afname van het aantal bezoeken bij de overige musea (door de verschuiving naar de gratis musea). Deze netto toename wordt in de tweede kolom van de tabel gerelateerd aan het oorspronkelijke aantal bezoeken per jaar van de rijksmusea en de overige musea samen. Op deze wijze wordt voorkomen dat het beeld wordt vertroebeld door de bezoekverschuivingen. De derde kolom bevat de kosten van gratis toegang bij de rijksmusea, terwijl de vierde kolom de totale kosten van gratis toegang - inclusief een compensatie voor de gederfde entreegelden van de niet-rijksmusea - laat zien.

Tabel 4.2: *Kwantitatieve effecten bij alle musea van verschillende vormen van gratis toegang in de rijksmusea*

	Extra bezoe-ken (x 1.000)[a]	Netto bezoek-stijging (in %)	Kosten rijks-musea[b] (x 1 mln.)	Totale kosten[c] (x 1 mln.)	Kosten[c] per extra bezoek
Gratis bezoek totale collectie[d] (1b)	592	3,0	47,9	51,5	87
1 gratis zondag in de week (2b)	100	0,5	11,8	12,1	121
1 gratis zondag in de maand (3b)	51	0,3	3,0	3,1	60
1 gratis werkdag in de week (4b)	67	0,3	5,6	5,8	87
Museumkaart scholieren (5b)	363	1,9	5,6	5,9	16
Gratis bezoek vaste collectie (6b)	503	2,6	38,3	41,2	82

a Netto toename van het aantal bezoeken in *alle* musea samen.
b Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden van het extra aantal bezoeken en extra kosten publieksfunctie van de rijksmusea in euro's; prijspeil 2005.
c Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden van het extra aantal bezoeken en extra kosten van de publieksfunctie van de rijksmusea plus gederfde entreegelden van de overige musea in euro's; prijspeil 2005.
d Vaste Collectie plus tentoonstellingen.

Bron: APE

Als de gratis toegang alleen in de *rijksmusea* wordt ingevoerd, zijn de effecten op het totale aantal bezoeken relatief beperkt (vergelijk tabellen 4.1 en 4.2). Het aantal bezoeken aan de rijksmusea stijgt weliswaar procentueel sterker in de varianten voor de rijksmusea dan in de varianten die betrekking hebben op alle musea, maar dat komt voor een belangrijk deel door een bezoekverschuiving van de niet-gratis musea naar de gratis rijksmusea. Per saldo stijgt daardoor het aantal bezoeken aan alle musea samen slechts beperkt. In variant 1b - *permanente gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen van alleen de rijksmusea* – neemt bijvoorbeeld het aantal bezoeken aan de rijksmusea toe met 40% (tegen 30% in variant 1a), maar dit effect wordt voor een groot deel tenietgedaan door een daling van het aantal bezoeken aan de overige musea. Per saldo neemt daardoor het aantal bezoeken van alle musea samen slechts met 3,0% toe. Voor *permanente gratis toegang tot de vaste collectie van de rijksmusea* (variant 6b) geldt een vergelijkbaar verhaal. De effecten op het aantal bezoeken zijn alleen iets beperkter, omdat de gratis toegang niet geldt voor de tentoonstellingen in de rijksmusea.

Na permanente gratis toegang tot de totale of de vaste collectie scoort *de museumkaart met gratis toegang tot de rijksmusea voor scholieren* (variant 5b) het best in termen van het aantal extra bezoeken. De effecten van

de overige drie vormen van gratis toegang (varianten 2b, 3b en 4b) op het aantal bezoeken zijn aanzienlijk beperkter dan de drie eerder genoemde vormen van gratis toegang. Dat vloeit, evenals bij de eerder gepresenteerde overeenkomstige variant voor alle musea, zowel voort uit de beperktere werkingssfeer van deze varianten als uit de grotere substitutie van betaald bezoek door gratis bezoek.

De kosten per extra bezoek zijn in alle varianten voor de rijksmusea aanzienlijk hoger dan bij de invoering van dergelijke vormen van gratis toegang in alle musea (vergelijk tabellen 4.1 en 4.2). De kosten per extra bezoek lopen – met uitzondering van de museumkaart met gratis toegang aan de rijksmusea voor scholieren - uiteen van € 60 bij een maandelijkse gratis zondag in de rijksmusea tot € 121 bij een wekelijkse gratis zondag. De hoge kosten per extra bezoek zijn het gevolg van de terugloop van het aantal bezoeken bij de overige musea (met entreeheffing). Daardoor blijft de netto toename van het aantal bezoeken bij *alle* musea samen beperkt. Wij hebben bovendien in de berekeningen verondersteld dat de overige musea voor hun gederfde entreegelden een compensatie ontvangen. Dit betekent dat de kosten voor de rijksoverheid hoger zijn dan alleen de gederfde entreegelden en de extra kosten van de publieksfunctie bij de rijksmusea.

