



**Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de
evaluatie van het verlaagde btw-tarief**

Datum 15 september 2023

Status Definitief

Inhoudsopgave

Fiche 1: generieke afschaffing/versoering verlaagd btw-tarief _____	6
Fiche 2: verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen en water _____	15
Fiche 3: verlaagd btw-tarief op geneesmiddelen en hulpmiddelen _____	23
Fiche 4: verlaagd btw-tarief op boeken (incl. e-boeken), inclusief uitlenen _____	29
Fiche 5: verlaagd btw-tarief op kranten, nieuwsbladen en tijdschriften (incl. e-publicaties) ____	39
Fiche 6: verlaagd btw-tarief op sportwedstrijden en sportaccommodaties _____	48
Fiche 7: verlaagd btw-tarief op toegang tot dagrecreatie _____	59
Fiche 8: verlaagd btw tarief op toegang tot musea en verzamelingen _____	63
Fiche 9: verlaagd btw tarief op toegang tot bioscopen _____	72
Fiche 10: verlaagd btw tarief op podiumkunsten en optredens door uitvoerende kunstenaars ____	80
Fiche 11: verlaagd btw-tarief op kunst, verzamel-voorwerpen en antiek _____	89
Fiche 12: verlaagd btw-tarief op herstellwerkzaamheden _____	97
Fiche 13: verlaagd btw-tarief op kappers _____	104
Fiche 14: verlaagd btw-tarief op schilderen, stukadoeren en behangen _____	111
Fiche 15: verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden _____	117
Fiche 16: verlaagd btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen _____	125
Fiche 17: verlaagd btw-tarief op sierteeltproducten _____	131
Fiche 18: verlaagd btw-tarief op agrarische goederen en diensten _____	138
Fiche 19: verlaagd btw-tarief op diergeneesmiddelen _____	143
Fiche 20: verlaagd btw-tarief logiesverstrekking/ camping _____	149
Fiche 21: verlaagd btw-tarief op personenvervoer _____	155

Leeswijzer ambtelijke fichebundel verlaagd btw-tarief

Voorjaarsnota

In de VJN 2023 staat:

'De evaluatie van het verlaagde btw-tarief geeft aanleiding om in de aanloop naar de augustusbesluitvorming te kijken naar de doelmatigheid van de toepassing van het verlaagde btw-tarief als geheel en in het bijzonder de toepassing ervan op sierteelt, arbeidsintensieve diensten (zoals schilders, kappers en schoenmakers), cultuur (zoals boeken, musea en bioscopen) en logies (zoals hotels en campings). Het kabinet zal voorafgaand aan Prinsjesdag bezien welke vervolgstappen het neemt. In geval van afschaffing of versoering zal gekeken worden naar de impact op specifieke groepen en wordt waar nodig gezocht naar alternatieve beleidsinstrumenten. Onder regie van Financiën zal met de betrokken departementen een inventarisatie van verschillende opties en de gevolgen daarvan worden gemaakt.'

Insteek van het uitgevoerde onderzoek

Deze bundel bevat de uitkomsten van de ambtelijk uitgevoerde inventarisatie naar de doelmatigheid van het verlaagde btw-tarief. Er is gekeken naar de impact van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief, waarbij – zo nodig – is gezocht naar alternatieve beleidsinstrumenten (generiek of specifiek) aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant van de begroting. Te denken valt aan lastenverlichting via het inkomensinstrumentarium respectievelijk een bestaande of nieuwe uitgavenregeling. De mogelijke effecten van een alternatieve inzet van middelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van alternatieve, nieuwe regelingen is nadrukkelijk geen onderdeel van de analyse.

Opgemerkt wordt dat de omvang van de in de VJN 2023 gevraagde inventarisatie tot gevolg heeft gehad dat (nog) niet op alle beoogde beleidsvragen (diepgaand) antwoord kon worden gegeven. Ook de mate van detaillering in de fiches kan verschillen. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie, is het ter beoordeling aan een nieuw kabinet of, in hoeverre en op welke wijze nader onderzoek wordt vormgegeven. Die beoordeling kan tussen de diverse productgroepen verschillen.

Opbouw van de fiches

De bij de inventarisatie gehanteerde stappen vloeien voort uit de aanbevelingen in het Evaluatierapport. Deze aanbevelingen zijn in overeenstemming van de begrotingsregels van het – thans demissionaire – kabinet Rutte IV:

In *stap 1* van de fiches wordt de context van de huidige regeling in kaart gebracht. Het gaat daarbij om een beschrijving van de doelstelling van de regeling, de doelgroep, de budgettaire omvang, de uitkomsten van de evaluatie wat betreft de doeltreffendheid, doelmatigheid en het toetsingskader fiscale regelingen, of er andere overheidsinstrumenten bestaan die bijdragen aan hetzelfde doel en of en zo ja welke rechtvaardiging bestaat voor de overheidsinterventie. De conclusie bij dit laatste onderdeel is ontleend aan het ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen dat op 7 juli 2023 aan de Tweede Kamer is verzonden.¹

Stap 2 van het fiche bevat een inventarisatie van de gevolgen indien tot een afschaffing van het verlaagde btw-tarief zou worden besloten zonder alternatief instrumentarium. De fiches bevatten een (eerste) ambtelijke inventarisatie van de budgettaire impact, de verwachte financiële en niet-financiële gevolgen voor betrokkenen, de uitvoerbaarheid voor bedrijven en de Belastingdienst, een reactie van stakeholders met een ambtelijke appreciatie daarvan en eventuele beleidsopties voor vrijkomende middelen.

Voor zover mogelijk zijn in *stap 3* beleidsalternatieven geschetst. Voor zover beleidsalternatieven in beeld zijn, wordt waar mogelijk beschreven welke groepen daarmee worden bereikt, in hoeverre dit uitvoerbaar is en binnen welk tijdpad. Het is daarbij goed om op te merken dat – voor zover beleidsmatig gewenst – het niet altijd mogelijk is om met één instrument dezelfde groepen te

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 32140, nr. 167.

bereiken die nu voordeel hebben van het verlaagde btw-tarief. Of de beleidsalternatieven voldoen aan de Beleidskompas (doeltreffendheid en doelmatigheid) kan nader onderzoek vragen.

In *stap 4* wordt – gegeven de uitkomsten van de evaluatie – in kaart gebracht wat de toekomstige beleidsdoelstelling kan zijn indien wordt besloten tot een voortzetting van toepassing van het verlaagde btw-tarief voor de betreffende categorie.

Methodologie bepalen budgettaire omvang en financiële gevolgen

Met betrekking tot de in de fiches vermelde budgettaire omvang en financiële gevolgen geldt het volgende:

Voor de ramingen van de budgettaire omvang wordt gebruik gemaakt van cijfers van het CBS die het Ministerie van Financiën jaarlijks ontvangt. De cijfers bij budgettaire omvang (stap 1) en financiële gevolgen (stap 2) komen uit dezelfde raming maar wijken van elkaar af omdat voor de financiële gevolgen uit wordt gegaan van afschaffing per 2025.

Voor het inschatten van de financiële gevolgen voor de doelgroepen is vooral gekeken naar het effect van de tariefsverhoging op de omzet van de betreffende sectoren. Dit is een goede indicatie van de verwachte impact. Bovendien zijn hier de meest betrouwbare uitspraken over te doen aangezien omzetgegevens voor alle sectoren beschikbaar zijn via het CBS.

Bij de inschatting van de financiële impact zijn verschillende aannames gemaakt.

- De eerste stap is inschatten in hoeverre de verhoging van het btw-tarief wordt afgewenteld op consumenten in de vorm van hogere consumentenprijzen. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen de bevinding uit het recente evaluatierapport van Dialogic² dat een btw-verhoging grotendeels (70-80%) wordt doorberekend in de prijzen.
- In de tweede stap wordt gekeken naar het effect van deze prijsverhoging op de afzet van betreffende producten. Hierbij wordt een aanname gemaakt over de prijselasticiteit. Indien geen prijselasticiteit voor een specifieke sector bekend is, wordt gerekend met een prijselasticiteit van $-0,5$ ³. Dat wil zeggen dat als de prijzen stijgen met 1%, de vraag afneemt met $-0,5\%$. Indien wel specifieke informatie beschikbaar is, wordt deze prijselasticiteit gebruikt voor de berekening.
- In de laatste stap worden prijs- en afzeteffecten gecombineerd met de cijfers over de budgettaire omvang van de post

De gemaakte inschattingen zijn met onzekerheid omgeven. Hoewel de aannames zo neutraal en aannemelijk mogelijk zijn, zou de impact in de werkelijkheid anders kunnen uitpakken.

² [Evaluatierapport van Dialogic & Significant Public over het verlaagde btw-tarief | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³ In het onderzoek btw-nultarief op groente en fruit is eveneens gebruik gemaakt van een elasticiteit van $-0,5$ ([Een btw-nultarief voor groente en fruit \(seo.nl\)](#)). De elasticiteiten die genoemd worden in het evaluatierapport van Dialogic schommelen over het algemeen ook rond deze waarde.

Fiche 1: generieke afschaffing/versoering verlaagd btw-tarief

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op alle goederen en diensten waarvoor het nu geldt.
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving maatregel	Algehele afschaffing, dan wel versoering door verhoging van het verlaagd btw-tarief (bijvoorbeeld stapsgewijs) (zie ook de cel <i>Aanbevelingen onderzoeksbureau</i>).
Context maatregel	Het verlaagde btw-tarief is bedoeld om bepaalde goederen en diensten toegankelijker te maken voor consumenten en/of om bepaalde sectoren te ondersteunen.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 15,4 miljard euro.
Doeltreffendheid	Wisselend: Ja, waarschijnlijk wel, mogelijk wel, waarschijnlijk niet of niet vast te stellen. Zie de overige fiches voor de doeltreffendheid op specifieke productgroepen.
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	In het algemeen kan gezegd worden dat het verlaagde btw-tarief niet voldoet aan het toetsingskader fiscale regelingen. (bron: evaluatie Dialogic ⁴).
Doelmatigheid	In het algemeen is het verlaagde btw-tarief geen doelmatig instrument om de beoogde doelen te bereiken: - de fiscale druk op minder draagkrachtigen verminderen via het verlaagde btw-tarief is <u>zeer ondoelmatig</u>; - het verhogen van de consumptie van bemoegoederen (zoals genees en hulpmiddelen, personenvervoer en cultuur) en het creëren van werkgelegenheid via het verlaagde btw-tarief is <u>waarschijnlijk ondoelmatig</u>; - de <u>doelmatigheid</u> van het ondersteunen van specifieke sectoren via het verlaagde tarief is <u>onbekend</u> (bron: evaluatie Dialogic) Hoe draagkrachtiger een huishouden is, hoe meer het profiteert van het verlaagde btw-tarief. De 50% meest draagkrachtige huishoudens profiteren twee keer zo veel van de verlaagde btw als de 50% minst draagkrachtige huishoudens. Slechts 10% van de ondersteuning slaat neer bij de 20% minst draagkrachtige huishoudens. Om € 1 bij de 10% minst draagkrachtige huishoudens te krijgen, moet in totaal bijna € 20 worden uitgegeven.
Aanbevelingen onderzoeksbureau	- Evalueer kritisch of de doelen van het verlaagde btw-tarief (nog steeds) relevant zijn. - Overweeg meer doelmatige beleidsinstrumenten om doelen te bereiken. Doordat het verlaagde btw-tarief een sterk ongericht

⁴ Pagina 12.

	beleidsinstrument is, worden doelen beperkt bereikt tegen zeer hoge kosten. - Maak een duidelijke keuze tussen een selectieve strategie en radicale strategie indien het verlaagde btw-tarief wordt aangepast. (...) In het tweede geval wordt het verlaagde btw-tarief volledig afgeschaft, bijvoorbeeld door het verlaagde en algemene tarief naar elkaar toe te laten groeien. (bron: evaluatie Dialogic⁵).	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Doel	Instrument(en)
	Ondersteunen minder draagkrachtigen	Bestaand inkomens-instrumentarium (zie ook fiche 2: <i>voedingsmiddelen en water</i>).
	Consumptie van bemoeigoederen stimuleren	Bestaande subsidies en regelingen aan uitgavenkant van begroting(en) (zie bijvoorbeeld fiches 4 t/m 10 m.b.t. culturele goederen/diensten).
	Bevorderen werkgelegenheid	Bestaand arbeidsmarkt-instrumentarium (zie ook fiche(s) 12 t/m 16 m.b.t. arbeidsintensieve diensten)
	Sector ondersteunen	Bestaande sectorspecifieke regelingen aan de uitgavenkant van begroting(en) (zie bijvoorbeeld fiche 21: <i>personenvervoer</i>).
	Specifiekere doelstellingen	Zie betreffende fiches.
Overige relevante informatie	De invoering van het verlaagde btw-tarief was ingegeven vanuit herverdelingsperspectief⁶. Bij invoering, maar ook later in 1980, was er nog een duidelijk(er) patroon te zien dat producten die onder het verlaagde tarief vallen relatief meer werden geconsumeerd door lagere inkomensgroepen.⁷ Een studie van het CPB in 2015 liet ook zien dat de bestedingen in het verlaagde en het algemene tarief nauwelijks verschilden tussen verschillende inkomens groepen⁸. Uit de meest recente cijfers blijkt dat het aandeel van de bestedingen aan producten binnen het verlaagde tarief licht toeneemt met het inkomen (zie figuur 1). Hetzelfde beeld komt naar voren in fiche 2: <i>verlaagde btw-tarief voedingsmiddelen en water</i> Uit de evaluatie van Dialogic bleek al dat voor een aantal productgroepen het verlaagde btw-tarief een (sterk) denivellerend effect heeft (zie figuur 2).	

⁵ Pagina 12.

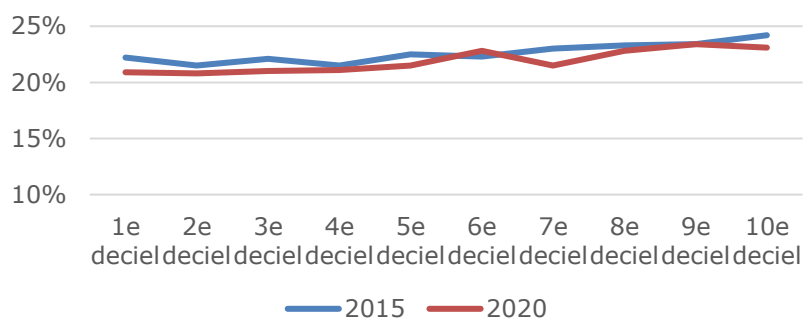
⁶ Zie discussie hierover in het [Dialogic-rapport](#), box 1 op p. 25.

⁷ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 200 hoofdstuk IXB, nr. 3, p. 91-92.

⁸ [cpb-policy-brief-2014-02-bouwstenen-voor-een-moderne-btw.pdf](#)

Bestedingsaandeel verlaagd btw-tarief

(% van totale bestedingen, naar inkomensdeciël)



Figuur 1: aandeel bestedingen binnen verlaagde btw-tarief neemt toe met het inkomen

Productgroep	Gemiddeld bestedingsaan-deel 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e inkomensdeciël 2015 ¹⁰⁶	Gemiddeld bestedingsaan-deel 8 ^e , 9 ^e en 10 ^e inkomensdeciël 2015
Hotels, motels e.d.	0,5%	0,9%
Bungalowparken e.d.	0,4%	1,1%
Kranten en tijdschriften	0,4%	0,5%
Boeken	0,5%	0,4%
Musea, bibliotheken e.d.	0,2%	0,2%
Bioscopen e.d.	0,3%	0,3%
Deelname recreatie en sport	0,8%	1,6%
Entree attracties e.d.	0,1%	0,2%

Figuur 1: vergelijking bestedingsaandelen onderste en bovenste inkomensdecielen

De btw-opbrengsten als percentage van de totale belastinginkomsten liggen in Nederland een paar procentpunt lager dan het gemiddelde van de OESO landen. De OESO geeft als overweging mee om toe te bewegen naar een uniform btw-tarief door de grondslag te verbreden en lagere inkomens daarvoor te compenseren.

Er zijn diverse maatschappelijke kosten verbonden aan het verlaagd btw-tarief:

- hogere administratieve lasten voor bedrijven,
- hogere uitvoeringskosten voor de Belastingdienst,
- meer fraude,
- verhoogde lobbydruk vanuit sectoren,
- economische verstoringen en hierdoor een minder efficiënte economie

(bron: Dialogic⁹).

De maatschappelijke baten bij eventuele afschaffing of versobering komen niet noodzakelijker terecht bij dezelfde groep als de financiële gevolgen van afschaffing (zie ook de cel *Financiële gevolgen doelgroep(en)*).

⁹ Zie het [Dialogic-rapport](#), p. 127.

	In een studie naar de impact van de publieke perceptie op consumptiebelastingen (waaronder btw), wordt aangegeven dat belangengroepen zullen proberen te voorkomen dat er hervormingen plaatsvinden. Zij doen dit door de boodschap te brengen dat de huidige situatie eerlijker is voor de gehele samenleving, terwijl uit onderzoek blijkt dat het in werkelijkheid vooral in hun eigen belang is.¹⁰ Indien doelmatiger instrumentarium voor de – te handhaven – beleidsdoelstellingen beschikbaar is dan een verlaagd btw-tarief, dan kan de doelmatigheidswinst worden gebruikt voor een reductie van de collectieve lasten. Een afschaffing van verlaagde btw-tarieven leidt tot een stijging van de omvang van de EU-afdracht, omdat de grondslag voor de EU-afdracht in de geldende berekeningssystematiek (met een (bevroren) meerjarig gewogen gemiddelde tarief, MGGT) wordt overschat. De omvang van de extra afdracht is afhankelijk van de mate waarin de verlaagde tarieven worden verhoogd (generiek (al dan niet stapsgewijs)/specifiek). Deze (tijdelijke) stijging wordt veroorzaakt doordat de tariefswijzigingen met vertraging worden meegenomen. De extra afdracht maakt overigens geen onderdeel uit van het inkomstenkader.
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Wisselend: - Ja, herverdeling van welvaart en toegang tot de primaire levensbehoeften. - Ja, positieve externe en interne effecten. - Discutabel, mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen. - Ja, herverdeling van welvaart en marktfalen, namelijk externe effecten. - Nee, er is geen sprake van marktfalen waardoor deze specifieke sector gestimuleerd zou moeten worden. - Nee, geen actueel doel (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Een deel van de categorieën goederen en diensten waarop het verlaagde tarief wordt toegepast is al meer dan 50 jaar geleden in de wet opgenomen. De vraag is in hoeverre het oorspronkelijke doel voor de invoering van enkele verlaagde btw-tarieven nog actueel is. Het CPB onderscheidt (vier) economische en inkomenspolitieke argumenten voor tariefdifferentiatie (een verlaagd btw-tarief).¹¹ Het maatschappelijke beeld is dat een btw-verlaging samenhangt met prijsverlaging. Daarmee zou het een goed instrument zijn om bepaalde goederen en producten, bijvoorbeeld die gezien (kunnen) worden als 'eerste levensbehoefte / basisbehoefte', te stimuleren of herverdeling te bewerkstelligen. De rode draad uit meerdere onderzoeken naar deze stellingen is echter dat het tegendeel waar is: het verlaagde tarief is een ondoelmatig (niet efficiënt) instrument om de belastingdruk op lagere inkomensgroepen te verlichten. Daarnaast leiden verlaagde btw-tarieven tot welvaartsverlies doordat keuzes van consumenten

¹⁰ De la Feria & Walpole, The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes, British Tax Review

¹¹ Zie ook [cpb-policy-brief-2014-02-bouwstenen-voor-een-moderne-btw.pdf, p. 11.](#)

verstoord worden. Anders gezegd, de keuze tussen product A (laag tarief) en B (hoog tarief) wordt niet bepaald door de voorkeur van de consument, maar beïnvloed door een verschil in belasting.

Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief

Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief

Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal
Afschaffen verlaagde btw-tarief	16.408	16.408	16.408	2025
Verhoging verlaagde btw-tarief naar 12% (versoering)	4.102	4.102	4.102	2025

*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

In plaats van afschaffen / verhogen naar 12% (versoering) kan ook worden gekozen voor een andere versoering, i.e. verhoging van het lage tarief met een alternatief percentage. Per %-punt verhoging bedraagt de budgettaire opbrengt 1.367 mln. Euro (jaar van invoering 2025).

Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)

Verhoging van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de prijzen van leveringen en diensten die nu onder het verlaagde tarief vallen, indien en voor zover die verhoging wordt doorberekend aan de consument. De diversiteit in de mate waarin dat gebeurt kan groot zijn, maar in het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook fiche 2: *verlaagde btw-tarief voedingsmiddelen en water*).¹²

Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen van productgroepen die onder het verlaagde tarief vallen met 8,3% toe bij het afschaffen van het verlaagde btw-tarief. Het aandeel van bestedingen van huishoudens binnen het verlaagde btw-tarief schommelde afgelopen jaren rond de 22%.¹³

Het effect op de inflatie van afschaffen (verhogen naar 21%) bedraagt dan gemiddeld 1,8% (of naar rato als gekozen wordt voor een verhoging/versoering), ofwel een koopkrachtverslechtering van 1,8% (exclusief gedragseffecten).

De effecten verschillen per inkomensgroep. Omdat het gewicht van bestedingen binnen het verlaagde tarief hoger is voor hogere inkomensgroepen neemt het inflatoire effect toe met het inkomen (zie tabel 1 hierna).

	2015	2020
Alle huishoudens	22,9%	22,3%
1e deciel	22,2%	20,9%
2e deciel	21,5%	20,8%
3e deciel	22,1%	21,0%
4e deciel	21,5%	21,1%

¹² Zie het [Dialogic-rapport](#), p. 64-74.

¹³ Bron: onderhandse gegevens CBS

5e deciel	22,5%	21,5%
6e deciel	22,3%	22,8%
7e deciel	23,0%	21,5%
8e deciel	23,3%	22,8%
9e deciel	23,4%	23,4%
10e deciel	24,2%	23,1%

Tabel 1: Bestedingsaandeel uitgaven verlaagde btw-tarief naar inkomensgroep. Bron: [StatLine - Bestedingsaandeel; bestedingscategorieën, huishoudenskenmerken: 2015, 2020 \(cbs.nl\)](#)¹⁴

Het verhogen van het verlaagde btw-tarief leidt op sectorniveau tot winnaars en verliezers, doordat relatieve prijzen tussen producten/sectoren veranderen. Het is op voorhand niet duidelijk hoe dit macro-economisch uitpakt.

Daarnaast leidt, zonder flankerend beleid, de verhoging tot vraaguitval in verschillende sectoren. Bepaalde producten zullen daardoor ook worden geraakt (zie voor meer duiding van de effecten per productgroep de specifieke fiches).

Verhoging van het verlaagde btw-tarief leidt mogelijk tot grenseffecten, waardoor opbrengsten verloren kunnen gaan en bepaalde sectoren rondom grensgebieden met (extra) vraaguitval te maken kunnen krijgen. Deze effecten zullen zich voornamelijk voordoen bij bepaalde levensmiddelen die relatief eenvoudig door de consument zelf over de grens kunnen worden vervoerd. Het prijsverschil tussen Nederland en buurlanden is hierbij van belang. De prijzen van levensmiddelen zoals brood, vlees, vis en fruit zijn lager in Nederland dan in de buurlanden. De universiteit van Maastricht is bezig met een onderzoek naar internationale prijsverschillen tussen identieke producten, dit onderzoek wordt naar verwachting in 2024 opgeleverd.¹⁵ Bij een 'selectieve' strategie is van belang dat de impact van de grenseffecten voor de diverse categorieën goederen en diensten zullen verschillen.

Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst

Afschaffing en verhoging van het verlaagde btw-tarief vormen een zogenaamde parameterwijziging en moeten voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).

NB 1. Zolang de nieuwbouw van de ondersteunende btw-systemen nog niet is gerealiseerd, is het niet mogelijk om het verlaagde btw-tarief uit de ondersteunende systemen te verwijderen. Bezien moet nog worden of in Mijn Belastingdienst Zakelijk (MBDZ) en het S2S-portal het invullen van dit onderdeel in de aangifte kan worden afgeschermd.

NB 2. Zolang de nieuwbouw van de ondersteunende btw-systemen nog niet is gerealiseerd is het ook niet mogelijk om de hoogte van

¹⁴ Dit is berekend door alle posten die binnen het verlaagde btw-tarief vallen bij elkaar op te tellen. Dit zal niet tot in de kleinste details correct zijn, maar geeft een zo goed als volledig beeld.