De kosten per extra bezoek zijn relatief laag bij de invoering van een museumkaart die scholieren recht geeft op gratis toegang tot de rijksmusea. Dat komt ten eerste doordat voor deze doelgroepen vóór invoering van de gratis toegang gereduceerde tarieven golden, waardoor de compensatie voor gederfde entreegelden relatief beperkt uitpakt. Ten tweede speelt een rol dat een deel van de niet-rijksmusea al gedeeltelijk gratis toegankelijk is voor de genoemde doelgroepen. Daardoor treden minder sterke verschuivingen in het bezoek op van de overige musea naar de rijksmusea en kan de financiële compensatie aan de overige musea relatief beperkt blijven. De financiële compensatie aan de overige musea is noodzakelijkerwijs het grootst (€ 3,6 mln.) bij permanente gratis toegang tot de vaste collectie plus tentoonstellingen van de rijksmusea.[17] Wegens de relatief beperkte concurrentieverstoring bij een maandelijkse gratis zondag in de rijksmusea is de financiële compensatie aan de overige musea in deze variant het geringst (€ 0,1 mln.).

[17] Het genoemde bedrag is het verschil tussen de totale kosten en de kosten van de rijksmusea in tabel 4.2.

4.6.4 Kosten van een museumkaart voor scholieren

Tabel 4.3 brengt de kosten van een gratis museumkaart voor scholieren in beeld. De kosten per museumkaart zijn relatief bescheiden: € 4,07 voor een museumkaart die in alle musea geldt en € 1,95 voor een museumkaart die alleen in de rijksmusea recht geeft op gratis toegang. In de prijs van de laatstgenoemde museumkaart is een vergoeding voor de gederfde entreegelden van de overige musea verwerkt. Deze bedraagt € 0,09 per museumkaart. De relatief lage kosten van de museumkaart voor scholieren vloeien voort uit het feit dat deze publiekscategorie in veel gevallen al recht heeft op gratis toegang of toegang met een gereduceerd tarief. De kosten van de huidige museumkaart voor jongeren bedragen bijvoorbeeld € 12,50. Deze kaart is in feite vooral interessant voor (oudere) jongeren die in musea de reguliere toegangsprijs moeten betalen.

Tabel 7.3: *Kosten van een museumkaart per lid van de doelgroep*

	Kosten[a] per kaart bij geldigheid in	
	alle musea	rijksmusea
Museumkaart scholieren	4,07	1,95[b]

a Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden van het extra aantal bezoeken en de extra kosten van de publieksfunctie in euro's; prijspeil 2005.
b Inclusief € 0,09 compensatie voor gederfde entreegelden bij de overige musea.

Bron: APE

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de effecten van gratis toegang kwantitatief in kaart gebracht. Voor de kwantificering is – gezien de doorlooptijd van het project – geen uitgebreid empirisch veldwerk verricht. De kwantificering heeft daardoor een *tentatief* karakter. De onderzochte varianten lopen uiteen van permanente gratis toegang in alle musea tot respectievelijk één gratis zondag in de maand bij uitsluitend de rijksmusea en een gratis museumkaart voor scholieren.

Het hoofdstuk komt tot de volgende conclusies:

- Gratis toegang tot musea vergt overheidsubsidies om de gederfde entreegelden en de extra kosten te compenseren. De ervaringen Groot-Brittannië en Frankrijk geven aan dat eventuele commerciële activiteiten van musea geen panacee vormen voor de gederfde entreegelden bij invoering van gratis toegang.