¹⁵ [Kamerbrief verkenning van een breed onderzoek naar boodschappen en grenseffecten en diverse andere toezeggingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

	het verlaagde btw-tarief óf dat van het algemene btw-tarief meer dan één keer te wijzigen.
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de betreffende sector. Indien het verlaagde btw-tarief wordt afgeschaft zou dit een vereenvoudiging opleveren voor ondernemers en de Belastingdienst. De maatregel kan bijdragen aan de ambitie om het belastingstelsel te vereenvoudigen.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Zie de overige fiches.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Position paper VNO-NCW en MKB Nederland: “Het verlaagde btw-tarief... ... zorgt dat eerste levensbehoeften en zaken die we maatschappelijk belangrijk vinden zoals boodschappen, geneesmiddelen, personenvervoer, (school)boeken, cultuur, sport en schoonmaak bij ouderen betaalbaar blijven voor een breed publiek. Dit is van alle tijden, maar weegt in deze tijd van forse prijsstijgingen extra zwaar. ... is onmisbaar voor onze economie: het zorgt dat Nederlanders de betreffende producten niet over de grens kopen, dat typisch Nederlandse producten als bloemen en planten aantrekkelijk blijven en dat onze gastvrijheidssector internationaal concurrerend is en blijft bijdragen aan ons welzijn. ... draagt bij aan duurzaamheid doordat bijvoorbeeld schoenen, fietsen en kleding niet weggegooid maar gerepareerd worden, doordat woningen worden geïsoleerd en hersteld en doordat mensen eerder voor het openbaar vervoer kiezen. ... biedt steun aan specifieke sectoren, is een stimulans voor werkgelegenheid, draagt bij aan het behouden van vakmensen en maakt zwartwerk minder aantrekkelijk. Kortom: het verlaagde btw-tarief is een onmisbaar instrument met een breed draagvlak zowel bij ondernemers als bij consumenten. De in de evaluatie van Dialogic en Significant genoemde alternatieven leiden niet tot gerichte of eenvoudig uitvoerbare oplossingen. MKB-Nederland en VNO-NCW pleiten daarom voor het behoud van het verlaagde btw-tarief van 9% voor de producten en diensten zoals wij dat nu kennen. Zeker in een tijd waarin veel sectoren eindelijk herstellen van de moeilijke Coronatijd en voor kostbare uitdagingen staan rond personeelsbeleid en verduurzaming.”

Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is een overheidsingrijpen in een deel van de gevallen gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, zonder vervangend beleidsinstrumentarium, ligt in die gevallen niet voor de hand. Bij een versobering ligt dit mogelijk anders, maar dat is mede afhankelijk van de mate van versobering. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Het doel van deze inventarisatie is niet om door VNO-NCM en MKB Nederland genoemde doelen ter discussie te stellen maar om te onderzoeken of de beoogde doelen door middel van het verlaagde btw-tarief op doelmatige wijze worden bereikt en, waar dat onvoldoende het geval is, te onderzoeken of alternatieve maatregelen efficiënter kunnen zijn. Alleen met nader onderzoek is vast te stellen wat – gegeven de impact van de verschillende opties – hier de meest verstandige beleidsinzet voor de overheid is. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken.
Tijdstip afschaffen	Om het bedrijfsleven voldoende tijd te geven zich voor te bereiden op een generieke tariefswijziging verdient het de voorkeur dat één jaar wordt gelaten tussen het afronden van het betreffende wetstraject en de inwerkingtreding van zo'n wijziging. Met name omdat een generieke afschaffing / verhoging veel en een bijzonder heterogene groep ondernemers raakt.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Via een algemene terugsluis kunnen de negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomensgroepen (minder draagkrachtigen) ten minste gemitigeerd worden. Deze effecten kunnen gerepareerd worden door inkomens van huishoudens met ander instrumentarium te verhogen (bijvoorbeeld door het minimumloon te verhogen) of lasten te verlichten op bijvoorbeeld arbeid (bijvoorbeeld door de IB te verlagen). Zie hiervoor fiche 2: <i>verlaagde btw-tarief voedingsmiddelen en water</i>. Voor specifieke terugsluisopties zie de fiches die zien op afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor afzonderlijke goederen en diensten.
Doelgroep(en)	Burgers en bedrijven

Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via uitgavenregeling	- Vereenvoudiging van het belastingstelsel - Effectiever t.a.v. inkomensbeleid (herverdeling) - Een schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen - Specifieke doelstellingen m.b.t. regelingen die specifiek zien op bepaalde productgroepen (zie andere fiches)
Tijdpad invoering en inwerkingtreding regeling(en)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door uitgavenregeling(en)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid regeling uitvoeringsorganisatie	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Overige niet-financiële gevolgen	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vraagt/vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 2: verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen en water

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen en water
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor de productgroep voedingsmiddelen en water het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen: - voedingsmiddelen (eetwaren en drinkwaren voor menselijke consumptie);¹⁶ - water (m.n. het drinkwater dat via het openbare leidingnet wordt geleverd);¹⁷ - het verstrekken van voedingsmiddelen binnen het kader van het hotel-, café-, restaurant-, pension- en aanverwant bedrijf(hierna: restaurantdiensten of horeca).¹⁸
Doelstelling(en)	Primair - Verlichting van de druk van de omzetbelasting voor minder draagkrachtigen. - Ondersteunen van de basisbehoefte aan voeding en water. Secundair - Herverdeling welvaart: "Bij de totstandkoming van het huidige duale BTW-tarievenstelsel is nadrukkelijk gekozen voor een duaal stelsel met een verlaagd BTW-tarief voor een aantal eerste levensbehoeften dat naar verhouding een belangrijke plaats inneemt in het geheel van noodzakelijke bestedingen van de minder draagkrachtigen. In feite beoogde het BTW-stelsel met het tweetariefstelsel in beperkte vorm een herverdelingsinstrument te zijn"¹⁹ (Bron: evaluatierapport Dialogic²⁰)
Doelgroep(en)	Minder draagkrachtigen. De doelstelling ' <i>ondersteunen van basisbehoeften</i> ' kan ook zo geïnterpreteerd worden dat het verlaagde tarief op een bredere doelgroep (alle huishoudens) gericht is dan alleen de minder draagkrachtigen.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 8.983 miljoen euro
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief voor voedingsmiddelen en water is volgens de onderzoekers doeltreffend. Zij achten het realistisch dat het verlaagde btw-tarief (al dan niet deels) heeft geleid tot lagere prijzen voor voedingsmiddelen (bron: evaluatie Dialogic). Voor wat betreft levering van voedingsmiddelen en water is er een beperkt nivellerend effect. Voor wat betreft de restaurantdiensten is er volgens de onderzoekers een denivellerend effect (zie figuur 1).

¹⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a.1.

¹⁷ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a.28.

¹⁸ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b.12.

¹⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 21 112 nr. 764.

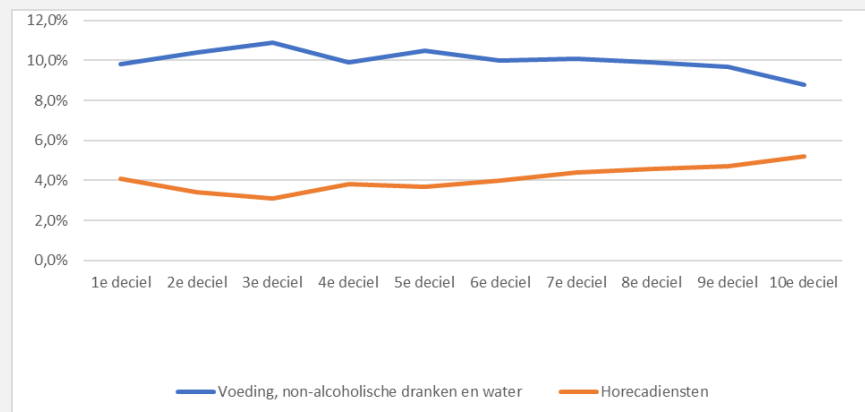
²⁰ Zie pagina 24 t/m 26.

Doelmatigheid

Het verlaagde btw-tarief is volgens de onderzoekers geen doelmatig instrument om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Hoe draagkrachtiger een huishouden is, hoe meer het profiteert van de verlaagde btw. De 50% meest draagkrachtige huishoudens profiteren twee keer zoveel van het lage tarief als de 50% minst draagkrachtige huishoudens (bron: evaluatie Dialogic).

Dialogic adviseert om meer doelmatige beleidsinstrumenten te overwegen, dit heeft vooral betrekking op het doel om de belastingdruk voor minder draagkrachtigen te verminderen.

Figuur 2: Aandeel bestedingen voeding en horeca in totale uitgaven, naar inkomensdecieel.



Bron: [bestedingen; huishoudenskenmerken, bestedingscategorieën: 2015, 2020 \(cbs.nl\)](#) en eigen berekeningen fin.

**Uitkomsten
toetsingskader fiscale
regelingen**

Vraag toetsingskader	Voedingsmiddelen en water
Heldere probleemstelling?	Nee, het is niet duidelijk welke groep de minder draagkrachtigen zijn, in welke mate mensen niet konden worden voorzien in de basisbehoefte aan voedingsmiddelen en water en wanneer sprake is van voldoende ondersteuning.
Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden)
Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Gezien het doel ligt een financieel instrument voor de hand en zijn voorlichting en sancties geen logische instrumenten. Echter wordt niet geheel duidelijk waarom er überhaupt een financiële interventie nodig is.
Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, het gaat in dit specifieke geval om het (financieel) ondersteunen van een bepaalde groep personen (minder draagkrachtigen) voor de basisbehoefte. Vanuit die gedachte is het logischer om uit te gaan van een subsidie dan van een heffing. Een heffing is namelijk bedoeld om gedrag te ontmoedigen.
Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Met een fiscale subsidie wordt zeker de gehele doelgroep bereikt. Echter profiteren ook de meer draagkrachtigen ervan. Een directe subsidie kan gericht zijn als duidelijker is wie de doelgroep is.

(bron: evaluatie Dialogic)

Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	De besteedbare inkomens van minder draagkrachtige huishoudens worden thans bijvoorbeeld ook met de volgende beleidsinstrumenten ondersteund: - <i>Algemene heffingskorting</i>: de algemene heffingskorting verhoogt (door een korting op de Inkomstenbelasting) het netto-inkomen. Gegeven de netto-netto-koppeling leidt dat ook tot hogere uitkeringen. - <i>Wettelijk minimumloon (WML)</i>: dit instrument voorziet in een bodem (minimumloon) voor de lagere inkomens in het bijzonder voor lager betaalde werknemers. Gegeven de aan het WML gekoppelde uitkeringen, zoals bijstand en AOW bewegen deze mee. - <i>Bijstand</i>. - <i>Toeslagen</i>: gelet op de systematiek van toeslagen (afhankelijk van inkomen) komen toeslagen terecht bij minder draagkrachtige burgers.
Overige relevante informatie	Het verlaagde tarief voor voedingsmiddelen en water wordt maatschappelijk – zo blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis²¹ – sterk in verband gebracht met het bestaan van een verlaagd btw-tarief in algemene zin ('eerste/primaire levensbehoeften'). Het verstrekken van voedingsmiddelen in de horeca is als restaurant<i>dienst</i> eveneens belast naar het verlaagde btw-tarief. Het is beleidsmatig denkbaar om (alleen) deze dienst onder het algemene tarief of juist het verlaagde tarief te laten vallen. Dat zou wel leiden tot afbakeningsvragen (zie de cel '<i>Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst</i>'). De afschaffing van het verlaagd btw-tarief op voeding en water kan leiden tot grenseffecten in de grensregio's, waardoor een deel van de btw-opbrengsten niet worden behaald.²² De omvang van het grenseffect hangt af van de geschiktheid voor grensoverschrijdende aankoop door consumenten (bijvoorbeeld een mogelijk onderscheid tussen bederfelijke en niet-bederfelijke goederen), de prijselasticiteit en het prijsverschil met aangrenzende landen. Wat betreft het prijspeil t.o.v. ons omringende landen is het huidige beeld dat in België het prijspeil van voeding ligt dan in Nederland. De universiteit van Maastricht is bezig met een onderzoek naar internationale prijsverschillen tussen identieke producten. Dit onderzoek wordt naar verwachting in 2024 opgeleverd.²³ Op 3 maart 2023 is door leden Van Dijck en Mulder (PVV) een wetsontwerp 'betaalbare boodschappen' ingediend, met als doel de btw op voedingsmiddelen (exclusief horeca) tijdelijk tot 0% te verlagen. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies m.b.t. dit wetsontwerp dat belastingverlaging op voedingsmiddelen niet of nauwelijks leidt tot verlaging van consumentenprijzen. Wel profiteren ondernemers van een verlaagde belastingafdracht. Volgens het Advies heeft het voorstel vooral het effect van een 'supermarktsubsidie'.

²¹ Zie bijvoorbeeld ook pagina 24 t/m 26 van het [Dialogic-rapport](#); in de [MvT](#) bij invoering van de Wet op de Omzetbelasting p. 14: *In het wetsontwerp worden meerdere tarieven worden voorgesteld, waaronder een verlaagd tarief van 4 % die geldt voor de goederen en diensten, genoemd in tabel I (eerste levensbehoeften).*

²² Zie het [Dialogic-rapport](#), blz. 175 en 176.

²³ [Kamerbrief verkenning van een breed onderzoek naar boodschappen en grenseffecten en diverse andere toezeggingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

	Op 29 maart 2023 is aan de Tweede Kamer een onderzoeksrapport aangeboden (SEO) over een btw-nultarief op groente en fruit. De onderzoekers concluderen dat de btw geen geschikt instrument is om de consumptie van groente en fruit te stimuleren.												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja, herverdeling van welvaart. De maatregel ziet op herverdeling van welvaart en ondersteunt de toegang tot de primaire levensbehoeften. (Bron: ambtelijk rapport fiscale regelingen) Herverdeling van welvaart en ondersteuning van de toegang tot de primaire levensbehoeften zijn gelet op de 'cost-of-living-crisis' maatschappelijk actuele thema's. Er zijn meerdere (en gerichtere) instrumenten om deze doelstellingen te bewerkstelligen (zie 'Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel'). . Voor wat betreft restaurantdiensten is de rechtvaardiging van overheidsinterventie vanuit het perspectief herverdeling twijfelachtiger. Restaurantdiensten lijken – anders dan leveringen van voedingsmiddelen en dranken buiten horecaverband – een denivellerend effect te hebben. Bij restaurantdiensten wordt niet alleen betaald voor de voedingsmiddelen zelf, maar ook voor het dienstbetoon bij het aanbieden ervan. De link met ondersteunen van de basisbehoefte aan voeding en water en het verminderen van de druk van de omzetbelasting voor de minder draagkrachtigen is minder aanwezig. (NB: het toepassen van verschillende tarieven op verstrekking van voedingsmiddelen en dranken enerzijds en restaurantdiensten anderzijds zou wel grote afbakeningsproblematiek met zich brengen, zie de cel '<i>Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst</i>').												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td></td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen (incl. horeca)</td><td>9578</td><td>9578</td><td>9578</td><td>9578</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend Grenseffecten zouden de bovengenoemde opbrengst bij afschaffen mogelijk kunnen beperken (zie '<i>overige relevante informatie</i>') Dit effect is niet meegenomen in het bedrag in de tabel.		2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen (incl. horeca)	9578	9578	9578	9578	2025
	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen (incl. horeca)	9578	9578	9578	9578	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief koopkrachteffecten)	Dialogic heeft de mate van prijsdoorberekening bij voedingsmiddelen onderzocht aan de hand van de btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019. Daaruit komt een doorberekening van tussen de 70% en 80%. Dit is in lijn met de conclusie van andere studies over de effecten van btw- en accijnsverhogingen in de voedsel- en drankindustrie dat deze												

nagenoeg volledig worden doorberekend in de consumentenprijzen.²⁴ Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen van voeding en alcoholvrije dranken toe met 8,3%. Het aandeel van bestedingen aan voeding (incl. horeca) binnen het verlaagde btw-tarief schommelt de afgelopen jaren rond de 16,5% (bron: onderhandse gegevens CBS). Het effect op de inflatie van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op voeding en water bedraagt dan gemiddeld 1,4%. Dit betekent dus een gemiddelde koopkrachtverslechtering van 1,4% (exclusief gedragseffecten). Het effect van een eventuele terugsluis van de toegenomen belastingopbrengst naar een intensivering van alternatief inkomensinstrumentarium is hierbij niet meegenomen.

Koopkrachteffecten kunnen anders uitpakken voor verschillende groepen, afhankelijk van het aandeel van voeding in de totale bestedingen. Onderstaande tabel toont voor verschillende inkomensgroepen het aandeel van voeding in de totale bestedingen. Daaruit blijkt dat hogere inkomensdecilen relatief een iets groter deel van hun uitgaven aan voeding besteden. Dit wordt verklaard door de hogere bestedingen aan horecadiensten. Als we horeca buiten beschouwing laten, zien we dat het aandeel van voeding iets groter is voor lagere dan voor hogere inkomens. Op basis van onderstaande tabel kunnen we concluderen dat de koopkrachteffecten gemiddeld genomen niet veel verschillen tussen verschillende inkomensgroepen. In euro's zal het effect wel een stuk groter zijn voor hogere inkomens, omdat zij in absolute zin meer uitgeven dan lagere inkomens (zie ook toelichting bij 'doelmatigheid' bij stap 1)

Tabel 1: aandeel van bestedingen aan voeding in totale bestedingen huishoudens, per inkomensdeciël (in procenten)

	Voeding en dranken		Excl. Horeca	
	2015	2020	2015	2020
Alle huishoudens	15,4	15,9	11,1	12,7
1e deciel	15,2	15,5	11,1	12,7
2e deciel	15,1	15,1	11,7	13,1
3e deciel	15,3	15,5	12,2	13,1
4e deciel	14,8	15,2	11	12,5
5e deciel	15,4	15,5	11,7	12,4
6e deciel	15,1	16,2	11,1	13,1
7e deciel	15,7	15,7	11,3	12,7
8e deciel	15,7	16,3	11,1	12,8
9e deciel	15,6	16,6	10,9	12,8
10e deciel	15	15,8	9,8	12

Bron: [Bestedingen; huishoudenskenmerken, bestedingscategorieën: 2015, 2020 \(cbs.nl\)](#) en eigen berekeningen FIN.

Een afschaffing van het verlaagd tarief op voeding en water raakt ook vrijgestelde ondernemers, omdat zij niet aftrekgerechtigd zijn. Hieronder vallen bijvoorbeeld zorginstellingen. Ingeval tot alternatief

²⁴ Zie een samenvatting hiervan in het recente rapport van SEO over het btw-nultarief op groente en fruit: [Een btw-nultarief voor groente en fruit \(seo.nl\)](#)

	instrumentarium zou worden besloten, verdient ook de financiering van de publieke sectoren zoals de zorg aandacht vanwege toegenomen bedrijfskosten.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Een splitsing in tarief tussen de posten voedingsmiddelen en water en restaurantdiensten leidt tot afbakeningsproblematiek en discussie over 'eenheid van prestatie' (complexiteit verhogend en conflictopwekkend). Belastingplichtigen zullen – ingeval bijvoorbeeld op voedingsmiddelen het verlaagd btw-tarief van toepassing blijft en voor restaurantdiensten het algemeen tarief gaat gelden – trachten restaurantdiensten op te rekken naar een (niet zelfstandig) onderdeel van de levering van voedingsmiddelen. Dit leidt tot juridische procedures met bijbehorende risico's voor wetgeving en uitvoering.
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Indien het verlaagde btw-tarief op voeding en water wordt afgeschaft kan dit – mede afhankelijk van de invulling van alternatief instrumentarium – een vereenvoudiging opleveren voor ondernemers en de Belastingdienst.
Overige (niet- financiële) gevolgen afschaffing	(nog) niet geïdentificeerd
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Position paper VNO-NCW en MKB Nederland: Het verlaagde btw-tarief zorgt dat eerste levensbehoeften en zaken die we maatschappelijk belangrijk vinden zoals boodschappen betaalbaar blijven voor een breed publiek. Dit is van alle tijden, maar weegt in deze tijd van forse prijsstijgingen extra zwaar. Het is ook onmisbaar voor onze economie, omdat het zorgt dat Nederlanders de betreffende producten niet over de grens kopen. Het verlaagde btw-tarief is een onmisbaar instrument met een breed draagvlak zowel bij ondernemers als bij consumenten. De in de evaluatie van Dialogic en Significant genoemde alternatieven leiden niet tot gerichte of eenvoudig uitvoerbare oplossingen. MKB-Nederland en VNO-NCW pleiten daarom voor het behoud van het verlaagde btw-tarief van 9%, zeker in een tijd waarin veel sectoren herstellen van de moeilijke Coronatijd en voor kostbare uitdagingen staan rond personeelsbeleid en verduurzaming."

Ambtelijke appreciatie stakeholders	Om bepaalde zaken betaalbaar te houden en aantrekkelijk te maken kan het voor de hand liggen dat de overheid ingrijpt. Indien overheidsingrijpen gewenst is moet gekeken worden welke instrumenten hier het meest geschikt voor zijn. De onderzoekers geven aan dat het verlaagde btw-tarief in het algemeen géén doelmatig instrument is. Het vraagt nader onderzoek om in kaart te brengen of en hoe door middel van de inzet van alternatief instrumentarium voor het laag btw-tarief op voeding en water op doelmatiger wijze een politiek gewenste herverdeling tot stand kan worden gebracht, desgewenst ook in relatie tot het vraagstuk rondom het sociaal minimum. Ingeval doelmatiger instrumentarium beschikbaar blijkt, is een goede uitleg (wegnemen intuïtieve beeld en feitelijk effect van verlaagd btw-tarief) en een juiste timing voor een transitie essentieel.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling (uitgaven- of inkomstenkant, waarbij voor inkomstenkant alleen bestaande doelmatige regelingen in aanmerking komen i.v.m. de vereenvoudigings-agenda van het kabinet)	Ingeval de budgettaire opbrengst van een afschaffing van het verlaagde Btw-tarief wordt teruggestuurd via alternatief inkomensinstrumentarium (bijv. algemene heffingskorting, WML, bijstand, toeslagen (o.m. huurtoeslag en kindgebonden budget) en kinderbijslag), kunnen de negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomensgroepen (minder draagkrachtigen) ten minste gemitigeerd worden. Afschaffing van het verlaagde btw-tarief op voeding en water raakt vanzelfsprekend ook andere inkomensgroepen. Het vraagt nader onderzoek of en in hoeverre – gegeven de beleidsdoelstelling van het verlaagde btw-tarief – met het vervangen van dit tarief door alternatief inkomensinstrumentarium doelmatiger de beoogde fiscale drukvermindering voor minder draagkrachtigen kan worden bereikt. Idealiter wordt daarvoor gebruik gemaakt van het reeds <i>bestaande</i> instrumentarium. Naast een terugsluis naar alternatief inkomensinstrumentarium verdient ook een mogelijke 'terugsluis' naar vrijgestelde ondernemers, zoals niet-aftrekgerechtigde zorginstellingen aandacht.
Doelgroep(en)	Burgers en niet-aftrekgerechtigde ondernemers zoals zorginstellingen.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Vereenvoudiging van het belastingstelsel Effectiever t.a.v. inkomensbeleid (herverdeling)

Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Ingeval wordt gekozen voor bestaand instrumentarium, is geen sprake van een risico.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding regeling(en)	De benodigde tijd voor het evt. terugsluizen van de opbrengst in bestaand inkomensinstrumentarium waarvoor de BD en andere uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk zijn, vraagt om een aanvullend kader. Dit wordt in kaart gebracht op het moment dat dit instrumentarium in beeld is.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	Via een terugsluis van de opbrengst van een afschaffing van het verlaagde btw-tarief op voeding en water kunnen de negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomensgroepen (minder draagkrachtigen) ten minste gemitigeerd worden. De koopkracht van burgers kan bijvoorbeeld gerepareerd worden door inkomens van deze huishoudens met behulp van andere instrumenten (eerder in fiche besproken) te verhogen. Hoe de precieze financiële gevolgen uitpakken kan alleen met nader onderzoek worden bepaald.
Uitvoerbaarheid regeling uitvoeringsorganisatie	Nog nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Uitvoerbaarheid regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Nog nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Overige niet-financiële gevolgen	Nog niet geïdentificeerd

Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief

Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Een verduidelijking – ook in relatie tot de toepassing van ander inkomensinstrumentarium – lijkt wenselijk: (i) wanneer is sprake van voldoende ondersteuning bij de aankoop van voedingsmiddelen en water en (ii) een duiding van wie de groep minder draagkrachtigen precies zijn.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 3: verlaagd btw-tarief op geneesmiddelen en hulpmiddelen

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op geneesmiddelen en hulpmiddelen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van geneesmiddelen en hulpmiddelen ²⁵ het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	- verlichting van de druk van de omzetbelasting voor minder draagkrachtigen - ondersteunen van de basisbehoefte aan zorg (bron: evaluatie Dialogic)
Doelgroep(en)	burgers, zorgverzekeraars, detailhandel, zorgaanbieders
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang van deze regeling 1.841 miljoen euro.
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is doeltreffend in het verlichten van de druk van omzetbelasting voor minder draagkrachtigen. Het is niet vast te stellen in hoeverre ondersteuning van de basisbehoefte aan zorg wordt bereikt. Het is niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met de basisbehoefte aan zorg en wanneer sprake is van ondersteuning. Ook als wordt uitgegaan van het toegankelijker maken van de zorg is het lastig vast te stellen hoe het verlaagde btw-tarief daaraan bijdraagt, gegeven de inbedding van de btw in het zorgstelsel (bron: evaluatie Dialogic)
Doelmatigheid	Het verlaagde btw-tarief is in algemene zin niet doelmatig in het verlichten van de druk van de omzetbelasting voor minder draagkrachtigen, aangezien hogere inkomens in absolute zin meer profiteren van het lage tarief. Dit geldt met name voor uitgaven die huishoudens zelf doen (niet verzekerde zorg). Voor verzekerde zorg kennen lagere inkomens een hoger gebruik van geneesmiddelen, maar deze kosten worden met uitzondering van eigen betalingen collectief gedragen. De doelmatigheid m.b.t. het ondersteunen van de basisbehoefte aan zorg is niet vast te stellen, omdat de doeltreffendheid niet is vastgesteld. Voor zover het verlaagde btw-tarief ziet op verzekerde zorg beperkt het de kosten voor alle verzekerden evenredig, niet alleen lage inkomens of hoge zorggebruikers.

²⁵ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, posten: a.6, a.8, a.31, a.34, a.35, a.36, a.37 en b.1.

Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Geneesmiddelen en hulpmiddelen
	Heldere probleemstelling?	Nee, het is niet duidelijk of en in welke mate mensen niet konden worden voorzien in de basisbehoefte aan zorg. Ook is het niet duidelijk of en in welke mate de druk van de omzetbelasting te hoog was.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden).
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, een financieel instrument ligt voor de hand als het gaat om het ondersteunen van minder draagkrachtigen. Echter is niet geheel duidelijk waarom er een (financiële) interventie nodig is.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directie subsidie aangetoond?	Deels. Doelgroep kan ook bereikt worden via bestaande zorgsystematiek (zorgtoeslag) en diverse financiële relaties met producenten (zoals ziekenhuizen).
(bron: evaluatie Dialogic).		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	De zorgverzekeringswet (Zvw) draagt via in de wet verankerde onderlinge solidariteit (ziek en gezond, hoge en lage inkomens) bij aan de doelstellingen. De wet kent ook waarborgen voor een doelmatige uitvoering van de basiszorgvoorziening. De (huidige) zorgtoeslag. Deze zorgt ervoor dat niet meer dan een bepaald percentage van het inkomen wordt besteed aan de nominale Zvw premie en het eigen risico.	
Overige relevante informatie	In 2016 is er een uitspraak geweest over de toenmalige afbakening van dit verlaagde btw-tarief, m.b.t. tandpasta's en zonnebrandmiddelen. Per 1 januari 2018 is de definitie van het begrip geneesmiddelen aangepast, waardoor voorgenoemde producten buiten het begrip vielen. Dit heeft tot nieuwe procedures geleid. In het arrest van de Hoge Raad van 8 september 2023 is beslist dat de huidige afbakening van het verlaagde btw-tarief op geneesmiddelen (handelsvergunning) is toegestaan. Met betrekking tot hulpmiddelen zijn er in het algemeen zeer veel discussies omtrent deze productgroep, bijvoorbeeld omdat bestaande kaders ten aanzien van opgenomen hulpmiddelen niet altijd aansluiten bij de beleving van de medische wereld. (bron: evaluatie Dialogic). De beleidsverantwoordelijkheid integraal neerleggen bij het ter zake deskundige departement (uitgavenkant: VWS) leidt naar verwachting tot een vereenvoudigingswinst bij de Belastingdienst (doelmatigheid uitvoering). Uit de evaluatie	

	kwam naar voren dat juist bij deze categorie de uitvoerings- en handhavingslasten relatief hoog zijn. Mogelijk kan onderzocht worden, rekening houdend met het neutraliteits- en evenredigheidsbeginsel, of de nieuwe EU richtlijn medische hulpmiddelen (MDR) handvaten biedt via de zogenoemde CE-markering (die aangeeft of een product voldoet aan de wettelijke eisen) tot vereenvoudiging van de uitvoering te komen.												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	Ja, de maatregel ziet op herverdeling van de welvaart en ondersteuning van de toegang tot primaire levensbehoeften. Het is niet duidelijk of deze maatregel nodig is met de huidige zorgsystematiek. (bron: ambtelijk rapport fiscale regelingen)												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><th>Maatregel</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>Struc</th><th>Struc in jaartal</th></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief op Genees- en hulpmiddelen</td><td>1963</td><td>1963</td><td>1963</td><td>1963</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief op Genees- en hulpmiddelen	1963	1963	1963	1963	2025
Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief op Genees- en hulpmiddelen	1963	1963	1963	1963	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffen van het lage btw tarief voor genees- en hulpmiddelen leidt tot hogere collectieve Zvw en WLZ-uitgaven. Dit is afhankelijk van doorberekening/afwenteling van de tariefsaanpassing. Bij volledige doorwerking stijgen de Zvw kosten met 1600 mln. en de WLZ uitgaven met 70 mln. Het is mogelijk om het uitgavenplafond Zorg (UPZ) in dat kader te verhogen. Over de aanpassing van het UPZ moet politiek worden besloten. Indien wordt besloten tot niet volledige (1-op-1) ophoging van het uitgaven plafond betekent dat de facto een bezuiniging op de zorguitgaven (genees- en hulpmiddelen). Onderstaand een weergave van de doorwerking op o.a. de premies indien het plafond 1-op-1 wordt verhoogd. Bij een stijging van Zvw uitgaven van 1600 mln (en gelijke aanpassing van het plafond) leidt dit tot een stijging van de zorgpremies (nominaal en IAB van bijna 1500 mln). Binnen de huidige financiering van de zorg wordt ongeveer de helft gefinancierd uit een verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en de andere helft via de door de individuele verzekerden te betalen nominale premie. De stijging van de nominale premie wordt voor de lage inkomens opgevangen door een stijging van de zorgtoeslag. De zorgtoeslag stijgt met 300 mln. Een hogere btw zorgt ervoor dat patiënten meer eigen risico (moeten) betalen. Hierdoor is er sprake van een stijging van												

	de opbrengst van het eigen risico (32 mln.) voor zorgverleners. Zie onderstaand overzicht voor de effecten. Een deel van de hogere btw-opbrengst betreft niet verzekerde zorg. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van de algemene premisse: bij een doorberekening van 75% aan de consument nemen de prijzen toe met 8%. <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Macro (€ mln)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Mutatie Zvw-uitgaven</td><td>1.600</td></tr> <tr> <td>Toename IAB *</td><td>800</td></tr> <tr> <td>Toename nominale premie **</td><td>687</td></tr> <tr> <td>Toename eigen risico **</td><td>32</td></tr> <tr> <td>Toename Rijksbijdrage kinderen ***</td><td>81</td></tr> <tr> <td>Toename Zorgtoeslag</td><td>306</td></tr> <tr> <th colspan="2">Micro (effecten op jaarbasis, in euro's)</th></tr> <tr> <td>Nominale premie</td><td>47</td></tr> <tr> <td>Gemiddeld eigen risico</td><td>2</td></tr> <tr> <td>Zorgtoeslag</td><td>49</td></tr> </tbody> </table> * De wijziging van de IAB (inkomensafhankelijke bijdrage) betreft 50% van de uitgavenmutatie. ** De wijziging van de nominale premie + eigen risico + Rijksbijdrage kinderen betreft de resterende 50% van de uitgavenmutatie.	Macro (€ mln)		Mutatie Zvw-uitgaven	1.600	Toename IAB *	800	Toename nominale premie **	687	Toename eigen risico **	32	Toename Rijksbijdrage kinderen ***	81	Toename Zorgtoeslag	306	Micro (effecten op jaarbasis, in euro's)		Nominale premie	47	Gemiddeld eigen risico	2	Zorgtoeslag	49
Macro (€ mln)																							
Mutatie Zvw-uitgaven	1.600																						
Toename IAB *	800																						
Toename nominale premie **	687																						
Toename eigen risico **	32																						
Toename Rijksbijdrage kinderen ***	81																						
Toename Zorgtoeslag	306																						
Micro (effecten op jaarbasis, in euro's)																							
Nominale premie	47																						
Gemiddeld eigen risico	2																						
Zorgtoeslag	49																						
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).																						
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan gevolgen voor de declaratiesystemen, inkoop zorginstellingen, contractering zorgverzekeraars en prijsafspraken VWS over dure geneesmiddelen. De budgettaire kaders van het Integraal Zorgakkoord (IZA), die gelden voor de meeste sectoren in de curatieve zorg, moeten worden aangepast. Voor de prijsafspraken over dure geneesmiddelen dient de aanpassing nader te worden onderzocht.																						

Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Nog niet geïdentificeerd.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	VNO-NCW/MKB is voorstander van behoud van het verlaagde btw-tarief voor eerste levensbehoeften zoals genees- en hulpmiddelen voor een breed publiek.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen gegrond. Het verlaagde btw-tarief is voor de in dit fiche beschreven goederen één van de beleidsinstrumenten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, zonder vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand. Alleen met nader onderzoek is vast te stellen wat – gegeven de impact van de verschillende opties – hier de meest verstandige beleidsinzet voor de overheid is. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	De financiering voor de genees- en hulpmiddelen die collectief zijn verzekerd werkt automatisch door naar hogere uitgaven in de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Effecten voor de lagere inkomens kunnen worden opgevangen door een verhoging van de zorgtoeslag. Gegeven het door de onderzoekers geïdentificeerde doel van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen, het verlichten van de fiscale druk op minder draagkrachtigen, kan – al dan niet in aanvulling op aanpassingen in de zorgtoeslag – ook het intensiveren van bestaand inkomensinstrumentarium worden overwogen.
Doelgroep(en)	Burgers
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Bij gebruikmaking van bestaand instrumentarium niet aan de orde.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Nog niet geïdentificeerd.

Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Nog niet te bepalen.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel '<i>doelstelling(en)</i>' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Een geactualiseerde doelstelling kan zijn: De overheid heeft een belangrijke rol als het gaat om de toelating, kwaliteit, werkzaamheid, risico's en betaalbaarheid van genees- en hulpmiddelen. Het verlaagde btw-tarief beoogt genees- en hulpmiddelen goedkoper en dus toegankelijker te maken voor de (minder draagkrachtige) eindconsument. Het kan bijdragen aan de beperking van de kostenstijging van de dure geneesmiddelen. Daarnaast kan het bijdragen aan het verlagen van het percentage zorgmijders door eigen bijdragen voor collectief verzekerde zorg te beperken.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 4: verlaagd btw-tarief op boeken (incl. e-boeken), inclusief uitlenen

Product/Dienst	Verlaagd btw-tarief op boeken, (incl. e-boeken)
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van boeken (incl. elektronische publicaties) ²⁶ het verlaagde btw-tarief van 9%.
Doelstelling(en)	- Het bevorderen van de toegang van de burger tot informatie; - het bevorderen van de pluriformiteit van de media; - het stimuleren van de kenniseconomie; - het tegengaan van ontlezing. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelgroep(en)	Burgers waarvoor prijs een belemmering kan vormen voor de aanschaf of het lenen van boeken (waaronder studenten en scholieren), bibliotheken, onderwijs, uitgevers.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 184 miljoen euro.
Doeltreffendheid	In het algemeen leidt het verlaagde btw-tarief in <i>bepaalde</i> gevallen tot een hogere consumptie van bemoeigoederen en is hiermee deels doeltreffend. De evaluatie heeft niet goed kunnen vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor boeken doeltreffend is. De doelen zijn slecht geoperationaliseerd en het effect van het verlaagde btw-tarief is niet te isoleren. Het is lastig te bepalen in welke mate de lagere btw leidt tot een lagere prijs op boeken. Het is niet goed vast te stellen in welke mate het verlaagde btw-tarief leidt tot hogere marges en de doeltreffendheid is hiermee niet vast te stellen. - Er kan geen bewijs worden gevonden dat de burger meer toegang tot informatie krijgt als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Andere factoren dan prijs, zoals steeds meer vrij toegankelijke kennis, hebben hier een grote invloed op. De evaluatie kan niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. - Er kan geen bewijs worden gevonden dat de kenniseconomie is gestimuleerd als gevolg van het verlaagde btw-tarief. De evaluatie heeft niet kunnen vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. - Er kan geen bewijs worden gevonden dat ontlezing is tegengegaan als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Andere factoren dan prijs hebben waarschijnlijk een grotere invloed op ontlezing. De evaluatie kan niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. - Er kan nauwelijks bewijs worden gevonden dat de pluriformiteit van de media is toegenomen als gevolg van

²⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a. 30 en b. 21.

	het verlaagde btw-tarief. De evaluatie kan niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. In het algemeen leidt het verlaagde btw-tarief in <i>bepaalde</i> gevallen wel tot: - een hogere consumptie van bemoeigoederen en is hiermee deels doeltreffend; - het ondersteunen van sectoren en is hiermee deels doeltreffend; - meer werkgelegenheid en is hiermee deels doeltreffend. De doelstelling 'het stimuleren van de kenniseconomie' komt vooral tot uitdrukking bij het verlaagde btw-tarief op school- en studieboeken. De vraag naar studieboeken is sterk inelastisch vanwege specifieke kenmerken van de markt (gebonden klanten, vaste vraag, prijs is geen factor van belang). Door deze marktkenmerken en het gebrek aan cijfers per genre is het lastig het effect van het verlaagde btw-tarief exact te bepalen, stelt APE (2008)²⁷.	
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet vast te stellen, want de doeltreffendheid is niet vast te stellen. In het algemeen is het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument om de beoogde doelen te bereiken. Het verlaagde tarief is waarschijnlijk geen doelmatig instrument om de consumptie van bemoeigoederen te vergroten. De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van specifieke sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Ook hier is kwantificeren van doelmatigheid niet mogelijk. Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, het is niet duidelijk wat de omvang van de op te lossen problemen (ontlezing, algemene kennisvermindering) is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen. NB bij elektronische publicaties (e-pubs) is er wel sprake van een helder probleemstelling: wegnemen van het unlevel playing field t.o.v. fysieke publicaties.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen zijn niet SMART gedefinieerd. NB ter zake van e-pubs is er wel sprake van een helder en eenduidig geformuleerd doel: het creëren van een gelijk speelveld t.o.v. fysieke publicaties.

²⁷ APE. (2008). Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief cultuur en media. Opgehaald via [Evaluatie BTW cultuur & media \(officielebekendmakingen.nl\)](http://Evaluatie BTW cultuur & media (officielebekendmakingen.nl))

	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	De noodzaak voor een financiële interventie is niet altijd even duidelijk. De meeste noodzaak komt nog naar voren wanneer het gaat over het ondersteunen van sectoren. Het ligt voor de hand dat dit gaat om financiële ondersteuning. Tegelijkertijd geldt voor andere doelen (zoals het bevorderen van cultuur, recreatie en sport en het tegengaan van ontlezing) dat andere niet-financiële instrumenten mogelijk ook een rol kunnen spelen (zoals het geven van voorlichting). Bij elektronische publicaties ligt dit anders. Fysieke publicaties kenden een fiscaal voordeel (verlaagd btw-tarief) ten opzichte van e-pubs (algemeen btw-tarief). Het meest voor de hand liggend is om de interventie dan ook financieel/fiscaal van aard te laten zijn.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren van gedrag met een financiële stimulans is logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden. Ter zake van e-pubs: Gezien de expliciete doelstelling voor het verlaagde btw-tarief voor fysieke publicaties is het logischer om e-pubs te subsidiëren (middels het verlaagde btw-tarief) dan fysieke publicaties te treffen met een heffing.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
(bron: evaluatie Dialogic).		
Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw-tarief voor goederen/diensten waarop dit fiche ziet.		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	- Vaste boekenprijs. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de vaste boekenprijs met name als doel heeft om een pluriform aanbod te scheppen. De uitgever stelt voor boeken en muziekguitgaven die hij voor het eerst in een bepaalde uitvoering in Nederland uitgeeft een vaste prijs vast. Aanbieders mogen hier niet van afwijken.²⁸ - Ondersteuning bibliotheken. Dit loopt voornamelijk via gemeenten en provincies. Vanaf 2025 krijgen gemeenten jaarlijks € 53,7 miljoen van de Rijksoverheid voor bibliotheken.²⁹ Daarnaast is er structureel € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor de online bibliotheek.	

²⁸ Wet op de vast boekenprijs. (2021-07-01). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017452/2021-07-01>

²⁹ Uslu (2022, 4 november). Een abonnement op de hele wereld. Versterken van het stelsel van openbare bibliotheken: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/lezen-en-bibliotheken/documenten/kamerstukken/2022/11/04/een-abonnement-op-de-hele-wereld-versterken-van-het-stelsel-van-openbare-bibliotheken>

Overige relevante informatie	De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief is hiermee een belangrijk onderdeel van het instrumentarium van het cultuurbeleid; het instrument bereikt niet alleen instellingen die vanuit de Rijksoverheid worden gesubsidieerd, maar bereikt bijvoorbeeld ook zzp'ers werkzaam in de cultuursector of culturele instellingen die niet direct worden gesteund door de (Rijks)overheid en waar de overheid geen directe relatie mee heeft. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'										
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Naast dat kunst en cultuur intrinsieke en artistieke waarde hebben, zijn er ook positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuur zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Zie bijvoorbeeld ook de onderzoeken van de WHO³⁰ en ZonMW³¹.										
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief											
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief op drukwerk</td><td>€ 196</td><td>€ 196</td><td>€ 196</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief op drukwerk	€ 196	€ 196	€ 196	2025
Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal							
Afschaffen verlaagde btw-tarief op drukwerk	€ 196	€ 196	€ 196	2025							
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Uit recente cijfers van KvB Boekwerk blijkt dat de omzet (inclusief btw) van de algemene boekenmarkt in 2022 € 664,2 miljoen was.³² Dit betreft de omzet van boekenwinkels en de verkoop van e-pubs. De totale budgettaire omvang van de regeling is berekend aan de hand van de voorlopige nationale rekeningen. Naast de omzet van de algemene boekenmarkt worden hier ook de gegevens van de rest van de markt in opgenomen. Dit betreft onder andere de directe verkoop van boeken en gerelateerd drukwerk door uitgeverijen aan personen en btw-vrijgestelde sectoren. De geschatte totale omzet van deze sector betreft daarom ongeveer € 1,6 miljard in zoverre het verkoop (en uitleen) betreft aan eindconsumenten. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor boeken zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de										

³⁰ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review \(who.int\)](https://www.who.int/publications-detail/what-is-the-evidence-on-the-role-of-the-arts-in-improving-health-and-well-being-a-scoping-review)

³¹ Kunst en zorg: een kennissynthese van culturele interventies, langdurige zorg en positieve gezondheid

³² KvB Boekwerk. (2023-23-2) Verkoopcijfers 2022. <https://kvbboekwerk.nl/monitor/markt/verkoopcijfers-2022>

	hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Onderzoek uit 2008 laat zien dat er voor boeken een prijselasticiteit is van -0,84. Er is op dit onderwerp geen recenter onderzoek beschikbaar dus voor de exacte effecten is verder onderzoek nodig. Op basis van de aangenomen afwentelingsfactor en de prijselasticiteit leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetsdaling van 10%. Het afschaffen van verlaagde btw-tarief heeft, indien de extra kosten niet doorberekend worden in de prijs van het boek, ook invloed op de inkomenspositie van auteurs. Uitgevers berekenen de royalty's voor auteurs op basis van de nettoprijs van een boek.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering bedacht worden dat de prijzen van boeken dienen te worden aangepast. Het bedrijfsleven dient de wijzigingen in de administratie te verwerken. De vraag of overgangsrecht nodig is, vraagt nadere bestudering.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Afschaffen van het verlaagd tarief leidt ertoe dat Nederland uit de pas loopt met ons omringende landen. In het gros van de Europese landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland, België en Frankrijk, kennen boeken een verlaagd btw-tarief. Er is door het huidige kabinet structureel extra geld uitgetrokken voor de bibliotheken. Dit geld loopt via de gemeenten, met daaraan gekoppeld een zorgplicht. Dat houdt in dat zij met het geld van het Rijk de aanwezigheid van en toegang tot de bibliotheek moeten verzorgen.³³ Met de

³³ Uslu (2022, 4 november). Een abonnement op de hele wereld. Versterken van het stelsel van openbare bibliotheken [kamerbrief]. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/lezen-en-bibliotheken/documenten/kamerstukken/2022/11/04/een-abonnement-op-de-hele-wereld-versterken-van-het-stelsel-van-openbare-bibliotheken>

	verhoging van het btw tarief wordt de inkoop van boeken door bibliotheken niet geraakt, gezien het aftrekrecht van bibliotheken. Wel kunnen bibliotheken geraakt worden indien het verlaagd btw-tarief voor het uitlenen van boeken wordt afgeschaft. Dit is aan de orde indien zij deze btw-verhoging niet (kunnen) doorberekenen in de prijs en dus hogere kosten hebben, dan wel de btw-verhoging wel doorberekenen in de prijs en dat impact heeft op de vraag. Het verlaagde btw-tarief is ook economische steun voor de fysieke boekhandel. Boekhandels zijn ondernemingen die het niet makkelijk hebben (stijgende kosten, personeelsgebrek) en voor de maatschappij van grote toegevoegde waarde zijn^{34,35}. In combinatie met deze factoren zou afschaffing van het verlaagd btw-tarief op boeken in bepaalde gevallen wellicht tot gevolg kunnen hebben dat een boekhandel het financieel niet meer redt. Het verdwijnen van boekhandels staat de toegankelijk van boeken in de weg. Het verhogen van de prijs van boeken is, anders dan vaak wordt gedacht wegens de wet op vaste boekenprijs, wel mogelijk indien de prijsstijging voortkomt uit een wijziging van het btw-tarief.³⁶
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	De taskforce CCS geeft in haar brief aan dat de prijselasticiteit maakt dat een hoger btw-tarief leidt tot uitval van vraag [van cultuur] en dat dit in strijd is met het speerpunt toegankelijkheid. Voor de cultuursector hangen wijzigingen in het btw-tarief ook samen met het denken over een toekomstig cultuurstelsel, de herziening van de arbeidsmarkt, toewerken naar fair pay en de duurzaamheidsopgave³⁷. VNO-NCW en MKB-Nederland stellen in hun position paper dat het verlaagde btw-tarief steun biedt aan specifieke sectoren, een stimulans is voor werkgelegenheid en bijdraagt aan het behouden van vakmensen en aan de toegankelijkheid van merit goods. Ze concluderen dat het verlaagde btw-tarief een onmisbaar instrument is met een breed draagvlak bij zowel ondernemers als consumenten. Ook stellen de auteurs dat door de breedte van het onderzoek van Dialogic de analyse per sector of product beperkt is gebleven. Enkele sectoren of producten zijn daardoor niet of slechts heel beperkt onderzocht. De Mediafederatie, de brancheorganisatie voor uitgeverijen en mediabedrijven, vindt het van cruciaal belang dat de breedte van het boekenassortiment op een zo laagdrempelige manier wordt aangeboden. Een zo laag mogelijke prijs hoort daarbij.

³⁴ Lysias (2019). De maatschappelijke impact van boekhandels . https://www.lysiasadvies.nl/wp-content/uploads/2023/05/2019_KVB-Boekwerk-Lysias_De-maatschappelijke-impact-van-boekhandels.pdf

³⁵ Retailinsiders. Omzet & Ontwikkeling van boekhandels. <https://www.retailinsiders.nl/branches/educatie-vrije-tijd/boekhandels>

³⁶ Zie artikel 5, lid 3 van Wet vaste boekenprijs. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017452/>

³⁷ Taskforce CCS (2023, 7 juni). Brief voor Kamerdebat over de voorjaarsnota. <https://www.kunsten92.nl/brief-taskforce-ccs-voor-kamerdebat-over-de-voorjaarsnota/>

	De vaste boekenprijs zorgt voor een breed aanbod dat breed, in veel boekhandels verspreid, over heel Nederland beschikbaar is. Recent onderzoek in opdracht van KVB Boekwerk (april 2023) maakt duidelijk dat er "in algemene zin...weinig ruimte is voor een prijsverhoging".³⁸ De Mediafederatie geeft aan dat het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op boeken extra druk geeft op het budget van het onderwijs. Scholen kunnen volgens hen de btw niet aftrekken. Het gevolg is druk op budget van scholen (het onderwijsbudget komt feitelijk bij financiën terecht), dus druk op de aanschaf van schoolboeken en daarmee dus een negatief effect op de kwaliteit van het onderwijs. Een verhoging van het budget voor scholen om de kostenstijging op te vangen moet uit min of meer dezelfde publieke middelen komen als waar de mogelijke btw-verhoging terecht komt.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven goederen. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.³⁹ De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO)

³⁸ GfK Marketing & Consumer Intelligence (2023, April). De prijsperceptie van boeken onder consumenten. https://kvbboekwerk.nl/wp-content/uploads/2023/04/Definitieve-rapportage-prijsperceptie-boeken_v2.0.pdf

³⁹ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

	in die situatie het meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken. ⁴⁰ Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).
Beleidsopties voor generieke terugsluis (zowel inkomsten als uitgaven)	Voor een indicatie van de generieke terugsluismogelijkheden en de bijbehorende koopkrachteffecten voor burgers wordt verwezen naar <i>fiche 1: generieke afschaffing/versoering van het verlaagde btw-tarief</i> .
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling	Een alternatieve regeling zou gericht moeten zijn op het toegankelijk maken van boeken, zowel voor het onderwijs, als voor de lezer die naar de boekwinkel. Beide om ontleding tegen te gaan. Eventueel ligt hierbij een optie in een kortingspas voor bepaalde doelgroepen waarin zich ontleding voordoet. Ter compensatie van de verhoging van de kostprijs van de school- en studieboeken kan eventueel via DUO extra budget worden beschikbaar gesteld voor studenten. Om de alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten in kaart te kunnen brengen, teneinde de vraag te kunnen beantwoorden of en in hoeverre daarmee doelmatiger overheidsbeleid wordt bereikt, is vervolgonderzoek nodig. Daarbij kan aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd. Ook zou onderzocht kunnen worden of het mogelijk is enkel de categorie boeken of enkel de categorie kranten naar het algemene btw-tarief over te brengen of dat het één automatisch betekent dat het ander ook wordt verhoogd.
Doelgroep(en)	Het huidige verlaagde btw-tarief kent verschillende doelgroepen. Er moet worden onderzocht welk(e) instrument(en) voor welke doelgroepen het meest effectief en efficiënt is/zijn. Is het effectiever deze af te bakenen, of is een algemene maatregel het meest doeltreffend en doelmatig. Dit kan worden meegenomen in het eerder genoemde onderzoek.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze,.