- De vormgeving van gratis toegang bepaalt het succes in termen van de toename van het aantal bezoeken.
- De effecten op het aantal bezoeken zijn grootst als gratis toegang permanent geldt voor de vaste collectie en tentoonstellingen, gevolgd door permanente toegang tot de vaste collectie. Dit zijn ook de varianten met hoogste overall kosten voor de rijksoverheid. De kosten per extra bezoek zijn echter relatief laag, omdat er door de permanente gratis toegang geen verschuiving plaatsvindt van betaald bezoek (op andere dagen) naar gratis bezoek.
- Een wekelijkse gratis zondag is in termen van de kosten per extra bezoek het duurst, doordat een verschuiving optreedt van betaald bezoek op andere dagen naar de gratis zondag.
- De gratis museumkaart voor 3 mln. scholieren is een relatief goedkope manier om extra bezoek te genereren.
- In alle varianten vormen de gederfde entreeopbrengsten (inclusief de niet-ontvangen entreegelden van de extra bezoeken) het leeuwendeel van de kosten voor de overheid.
- Als de gratis toegang alleen in de *rijksmusea* wordt ingevoerd, zijn de effecten op het totale aantal bezoeken van alle musea samen relatief beperkt in verband met de bezoekverschuivingen van de niet-gratis musea naar de gratis rijksmusea.
- De kosten per extra bezoek zijn in alle varianten met uitsluitend gratis toegang tot de rijksmusea aanzienlijk hoger dan bij de invoering van dergelijke vormen van gratis toegang in alle musea. Deze zijn doordat we hebben verondersteld dat de niet-gratis musea worden gecompenseerd voor de gederfde entreegelden.

LITERATUUR

Broek, A. van den, F. Huysmans, en J. de Haan, 2005, *Cultuurminnaars en cultuurmijders: Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Het culturele draagvlak 6).

Fourteau, C., 2001, *La gratuite au bois dormant*, Paris: Musée du Louvre.

Goudriaan, R., W. de Haart en D. Moolenaar, 1997, *Aankoopbudgetten van Nederlandse musea*, Den Haag: IOO bv (onderzoeksreeks nr. 84).

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).

Heritage Lottery Fund, 2005, *Museums and galleries: 10 years of Heritage Lottery funding*, Londen: Heritage Lottery Fund.

House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, 2002, *National museums and galleries: Funding and free admission*, Londen: Her Majesty's Stationary Office.

MORI, 2003, *The impact of free entry to museums*, Londen: MORI.

MORI, 2004, *Visitors to museums and galleries 2004*, Londen: Museums, Libraries and Archives Council.

Museums & Galleries Commission, 2000, *Developing an access policy: fact sheet*, Londen: Museums & Galleries Commission.

National Audit Office, 2004, *Income generated by the museums and galleries*, Londen: The Stationary Office.

Octobre, S., 2000, *Evaluation mesures tarifaires musées*, Parijs: Ministère de la Culture et de la Communication.

Selwood, S., (ed.), 2001, *The cultural sector in the UK: Profile and policy Issues*, Londen: Policy Studies Institute.

Selwood, S. en M. Davies, 2005, *Museums: after the Lottery boom*, www.spiked-online.com.

BIJLAGE

Gratis toegang in alle musea

In de bijlage geven we nog wat aanvullende informatie over de onderzochte varianten op het gebied van gratis toegang. Tabel B.1 geeft een overzicht van de gehanteerde veronderstellingen bij gratis toegang in alle musea. De gehanteerde veronderstellingen berusten op een literatuurstudie, case studies bij een aantal musea, ervaringen in het buitenland en expertinterviews. De veronderstellingen van varianten 1a tot en met 4a zijn gelijk aan die van *Musea en plein publique.*

Tabel B.1: *Veronderstelde effecten van verschillende vormen van gratis toegang in alle musea*

	Bruto bezoekstijging (in %)	Bezoek-verschuiving (in %)[a]	Netto bezoekstijging (in %)[b]
Gratis bezoek totale collectie[d] (1a)	30	0	30
1 gratis werkdag in de week (2a)	35	17,5	11,4
1 gratis zondag in de week (3a)	40	22,5	8,5
1 gratis zondag in de maand (4a)	55	25	16,25
Museumkaart scholieren (5a)	80[c]	0	80[c]
Gratis bezoek vaste collectie (6a)	30	0	30
Gratis toegang tot 18 jaar (7a)	80[c]	0	80[c]
Museumkaart 4 tot 18 jaar (8a)	80[c]	0	80[c]

a Als percentage van het nieuwe bruto aantal bezoeken.
b De procentuele netto bezoekstijging is gelijk aan (100 + kolom 1) * (100 – kolom 2) / 100.
c De procentuele bruto en de netto stijging zijn gerelateerd aan het oorspronkelijke aantal betalende jeugdbezoeken (in tegenstelling tot de overige varianten, die zijn gerelateerd aan het totale aantal bezoeken). Dit vereenvoudigt de berekening van de kosten van de museumkaart.
d Vaste collectie plus tentoonstellingen.