⁴⁰ Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

worden geformuleerd via alternatieve regeling	
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Er zijn administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan een alternatieve uitgavenregeling. Hier staat een besparing op uitvoeringskosten en administratieve lasten vanwege het vervallen van de verlaagde btw-tarief tegenover. Hoe die twee zich tot elkaar verhouden is op dit moment niet te bepalen. De omvang van de uitvoeringslasten hangt af van de aard van de alternatieve regeling. Ingeval aangesloten kan worden bij bestaande subsidieregelingen (intensiveren), nemen de lasten in beginsel minder toe dan wanneer er een extra subsidierelatie (nieuw instrument) wordt ingericht. Wat precies de impact is, zal mede afhankelijk zijn van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Nader onderzoek is hiervoor nodig.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Het kabinet werkt aan een 'toekomstgerichte bibliotheekvoorziening in elke gemeente'. Het verlaagde btw tarief op uitleen van boeken kan daarbij ondersteunend zijn. Daarnaast blijft ontlenen een groot maatschappelijke vraagstuk, omdat ontleding uiteindelijk ook economische

	effecten zal hebben. Om dat tegen te gaan is inzet van beleidsinstrumenten nodig.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 5: verlaagd btw-tarief op kranten, nieuwsbladen en tijdschriften (incl. e-publicaties)

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op kranten, nieuwsbladen en tijdschriften, inclusief e-pubs
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van kranten, nieuwsbladen en tijdschriften en andere tenminste drie maal per jaar periodiek verschijnende uitgaven (incl. elektronische publicaties) ⁴¹ sinds 1969 het verlaagde btw-tarief (van 9%).
Doelstelling(en)	- Goede, betrouwbare en onafhankelijke nieuws- en informatievoorziening aan het publiek - Bevorderen werkgelegenheid, pluriformiteit en onafhankelijkheid van de perssector (bron: evaluatie Dialogic).
Doelgroep(en)	Burgers waarvoor de prijs een belemmering kan vormen voor de aanschaf van media (waaronder studenten), bibliotheken, perssector, mediasector, onderwijs, uitgevers
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang € 285 miljoen.
Doeltreffendheid	De evaluatie kan niet goed vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor kranten, nieuwsbladen en tijdschriften doeltreffend is. De doelen zijn slecht geoperationaliseerd en het effect van het verlaagde btw-tarief is niet te isoleren. Het is niet goed vast te stellen in welke mate het verlaagde btw-tarief heeft geleid tot lagere prijzen. Het is ook niet vast te stellen in welke mate het geleid heeft tot hogere marges: - De evaluatie kan niet goed vaststellen in welke mate het verlaagde btw-tarief heeft geleid tot een betere nieuws- en informatievoorziening. De evaluatie kan dus niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. - De evaluatie kan niet goed vaststellen of de pluriformiteit van de perssector is toegenomen door het verlaagde btw-tarief. De evaluatie kan dus niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Dat komt deels omdat de evaluatie geen goede manier heeft om de pluriformiteit van de perssector te meten.
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet vast te stellen. In het algemeen is het verlaagde btw-tarief voor alle doelen en sectoren waarschijnlijk geen doelmatig instrument om consumptie van bemoeigoederen te stimuleren. De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van specifieke sectoren

⁴¹ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a. 30 en b. 21.

	middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Ook hier is kwantificeren van doelmatigheid niet mogelijk. Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, het is niet duidelijk wat de omvang van de op te lossen problemen (minder goede toegankelijkheid tot betrouwbaar en onafhankelijk nieuws) is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen. NB bij elektronische publicaties (e-pubs) is er wel sprake van een heldere probleemstelling: het wegnemen van het unlevel playing field t.o.v. fysieke publicaties.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen zijn niet SMART gedefinieerd. NB ter zake van e-pubs is er wel sprake van een helder en eenduidig geformuleerd doel: het creëren van een gelijk speelveld t.o.v. fysieke publicaties.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. De meeste noodzaak komt nog naar voren wanneer het gaat over het ondersteunen van sectoren. Het ligt voor de hand dat dit gaat om financiële ondersteuning. Tegelijkertijd geldt voor andere doelen dat andere niet-financiële instrumenten mogelijk ook een rol kunnen spelen. Dat geldt ook voor het borgen van een betrouwbare, onafhankelijke en pluriforme nieuwsvoorziening Bij elektronische publicaties ligt dit anders. Fysieke publicaties kenden een fiscaal voordeel (verlaagd btw-tarief) ten opzichte van e-pubs (algemeen btw-tarief). Het meest voor de hand liggend is om de interventie dan ook financieel/fiscaal van aard te laten zijn.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren gedrag met financiële stimulans logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden. Gezien de expliciete doelstelling voor het verlaagde btw-tarief voor fysieke publicaties is het logischer om e-pubs te subsidiëren (middels het verlaagde btw-tarief) dan fysieke publicaties te voorzien van een heffing.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Ja, voor een directe subsidie is het de vraag in welke mate de doelgroep kan worden bereikt. Er moet dan namelijk worden

	afgebakend welke aanbieders recht hebben op subsidie. (bron: evaluatie Dialogic). Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw-tarief voor goederen/diensten waarop dit fiche ziet.
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	De diensten verricht door schrijvers en journalisten zijn vrijgesteld van btw, evenals het verstrekken van tekeningen van politieke spotprenten in dagbladen, weekbladen en andere periodieken.⁴² Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek stimuleert de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de journalistiek door met geld, kennis en onderzoek de vernieuwing van de journalistieke infrastructuur in Nederland te bevorderen. Het Fonds richt zich voornamelijk op onderzoekjournalistiek en jong talent, niet op het reguliere journalistieke werk. Er zijn diverse lokale mediafondsen. Het doel daarvan is het verbeteren van lokale en regionale journalistieke producties, voor lokale onderwerpen en doelgroepen
Overige relevante informatie	Er is steeds meer bewijs dat het lastig is een sluitende businesscase te bouwen op het maken en verkopen van (louter) kwalitatief hoogstaand nieuws.⁴³ Businessmodellen zijn gebaseerd op abonnementen, (losse) verkoop maar ook op advertentie-inkomsten. Het aantal abonnementen daalt al jaren en de advertentie-inkomsten staan onder druk door concurrentie van grote (buitenlandse) techplatforms. Mediabedrijven zoeken oplossingen in consolidatie, synergievoordelen en crossmediale samenwerking).⁴⁴ Door consolidatie en kostenbesparing kan men vooralsnog winstgevend blijven. Het is de nog onduidelijk welke invloed dit heeft op de pluriformiteit van het aanbod⁴⁵ Het is ook niet duidelijk welke rol het verlaagde btw-tarief hierin speelt. Er is een sterke opkomt van gratis nieuwsaanbod. De onafhankelijkheid en de kwaliteit van dit gratis nieuwsaanbod is wisselend. De concurrentiedruk van media met gratis nieuwsaanbod is niet bevorderlijk voor de betalingsbereidheid van consumenten. Dat zet de betalingsbereidheid voor privaat nieuwsaanbod onder druk⁴⁶. Tegelijkertijd is er een

⁴² Zie artikel 12, eerste lid, onderdeel q wet op de Omzetbelasting 1968: de diensten door componisten, schrijvers en journalisten en de toelichting daarop in het Beleidsbesluit Omzetbelasting, vrijstelling diensten door componisten, schrijvers en journalisten (CPP2005/2760M)

⁴³ NPD Nieuwsmedia (2022). *Mediaconcentratie en pluriformiteit*. Via <https://www.ndpnieuwsmedia.nl/wp-content/uploads/2022/08/Mediaconcentratie-en-pluriformiteit-NDP-Nieuwsmedia-2022-1.pdf>

⁴⁴ Mediamonitor 2021. <https://www.mediamonitor.nl/mediamarkten/dagbladen/dagbladen-in-2021/>

⁴⁵ Mediamonitor 2022. <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2020/01/CvdM-Mediamonitor-2022.pdf>

⁴⁶ NPD Nieuwsmedia (2022). *Mediaconcentratie en pluriformiteit*. Via <https://www.ndpnieuwsmedia.nl/wp-content/uploads/2022/08/Mediaconcentratie-en-pluriformiteit-NDP-Nieuwsmedia-2022-1.pdf>

	wisselwerking tussen (gratis) online content en papieren journalistiek. In de politiek / door het parlement worden regelmatig vragen gesteld en zorgen geuit over afname van de pluriformiteit binnen de krantensector en de opkomst van desinformatie op het internet, waarmee uiteindelijk de betrouwbare en onafhankelijke nieuwsvoorziening onder druk kan komen te staan⁴⁷. Het verlaagde btw-tarief is een van de instrumenten die wordt ingezet om de culturele sector te ondersteunen. Het is een generiek instrument dat de totale sector bedient en direct gerelateerd is aan de inzet van de sector zelf om zijn doelgroep te bedienen. Om de productie en afname van culturele goederen en diensten te stimuleren worden op dit moment verschillende instrumenten ingezet. Het gaat zowel om gerichte subsidieregelingen als om generieke regelingen zoals het verlaagde btw-tarief. De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief bereikt ook instellingen die op dit moment vanuit de Rijksoverheid niet direct worden gesubsidieerd, zoals zzp'ers werkzaam in de cultuursector en culturele instellingen waar de Rijksoverheid op dit moment geen directe subsidierelatie mee heeft. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuur en zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen). Pluriformiteit en kwalitatief hoogstaande journalistiek is een publiek belang dat door de overheid wordt gestimuleerd en dat mogelijk bij kan dragen aan de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden. Het bevordert de toegankelijkheid van nieuws vanuit verschillende perspectieven en biedt een kritisch perspectief op desinformatie.
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief	

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de Kamervragen van leden Mohandis en Mei Li Vos (beiden PvdA) in 2017 [Kamervragen \(Aanhangsel\) 2016-2017, nr. 1250 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	Maatregel	2025	2026	Struc
	Afschaffen verlaagde btw-tarief op drukwerk	€ 303	€ 303	€ 303
*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend				
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Uit onderzoek uit 2008 blijkt dat het - door gebrek aan data - niet mogelijk is de exacte prijselasticiteit in te schatten⁴⁸. Op basis van de gegevens voorhanden wordt in hetzelfde onderzoek de prijselasticiteit van de vraag naar kranten geschat op -0,26. Op basis van de aangenomen afwentelingsfactor en de prijselasticiteit leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetzdaling van 5%. Er is hier tot op heden geen nieuw onderzoek naar gedaan, daarom zou een vervolgonderzoek nodig zijn om de effecten in de huidige context te bepalen.			
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).			
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan de aanpassing van prijzen van zowel losse kranten als abonnementen, waarbij voor abonnementen geldt dat prijzen die zijn bepaald voor een periode kunnen worden geraakt.			
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Het is te verwachten dat door het verdwijnen van het verlaagde btw-tarief de prijzen van kranten, nieuwsbladen en tijdschriften worden verhoogd. Dat kan druk geven op de pluriformiteit van de media, omdat men (zowel de lezers, als uitgevers) mogelijk kiest voor meer toegankelijk (goedkoper, gratis) nieuwsaanbod en voornamelijk arbeidsintensievere (en daarmee duurdere) journalistiek onder druk komt te staan.			

⁴⁸ APE. (2008). Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief cultuur en media. Opgehaald via [Evaluatie BTW cultuur & media \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.evaluatiebtw.nl/)

Inbreng sector/andere stakeholders**(draagvlak van de regeling).**

VNO-NCW en MKB-Nederland stellen in hun position paper dat het verlaagde btw-tarief steun biedt aan specifieke sectoren, een stimulans is voor werkgelegenheid, bijdraagt aan het behouden van vakmensen en aan de toegankelijkheid van merit goods. Ze concluderen dat het verlaagde btw-tarief een onmisbaar instrument is met een breed draagvlak bij zowel ondernemers als consumenten. Ook stellen de auteurs dat door de breedte van het onderzoek van Dialogic de analyse per sector of product beperkt is gebleven. Enkele sectoren of producten zijn daardoor niet of slechts heel beperkt onderzocht.

Waar het gaat om eventuele alternatieven stellen VNO-NCW en MKB-Nederland, specifiek voor de journalistieke sector, dat deze juist gebaat is bij indirecte steun, vanwege het noodzakelijke onafhankelijke karakter van de journalistiek. Ze vinden het bijzonder onwenselijk en een groot risico voor de onafhankelijkheid van de journalistiek als een overheidsorgaan zou bepalen welke nieuwsmedia hoeveel subsidie voor welke journalistieke activiteiten zouden ontvangen.

De branchevereniging voor nieuwsbedrijven (NDP Nieuwsmedia) stelt dat de drempel om kwaliteitsjournalistiek te consumeren hoger is komen te liggen door een overvloed aan informatie. In een gedigitaliseerde en gefragmenteerde samenleving waarin de verspreiding van desinformatie en nepnieuws een grote vlucht heeft genomen, is toegankelijkheid van Nederlandstalige, onafhankelijke kwaliteitsjournalistiek des te belangrijker voor het goed functioneren van de democratie, stelt het NDP. Het verlaagde btw-tarief maakt nieuwsproducten goedkoper voor de burger. In de afgelopen tien jaar zijn nieuwsuitgevers gedwongen geweest abonnementsprijzen te verhogen om de sterk teruglopende advertentie-inkomsten en teruglopende abonnee-aantallen op te vangen, om zodoende de redactionele capaciteit zoveel mogelijk op peil te houden. Een verhoging van het btw-tarief is niet op te vangen door uitgevers, waardoor onafhankelijke kwaliteitsjournalistiek direct veel duurder zou worden en daardoor minder toegankelijk.

Ook stelt het NDP dat een eventuele btw-verhoging de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening op het spel zet. Het is van invloed op het voortbestaan van voornamelijk regionale dagbladen (die minder ver zijn in de digitale transitie dan landelijke titels) en van kleine dagbladtitels, die nu juist parels zijn voor de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening. Dat geldt in het bijzonder voor alle zelfstandige nieuwstitels, maar ook titels binnen concernverband kunnen niet structureel verlieslatend zijn.

Het NDP verwijst als laatste naar het Deense uniforme btw-tarief van 25. Ze merkt daarbij op dat Denemarken één hele

	relevante uitzondering kent: op gedrukte en digitale dagbladen is het btw-nultarief van toepassing. Het onderstreept volgens hen de bijzondere positie van de journalistiek.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven goederen. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.⁴⁹ De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO) in die situatie het meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken.⁵⁰ Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).

⁴⁹ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

⁵⁰ Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Beleidsopties voor generieke terugsluis (zowel inkomsten als uitgaven)	Voor een indicatie van de generieke terugsluis mogelijkheden en de bijbehorende koopkrachteffecten voor burgers wordt verwezen naar Fiche 1: <i>Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief</i> .
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling	Bij het ontwikkelen van alternatieve regelingen dient rekening gehouden te worden met de onafhankelijkheid van de krantensector. Bij een (directe) subsidie voor de krantensector is een belangrijk aandachtspunt of en in hoeverre dit leidt tot een aantasting van de onafhankelijkheid van de journalistiek. Bij de fiscale subsidie als het verlaagde btw-tarief op kranten is sprake van een indirect financieel verband. Een eventuele uitbreiding van het stimuleringsfonds is mogelijk een optie, maar dit fonds richt zich momenteel voornamelijk op onderzoeksjournalistiek en jong talent. Het verlaagde btw-tarief richt zich op de ondersteuning van de gehele sector, waar jong talent uiteindelijk zijn plek krijgt. Om de alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten in kaart te kunnen brengen, is vervolgonderzoek nodig. Daarbij moet aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstelling, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd. Ook dient onderzocht te worden wat het fiscaal-juridisch kader is bij eventuele omvorming binnen de categorie boeken en kranten, toegespitst op postniveau. Ofwel, is het mogelijk enkel de categorie boeken of enkel kranten om te vormen, of dient de hele post dan te worden aangepast.
Doelgroep(en)	Het huidige verlaagde btw-tarief kent verschillende doelgroepen. Er moet worden onderzocht welke instrumenten voor welke doelgroepen het meest effectief en efficiënt zijn. Is het doeltreffender en doelmatiger deze af te bakenen, of is een algemene maatregel het meest effectief. Dit kan worden meegenomen in het eerder genoemde onderzoek.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Dit moet onderdeel zijn van het hierboven genoemde onderzoek. Beleidsmatig wordt belangrijk gevonden dat er toegang tot betaalbare onafhankelijke journalistiek blijft.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reël)	Dit schatten we sowieso in als mogelijk zo niet reël risico. Uitgevers van kranten zijn commerciële partijen, waardoor rechtstreekse subsidiëren lastig is. Er is naar verwachting een kleiner risico als dit via reeds bestaande fondsen, gericht op specifieke projecten, gebeurt. Uiteindelijk is het risico pas

	te bepalen als de doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze nader zijn bepaald.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire (en doelmatigheidswinst) bij impact vervanging door alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	Er zijn administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan een alternatieve uitgavenregeling. Hier staat een besparing op uitvoeringskosten en administratieve lasten vanwege het vervallen van de verlaagde btw-tarief tegenover. Hoe die twee zich tot elkaar verhouden is op dit moment niet te bepalen.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. De huidige doelstellingen blijven relevant voor de toekomst. Wel zal worden gekeken of de beleidsdoelstellingen kunnen worden aangescherpt.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 6: verlaagd btw-tarief op sportwedstrijden en sportaccommodaties

Product / Dienst		Verlaagd btw-tarief op sportwedstrijden en sportaccommodaties	
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling			
Omschrijving en scope van de regeling		In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor het verlenen van toegang tot sportwedstrijden ⁵¹ en het geven van gelegenheid tot sportbeoefening en baden ⁵² het verlaagde btw-tarief van 9%.	
Doelstelling(en)		Voor deze diensten wordt de generieke beleidstheorie gehanteerd zoals geformuleerd in het evaluatierapport. Daarbij horen onderstaande doelstellingen (bron: evaluatie Dialogic): - bevordering recreatie en sport; - ondersteuning van sectoren.	
Doelgroep(en)		Burgers, sportscholen, (organisatoren van) sportevenementen, zwembaden, andere commerciële aanbieders van sportgelegenheid.	
Budgettaire omvang regeling		De huidige budgettaire omvang (2023) bedraagt 212 miljoen euro.	
Doeltreffendheid		Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen geldt dat het verlaagde btw-tarief in bepaalde gevallen leidt tot hogere consumptie van bemoegoederen en tot het ondersteunen van sectoren (bron: evaluatie Dialogic).	
Doelmatigheid		Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen is de btw geen doelmatig instrument om consumptie van bemoegoederen te stimuleren. Het is niet in te schatten in hoeverre het ondersteunen van sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen		Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
		Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat het probleem is dat onvoldoende wordt deelgenomen aan sport en dat de sector moet worden ondersteund. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze problemen is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.

⁵¹ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.f.

⁵² Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 3.

	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen zijn niet SMART geformuleerd.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt voor de hand dat het stimuleren van de sector en deelname aan sport via een financiële ondersteuning verloopt. Anderzijds zouden mogelijk ook andere niet-financiële instrumenten een rol kunnen spelen.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren gedrag met financiële stimulans is logisch omdat er geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
	Voorkeur subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
(bron: evaluatie Dialogic)		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Er zijn bestaande beleidsinstrumenten die deels bijdragen aan hetzelfde (generieke) doel om sport- en beweegdeelname te stimuleren. Zo vergoedt de Rijksoverheid de gecombineerde leefstijlinterventie vanuit de zorgverzekering (GLI). Verder zetten veel gemeenten (niet alle) bijvoorbeeld in verschillende mate in op ondersteuning van mensen met lage inkomens om te sporten. De reikwijdte en omvang van ondersteuning verschilt sterk tussen gemeenten. Gemeenten zetten hierop in uit vrij besteedbare middelen, er ligt geen wettelijke taak aan ten grondslag. Belangrijk is dat deze regelingen niet altijd alle toegang tot sportbeoefening raken. Zo kunnen gemeenten zelf kijken tot welk niveau ze contributies vergoeden, waardoor bijvoorbeeld de contributies voor fitness niet altijd vergoed worden. Ook valt de toegang tot zwembaden (van groot belang in het kader van zwemveiligheid en bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen om voldoende te bewegen) en tot sportwedstrijden <u>niet</u> onder gemeentelijke (armoede)regelingen en zijn er voor deze categorieën ook geen andere beleidsinstrumenten. Specifiek in de btw bestaat ook de sportvrijstelling voor <i>'diensten die nauw samenhangen met de beoefening van sport of met lichamelijke opvoeding en die door instellingen worden verricht voor personen die aan sport of lichamelijke opvoeding doen.'</i>⁵³ Deze vrijstelling is uitsluitend van toepassing indien de ondernemer geen winst beoogt.	
Overige relevante informatie	Er bestaat een subsidieregeling Stimulering bouw en onderhoud van sportaccommodaties (BOSA), waarmee	

⁵³ Artikel 11, eerste lid, onderdeel e, Wet op de omzetbelasting 1968.

	amateursportorganisaties subsidie kunnen krijgen voor bouw en onderhoudskosten van sportaccommodaties en de aanschaf van sportmaterialen. De beleidsdoelstellingen zoals aangenomen op grond van de generieke beleidstheorie kunnen worden aangevuld om de beleidsdoelen van de overheid te reflecteren zoals deze in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld: - T.a.v. het stimuleren van sportbeoefening: de doelstelling van het kabinet is om te stimuleren dat iedereen, ongeacht inkomen, kan sporten en bewegen en voor toegang tot sporten en bewegen geen drempels ervaart (zie o.a. Sportakkoord II⁵⁴). Dit is onder meer gevat in de doelstelling dat in 2040 75% van de Nederlanders voldoet aan de beweegrichtlijn. - T.a.v. sportevenementen en -wedstrijden: in het Sportakkoord (I⁵⁵ en II) is de doelstelling opgenomen dat (top)sport meer maatschappelijke waarde moet vertegenwoordigen. Daarvoor is zichtbaarheid voor een breed publiek een belangrijke voorwaarde. - T.a.v. zwemvaardigheid: Ieder kind (doel dus 100%) in staat stellen een zwemdiploma te halen (en daarmee de zwemvaardigheid en -veiligheid vergroten) door drempels (sociaal, financieel, praktisch) weg te nemen. Een van de effecten van het huidige verlaagde btw-tarief en de btw-vrijstelling voor sport is dat de Belastingdienst hiermee als taak heeft om te beoordelen wanneer een activiteit te kwalificeren is als sport. Dit is voor de Belastingdienst complex, en er vinden regelmatig discussies en procedures plaats over de reikwijdte van het begrip sport.				
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) sport zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid (bijv. arbeidsproductiviteit), verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen)				
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief					
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal
	Afschaffen verlaagde btw-tarief	226	226	226	2025
*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend					
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	De meest recente onderbouwde omzetcijfers van commerciële sportaanbieders, zwembaden en (top)sportevenementen zijn uitgewerkt in rapportages van KPMG (in opdracht van de NLsportraad)⁵⁶ en Mulier Instituut (in opdracht van VWS)⁵⁷. De cijfers hebben vrijwel alle betrekking op 2018 en zijn nog				

⁵⁴ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D53954>

⁵⁵ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2018D36302>

⁵⁶ <https://www.nederlandse-sportraad.nl/actueel/nieuws/2023/02/03/publicatie-kpmg-rapport-foto-organisatie-en-financiering-topsport>

⁵⁷ <https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/>

	niet gecorrigeerd voor bijvoorbeeld inflatie. Ook zijn er CBS cijfers beschikbaar over de totale bestedingen in het verlaagde btw-tarief binnen de sportsector in 2019. De jaaromzet van commerciële aanbieders van sport aangesloten bij het Platform Ondernemende Sportaanbieders over 2019 is geschat op € 3,6 miljard. Het Brancherapport Sport (KPMG, 2019)⁵⁸ stelt dat de consumentenuitgaven aan ondernemende sport in 2018 (voor sportaanbod, dus excl. andere omzetbronnen zoals horeca) € 1,8 miljard bedragen. Dit bevat ook de jaaromzet van zwembaden en zwemlesaanbieders. Directe financiële bestedingen aan sportevenementen (niet zijnde commerciële wedstrijd sport) of breedtesportevenementen zijn in 2020 geraamd op € 1,1 miljard.⁵⁹ Binnen deze cijfers vallen echter veel posten die niet onder het verlaagde btw-tarief voor sport vallen, zoals directe uitgaven in andere sectoren (bijvoorbeeld voor overnachtingen) of bij niet-winstbeogende organisatoren van sportevenementen. De jaarlijkse omzet aan kaartverkoop van een beperkt aantal topsportevenementen en van betaald voetbal is wel geverifieerd in het kader van coronasteun voor de sportsector.⁶⁰ Op basis van die cijfers is af te leiden dat de omvang van kaartverkoop voor betaald voetbal per jaar € 208 miljoen is, en dat in kaartverkoop voor topsportevenementen bij winstbeogende organisatoren jaarlijks € 55 miljoen omgaat. Beschikbare cijfers van het CBS op basis van nationale rekeningen laten voor 2019 een totale omzet zien van 1,8 miljard euro binnen het verlaagde tarief in de sportsector. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekingsfactor 75% aan de consument en een prijselasticiteit van -0,5 leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetverlies (reductie vraag en niet-doorberekende kosten) van 7%. Voor commerciële aanbieders van sport betekent dit een verwachte omzetverlies van ca. € 116 miljoen, voor bestedingen aan sportevenementen ca. € 16 miljoen. Extra kosten voor de consument bedragen naar verwachting ca. € 198 miljoen voor sportbeoefening en ca. 25 miljoen voor bestedingen aan sportevenementen, maar dit vereist nader onderzoek. Naast vraagreductie vanwege de kostenstijgingen moet bij de omzetverliezen in de zwembaden ook rekening gehouden worden met een aanvullende terugloop van vraag doordat
--	--

⁵⁸ Brancherapport Sport, KPMG, in opdracht van NLsportraad (via https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?brancherapport-sport&kb_id=25032)

⁵⁹ Mulier Instituut, 2020, Monitor Sport en Corona (via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/02/monitor-sport-en-corona>)

⁶⁰ Cijfers zijn berekend door sportkoepels in opdracht van VWS in het kader van de totstandkoming van de Subsidieregeling topsportwedstrijden en -evenementen inkomstenderving kaartverkoop. De cijfers betreffen topsportevenementen in de periode van 4 november 2021 t/m 17 oktober 2022, geëxtrapoleerd naar een geheel jaar.

	mensen zonder zwemdiploma ook later in hun leven minder snel zwembaden bezoeken.⁶¹ In 21% van de gemeenten die een buurtsportcoach inzet, is deze inzet volgens onderzoekers btw-belast tegen het verlaagd btw-tarief.⁶² T.o.v. de huidige inzet van in totaal 3.509 fte buurtsportcoaches tegen een normbedrag van € 50.000 per fte betekent dat meerkosten van € 4 miljoen. Uitgangspunt hierbij is dat de volledige meerkosten moeten worden meegenomen omdat de inzet van buurtsportcoaches niet door een consument wordt afgenomen; de meerkosten landen dus volledig bij de gemeente als het Rijk hier niet voor compenseert. Deze compensatie kan verlopen via het btw-compensatiefonds, aandachtspunt is wel dat 40% van de gemeenten die btw betaalden over de buurtsportcoaches dit (geheel of deels) compenseert via het BCF. De overige gemeenten compenseren dit via de SPUK Stimulering Sport (44%) of niet (16%).
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. De sector geeft aan dat afschaffing van het verlaagde tarief kan leiden tot (in tijd en kosten) beperkte administratieve lasten m.b.t. omzetting van tarieven en communicatie.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Verlaging van sportdeelname in den brede, waarbij de verwachting is dat met name mensen met een laag inkomen worden geraakt, maar de terugval in sportdeelname niet tot deze groep beperkt blijft. Effecten die mogelijk optreden: - Reductie in sportdeelname van zowel wekelijkse als incidentele sporters die gebruik maken van commercieel sportaanbod. Regelmatig sporten en bewegen heeft een preventieve werking op sociale en psychische gezondheid⁶³ waardoor minder sportdeelname (naast onderstaande cijfermatige impact) ook op andere vlakken impact kan hebben.

⁶¹ Cijfers van zwembadbranche opgevraagd door VWS in het kader van beleidsvorming zwemveiligheid

⁶² Monitor brede regeling combinatiefuncties 2019, Mulier Instituut (via <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10519&m=1637245195&action=file.download>)

⁶³ Zie bijv. Mulier Instituut (2020) via <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10003&m=1589881893&action=file.download>.

	- Voor <i>wekelijkse</i> sporters bij commerciële aanbieders gaat dit (uitgaande van afname vraag van 4,2%) om ca. 75.000 sporters. Het aantal incidentele sporters bij commerciële aanbieders als fitnessclubs, squashbanen en klimhallen is niet in beeld dus een afname niet te onderbouwen. O.b.v. onderzoek door de sector (zie bijv. Kantar Public i.o.v. NOC*NSF⁶⁴) zal dit effect vooral te zien zijn bij mensen met lagere inkomens omdat een prijsstijging daar relatief zwaarder drukt, maar niet tot deze groep beperkt zijn. - Afname van zwemvaardigheid / behalen zwemdiploma's, uitgaande van gelijkblijvende financiële inzet vanuit gemeentelijke stimuleringsregelingen (67% van de gemeenten beschikt over een stimuleringsregeling zwemvaardigheid), vraagafname van 4,2% en 170.000 zwemdiploma's behaald per jaar (o.b.v. cijfers sector) ca. 7.000 minder diploma's per jaar, en opvolgend effect van minder zwemactiviteit door mensen die geen zwemdiploma hebben. - Bij btw-verhoging en een gelijkblijvende investering van gemeenten en Rijk in de inzet van buurtsportcoaches neemt de inzet van buurtsportcoaches met maximaal 128 fte (ca. 4%) af. Dit effect wordt gedempt door de mogelijkheid voor gemeenten om btw te compenseren via het BCF, waar nu 40% van de gemeenten met btw-belaste inzet van buurtsportcoaches gebruik van maakt.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Verschillende partijen uit de sector geven aan dat de toepassing van het verlaagde btw-tarief een belangrijke factor is om te zorgen dat meer mensen gaan sporten en dat sportwedstrijden door een breed publiek kunnen worden bezocht doordat toegangsprijzen voor commercieel sportaanbod, zoals fitnessclubs, squashhallen en zwembaden laag kan blijven. De ondernemende sport bereikt jaarlijks circa 9 miljoen Nederlanders (minimaal 1 x bezoek). Koepelorganisaties Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS), NOC*NSF en KNVB hebben in position papers richting het Commissiedebat Sport van juli 2023 aangegeven het verlaagde btw-tarief op sport te beschouwen als belangrijke pijler om de sport betaalbaar en toegankelijk te houden. Uit onderzoek door Kantar Public in opdracht van NOC*NSF blijkt bijvoorbeeld dat door verhoogde contributies (door de stijgende energieprijzen) in 2022 zo'n 80.000 sporters zijn gestopt met sporten. Ook geven veel sporters aan te gaan stoppen als prijzen verder stijgen. Hoewel deze contributies btw-vrijgesteld zijn omdat het hier gaat om niet-winstbeogende sportaanbieders, geldt dezelfde dynamiek van vraaguitval bij prijsstijgingen ook bij ondernemende sportaanbieders. Doordat sport bereikbaarder wordt en meer mensen naar wedstrijden gaan en gaan sporten, neemt ook de werkgelegenheid in de sportsector toe; partijen geven aan dat ook vanuit arbeidsmarktperspectief inzet op sport en bewegen dus te rechtvaardigen is.

⁶⁴ <https://nocnsf.nl/nieuws/2023/02/sportgedrag-nederlands-verandert>

	Partijen geven onder meer aan te willen voorkomen dat het tariefgat tussen winstbeogende en niet-winstbeogende sport (laatste valt onder btw-vrijstelling) te groot wordt, werkgelegenheid in de sportsector te willen stimuleren en te vrezen voor terugloop in sport- en beweegdeelname als tarieven stijgen. Dit sluit ook aan bij de standpunten van VNO-NCW en MKB Nederland.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven diensten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, zonder vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen (goederen met positieve externaliteiten) te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Alleen met nader onderzoek is vast te stellen wat – gegeven de impact van de verschillende opties – hier de meest verstandige beleidsinzet voor de overheid is. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Er zijn verschillende alternatieven denkbaar die raken aan de doelstellingen die worden geassocieerd met het verlaagde btw-tarief, of die op dit moment de basis vormen van het overheidsbeleid voor sporten en bewegen (zie voor deze doelstellingen ook de cel '<i>overige relevante informatie</i>'). Hieronder worden eerste aanzetten gegeven voor alternatieve instrumenten. Om alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten zo scherp mogelijk in kaart te brengen is vervolgonderzoek nodig, waarbij in ieder geval aandacht is voor SMART-doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, financiële omvang en uitvoerbaarheid. <i>Doelstelling 1: bevordering sport</i> Om te voorkomen dat financiële drempels zorgen voor uitval van sportdeelname en terugloop in het behalen van zwemdiploma's zou een intensivering kunnen worden overwogen van (deels) bestaand gemeentelijk instrumentarium voor mensen onder de armoedegrens. De

	NLsportraad heeft in 2020 becijferd dat met een dergelijke inzet ca. € 50 miljoen tot € 125 miljoen structureel gemoeid is.⁶⁵ Verder onderzoek is noodzakelijk om in kaart te brengen wat precies de omvang is van de inzet om toegang tot sport voor mensen met lage inkomens te faciliteren en welk effect wijzigingen in het btw-tarief hebben op die inzet. In dit onderzoek is ook aandacht nodig voor SMART-doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, mogelijke substitutie-effecten bij het verlenen van ondersteuning aan gemeenten en uitvoerbaarheid. <i>Doelstelling 2: ondersteunen van de sector</i> Vanuit de optiek van het ondersteunen van de sector zouden de negatieve economische effecten van afschaffing van het verlaagde btw-tarief (deels) gemitigeerd kunnen worden. Onder meer voor ondernemende sportaanbieders en organisatoren van evenementen. Ook leunt een klein deel van het ondernemende sportaanbod, met name in de zwembranche, sterk op gemeentelijke financiering. Dit gaat dan met name om openbare zwembaden die in gemeentelijk eigendom zijn, maar privaat en winstbeogend worden geëxploiteerd. Omzetsderving bij deze organisaties leidt tot hogere uitgaven bij gemeenten op het vlak van sport, waar in de praktijk tegenover kan staan dat de gemeente gaat bezuinigen op sportstimuleringsbeleid. Om omzetsderving bij deze organisaties te beperken zou een bijdrage vanuit de rijksoverheid via de gemeente kunnen worden verstrekt. Ook voor een instrument voor deze doelstelling is aanvullend onderzoek vereist om de omvang van economische effecten en de gevolgen daarvan voor de vitaliteit van de sector en het sport- en beweeggedrag beter in kaart te brengen. Daarnaast moeten mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten worden getoetst op haalbaarheid, in ieder geval ten aanzien van staatssteun, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. <i>3: inzet buurtsportcoaches</i> Het wegvallen van verlaagd btw-tarief ten aanzien van de inzet van buurtsportcoaches leidt naar verwachting tot een negatief financieel effect van € 4 mln per jaar dat deels landt bij het btw-compensatiefonds, deels bij de Specifieke uitkering stimulering sport (VWS) en deels bij gemeenten zelf. Dit kan oplopen als de inzet van buurtsportcoaches in meer gemeenten dan nu btw-belast wordt. Gemeenten zouden gecompenseerd kunnen worden voor de verhoogde kosten voor inzet van buurtsportcoaches. Er kunnen aanvullende middelen als intensivering in de bestaande specifieke uitkering worden uitgekeerd aan gemeenten.
Doelgroep(en)	(Nog) nader te bepalen, afhankelijk van doelstelling en instrumentkeuze
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen	- behoud van lokale inzet (buurtsportcoaches) op toegeleiding naar sport- en beweegaanbod en het in beweging brengen van moeilijk bereikbare doelgroepen - betaalbaarheid van sport voor alle doelgroepen

⁶⁵ Wettelijk en financieel addendum bij het advies 'De opstelling op het speelveld', NLsportraad 2020 (via <https://www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/publicaties/2021/04/06/wettelijk-en-financieel-addendum-bij-de-opstelling-op-het-speelveld>)

worden geformuleerd via alternatieve regeling	- vergroten zwemveiligheid, 100% van de kinderen tenminste één zwemdiploma
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Uiteindelijk bij vorm te geven beleidsalternatieven te bepalen, maar een eerste appreciatie geeft het volgende beeld: Er is sprake van een <u>reëel</u> risico op ongeoorloofde staatssteun in relatie tot de ondersteuning van bijv. winstbeogende sportaanbieders, winstbeogende organisatoren van sportwedstrijden, (semi)private zwembaden, organisatoren van evenementen en private exploitanten van sportaccommodaties. Er is een <u>mogelijk</u> risico op staatssteun ten aanzien van de ondersteuning van sportaanbod waar de gemeente een financiële rol in speelt, zoals in de exploitatie van openbare zwembaden en accommodaties. Er is <u>weinig tot geen</u> risico op ongeoorloofde staatssteun als het gaat om het ondersteunen van gemeentelijke regelingen voor financiële toegankelijkheid van sport.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	Omdat er niet in alle gemeenten bestaand beleidsinstrumentarium is waarbij goed kan worden aangesloten en ook geen landelijk instrumentarium bestaat, is voor een goede invoering en inwerkingtreding van één alternatieve regeling minimaal een kalenderjaar nodig. Bij uitwerking van meerdere parallelle regelingen is een langer tijdpad noodzakelijk i.v.m. beperkte capaciteit voor juridische uitwerking, beleidsmatige inzet en de voorbereiding op de uitvoering.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	Subsidies gericht op individuen lijken in de praktijk beter te worden gevonden door mensen met een hogere opleiding (en vaak een hoger inkomen). Het is beleidsmatig verdedigbaar dat in ieder geval mensen met lage inkomens bereikt moeten worden voor doelmatige inzet van een alternatief instrument. Met name omdat het gericht is op een bemoeigoed met positieve externaliteiten die voornamelijk bij lagere inkomens bereikt kunnen worden (hogere inkomens sporten en bewegen al meer). Regelingen via gemeenten die op deze groep zijn gericht zijn vraaggestuurd en kunnen mogelijk minder goed gevonden (of gezocht) worden door de doelgroep die je primair wilt bereiken. Via het generieke fiscale instrument is geen eigen initiatief van de aanvrager nodig (die dat om verschillende redenen, kan kennis zijn of bijvoorbeeld schaamte, lang niet altijd neemt). Tegelijkertijd is de fiscale route ondoelmatig omdat ook personen met een hoog inkomen en personen die al veel sporten (ook zonder fiscale subsidie) het voordeel van het verlaagde btw-tarief ontvangen.

Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Omdat er veel verschillende doelgroepen nu profiteren van het verlaagde btw-tarief op sport is de uitvoerbaarheid van een alternatieve regeling gericht op <i>alle</i> belanghebbenden vanuit uitvoeringsorganisaties geredeneerd waarschijnlijk te complex. Ongeacht de precieze doelgroep (organisaties of individuen) gaat het om een zeer groot aantal aanvragers met een zeer grote diversiteit in organisatievorm, kennis en kunde. Bij een focus op alle belanghebbenden blijft de ondoelmatigheid in stand. Daarnaast kan ook een alternatieve regeling te maken krijgen met afbakeningsproblemen t.a.v. wat sport is en wat niet, welke organisaties wel geraakt worden door afschaffing van het verlaagde tarief en welke niet, en andere zaken die door een uitvoeringsorganisatie (alsmede door de Belastingdienst) lastig tot niet objectief vastgesteld kunnen worden.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Voor de alternatieven geschetst onder doelstelling 1 geldt dat administratieve lasten beperkt blijven omdat het bedrijfsleven geen aanvrager is. Wel zullen er beperkte administratieve lasten mogelijk zijn als bijvoorbeeld voor gemeentelijke armoederegelingen ook de sportaanbieder een administratie moet bijhouden, maar die lasten zijn nu bij een groot aantal sportaanbieders ook al aanwezig. Voor de alternatieven onder doelstelling 2 zijn administratieve lasten bij het bedrijfsleven hoger omdat zij de aanvrager van regelingen zijn en uitvoeringskosten maken voor aanvraag en verantwoording van subsidies.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel '<i>doelstelling(en)</i>' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Een invulling kan zijn: vergroten van de sportdeelname van Nederlanders en de mate waarin Nederlanders voldoen aan de beweegrichtlijn (doel: naar 75%); bijdragen aan het financieel toegankelijk houden van zwemlessen en zwemactiviteiten zodat alle kinderen een zwemdiploma kunnen halen; vergroten van de maatschappelijke waarde van sport (inspirerende en verbindende kracht van (top)sport.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 7: verlaagd btw-tarief op toegang tot dagrecreatie

Product / Dienst		Verlaagd btw-tarief op toegang tot dagrecreatie
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling		
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor toegang tot dagrecreatie het verlaagde btw-tarief van 9%. Hieronder valt het verlenen van toegang tot: - circussen⁶⁶ - dierentuinen⁶⁷ - attractieparken, speel- en siertuinen, en andere dergelijke primair en permanent voor vermaak en dagrecreatie ingerichte voorzieningen⁶⁸ - de diensten van exploitanten van reizende inrichtingen voor vermaak op kermissen.⁶⁹	
Doelstelling(en)	- bevorderen recreatie - ondersteunen van de sector - gelijke concurrentieverhoudingen in binnen- en buitenland (attractieparken, speel- en siertuinen en dergelijke dagrecreatievoorzieningen) - met betrekking tot kermissen is het doel het lager belasten van uitgaven van sociale aard. Er bestaat een verband met de vroeger geldende vermakelijkheidsbelasting (voorkomen cumulatie).	
Doelgroep(en)	Burgers voor wie de entreprijzen van dagrecreatie een belemmering vormen om hiervan gebruik te maken, circussen, kermissen, dierentuinen, attractieparken, speel- en siertuinen, andere primair en permanent voor vermaak en dagrecreatie ingerichte voorzieningen.	
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 97 miljoen euro.	
Doeltreffendheid	Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen geldt dat het verlaagde btw-tarief in bepaalde gevallen tot hogere consumptie van bemoeigoederen, tot het ondersteunen van sectoren en tot meer werkgelegenheid leidt (bron: evaluatie Dialogic).	
Doelmatigheid	Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen is de btw geen doelmatig instrument om consumptie van bemoeigoederen te stimuleren en is het waarschijnlijk ook niet doelmatig in het creëren van meer werkgelegenheid. Het is niet in te schatten in hoeverre het ondersteunen van sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten

⁶⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.a.

⁶⁷ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.b.

⁶⁸ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.g.

⁶⁹ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 15.

	Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat het probleem is dat onvoldoende wordt deelgenomen/geparticipeerd aan recreatie en dat de sector moet worden ondersteund. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze problemen is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen zijn niet SMART gedefinieerd.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt voor de hand dat het stimuleren van de sector en deelname aan recreatie via een financiële ondersteuning verloopt. Anderzijds zouden mogelijk ook andere niet-financiële instrumenten een rol kunnen spelen.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren gedrag met financiële stimulans logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
(bron: evaluatie Dialogic).		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Er zijn voorbeelden van gemeenten die beleid voeren ter bevordering van (de ontwikkeling van) recreatie en toerisme. Ook zijn er lokale initiatieven om recreatie toegankelijker te maken voor minder draagkrachtigen (e.g. Rotterdampas).	
Overige relevante informatie	Binnen de btw geldt het neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op goederen en diensten die – vanuit het oogpunt van de gemiddelde consument - met elkaar concurreren, hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast. Nader in kaart gebracht moet nog worden of dit beginsel zo ver strekt dat afschaffing van het verlaagd btw-tarief alleen mogelijk is indien dit voor alle culturele goederen en diensten plaatsvindt. Vooralsnog is het beeld dat er ruimte is voor differentiatie tussen de verschillende culturele goederen en diensten. Aandachtspunt is dat de verschillende culturele goederen en diensten met een recreatieve functie grosso modo andere groepen in de samenleving bereiken.	
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan recreatieve activiteiten, zoals verhoogde kwaliteit van leven,	

	ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden en verhoogde cohesie tussen groepen.					
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief						
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal
	Afschaffen verlaagde btw-tarief op dagrecreatie	103	103	103	103	2025
*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend						
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten voor dagrecreatie. Het Dialogic-rapport gaat niet specifiek in op de dagrecreatie, de mate waarin deze kosten worden doorberekend in de prijzen en een prijselasticiteit is niet bekend. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8,3% en neemt de winstmarge af met 2,8%. Uitgaande van een prijselasticiteit van -0,5 betekent dat bij een prijsstijging van 8,3% de omzet afneemt met 7%.					
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).					
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.					
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	(nog) niet geïdentificeerd					
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	(nog) niet geïdentificeerd					
Tijdstip afschaffen	Geadviseerd wordt bij het bepalen van een tijdstip zo nodig mee te wegen in hoeverre de bestedingen in de sector zijn hersteld.					
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd					

Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten

Omschrijving alternatieve regeling(en)	- De opbrengst van de afschaffing van het verlaagde btw-tarief op dagrecreatie door generieke lastenverlichting via het inkomensinstrumentarium naar alle burgers (verlagen belastingtarieven, verhogen heffingskortingen, verhogen bijstand etc.) en bedrijven (verlagen Aof-premie) terugsluizen. - Er zijn nog geen andere, mogelijk gerichtere beleidsalternatieven in kaart gebracht.
Doelgroep(en)	Nader te bepalen, afhankelijk van doelstelling en instrumentkeuze .
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Vanwege het feit dat hogere inkomens relatief meer besteden aan dagrecreatie werkt afschaffing van het verlaagde btw-tarief nivellerend bij generieke lastenverlichting.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep en instrumentkeuze. Bij een generieke terugsluis in het bestaande inkomensinstrumentarium zijn geen noemenswaardige problemen te verwachten.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Bij een generieke terugsluis in het bestaande inkomensinstrumentarium zijn geen noemenswaardige problemen te verwachten.
Overige niet-financiële gevolgen	Nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.

Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief

Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 8: verlaagd btw tarief op toegang tot musea en verzamelingen

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op toegang tot musea en verzamelingen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor toegang tot culturele activiteiten het verlaagde btw-tarief van 9%. Hieronder valt verlening van toegang tot openbare musea of verzamelingen, daaronder begrepen nauw daarmee samenhangende leveringen van goederen, zoals catalogi, foto's en fotokopieën.⁷⁰
Doelstelling(en)	het behoud en beheer van collecties structureel op een hoger niveau te brengen - voeren van een actief cultuurbeleid - het versterken van de toeristenindustrie - bevorderen van de nationale en plaatselijke economie en werkgelegenheid (bron: evaluatie Dialogic).
Doelgroep(en)	- Burgers voor wie de entreetprijs voor culturele activiteiten een belemmering vormt voor deelname daaraan, musea, podiumkunstenaren, schouwburgers, filmsector; - Musea met een (Rijks)collectie
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang € 74 miljoen.
Doeltreffendheid	De conclusie is dat het verlaagde btw-tarief voor musea waarschijnlijk deels doeltreffend is. Voor één doel is het waarschijnlijk doeltreffend, voor enkele doelen mogelijk doeltreffend en voor één doel is doeltreffendheid niet goed vast te stellen. (bron: evaluatie Dialogic). Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij deze conclusie veelvuldig gebruik is gemaakt van een eerder onderzoek van APE uit 2008.⁷¹ Dat onderzoek keek naar de effecten van de invoering van het verlaagde btw tarief ten opzichte van een btw-vrijstelling (die tot invoering van het verlaagde tarief gold voor deze categorie).
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet vast te stellen (door beperkte beschikbaarheid data). De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Ook hier is kwantificeren van doelmatigheid niet mogelijk. Het creëren van meer

⁷⁰ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.c.

⁷¹ APE. (2008). Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief cultuur en media. Opgehaald via [Evaluatie BTW cultuur & media \(officiële bekendmakingen.nl\)](https://www.evaluatiebtw.nl/media)

	werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. Gezien het bovenstaande geldt dat de conclusie niet valt te trekken dat het verlaagde btw-tarief voor museumbezoek en collecties doelmatig is. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat het probleem is dat onvoldoende wordt deelgenomen aan culturele activiteiten en dat de sector moet worden ondersteund. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze problemen is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, het doel (bevorderen cultuur) is niet SMART gedefinieerd.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt het voor de hand dat het stimuleren van de sector via een financiële ondersteuning verloopt.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren van gedrag met een financiële stimulans is logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
	(bron: evaluatie Dialogic). Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw op musea en verzamelingen	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	- <i>Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen</i>⁷². Dit instrument richt zich op het ondersteunen van musea bij het behoud van Rijkscollecties. Musea zonder rijkscollectie (bijvoorbeeld kleinere gemeentelijke musea) kunnen geen gebruik maken van dit instrument. Via deze regeling worden 29 musea ondersteund.	