Bron: APE

Variant 1a – *permanente gratis toegang tot de vaste collectie en tentoonstellingen in alle musea* – is de meest eenvoudige variant. Het aantal bezoeken in alle musea samen neemt toe met 30%. Gegeven het feit dat alle musea in deze variant permanent gratis toegankelijk zijn, vindt er geen substitutie plaats van betaald bezoek naar gratis bezoek. De bruto en de netto toename van het aantal bezoeken zijn daardoor aan elkaar gelijk.

In variant 2a – *een wekelijkse gratis zondag in alle musea* – neemt het aantal bezoeken op de gratis zondag *bruto* met gemiddeld 40% toe. Omdat een verschuiving plaatsvindt van het bezoek van de dagen met entreeheffing naar de gratis zondag, is de netto toename van het aantal bezoeken duidelijk geringer dan de bruto toename. Geënt op de Franse situatie en rekeninghoudend met het feit dat het een wekelijkse gratis zondag in plaats van een maandelijkse gratis zondag betreft, wordt aangenomen dat 22,5% van het bezoek op de gratis zondag afkomstig is van dagen met entreeheffing. De netto toename van het bezoek op de wekelijkse gratis zondag bedraagt daardoor 8,5%.

In variant 3a – *een maandelijkse gratis zondag in alle musea* – neemt het aantal bezoeken op de gratis zondag *bruto* met gemiddeld 55% toe. De veronderstelde procentuele bruto toename van het aantal bezoeken is kleiner dan bij de Franse rijksmusea, omdat de maatregel in variant 3a betrekking heeft op *alle* musea. Overeenkomstig de Franse resultaten, wordt ervan uitgegaan dat 25% van het bezoek op de gratis zondag afkomstig is van de dagen met entreeheffing. Daardoor bedraagt de netto toename van het bezoek 16,25%.

In variant 4a – *elke week een gratis doordeweekse dag in alle musea* – neemt het aantal bezoeken op de gratis dag *bruto* met gemiddeld 35% toe. De veronderstelde procentuele bruto toename van het aantal bezoeken is kleiner dan in variant 2a, omdat een beperkter deel van de bevolking in staat is om op een doordeweekse dag een museumbezoek af te leggen. De verschuiving van het bezoek van de dagen met entreeheffing naar de gratis dag is eveneens in geringer dan in variant 2a: 17,5% in variant 4a tegen 20% in variant 2a. De netto toename van het bezoek bedraagt per saldo circa 11,4%.

In variant 5a – *een gratis museumkaart voor scho*lieren – stijgt het aantal betaalde bezoeken met 80%. Onder de doelgroep bedraagt het betaalde bezoek 46,5% van het bezoek. Dat betekent dat het aantal bezoeken van scholieren met een derde toeneemt.

Variant 6a – *gratis toegang tot de vaste collectie van alle musea* – komt in grote lijnen overeen variant 1a. Aangenomen is dat het aantal bezoeken aan de vaste collectie met 30% toeneemt. Daardoor stijgt het totale aantal bezoeken (inclusief tentoonstellingsbezoek) met 26,6%.

Variant 7a – *gratis toegang tot alle musea voor personen tot 18 jaar* - vertoont grote overeenkomsten met variant 5a. Er zijn echter twee verschillen. Ten eerste heeft variant 5a betrekking op scholieren en niet zoals variant 7a op de jeugd tot 18 jaar. Ten tweede heeft variant 7a betrekking op het bezoek van de binnenlandse en buitenlandse jeugd tot 18 jaar, terwijl de doelgroep scholieren alleen de binnenlandse jeugd omvat. Van het museumbezoek onder 18 jaar wordt ruim de helft gratis afgelegd.

Variant 8a – *een gratis museumkaart voor personen van 4 tot 18 jaar geldig in alle musea* – lijkt sprekend op varianten 5a en 7a. Het belangrijkste verschil met variant 7a is dat de gratis museumkaart alleen betrekking heeft op de binnenlandse jeugd. Het gaat dus om een kleiner aantal bezoeken. Vergeleken met de scholieren (3,0 mln. personen) is de doelgroep van de museumkaart voor personen van 4 tot 18 jaar (2,8 mln. personen) iets kleiner.

Tabel B.2 vergelijkt de kosten en de effecten van varianten 5a, 7a en 8a. De varianten ontlopen elkaar weinig.