⁷² [wetten.nl - Regeling - Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen - BWBR0037533 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen - BWBR0037533 (overheid.nl))

	- <i>Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur</i>⁷³. Dit instrument is er voor musea die extra publieksactiviteiten willen ontwikkelen en niet voor het behoud van collecties. Via deze regeling wordt 1 museum per provincie ondersteund.																	
Overige relevante informatie	Binnen de btw geldt het neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op goederen en diensten die – vanuit het oogpunt van de gemiddelde consument - met elkaar concurreren, hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast. Nader in kaart gebracht moet nog worden of dit beginsel zo ver strekt dat afschaffing van het verlaagd btw-tarief alleen mogelijk is indien dit voor alle culturele goederen en diensten plaatsvindt. Vooralsnog is het beeld dat er ruimte is voor differentiatie tussen de verschillende culturele goederen en diensten. Om de productie en afname van culturele producten te stimuleren worden verschillende instrumenten ingezet. Het gaat zowel om gerichte subsidieregelingen als om generieke regelingen zoals bijvoorbeeld het verlaagde btw-tarief. De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief bereikt ook instellingen die vanuit de Rijksoverheid niet direct worden gesubsidieerd, zoals zzp'ers werkzaam in de cultuursector en culturele instellingen waar de Rijksoverheid op dit moment geen directe subsidierelatie mee heeft. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'																	
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuur zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Zie bijvoorbeeld ook de onderzoeken van de WHO⁷⁴ en ZonMW⁷⁵.																	
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief																		
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>						Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal						
Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal													

⁷³ wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2021-2024 - BWBR0042754 (overheid.nl)

⁷⁴ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review \(who.int\)](https://www.who.int/publications-detail/what-is-the-evidence-on-the-role-of-the-arts-in-improving-health-and-well-being-a-scoping-review)

⁷⁵ Kunst en zorg: een kennissynthese van culturele interventies, langdurige zorg en positieve gezondheid

	<table> <tr> <td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td> <td></td> <td>€ 79</td> <td>€ 79</td> <td>€ 79</td> <td>2025</td> </tr> </table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Afschaffen verlaagde btw-tarief		€ 79	€ 79	€ 79	2025
Afschaffen verlaagde btw-tarief		€ 79	€ 79	€ 79	2025		
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Uit cijfers van de Museumvereniging blijkt dat in 2019 de entreegelden van de bij de Museum-vereniging aangesloten musea € 249 miljoen bedroegen⁷⁶. Op basis van deze cijfers kost het afschaffen van het verlaagde btw-tarief de sector € 29 miljoen. In deze berekening is een eventuele daling van het bezoek of een doorrekening van het verhoogde btw-tarief aan consumenten niet meegenomen. Cijfers over overige musea/verzamelingen zijn niet openbaar beschikbaar. De totale omzet kent enige onzekerheid maar komt naar verwachting binnen deze productgroep uit op maximaal €620 mln in 2023 (op basis van CBS data, zie ook de Leeswijzer). Mogelijk is dit een overschatting omdat niet uit te sluiten is dat hier sectoren in zitten die tot een ander deel van de cultuursector behoren. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. De prijselasticiteit van bezoek aan musea is -0,36⁷⁷. Uitgaande van deze prijselasticiteit en de veronderstelde afwentelingsfactor leidt een verhoging van het btw-tarief van 9% naar 21% tot een omzetsdaling van 6%. De exacte uitwerking van een tariefsverhoging op de omzet heeft meer onderzoek nodig. De museumsector kent een andere kostenstructuur dan veel andere economische sectoren. Musea hebben bijvoorbeeld hoge vaste kosten en relatief lage variabele kosten. De museumsector is daarnaast divers. Een deel van de musea wordt door het Rijk gefinancierd via de Erfgoedwet, een deel via de Culturele Basisinfrastructuur. Het grootste gedeelte van de musea wordt echter via provincies en gemeenten gesubsidieerd of wordt volledig vanuit de markt gefinancierd. De financiële gevolgen van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zijn per museum verschillend. Het Rijksmuseum kent een andere bedrijfsvoering dan bijvoorbeeld het museum Villa Mondriaan in Winterswijk. Dit komt door het percentage eigen inkomsten dat wordt						

⁷⁶ https://www.museumvereniging.nl/media/museumcijfers2019_def.pdf

⁷⁷ [Evaluatie BTW cultuur & media \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

	behaald en de mate waarin een museum in staat is zijn ticketprijs te verhogen. Tijdens corona zagen we een sterke afname van bezoekersaantallen. Het publiek heeft na corona zijn weg naar de musea weer gevonden. Maar de bezoekersaantallen zijn nog niet op het niveau van voor corona.⁷⁸ Wat de invloed is van het verhogen van prijzen op het aantal bezoekers zou nader onderzocht moeten worden.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input gegeven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan de verkoop van zowel losse tickets als (jaar)abonnementen zoals de Museumjaarkaart. Het advies is om een eventuele afschaffing gelijk te laten lopen met een nieuwe subsidieperiode. De ontwikkeling van nieuwe tentoonstellingen en projecten kost vaak meerdere jaren. Er wordt vanuit musea gewerkt met langjarige begrotingen.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Een deel van budget dat opgehaald wordt via ticketverkoop wordt ingezet voor het behoud van (en toegang tot) de Rijkscollectie. De middelen hiervoor zullen afnemen. Musea zullen daarnaast meer inzetten op blockbusters, omdat daarmee veel publiek wordt bereikt. Dit heeft invloed op de pluriformiteit van het aanbod. Daarbij dient vermeld te worden dat blockbusters geen garantie zijn voor winstgevende musea. De onlangs afgeronde tentoonstelling van Vermeer is alleen mogelijk geweest door private bijdragen en extra bijdragen van fondsen. De extra inkomsten die met tickets zijn opgehaald zijn nodig geweest om kostendekkend te blijven. Voor

⁷⁸ Kamerbrief met beleidsreactie op beleidsdoorlichting Erfgoed. [Kamerbrief met beleidsreactie op beleidsdoorlichting Erfgoed | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

	middelgrote musea in Nederland zijn dergelijke blockbusters moet moeite nog te financieren. Er dient onderzocht te worden hoe precies de meerkosten voor instellingen kunnen worden opgevangen door de prijzen van hun toegangskaarten te verhogen en wat voor effect op dit heeft op het behoud, beheer en toegankelijkheid van de Rijkscollectie die zijn ondergebracht bij de musea in de Erfgoedwet (deze zorg is wettelijk verplicht).
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	De Taskforce culturele en creatieve sector, een samenwerkingsverband van ruim 100 branche-, beroeps- en belangenorganisaties in de sector, heeft naar aanleiding van Consultatie Aanpak Fiscale regelingen een reactie gegeven. Zij stellen dat de culturele sector nog aan het bijkomen is van de periode waarin door corona de publieksinkomsten sterk afnamen door lage bezoekersaantallen. Bezoekersaantallen zijn nog niet op het niveau van voor corona. De maatschappelijke giften en gunstige fiscale regelingen, zoals het lage btw-tarief en de btw -vrijstellingen, die culturele instellingen steunen, vormen volgens de sector een onmisbare pilaar van hun eigen inkomsten. In deze tijd is het behouden van een fiscale regeling als het verlaagde btw-tarief volgens hen fundamenteel. Een lager btw-tarief stimuleert ondernemerschap van culturele instellingen en musea. Het publieksdeel belast je minder, terwijl het structurele kostendeel groter is dan bij andere sectoren. Een wijziging of verhoging van het lage tarief zou zéér onwenselijk zijn. Zo zou het hoge btw-tarief een kostenstijging van meer dan 10% op entreekaarten voor culturele instellingen betekenen. Bij de grotere rijksmusea bijvoorbeeld zou dit een gat in de begroting van miljoenen euro's creëren. Vervolgens zou een beroep op de overheid worden gedaan om dit gat op te vullen – waarbij veel administratieve lasten komen kijken voor de overheid. Voor de ondersteuning van de culturele en creatieve sector is, zo stelt de Taskforce, het van het grootste belang dat er fiscale regelingen blijven bestaan, vanwege de maatschappelijke waarde en de bijdrage aan de samenleving die deze de culturele en creatieve sector levert en voor de innovatie en de bijdrage die de sector levert aan het verdienvermogen in Nederland. De Museumvereniging geeft aan dat naast de entree-inkomsten er nog meer omzetten in het museum zijn die tegen het lage btw-tarief van 9% belast zijn. Dit zijn onder andere de boeken, afbeeldingen uit eigen collectie, de multimediatours, vrienden-abonnementen voor toegang en een deel van de educatieve producten zoals rondleidingen.

	Deze zouden een aanvullend verlies aan inkomsten van boven de €4 miljoen euro voor de sector betekenen.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven diensten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.⁷⁹ De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO) in die situatie het meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken.⁸⁰ Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd

⁷⁹ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

⁸⁰ Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Om de alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten in kaart te kunnen brengen, teneinde de vraag te kunnen beantwoorden of en in hoeverre daarmee doelmatiger overheidsbeleid wordt bereikt, is vervolgonderzoek nodig. Daarbij moet aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd.
Doelgroep(en)	Op grond van het huidige beleidsbeeld zijn er twee doelgroepen te formuleren voor een eventuele alternatieve regeling. Enerzijds kunnen de musea worden ondersteund, anderzijds kan het alternatieve beleid gericht zijn op toegankelijkheid door aanvaardbare entreprijzen.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Er zijn waarschijnlijk extra administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan een alternatieve uitgavenregeling. Hier staat een besparing op uitvoeringskosten vanwege het vervallen van het verlaagde btw-tarief tegenover. Hoe die twee zich tot elkaar verhouden is op dit moment niet te bepalen. Ingeval aangesloten kan worden bij bestaande subsidieregelingen (intensiveren), nemen de

	uitvoeringslasten in beginsel minder toe dan wanneer er een extra subsidierelatie (nieuw instrument) wordt ingericht. Dit laatste leidt mogelijk tot extra administratieve lasten voor musea en uitvoeringskosten aan de kant van de overheid (centraal en/of decentraal). Zie onderzoek van APE. ⁸¹
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze Er dient rekening gehouden te worden met de tijd die nodig is om bijvoorbeeld nieuwe tentoonstellingen en projecten te initiëren. Er wordt vanuit musea gewerkt met langjarige begrotingen.
Overige niet-financiële gevolgen	Om de niet-financiële gevolgen inzichtelijk te maken dient nader onderzoek gedaan te worden naar de beleidsopties.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

⁸¹ APE. (2008). Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief cultuur en media. Opgehaald via [Evaluatie BTW cultuur & media \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.officielebekendmakingen.nl/)

Fiche 9: verlaagd btw tarief op toegang tot bioscopen

Product / Dienst		Verlaagd btw-tarief op toegang tot bioscopen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling		
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor toegang tot culturele en recreatieve evenementen en voorzieningen het verlaagde btw-tarief van 9%. Hieronder valt de verlening van toegang tot bioscopen. ⁸²	
Doelstelling(en)	Het bevorderen van de productie van de Nederlandse film en het bioscoopbezoek in Nederland. Daarmee ook ondersteuning van de filmsector.	
Doelgroep(en)	De bioscopen en filmtheaters, de filmsector en het Nederlandse filmpubliek. Het verlaagd tarief moet tot hogere marges leiden, die (in combinatie met gemaakte afspraken) moeten leiden tot meer investeringen en het ondersteunen van het Nederlandse filmaanbod, de Nederlandse filmsector en het Nederlandse filmpubliek.	
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang € 34 miljoen.	
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief voor bioscopen is waarschijnlijk doeltreffend. Het verlaagd tarief heeft in aanzienlijke mate bijgedragen aan hogere marges. De investeringen van bioscopen lijken te zijn toegenomen, maar het is lastig om het effect van het verlaagde btw-tarief te isoleren. De filmsector kan ondersteund worden door de hogere investeringen, vooral het convenant is een tastbare aanwijzing dat het verlaagde btw-tarief hieraan bijdroeg. Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel dus doeltreffend. (bron: evaluatie Dialogic).	
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet vast te stellen. De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat het probleem is dat onvoldoende wordt deelgenomen aan culturele activiteiten en dat de sector moet

⁸² Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.e.

	worden ondersteund. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze problemen is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.
Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, het doel (bevorderen cultuur) is niet SMART gedefinieerd.
Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt voor de hand dat het stimuleren van de sector via een financiële ondersteuning verloopt. Anderzijds zouden mogelijk ook andere niet-financiële instrumenten een rol kunnen spelen.
Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren gedrag met financiële stimulans logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken bioscoopexploitanten (vanwege de (grote) variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
(bron: evaluatie Dialogic).	
Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw-tarief voor goederen/diensten waarop dit fiche ziet.	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	- Investeringsverplichting Streamers - Filmfonds - Subsidies aan filmtheaters via gemeenten en provincies
Overige relevante informatie	Binnen de btw geldt het neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op goederen en diensten die – vanuit het oogpunt van de gemiddelde consument – met elkaar concurreren, hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast. Nader in kaart gebracht moet nog worden of dit beginsel zo ver strekt dat afschaffing van het verlaagd btw-tarief alleen mogelijk is indien dit voor alle culturele goederen en diensten plaatsvindt. Vooralsnog is het beeld dat er ruimte is voor differentiatie tussen de verschillende culturele goederen en diensten. Met bioscopen is een btw-convenant afgesloten⁸³. Het btw-convenant is een overeenkomst tussen de Staat (Ministerie van OCW), het Nederlands Filmfonds, de NVBF, FDN, NAPA en NCP, waarin onder meer is afgesproken dat de Nederlandse bioscopen en film distributeurs investeren in de productie van Nederlandse films, overwegende dat het

⁸³ https://www.abrahamtuschinskifonds.nl/downloads/BTW-convenant_Film_2022.pdf

	verlaagde btw-tarief voor de bioscoopsector leidt tot een financieel voordeel. Dit leidde uiteindelijk onder meer tot de oprichting van het Abraham Tuschinski Fonds. Met het sluiten van dit convenant beogen partijen het bereiken van de volgende doelen: het bevorderen van de productie van de Nederlandse film, Nederlandse publieksfilms in het bijzonder en het bevorderen van bioscoopbezoek in Nederland. De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief bereikt ook instellingen die vanuit de Rijksoverheid niet direct worden gesubsidieerd, zoals zzp'ers werkzaam in de cultuursector en culturele instellingen die niet direct worden gesteund door de (Rijks)overheid en waar de overheid op dit moment geen directe subsidierelatie mee heeft. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja, er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuur zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Zie bijvoorbeeld ook de onderzoeken van de WHO⁸⁴ en ZonMW⁸⁵. Beleidsmatig is de inzet via het Btw-convenant erop gericht dat het Nederlandse publiek - naast het internationale aanbod van films - ook in aanraking kan komen met <i>Nederlandse</i> verhalen. Zodat zij zich kunnen herkennen in hun directe leefomgeving. Fictie kan fantasie en verbeelding stimuleren, hetgeen een uitgangspunt is in het cultuurbeleid. Om die reden stoppen bioscopen geld in Nederlandse films, waarmee de concurrentiepositie van deze producties, ten opzichte van het grote internationale aanbod met hoge budgetten, wordt gestimuleerd en een toegankelijke kunstvorm blijft.
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief	
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	

⁸⁴ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review \(who.int\)](https://www.who.int/publications-detail/what-is-the-evidence-on-the-role-of-the-arts-in-improving-health-and-well-being-a-scoping-review)

⁸⁵ Kunst en zorg: een kennissynthese van culturele interventies, langdurige zorg en positieve gezondheid

	Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal
	Afschaffen verlaagde btw-tarief		€ 36	€ 36	€ 36	2025
*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend						
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Er wordt jaarlijks via het convenant een deel van het voordeel van het verlaagde btw-tarief (€ 5,5 miljoen) geherinvesteerd in Nederlandse films (en daarmee de filmsector) door bioscopen via het Abraham Tuschinski Fonds. Als het algemene btw-tarief gaat gelden dan is het voortbestaan van het btw-convenant onzeker. De bioscoopsector heeft dan niet langer een financieel voordeel en elke partij kan dit convenant wegens het vervallen van het verlaagde tarief opzeggen (zie artikel 5.1 en 5.2 van het convenant⁸⁶). De filmsector heeft in 2022 een bedrag van ongeveer € 258 miljoen aan recette (inkomsten uit de kaartverkoop) ontvangen⁸⁷. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Op basis van de prijselasticiteit van bezoek aan bioscoop (-0,58)⁸⁸ en de veronderstelde afwentelingsfactor leidt een verhoging van het btw-tarief van 9% naar 21% tot een omzetverlies van 8%. Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief heeft waarschijnlijk gevolgen voor de gehele keten, waaronder de producenten en alle andere makers (waaronder regisseurs, scenarioschrijvers, acteurs, kostuumontwerpers, licht- en geluidtechnici, etc.). Dit vanwege het wegvallen van het btw-convenant voor Nederlandse filmproducties. Het precieze effect per schakel is zonder aanvullende onderzoek niet in te schatten.					
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).					

⁸⁶ De afspraken in dit convenant gelden vanaf 1 juli 2022 voor onbepaalde tijd, maar in elk geval zolang voor de toegang van bioscoopvoorstellingen een verlaagd btw-tarief geldt, artikel 45d van de Auteurswet voor zover het de bioscoopsector aangaat, ongewijzigd blijft en er geen heffing en/of investeringsverplichting door de wetgever wordt opgelegd aan (een van) de in artikel 2.1 genoemde partijen.

⁸⁷ Filmdistributeurs Nederland. (2023, 11 januari). Bioscoopjaar 2022 ziet begin noodzakelijk herstel.

<https://nvpi.nl/fdn/2023/01/11/bioscoopjaar-2022-ziet-begin-noodzakelijk-herstel/>

⁸⁸ [Evaluatie BTW cultuur & media \(officieelbekendmakingen.nl\)](https://www.cultureelbeleid.nl/evaluatie-btw-cultuur-media-officieelbekendmakingen.nl)

Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan de aanpassing van losse ticketprijzen en bioscoopabonnementen waarbij voor abonnementen geldt dat prijzen die zijn bepaald voor een langere periode (bijvoorbeeld een jaarabonnement) kunnen worden geraakt.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief heeft gevolgen voor het publiek. Door de te verwachten hogere prijs van de toegangskaartjes kunnen mogelijk minder mensen naar de film en worden bioscopen wellicht minder toegankelijk. Het btw-convenant heeft als voordeel dat op grond van dit convenant distributeurs ook bijdragen aan de productie van Nederlandse films.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Kunsten '92 stelt dat voor de cultuursector wijzigingen in het btw-tarief ook samenhangen met het denken over een toekomstig cultuurstelsel, de herziening van de arbeidsmarkt, invoering van fair practice en de duurzaamheidsopgave. VNO-NCW en MKB-Nederland stellen in hun position paper dat het verlaagde btw-tarief steun biedt aan specifieke sectoren, een stimulans is voor werkgelegenheid, en bijdraagt aan het behouden van vakmensen en aan de toegankelijkheid van merit goods. Ze concluderen dat het verlaagde btw-tarief een onmisbaar instrument is met een breed draagvlak bij zowel ondernemers als consumenten. Ook stellen de auteurs dat door de breedte van het onderzoek van Dialogic de analyse per sector of product beperkt is gebleven. Enkele sectoren of producten zijn daardoor niet of slechts heel beperkt onderzocht. De Nederlandse Vereniging van Bioscopen en Filmtheaters (NVBF) en Filmdistributeurs Nederland (FDN) geven aan dat het afschaffen van het verlaagde btw-tarief is om meerdere redenen onwenselijk is. Allereerst leidt het tot een prijsverhoging en dat maakt de bioscoop minder toegankelijk voor een groot publiek. Ten tweede werkt een btw-verhoging door in de hele waardeketen van de filmsector. Ook is in het btw-convenant film tussen overheid en sector afgesproken dat bioscopen en

	distributeurs, in ruil voor een verlaagd btw-tarief, extra investeren in de Nederlandse publieksfilm. Zij geven aan dat een verhoging van de btw het einde betekent van het Abraham Tuschinski Fonds, met als gevolg minder investeringen in de Nederlandse (publieks)film. Het verhogen van het btw-tarief zou volgens het NVBD en FDN opnieuw een klap zijn voor de hele culturele sector, en in het bijzonder de bioscoopbranche, die, herstellende van corona, ook nog worstelt met hoge energieprijzen, loonkosten en inflatie. Er wordt door de gehele sector veel energie gestoken in de terugkeer van bezoekers naar bioscopen en filmhuizen, waarbij de marges doorlopend onder druk staan.⁸⁹
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven diensten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.⁹⁰ De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO) in die situatie het

⁸⁹ NVBF en FDN. (2023-06-18) Position paper NVBF en FDN over behoud verlaagd btw-tarief voor bioscopen. [20230717-Position-Paper-NVBF-en-FDN-over-verlaagde-btw-tarief-bioscopen.pdf](https://www.nvpi.nl/20230717-Position-Paper-NVBF-en-FDN-over-verlaagde-btw-tarief-bioscopen.pdf) (nvpi.nl)

⁹⁰ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

	meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken. ⁹¹ Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Bij een generieke tariefaanpassing vervalt ook de basis van het convenant dat met de sector is afgesloten (zie ook de cel <i>Financiële gevolgen doelgroep(en)</i>).
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Een alternatieve regeling is de directe financiering van het vanuit het convenant gefinancierde aanbod van Nederlandse films via het Filmfonds. Het ondersteunen van filmtheaters kan via gemeenten worden opgepakt, en de financiering daarvan kan lopen via het gemeentefonds. Om deze en eventueel andere alternatieve beleidsinstrumenten en hun gevolgen in kaart te kunnen brengen, is vervolgonderzoek nodig. Bij een vervolgonderzoek kan onder meer aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstelling, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd.
Doelgroep(en)	De Nederlandse bioscopen en filmtheaters die in Nederland zijn gevestigd, en de Nederlandse filmsector.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Dat kan als er sprake is van een (specifieke) uitvoeringsregeling. Met vrijgekomen middelen uit de afschaffing van het verlaagde btw-tarief kan via het Filmfonds extra subsidie worden verschaft aan Nederlandse films om deze te stimuleren. Daarnaast zou kunnen worden gekeken naar een regeling om een deel terug te laten vloeien naar de bioscopen en filmtheaters om de prijs van het bioscoopkaartje relatief laag te houden om de toegankelijkheid van (Nederlandse) films te blijven stimuleren.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Het risico lijkt mogelijk zo niet reëel bij directe compensatie/subsidiëring van bioscopen/filmtheaters. Een groot deel van de bioscopen en filmtheaters wordt namelijk privaat gefinancierd en zij nemen met hun activiteiten deel aan het economische verkeer. Steun aan filmproducties via het Filmfonds is gebaseerd op de cultuurexceptie. Daarmee is het risico via het Filmfonds naar verwachting minimaal.

⁹¹ Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

	Het uiteindelijke risico kan pas worden bepaald aan de hand van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Specifiek voor bioscopen kan worden gedacht aan: - Het bevorderen van de toegankelijkheid en productie van Nederlandse films voor vertoning in bioscopen en filmtheaters in het algemeen en het bezoek aan de bioscopen en filmtheaters in het bijzonder. - Het ondersteunen van de Nederlandse filmsector.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 10: verlaagd btw tarief op podiumkunsten en optredens door uitvoerende kunstenaars

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief voor podiumkunsten en optreden door uitvoerende kunstenaars
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor toegang tot bepaalde culturele activiteiten het verlaagde btw-tarief van 9%. Hieronder vallen verlening van toegang tot muziekuitvoeringen en festivals, musicals, popconcerten, toneeluitvoeringen, daaronder begrepen opera's, operettes, dansen, pantomimes, revues, en cabarets, alsmede lezingen en het optreden door uitvoerende kunstenaars.⁹², met uitzondering van peepshows en andere optredens die primair zijn gericht op erotisch vermaak.⁹³
Doelstelling(en)	- Compenseren voor de verhoogde kosten door Arbeidstijdenwet (podiumkunsten). Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat de toegangsprijzen omlaag zouden gaan, het voordeel moest bij de aanbieders terechtkomen; - bevorderen van cultuur (algemene doelstelling van productgroep culturele goederen).
Doelgroep(en)	- De culturele en creatieve sector die zorgt voor de podia en het aanbod van podiumkunsten; - burgers voor wie de entreprijs voor culturele activiteiten een belemmering vormt voor deelname daaraan.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang € 155 miljoen.
Doeltreffendheid	De conclusie is dat het verlaagde btw-tarief voor podiumkunsten waarschijnlijk doeltreffend is. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet vast te stellen (door beperkte beschikbaarheid data). De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Ook hier is kwantificeren van doelmatigheid niet mogelijk. Aangezien de doelmatigheid niet is vast te stellen, kan er specifiek voor podiumkunsten ook geen uitspraak over de doelmatigheid worden gedaan. (bron: evaluatie Dialogic)

⁹² Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 17.

⁹³ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 14.d.

Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat het probleem is dat onvoldoende wordt deelgenomen/geparticipeerd aan cultuur en dat de sector moet worden ondersteund. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze problemen is. De problemen zijn ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, het doel (bevorderen cultuur) is niet SMART gedefinieerd.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt voor de hand dat het stimuleren van de sector via een financiële ondersteuning verloopt. Anderzijds zouden mogelijk ook andere niet-financiële instrumenten een rol kunnen spelen.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren van gedrag met een financiële stimulans is logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie is echter moeilijk vast te stellen en verschilt per vorm.
(bron: evaluatie Dialogic).		
Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw-tarief op podiumkunsten en optreden door uitvoerende kunstenaars.		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur. ⁹⁴	
Overige relevante informatie	Binnen de btw geldt het neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op goederen en diensten die – vanuit het oogpunt van de gemiddelde consument – met elkaar concurreren, hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast. Nader in kaart gebracht moet nog worden of dit beginsel zo ver strekt dat afschaffing van	

⁹⁴ [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2021-2024 - BWBR0042754 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2021-2024 - BWBR0042754 (overheid.nl))

	het verlaagd btw-tarief alleen mogelijk is indien dit voor alle culturele goederen en diensten plaatsvindt. Vooralsnog is het beeld dat er ruimte is voor differentiatie tussen de verschillende culturele goederen en diensten. In 1997 is het verlaagde btw-tarief voor muziek- en toneelvoorstellingen ingevoerd om de hogere kosten van de Arbeidstijdenwet te compenseren. De Arbeidstijdenwet is nog steeds van toepassing. Uitvoerende kunstenaars moesten tot 2002 het algemene btw-tarief in rekening brengen. Dat was meestal geen probleem omdat de opdrachtgever btw-plichtig is en daarom de berekende btw als voorbelasting kan terugvragen. De theatersector werkt echter ook met opdrachtgevers die binnen de btw-vrijstelling vallen, zoals scholen, ziekenhuizen, buurthuizen, ouderencentra en dergelijke. Dat is een van de redenen waarom voor optredende uitvoerende kunstenaars een laag btw-tarief is ingesteld.⁹⁵ Het kabinetsbeleid is erop gericht de kunst en cultuur meer te verbinden aan maatschappelijke opgaven.⁹⁶ Uit onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om de exacte grootte van deze effecten vast te stellen, evenals wat deze op financieel vlak betekenen⁹⁷. Om de productie en afname van culturele goederen en diensten te stimuleren worden verschillende instrumenten ingezet. Het gaat zowel om gerichte subsidieregelingen als om generieke regelingen zoals bijvoorbeeld het verlaagde btw-tarief. De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief bereikt ook instellingen die vanuit de Rijksoverheid niet direct worden gesubsidieerd, zoals zzp'ers werkzaam in de cultuursector en culturele instellingen waar de Rijksoverheid op dit moment geen directe subsidierelatie mee heeft. Het verlaagde btw-tarief kan zo worden gepercipieerd dat de overheid de waarde van kunst erkent en bijdraagt aan het creëren van een gunstiger klimaat voor (podium)kunstenaars en de bredere samenleving. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke
--	--

⁹⁵ Kamerstukken II 2001/2002, 28 015, nr. 3

⁹⁶ De Kracht van Creativiteit. Cultuur midden in de samenleving. Meerjarenbrief 2023-2025. [Meerjarenbrief - De kracht van creativiteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁷ Uslu (2023, 22 juni). Stand van zaken moties en toezeggingen cultuur: [Kamerbrief over stand van zaken moties en toezeggingen cultuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

	en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.' Wat betreft uitvoerende kunstenaars is er een uitvoerige lijst wat hier wel onder valt (zoals optredens van dj's, komieken, sneltekenaars) en wat er niet onder valt (zoals schminken op bedrijfsfeesten, dinnergameshows, pianobegeleiding bij balletrepetities).												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuur zoals verhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Zie bijvoorbeeld ook de onderzoeken van de WHO⁹⁸ en ZonMW⁹⁹.												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td></td><td>€ 165</td><td>€ 165</td><td>€ 165</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief		€ 165	€ 165	€ 165	2025
Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief		€ 165	€ 165	€ 165	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	In 2019 was de omzet van organisaties die het tonen van professionele podiumkunsten als hoofdactiviteit hebben ruim € 900 miljoen. Het aandeel publieksgebonden omzet, waar onder andere de verkoop van tickets in zit, was 230 miljoen¹⁰⁰. De rest is opgehaald via subsidies, sponsoring en horeca-inkomsten. Opgemerkt dient te worden dat dit maar een deel is van het totaal van de podiumkunsten en optredens door uitvoerende kunstenaars. Evenementenhallen, stadions en accommodaties voor tentoonstellingen en beurzen worden niet meegeteld in dit bedrag. Er zijn geen openbare cijfers beschikbaar voor de rest van de partijen die onder deze post vallen. De totale omzet kent enige onzekerheid maar komt naar verwachting uit op maximaal € 1.360 mln. Mogelijk is dit een overschatting omdat niet uit te												

⁹⁸ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review \(who.int\)](#)

⁹⁹ Kunst en zorg: een kennissynthese van culturele interventies, langdurige zorg en positieve gezondheid

¹⁰⁰ CBS Statline. [StatLine - Professionele podiumkunsten; werkgelegenheid, baten en lasten \(cbs.nl\)](#)

	sluiten is dat hier sectoren in zitten die primair tot de categorie recreatie behoren. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Onderzoek uit 2008 laat zien dat er voor podiumkunsten een prijselasticiteit is van -0,32. Er is op dit onderwerp geen recenter onderzoek beschikbaar dus voor de exacte effecten is verder onderzoek nodig. Op basis van de aangenomen afwentelingsfactor en de prijselasticiteit leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetsdaling van 6%. De specifieke impact op burgers voor wie de entreetarief voor culturele activiteiten een belemmering vormt voor deelname daaraan is moeilijk in te schatten zonder nader onderzoek. Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zal invloed hebben op het Kabinetsbeleid om de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector te verbeteren.¹⁰¹ Het precieze effect van het verlaagde btw-tarief op de keten van de podiumkunsten (zoals de artiesten) is zonder nader onderzoek niet vast te stellen.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan de systematiek van ticketverkoop. Voorstellingen worden

	vaak minimaal een jaar van te voren door podia vastgelegd en aan het publiek verkocht. De producerende instellingen werken, afhankelijk van de productie, minimaal twee tot drie jaar aan een nieuwe productie. Dit zijn elementen om mee te wegen bij de benodigde periode tussen het aanvaarden van een eventuele wetswijziging en de inwerkingtreding ervan .
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief kan mogelijk zorgen voor minder divers aanbod en een minder toegankelijke sector. De theatersector werkt ook met opdrachtgevers die vrijgestelde prestaties leveren en daarom geen aftrekrecht hebben, zoals scholen, ziekenhuizen, buurthuizen en ouderencentra. Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief heeft invloed op inkomsten van de makers. Het huidige overheidsbeleid is erop gericht kunst en cultuur meer te verbinden aan maatschappelijke opgaven¹⁰². Dit doel kan mogelijk negatief worden beïnvloed. Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief treft mogelijk indirect de gehele keten die werkzaam is in de sector. De podiumsector is breed en bestaat uit een groot scala aan beroepen, zoals artiesten, tent- en podiumbouwers, boekingskantoren, podia en/of festivals, freelance productieleders en musicalproducenten. De impact is zonder nader onderzoek niet inzichtelijk.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	De VVTP, VVEM en VNPF¹⁰³ stellen het volgende: - Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief en/of dit tarief stapsgewijs verhogen heeft een negatief effect op de betaalbaarheid en dus de toegankelijkheid van de programma's en evenementen die wij organiseren. - Vooral bewezen successen tegen fors hogere entreprijzen zullen op de markt komen. Lagere ticketprijzen zullen er veel minder zijn. - Ook onze sector heeft te maken met enorme autonome kostenstijgingen en heeft last van de aanhoudende inflatie. - Tegelijkertijd zijn de komende jaren cruciaal voor onze arbeidsmarkt: het wettelijk minimumloon maakt forse stappen, de wet DBA, bedoeld om schijnconstructies tegen te gaan, werkt niet optimaal in onze sector. - Het verlaagde btw-tarief is in 1997 ingevoerd om de extra kosten van de Arbeidstijdenwet te compenseren. Voor de 'makers' zelf is het in 2022 ingevoerd om het nadeel van optredens voor

¹⁰² De Kracht van Creativiteit. Cultuur midden in de samenleving. Meerjarenbrief 2023-2025. [Meerjarenbrief - De kracht van creativiteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁰³ Vereniging Vrije Theaterproducenten, Vereniging van Evenementenmakers respectievelijk Vereniging Nederlandse poppodia en -festivals.

	particulieren en vrijgestelde ondernemers te compenseren. Beide compensatiemogelijkheden zijn nog steeds nodig. De extra kosten vanwege de Arbeidstijdenwet zijn bijvoorbeeld niet opeens verdwenen. - De hogere kosten, ook in het kader van de verduurzaming van de sector, kunnen niet worden doorberekend aan bezoekers, omdat de bestedingsmogelijkheden van onze bezoekers al aanzienlijk zijn geslonken. Dit proces laten escaleren, door hogere btw te innen, zal voor een rampzalige vraaguitval zorgen, hetgeen een waar bloedbad zal veroorzaken in onze gehele bevoorradingsketen en uiteindelijk nadelig zal zijn voor de gehele Nederlandse economie. - Het verhogen van het btw-tarief gaat ten koste van het ondernemerschap (de groep die meer afhankelijk is van eigen inkomsten in plaats van subsidies). - Er zal minder geld beschikbaar zijn om evenementen en concerten te produceren en voor te bereiden. Naast het voorgenomen beleid om voor iedereen toegankelijk te zijn, zet dit voornemen ook het fair uitbetalen van artiesten (of het überhaupt boeken van Nederlandse artiesten) zwaar op de tocht. Het maakt onze sector fors kleiner en dat gaat direct ook ten koste van 'makers'.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven diensten. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

	De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO) in die situatie het meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken.¹⁰⁵ Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).
Tijdstip afschaffen	Nog niet te bepalen. Bij het onderzoek is van belang mee te nemen dat voorstellingen vaak minimaal een jaar van te voren door podia worden vastgelegd en verkocht. Bij het bepalen van een eventueel tijdstip dient rekening gehouden te worden met deze doorloop van het theaterseizoen. Nadere afstemming met de sector is nodig.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Er bestaan uitgavenregelingen voor deze sector. Deze zijn echter gericht op een bepaald deel van de sector waar het ministerie van OCW een subsidierelatie heeft. Het grootste deel van de podiumkunsten vindt plaats in de markt met aanbieders waar op dit moment geen subsidierelatie mee bestaat. Er kan onderzocht worden of de lopende regelingen kunnen worden uitgebreid en/of geïntensiveerd of nieuwe stimuleringsregelingen worden ingericht. Om de alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten in kaart te kunnen brengen, is vervolgonderzoek nodig. Daarbij kan onder meer aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder

¹⁰⁵ Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

	uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd.
Doelgroep(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelstelling en instrumentkeuze.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep en instrumentkeuze.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Voor dit fiche gaat het om het ondersteunen van de sector en compensatie voor de verhoogde kosten door de Arbeidstijdenwet. Om dit specifiek te maken dient nader onderzoek uitgevoerd te worden.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 11: verlaagd btw-tarief op kunst, verzamelvoorwerpen en antiek

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op kunst, verzamelvoorwerpen en antiek
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt het verlaagde tarief van 9% voor de levering van kunstvoorwerpen, verzamelvoorwerpen en antiek voor zover deze worden ingevoerd, en kunstvoorwerpen voor zover deze worden geleverd door de maker (of diens rechtsopvolger) of een ondernemer (andere dan een wederverkoper) met aftrekrecht, ¹⁰⁶ het verlaagde btw-tarief van 9%.
Doelstelling(en)	Voor deze diensten wordt de generieke beleidstheorie gehanteerd zoals geformuleerd in het evaluatierapport. Daarbij horen onderstaande doelstellingen (bron: evaluatie Dialogic): - bevorderen van cultuur; - ondersteuning van sectoren.
Doelgroep(en)	Burgers voor wie de prijs van kunst een belemmering vormt voor aankoop ervan, kunstenaars, musea en kunsthandelaren
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang € 10 miljoen.
Doeltreffendheid	Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen geldt dat het verlaagde btw-tarief in <i>bepaalde</i> gevallen leidt tot hogere consumptie van bemoeigoederen en tot het ondersteunen van sectoren (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	Er zijn geen specifieke uitspraken over deze groep gedaan in de evaluatie. In het algemeen is het verlaagde btw-tarief voor alle doelen en sectoren waarschijnlijk geen doelmatig instrument om consumptie van bemoeigoederen te stimuleren. De onderzoekers kunnen niet inschatten of het ondersteunen van specifieke sectoren middels het verlaagde btw-tarief doelmatig is. Ook hier is kwantificeren van doelmatigheid niet mogelijk. Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. (bron: evaluatie Dialogic).

¹⁰⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a. 29.

Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Culturele goederen en diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling (cultuursector heeft ondersteuning nodig). Het is evenmin duidelijk wat de omvang van het probleem is. Het probleem is ook niet gedefinieerd in meetbare variabelen.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen zijn niet SMART geformuleerd.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Enerzijds ligt voor de hand dat het stimuleren van de sector via een financiële ondersteuning verloopt (ondersteunen sector). Anderzijds zouden mogelijk ook andere niet-financiële instrumenten een rol kunnen spelen.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, stimuleren van gedrag met een financiële stimulans is logisch omdat geen duidelijke substituten beschikbaar zijn die ontmoedigd moeten worden.
	Voorkeur subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, via directe subsidie lijken producent (vanwege de grote variëteit aan aanbieders) en consument (omdat niet duidelijk is wie de doelgroep precies is) moeilijk te bereiken. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van een directe subsidie zijn echter moeilijk vast te stellen en verschillen per vorm.
	(bron: evaluatie Dialogic). Dit toetsingskader heeft betrekking op de algemene productgroep <i>culturele goederen en diensten</i> en is niet toegespitst op het specifieke verlaagde btw-tarief voor goederen/diensten waarop dit fiche ziet.	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Er zijn verschillende uitvoeringsregelingen die aansluiten op de doelstellingen van het verlaagde btw-tarief, zoals de kunstkoopregeling, de honorariumrichtlijn en verschillende fondsen voor beeldende kunstenaars. Het verlaagde btw-tarief is echter het enige generieke instrumenten voor deze sector. Daarnaast is de zogenoemde btw-margeregeling relevant. Deze regeling richt zich op de wederverkoop van gebruikte goederen, kunstvoorwerpen, voorwerpen voor verzamelingen en antiquiteiten. Deze regeling is niet van toepassing op de eerste verkoop van kunstgoederen.	
Overige relevante informatie	Door het verlaagd btw-tarief toe te passen op kunstwerken probeert de overheid de aankoop en verkoop van kunst aan te moedigen. De	

	achterliggende gedachte is dat het verlaagde btw-tarief leidt tot een toename van de vraag naar kunstwerken, wat gunstig is voor werkenden in de bredere kunstsector stimuleren, waartoe bijvoorbeeld galerieën, kunstbeurzen en culturele evenementen worden gerekend. Deze maatregel erkent de waarde van kunst en draagt bij aan het creëren van een gunstiger klimaat voor kunstenaars. De markt van kunstvoorwerpen, antiek en verzamelvoorwerpen is divers. Er is een markt voor werken met een (zeer) hoge financiële waarde, maar ook een markt voor werken met een lagere financiële waarde. In beide gevallen is het verlaagde btw-tarief van toepassing. Het is onbekend op welk aantal transacties het verlaagd btw-tarief ziet en wat hierbinnen de verdeling is tussen transacties in het goedkope-, midden-, en hoge segment. Er is weliswaar een uitvoerige lijst van wat er op grond van beleid exact onder kunst valt (zoals schilderijen, bepaalde standbeelden, zeefdrukken) en wat er niet onder valt (zoals grafmonumenten, bouwtekeningen en bepaalde gebruiksvoorwerpen), maar bij kunst, verzamelvoorwerpen en antiek bestaat niettemin vaak discussie over of iets wel of geen kunst, verzamelvoorwerp of antiek is. Daarom levert deze post relatief hoge uitvoeringslasten op voor de Belastingdienst (bron: Dialogic). Om de productie en afname van culturele goederen en diensten te stimuleren worden verschillende instrumenten ingezet. Het gaat zowel om gerichte subsidieregelingen als om generieke regelingen zoals bijvoorbeeld het verlaagde btw-tarief. De cultuursector kent een hoge mate van diversiteit. Het verlaagde btw-tarief bereikt ook instellingen die vanuit de Rijksoverheid niet direct worden gesubsidieerd, zoals zzp'ers werkzaam in de cultuursector en culturele instellingen waar de Rijksoverheid op dit moment geen directe subsidierelatie mee heeft. In het begrotingsartikel waar het verlaagde btw-tarief onder valt (VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 3.10 Artikel 14. Cultuur) staat als doelstelling: 'Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (positieve externe en interne effecten). Er zijn positieve maatschappelijke effecten verbonden aan (de beoefening van) cultuurverhoogde maatschappelijke betrokkenheid, verbetering van kwaliteit van leven en de ontwikkeling van cognitieve,

	emotionele en sociale vaardigheden (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen). Zie bijvoorbeeld ook de onderzoeken van de WHO¹⁰⁷ en ZonMW¹⁰⁸.													
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief														
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td>€ 11</td><td>€ 11</td><td>€ 11</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend				Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief	€ 11	€ 11	€ 11	2025
Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal										
Afschaffen verlaagde btw-tarief	€ 11	€ 11	€ 11	2025										
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook het Dialogic-rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Uitgaande van een standaard prijselasticiteit van -0,5 en de veronderstelde afwentelingsfactor leidt een verhoging van het btw-tarief van 9% naar 21% tot een omzetverlies van 7%. Het is onduidelijk welke financiële gevolgen het afschaffen van het verlaagde btw-tarief precies heeft op kunstenaars en handelaren in kunst, verzamelvoorwerpen en antiek. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig. Het verlaagde btw-tarief raakt indirect mogelijk de gehele (beeldende) kunstsector; ook galleries, kunstbeurzen en culturele evenementen. Ook hier is het effect zonder aanvullende onderzoek niet in te schatten. Wat het effect is op de levering en handel van kunstvoorwerpen, verzamelvoorwerpen en antiek voor zover deze worden ingevoerd is niet in te schatten. Er zijn zover wij kunnen vinden geen (openbare) cijfers te vinden over de marges van deze handel.													
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen													

¹⁰⁷ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review \(who.int\)](#)

¹⁰⁸ Kunst en zorg: een kennissynthese van culturele interventies, langdurige zorg en positieve gezondheid

	systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan lang(er) van te voren gemaakte prijsafspraken ten aanzien van aankomende opdrachten en exposities.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Individuele kunstenaars hebben vaak een onstabiel inkomen en hebben moeite om van hun artistieke werk te leven. Uit de Monitor Kunstenaars en andere werkenden met een creatief beroep blijkt dat het mediaan persoonlijk bruto jaarinkomen uit activiteiten in de beeldende kunstsector ongeveer € 14.000 is.¹⁰⁹ Van de inkomens van Nederlandse kunstenaars is bekend dat het inkomen uit artistiek werk gemiddeld de helft van het totale inkomen vormt.¹¹⁰ De beeldende kunstsector is een sector waarin relatief weinig wordt verdiend en de marges klein zijn, zeker aan de onderkant van de markt.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Kunstenbond: In tijden van inflatie, koopkrachtdaling, afschaffing van het scholingsbudget STAP, afbouw van de zelfstandigenaftrek en de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn het ondernemers met de minste marktmacht die de klappen opvangen. Aanpassing van het btw-tarief kan daar niet meer bij. Voor de Kunstenbond is het behoud van het lage btw-tarief essentieel.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is overheidsingrijpen in de culturele sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven goederen. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief, eventueel met vervangend beleidsinstrumentarium, ligt om die reden niet voor de hand zonder nader onderzoek naar de effecten van de

¹⁰⁹ Zie de cultuurmonitor van de Boekman Stichting. <https://www.cultuurmonitor.nl/thema/beroepspraktijk/>

¹¹⁰ Loots, E. en A. van Witteloostuijn (2022) *Inkomens en verdienvermogen in creatieve sectoren*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam en Vrije Universiteit.

	verschillende beleidskeuzes. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek de door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Ter illustratie: de Woonhuisregeling (een beleidsalternatief voor de afgeschafte fiscale monumentenaftrek) zorgt bij de burger en de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (ook) voor complexiteit.¹¹¹ De culturele sector kent een hoge mate van diversiteit en er is een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers en kleine organisaties actief. Uit de evaluatie van de coronaregelingen blijkt dat het - in die specifieke situatie - ingewikkeld was sectorspecifieke regelingen te ontwikkelen die de gehele sector konden ondersteunen. Het trickle-down effect, dat financiële ondersteuning aan instellingen ook de kleine ondernemers en zzp-ers bereikt, bleek niet altijd goed te werken. De evaluatie liet zien dat dat meer generieke maatregelen (zoals de TOZO) in die situatie het meest effectief waren om de vele zelfstandig ondernemers te bereiken.¹¹² Verder stellen de onderzoekers dat daar waar voorheen met name gesubsidieerde instellingen bekend waren bij de overheid, dat door corona ook andere delen van de culturele sector beter in beeld kwamen bij het Rijk, de Rijkscultuurfondsen en de lokale overheden. Al deze inzichten kunnen worden meegenomen in een vervolgonderzoek (zie ook stap 3).
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Voor een indicatie van de generieke terugsluismogelijkheden en de bijbehorende koopkrachteffecten voor burgers wordt verwezen naar de fiche over <i>generieke afschaffing/versoering van het verlaagde btw-tarief</i> .
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	

¹¹¹ Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041915/2023-04-29>

¹¹² Evaluatie Coronasteun Cultuursector. [Evaluatie coronasteun cultuursector. Een synthesestudie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Omschrijving alternatieve regeling(en)	Om de alternatieven voor en effecten van beleidsinstrumenten in kaart te kunnen brengen, is vervolgonderzoek nodig. Daarbij moet aandacht besteed worden aan specifieke en meetbare beleidsdoelstelling, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd.
Doelgroep(en)	Het huidige verlaagde btw-tarief kent verschillende doelgroepen. Er moet worden onderzocht welke instrumenten voor welke doelgroepen het meest effectief en efficiënt zijn. Is het doeltreffender en doelmatiger deze af te bakenen, of is een algemene maatregel beleidsmatig meer opportuun. Dit kan worden meegenomen in het eerder genoemde onderzoek.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reël)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Er zijn waarschijnlijk extra administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan een alternatieve uitgavenregeling. Hier staat een besparing op uitvoeringskosten vanwege het vervallen van de verlaagde btw-tarief tegenover. Hoe die twee zich tot elkaar verhouden is op dit moment niet te bepalen. Ingeval aangesloten kan worden bij bestaande subsidieregelingen (intensiveren), nemen de lasten in beginsel minder toe dan wanneer er een extra subsidierelatie (nieuw instrument) wordt ingericht. Dit laatste leidt mogelijk tot extra administratieve lasten voor musea en uitvoeringskosten aan de kant van de

	overheid (centraal en/of decentraal). Zie onderzoek van APE ¹¹³ .
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Specifiek voor dit fiche kan de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector mogelijk verbeteren en daarmee de sector als geheel ondersteunen. ¹¹⁴
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

¹¹³ APE. (2008). Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief cultuur en media. Opgehaald via [Evaluatie BTW cultuur & media \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.cultureleerfgoed.nl/images/stories/publicaties/rapporten/2008/evaluatie_btw_cultuur_en_media.pdf)

¹¹⁴De Kracht van Creativiteit. Cultuur midden in de samenleving. Meerjarenbrief 2023-2025.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/04/meerjarenbrief-de-kracht-van-creativiteit>

Fiche 12: verlaagd btw-tarief op herstellwerkzaamheden

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op herstellwerkzaamheden
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor bepaalde herstellwerkzaamheden het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen: - het herstellen van fietsen;¹¹⁵ - het herstellen van schoeisel en lederwaren;¹¹⁶ - het herstellen en vermaken van kleding; en huishoudlinnen.¹¹⁷
Doelstelling(en)	<u>Oorspronkelijke doelstelling</u> Er is geen specifieke doelstelling bekend voor het verlaagde tarief op deze specifieke diensten. In het algemeen gelden voor de groep arbeidsintensieve diensten de volgende doelstellingen: - bestrijding van het zwarte circuit - groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
Doelgroep(en)	Burgers, fietsenmakers, kledingmakers, schoenmakers
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 44 miljoen euro.
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doeltreffend in het stimuleren van werkgelegenheid. Er is onvoldoende data om te kunnen concluderen dat er een effect is op het zwarte circuit. We kunnen niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Het is ook de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Het is waarschijnlijk dat het niet voldoen aan de inkomstenbelastingverplichting veel meer impact heeft op het netto-inkomen. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is (bron: evaluatie Dialogic). Het budgettaire belang voor het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten lag in 2003 op grofweg €300 miljoen per jaar. Dat betekent dat de kosten in 2003 lagen op minimaal €18.500 per arbeidsjaar. Als het aantal gecreëerde banen lager ligt,

¹¹⁵ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 4.

¹¹⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 5.