Tabel B.2: *Kwantitatieve effecten van verschillende vormen van gratis toegang in alle musea voor de jeugd*

	Extra bezoeken (x 1.000)[a]	Netto bezoek-stijging (in %)	Totale kosten[b] (x 1 mln.)	Totale kosten[b] per extra bezoek
Museumkaart scholieren (5a)	1.623	8,3	12,3	8
Gratis toegang tot 18 jaar (7a)	1.643	8,4	11,9	7
Museumkaart 4 tot 18 jaar (8a)	1.479	7,6	10,6	7

a Netto toename aantal bezoeken in alle musea samen.
b Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden voor het extra aantal bezoeken en de extra kosten van de publieksfunctie van alle musea samen in euro's; prijspeil 2005.

Bron: APE

De kosten van een museumkaart met gratis toegang in alle musea voor personen van 4 tot 18 jaar bedragen € 3,78 per persoon. De museumkaart voor scholieren is iets duurder: € 4,07.

Gratis toegang in de rijksmusea

Tabel B.3 bevat de veronderstelde effecten van verschillende vormen van gratis toegang die uitsluitend in de rijksmusea wordt ingevoerd. De veronderstellingen komen in grote lijnen overeen met de eerdere varianten voor

alle musea. De procentuele bruto stijging van het aantal bezoeken bij de rijksmusea is groter dan die bij alle musea. Dat komt doordat er een verschuiving plaatsvindt van het betaalde bezoek bij de overige musea naar gratis bezoek bij de rijksmusea. De omvang van die bezoekverschuiving staat in kolom 3.

Tabel B.3: *Veronderstelde effecten van verschillende vormen van gratis toegang in de rijksmusea*

	Bruto bezoek-stijging rijksmusea (in %)	Bezoek-verschuiving binnen rijksmusea (in %)[a]	Bezoek-verschuiving van overige musea (in %)	Netto bezoek-stijging alle musea (in %)[b]
Gratis bezoek totale collectie[d] (1b)	40	0	20	3,0
1 gratis zondag in de week (2b)	55	22,5	10	2,0
1 gratis zondag in de maand (3b)	70	25	7,5	4,5
1 gratis werkdag in de week (4b)	50	17,5		2,9
Museumkaart scholieren (5b)	100[c]	0	12,5	17,9[c]
Gratis bezoek vaste collectie (6b)	40	0	20	2,9
Gratis toegang tot 18 jaar (7b)	100[c]	0	12,5	18,9[c]
Museumkaart 4 tot 18 jaar (8b)	100[c]	0	12,5	17,9[c]

a Als percentage van het nieuwe bruto aantal bezoeken.
b De totale procentuele netto bezoekstijging is gelijk aan (100 + kolom 1) * (100 – kolom 2) * (100 - kolom 3)/ 100.
c De procentuele bruto en de netto stijging zijn gerelateerd aan het oorspronkelijke aantal betalende jeugdbezoeken (in tegenstelling tot de overige varianten, die zijn gerelateerd aan het totale aantal bezoeken).
d Vaste collectie plus tentoonstellingen.

Bron: APE

Tabel B.4 vergelijkt de kosten en de effecten van varianten 5b, 7b en 8b. De resultaten van deze varianten verschillen weinig. De kosten van een museumkaart voor personen van 4 tot 18 jaar die alleen recht geeft op gratis toegang in de rijksmusea voor personen van 4 tot 18 jaar bedragen € 1,85 per persoon. De overeenkomstige museumkaart voor scholieren is iets duurder: € 1,95. In de prijs van de museumkaart is een vergoeding voor de gederfde entreegelden van de overige musea verwerkt.

Tabel B.4: *Kwantitatieve effecten van verschillende vormen van gratis toegang in de rijksmusea voor de jeugd*

	Extra bezoeken (x 1.000)[a]	Netto bezoek-stijging (in %)	Kosten rijks-musea[b] (x 1 mln.)	Totale kosten[c] (x 1 mln.)	Kosten[c] per extra bezoek
Museumkaart scholieren (5b)	363	1,9	5,6	5,9	16
Gratis toegang tot 18 jaar (7b)	389	2,0	5,8	6,1	16
Museumkaart 4 tot 18 jaar (8b)	330	1,7	5,0	5,2	16

a Netto toename aantal bezoeken in alle musea samen.
b Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden van het extra aantal bezoeken en extra kosten publieksfunctie van de rijksmusea in euro's; prijspeil 2005.
c Gederfde entreegelden voor het oorspronkelijke aantal bezoeken, niet-ontvangen entreegelden van het extra aantal bezoeken en extra kosten van de publieksfunctie van de rijksmusea plus gederfde entreegelden van de overige musea in euro's; prijspeil 2005.

Bron: APE