¹¹⁷ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 6.

	zie de studie van het CPB uit 2017 (CPB, Cheaper and more haircuts after VAT-Cut?, 2017), dan liggen de kosten veel hoger. (bron: evaluatie Dialogic) Doelmatigheid met betrekking tot bestrijding van het zwarte circuit is niet vast te stellen. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Arbeidsintensieve diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, de omvang van het zwarte circuit is onduidelijk, de noodzaak om werkgelegenheid te stimuleren is niet duidelijk.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden).
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, het zwarte circuit kan ook op andere wijze worden bestreden (sancties/voorlichting). Bij werkgelegenheidsdoel mogelijk wel.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, het stimuleren van een bepaald gedrag (namelijk een grotere afname van arbeidsintensieve diensten). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven in plaats van een heffing.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Via directe subsidie lijken producenten en consumenten uitvoeringstechnisch lastig(er) bereikbaar.
	(bron: evaluatie Dialogic).	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	(Nog) niet geïdentificeerd.	
Overige relevante informatie	De Europese Commissie,¹¹⁸ het CPB,¹¹⁹ en Research voor Beleid (RvB)¹²⁰ hebben ook onderzoek gedaan naar de impact van het verlaagde btw-tarief op arbeidsintensieve diensten. Uit de rapportages van het CPB en RvB blijkt dat het wetenschappelijk en statistisch uitermate lastig is om	

¹¹⁸ Council of European Union. (2003). *Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services - Commission staff working paper*. Raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-IXB-24-b2.pdf>

¹¹⁹ CPB. (2003). *Contra-expertise effecten BTW-verlaging*. Raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-IXB-24-b1.pdf>

¹²⁰ Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten, Eindrapport, Martine Olde Wolbers & Arnold Ziegelaar Leiden, 24 september 2002.

	een gefundeerde uitspraak te doen over het effect van de maatregel.¹²¹ De Europese Commissie concludeert dat de door de lidstaten verstrekte informatie en de beperkingen die inherent zijn aan de gebruikte analysemethoden leiden tot de conclusie dat het experiment met de arbeidsintensieve diensten niet op overtuigende wijze heeft aangetoond dat een btw-verlaging een gunstig effect heeft op de werkgelegenheid.¹²² Gezien de (verwachtte aanhoudende) krapte op de arbeidsmarkt lijkt stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in het algemeen niet een actueel beleidsdoel. Het verlaagde btw-tarief voor het herstellen van fietsen, schoeisel, lederwaren, kleding en huishoudlinnen heeft in het verleden geen doelstelling meegekregen die betrekking heeft op duurzaamheid en circulariteit. De onderzoekers van Dialogic hebben de doeltreffendheid en doelmatigheid vanuit dat beleidsperspectief niet onderzocht. Dat neemt niet weg dat duurzaamheid en circulariteit ook wel als aanvullend beleidsdoel aan het verlaagde tarief arbeidsintensieve diensten voor herstelwerkzaamheden wordt toegeschreven.¹²³ Voor dat aanvullende beleidsdoel is het Toetsingskader fiscale regelingen overigens (nog) niet doorlopen. Op 5 april 2021 is de zogenoemde Btw-tarievenrichtlijn in werking getreden. Met deze aanpassing is voor lidstaten meer beleidsruimte ontstaan voor toepassing van verlaagde Btw-tarieven. Zo is aan lidstaten de mogelijkheid gegeven om bij te dragen aan een klimaatneutrale en groene economie door verlaagde tarieven toe te passen op milieuvriendelijke handelingen, waaronder een verlaagd tarief op de reparatie van huishoudelijke apparaten.¹²⁴ Overigens zijn er voor het bevorderen van reparatie ook andere instrumenten denkbaar.¹²⁵
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	Discutabel (mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen). Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden. Doordat sommige van deze diensten ook door mensen zelf gedaan kunnen worden (schoonmaken, fiets repareren) kan het efficiënt zijn om deze diensten lager te belasten. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen)

¹²¹ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 IXB, nr. 24.

¹²² Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 IXB, nr. 24.

¹²³ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-icer-2023-4882.pdf> p. 46.

¹²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L0542> overweging (4).

¹²⁵ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-icer-2023-4882.pdf> p. 208.

	Een verlaagd btw-tarief kan gerechtvaardigd zijn om deze diensten (die als primair gezien kunnen worden) goedkoper aan te bieden aan mensen met een lager inkomen. De doelmatigheid hiervan is niet onderzocht. Wel blijkt uit de evaluatie dat het ontzien van lagere inkomens via de btw ondoelmatig is, aangezien iedereen profiteert van het verlaagde tarief en hogere inkomens in absolute zin meer uitgeven dan lagere inkomens.					
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief						
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal
	Afschaffen verlaagde btw-tarief op herstelwerkzaamheden	47	47	47	47	2025
*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend						
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Schrappen van het verlaagde btw-tarief voor deze diensten zorgt voor een stijging van de kosten van herstelwerkzaamheden. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit gaan we uit van een algemene elasticiteit van -0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%.					
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).					
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.					
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	<u>Burgers</u>					

	Mogelijk zullen burgers meer van deze diensten zelf uitvoeren, omdat de 'inkoop' daarvan duurder wordt. <u>Ondernemers</u> Mogelijke ontevredenheid met overheidsbeleid bij kleine ondernemers. Kan (in optelsom) als onrechtvaardig gepercipieerd worden.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling)	INretail, vertegenwoordiger van non-food retail ondernemingen in Nederland: - geeft aan dat ondernemers baat hebben bij een zeker, goed uitlegbaar en stabiel belastingstelsel met lage lasten en geen noodzaak tot specifieke fiscale regelingen. - Benoemt belang van gelijk btw-tarief met buurlanden. Bij afschaffing of versoeringen dienen de opbrengsten ten goede te komen aan de groep die geraakt wordt. - Noemt naast doelmatigheid ook maatschappelijke meerwaarde als criterium. - Benoemt dat het verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten moet blijven bestaan om ondernemerschap en innovatie te stimuleren in Nederland. BOVAG, de Fietzersbond, en de ANWB: - roepen het kabinet op om het verlaagd btw-tarief in stand te houden, en noemen meer doelen dan in de evaluatie zijn opgenomen: méér fietskilometers, tegengaan vervoersarmoede, stimulering van duurzaam, gezond, & circulair gedrag, en verkeersveiligheid. - Benoemen dat afschaffing en de mogelijke toename van zwart werk tot ongelijke concurrentie en nog meer druk op de werkplaats van de fietswinkel leidt. - Benoemen dat de hogere druk op de werkplaats sluiting als gevolg kan hebben, waarbij minder monteurs worden opgeleid, en fietsreparatie minder toegankelijk wordt.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Wij onderschrijven het belang van een zeker, stabiel en uitlegbaar belastingstelsel zonder noodzaak tot specifieke regelingen. Het is niet de verwachting dat er grote nadelige grenseffecten van ongelijk btw-tarief op deze regelingen zou ontstaan die in verhouding staan met de kosten. Het bestaan van een regeling moet gebaseerd zijn op een rechtvaardiging van overheidsingrijpen. Dit moet per definitie leiden tot maatschappelijke meerwaarde. Noodzaak van verlaagd btw-tarief is op zichzelf niet evident voor ondernemerschap en innovatie. Andere

	(breder) fiscale regelingen zijn hier beter geschikt voor.
Tijdstip afschaffen	Zie cellen uitvoerbaarheid.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Nog niet geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	<u>Om zwarte circuit te bestrijden</u> - Intensivering van controles door de Belastingdienst. <u>Om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren</u> - Specifieke lastenverlichting op arbeid door gericht marginale druk te verlagen. - Subsidie voor specifieke arbeidsintensieve diensten. Een subsidie zou mogelijk omzetverhogend kunnen werken, de aantrekkelijkheid van het beroep kunnen verhogen, en wellicht kunnen zorgen voor de mogelijkheid tot het aannemen van meer personeel. Het is de vraag of en voor welke arbeidsintensieve diensten dit doeltreffend en doelmatig is. <u>Minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen</u> - Terugsluis van opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief naar generiek inkomensinstrumentarium (burgers algemeen; zie, generiek verlichten lasten op arbeid (beroepsbevolking en in lijn met oorspronkelijk doel verlaagd tarief). Zie ook <i>Fiche 1: Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief</i>) <u>Werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen</u> - Generiek verlagen werkgeverslasten (bijv. verlagen Aof-premie). <u>Om reparatie te stimuleren</u> - Vraagt om nader onderzoek (indien wenselijk). Bij de geschetste alternatieven, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleidsinstrumentarium, zijn de beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd nog niet (altijd) diepgaand onderzocht.

Doelgroep(en)	Burgers, werkgevers
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Het goedkoper maken van diensten die als primair gezien zouden kunnen worden en worden geconsumeerd door mensen met een lager inkomen. Vanwege de verwachte afwenteling van 75% draagt een subsidie maar beperkt bij aan de betaalbaarheid van deze diensten. Ook is onbekend hoe groot de groep met een lager inkomen is.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Zo nodige intensivering van de controle op zwartwerken door de Belastingdienst: geen. Subsidie voor herstelwerkzaamheden: (nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en concrete vormgeving instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	Subsidie voor herstelwerkzaamheden moet worden vormgegeven. De beleidsmatige contouren daarvan, met een beschrijving van het doel, het doelgroepbereik (richten op producenten of consumenten) en een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan kunnen in kaart worden gebracht.
Budgettaire impact (en 'doelmatigheidswinst' bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze .
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde btw-tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Vooralsnog geen beleidsdoelstelling geïdentificeerd die met de huidige regeling doelmatig en doeltreffend zou zijn.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 13: verlaagd btw-tarief op kappers

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op kappers
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor de diensten die door kappers als zodanig worden verricht ¹²⁶ het verlaagde tarief van 9%. Ook de producten die hierbij verbruikt worden vallen eronder. De verkoop van losse producten valt onder het algemene btw-tarief.
Doelstelling(en)	Er is geen specifieke doelstelling bekend voor het verlaagde tarief van deze specifieke diensten. In het algemeen gelden voor de groep arbeidsintensieve diensten de volgende doelstellingen: - bestrijding van het zwarte circuit - groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
Doelgroep(en)	Burgers, kappers
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 355 miljoen euro.
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doeltreffend in het stimuleren van werkgelegenheid. Er is onvoldoende data om te kunnen concluderen dat er een effect is op het zwarte circuit. We kunnen niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Het is ook de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Het is waarschijnlijk dat het niet voldoen aan de inkomstenbelastingverplichting veel meer impact heeft op het netto-inkomen. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is (bron: evaluatie Dialogic). Het budgettaire belang voor het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten lag in 2003 op grofweg €300 miljoen per jaar. Dat betekent dat de kosten in 2003 lagen op minimaal €18.500 per arbeidsjaar. Als het aantal gecreëerde banen lager ligt, zie de studie van het CPB uit 2017 (CPB, Cheaper and more haircuts after VAT-Cut?, 2017), dan liggen de kosten veel hoger. (bron: evaluatie Dialogic)

¹²⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 7.

	Doelmatigheid met betrekking tot bestrijding van het zwarte circuit is niet vast te stellen. Uit de bestedingscijfers blijkt dat bijna alle inkomensgroepen relatief een gelijk deel van hun besteedbaar inkomen uitgeven aan kappers. Door het hogere besteedbaar inkomen van de hogere inkomensdecilen, geven zij er in absolute zin meer aan uit en gaat een groter deel van het budgettair belang dan ook naar de fiscale drukverlichting voor de decilen met hogere inkomens. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Arbeidsintensieve diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, de omvang van het zwarte circuit is onduidelijk, de noodzaak van werkgelegenheid stimuleren niet duidelijk.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden).
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, het zwarte circuit kan ook op andere wijze worden bestreden (sancties/voorlichting). Bij werkgelegenheidsdoel mogelijk wel noodzaak.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, het doel is het stimuleren van bepaald gedrag (namelijk een grotere afname van arbeidsintensieve diensten). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven in plaats van een heffing.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Via directe subsidie lijken producenten en consumenten uitvoeringstechnisch lastig(er) bereikbaar.
	(bron: evaluatie Dialogic).	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Voor de kappersbranche zijn opleidingssubsidies (€ 200) en arbeidsmarktvouchers (€ 750) beschikbaar (2022-2023). Deze zijn o.a. te gebruiken voor verdere opleiding of verdieping in het kappersvak¹²⁷.	
Overige relevante informatie	Het verlaagde btw-tarief voor kappers is eerder onderzocht door CPB.¹²⁸ Die studie concludeerde dat er voor kappers geen significant positief effect op	

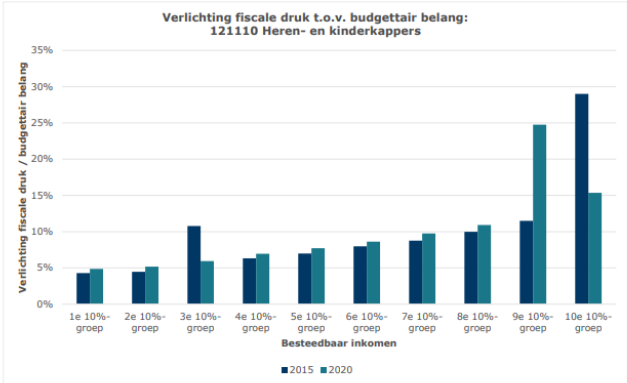
¹²⁷ [De belangrijkste punten van de drie regelingen - fnvmooi.nl](https://www.fnmv.nl/de-belangrijkste-punten-van-de-drie-regelingen)

¹²⁸ CPB. (2017). Cheaper and more haircuts after VAT-Cut? CPB Discussion Paper 368. Raadpleegbaar via: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Discussion-Paper-368-Cheaper-and-more-haircuts-after-VAT-Cut.pdf>

	werkgelegenheid is. Uit een studie van Kosonen ¹²⁹ blijkt onvolledige doorgifte van btw-verlagingen bij kappers van ongeveer de helft.												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	Discutabel (mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen). Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden. Doordat sommige van deze diensten ook door mensen zelf gedaan kunnen worden (schoonmaken, fiets repareren) kan het efficiënt zijn om deze diensten lager te belasten. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Bestrijding van het zwarte circuit is een overheidstaak, maar kan ook via andere beleidsinstrumenten gedaan worden. <u>Ondersteuning primaire diensten (niet oorspronkelijk doel)</u> Daarnaast kan een verlaagd btw-tarief gerechtvaardigd zijn om deze diensten (die als primair gezien kunnen worden) goedkoper aan te bieden aan mensen met een lager inkomen. Dit is waarschijnlijk niet doelmatig.												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief op kappers</td><td>379</td><td>379</td><td>379</td><td>379</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief op kappers	379	379	379	379	2025
Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief op kappers	379	379	379	379	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten van kappers met 11%. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Een studie van het CPB¹³⁰ toonde aan dat de btw-verlaging voor kappers geen significant effect had op de vraag en werkgelegenheid. Het is niet zeker of dit effect ook uitblijft bij een afschaffing van het verlaagde btw-tarief. Uitgaande van een												

¹²⁹ Kosonen, T. (2015). More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes. Journal of Public Economics, pp. vol. 131, issue C, 87-100. Raadpleegbaar via: https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a131_3ay_3a2015_3ai_3ac_3ap_3a87-100.htm

¹³⁰ CPB-Discussion-Paper-368-Cheaper-and-more-haircuts-after-VAT-Cut.pdf

	prijselasticiteit tussen de 0 en -0,5 en de veronderstelde afwenteling leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetverlies tussen de 0% en 7%. We weten dat het bestedingsaandeel voor heren- en kinderkappers voor alle inkomensgroepen ongeveer tussen de 0,1% en 0,2% ligt (bron: evaluatierapport Dialogic). Bij dameskappers ligt dit ongeveer tussen 0,3% en 0,5% procent.  <i>Figuur 61. Verlichting fiscale druk t.o.v. budgettair belang heren- en kinderkappers. Bron: CBS, bewerking Dialogic</i>
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	<u>Burgers</u> Mogelijk zullen burgers vaker zelf hun haar knippen, of minder vaak gaan. <u>Ondernemers</u> Mogelijk vergroting van ontevredenheid met overheidsbeleid richting kleine ondernemers. Kan (in optelsom) als onrechtvaardig gezien worden.
Inbreng sector/andere stakeholders	De Koninklijke Algemene Nederlandse Kappersorganisatie (ANKO) benoemt het verlaagd btw-tarief als van fundamenteel belang voor de continuïteit van de kappersbranche. Er is geen enkele regeling

(draagvlak van de regeling).	voor de kappersbranche die zoveel directe impact heeft. Een onderzoek van Panteia¹³¹ (2022) laat zien dat het lage btw-tarief op kappers voor structureel 5400 banen zorgt. Verhoging naar het algemene btw-tarief leidt tot een verlies van structureel 4900 banen. Inbreng van INretail (fiche reparatiewerkzaamheden) ook van toepassing.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Het Panteia-onderzoek gebruikt een model met historische data over consumptie en de relatieve prijsverhoging tussen kappersprijzen en algemene inflatie om tot omzetontwikkeling te komen, wat vervolgens effect heeft op het aantal werknemers. Ondanks dat de mechanismen en de relaties naar onze inschatting juist zijn, vinden we de methode onvoldoende overtuigend onderbouwd. Er is bijvoorbeeld niet een duidelijke counterfactual en de algemene ontwikkeling van de economie/werkgelegenheid wordt niet meegenomen. Eerdergenoemde studie van het CPB¹³² uit 2017 concludeert dat de belastingverlaging geen positief effect heeft gehad op de werkgelegenheid. De Europese Commissie heeft in 2003 ook een studie¹³³ gedaan naar de invoering van het verlaagd btw-tarief in Nederland. Deze studie geeft aan dat er geen bewijs is voor een positief effect op werkgelegenheid. Appreciatie van inbreng van INretail (zie het fiche herstelwerkzaamheden) ook van toepassing.
Tijdstip afschaffen	Nog nader te bepalen. Elementen die een rol spelen zijn politieke besluitvorming, uitvoeringstechnische haalbaarheid bedrijfsleven en Belastingdienst en (al dan niet) noodzakelijkheid overgangsregeling.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	(Nog) niet geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	<u>Om zwarte circuit te bestrijden</u> - Intensivering van controles door de BD.

¹³¹ Effecten van een BTW-verhoging op de werkgelegenheid in de kappersbranche
(<https://www.anko.nl/data/belangenbehartiging/btw/dec-22-effecten-van-een-btw-verhoging-in-de-kappersbranche.pdf>)

¹³² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Discussion-Paper-368-Cheaper-and-more-haircuts-after-VAT-Cut.pdf>

¹³³ [Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services - Commission staff working paper - EU monitor](#)

	<u>Om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren</u> - Specifieke lastenverlichting op arbeid door gericht marginale druk te verlagen. - Subsidie voor specifieke arbeidsintensieve diensten. Een subsidie zou mogelijk omzetverhogend kunnen werken, de aantrekkelijkheid van het beroep kunnen verhogen, en wellicht kunnen zorgen voor de mogelijkheid tot het aannemen van meer personeel. Het is de vraag of en voor welke arbeidsintensieve diensten dit doeltreffend en doelmatig is. <u>Minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen</u> - Terugsluis van opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief naar generiek inkomensinstrumentarium (burgers algemeen; zie, generiek verlichten lasten op arbeid (beroepsbevolking en in lijn met oorspronkelijk doel verlaagd tarief). Zie ook <i>Fiche 1: Generieke afschaffing / versobering verlaagd btw-tarief</i>) <u>Werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen</u> - Generiek verlagen werkgeverslasten (bijv. verlagen Aof-premie). Bij de geschetste alternatieven, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleidsinstrumentarium, zijn de beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd nog niet (altijd) diepgaand onderzocht.
Doelgroep(en)	Burgers, kappers
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Als een subsidie prijsverlagend werkt, kan gemotiveerd worden dat deze diensten (die als primair gezien kunnen worden) goedkoper aangeboden worden aan mensen met een lager inkomen. Een zodanige regeling is echter waarschijnlijk niet doelmatig.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reël)	Intensivering controle op zwartwerken door de Belastingdienst: geen. Subsidie voor kappers: hoewel een definitief oordeel afhankelijk is van de uiteindelijke vormgeving, is de verwachting dat een dergelijke subsidie mogelijk kwalificeert als staatssteun.

Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	Intensivering van controles door de Belastingdienst zou mogelijk op relatief korte termijn mogelijk zijn. Een eventuele subsidie voor kappers zou – indien wenselijk – moeten worden vormgegeven.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	Een zo nodige intensivering van controles door de Belastingdienst lijkt uitvoerbaar. <u>Subsidieregeling</u> Nog niet te bepalen, omdat nog geen concrete vormgeving van een mogelijke alternatieve regeling is vastgesteld.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Vooralsnog geen beleidsdoelstelling geïdentificeerd die met de huidige regeling doelmatig en doeltreffend zou zijn
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 14: verlaagd btw-tarief op schilderen, stukadoren en behangen

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op schilderen, stukadoren en behangen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor het schilderen, stukadoren en behangen ¹³⁴ van woningen ouder dan 2 jaar het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	Aanpakken van problemen op de woningmarkt als gevolg van de crisis in 2009. Daarbij is het verlaagde btw-tarief voor het schilderen en stukadoren uit 2000 per januari 2010 verruimd van woningen van 15 jaar en ouder naar woningen van 2 jaar en ouder.¹³⁵ Deze maatregel was gericht op het beperken van een terugval van de werkgelegenheid in de bouwsector, als onderdeel van een groter pakket om de woningbouwproductie op gang te houden en verduurzaming van gebouwen te bereiken. In het algemeen gelden voor de groep arbeidsintensieve diensten de volgende doelstellingen: - bestrijding van het zwarte circuit; - groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
Doelgroep(en)	Burgers, (onder)aannemers, verhuurders
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 380 miljoen euro.
Doeltreffendheid	De evaluatie concludeert dat het verlaagde btw-tarief voor dit soort arbeidsintensieve diensten waarschijnlijk leidt tot lagere prijzen. Ook wordt geconcludeerd dat een lagere prijs waarschijnlijk leidt tot een toename van de vraag naar deze diensten. Het verlaagde btw-tarief heeft mogelijk bijgedragen aan het oplossen van de problemen die in 2011 op de woningmarkt speelden en bijgedragen aan een hogere omzet in de bouw en daarmee behoud van werkgelegenheid ¹³⁶). Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel mogelijk doeltreffend. Het draagt waarschijnlijk niet bij aan het oplossen van de huidige problemen op de woningmarkt. In de huidige situatie is het vooral een terugval van de nieuwbouwproductie. Daar is deze regeling niet op gericht. Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel waarschijnlijk niet doeltreffend. (bron: evaluatie Dialogic). Verder blijft de vraag naar arbeidskrachten voor de verduurzaming en de woningbouwproductie in de komende jaren hoog. Het stimuleren van werkgelegenheid is daarmee niet doeltreffend.

¹³⁴ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 8.

¹³⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026384/2009-09-17>

¹³⁶ [Btw-verlagingen in de bouw hebben omzet verhoogd - ESB](#)

	<u>Bestrijding zwarte circuit en groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt</u> - Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doeltreffend in het stimuleren van werkgelegenheid. - Er is onvoldoende data om te kunnen concluderen dat er een effect is op het zwarte circuit. We kunnen niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Het is ook de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Het is waarschijnlijk dat het niet voldoen aan de inkomstenbelastingverplichting veel meer impact heeft op het netto-inkomen. (bron: evaluatie Dialogic).	
Doelmatigheid	Niet te bepalen door beperkte beschikbaarheid van data. Aangezien het waarschijnlijk niet doeltreffend is in het aanpakken van huidige problemen op de woningmarkt is het waarschijnlijk ook niet doelmatig (bron: evaluatie Dialogic). Het budgettaire belang voor het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten lag in 2003 op grofweg €300 miljoen per jaar. Dat betekent dat de kosten in 2003 lagen op minimaal €18.500 per arbeidsjaar. Als het aantal gecreëerde banen lager ligt, zie de studie van het CPB uit 2017 (CPB, Cheaper and more haircuts after VAT-Cut?, 2017), dan liggen de kosten veel hoger. (bron: evaluatie Dialogic) Zie voor de doelmatigheid ten aanzien van de algemene doelstellingen ook de fiches over reparatie, kappers & schoonmaak.	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Arbeidsintensieve diensten / woningmarkt
	Heldere probleemstelling?	Nee, onduidelijk geoperationaliseerd.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, het zwarte circuit kan ook op andere wijze worden bestreden (sancties/voorlichting). Bij werkgelegenheidsdoel mogelijk wel. Voor woningmarkt mogelijk ook. ¹³⁷
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, het stimuleren van een bepaald gedrag (namelijk een grotere afname van arbeidsintensieve diensten). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven in plaats van een heffing.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels, Via directe subsidie lijken producenten en consumenten uitvoeringstechnisch lastig(er) bereikbaar.
(bron: evaluatie Dialogic)		

¹³⁷ Beoordeling ten tijde van invoering regeling niet o.b.v. huidige woningmarkt.

Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Ingeval wenselijkheid overheidsinterventie beleidsalternatieven aan uitgavenkant met hogere doelmatigheid (en evt. aanvullende doelen om externaliteiten aan te pakken). Geen subsidies bekend voor schilders, stukadoors, en behangers. Er zijn wel andere subsidies die bijdragen aan werkgelegenheid in de bouw, zoals de woningbouwimpuls, start bouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds.												
Overige relevante informatie	Het verlaagde btw-tarief voor het schilderen, stukadoren en behangen van woningen ouder dan twee jaar is later ingevoerd (2010) dan het verlaagde btw-tarief op de algemene arbeidsintensieve diensten (2000).												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	Discutabel (mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen). Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden. Doordat sommige van deze diensten ook door mensen zelf gedaan kunnen worden (schoonmaken, fiets repareren) kan het efficiënt zijn om deze diensten lager te belasten. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Bestrijding van het zwarte circuit is een overheidstaak, maar kan ook via andere wegen gedaan worden. Met betrekking tot het ondersteunen van de woningmarkt (aanleiding invoering verlaagd tarief) kan worden opgemerkt dat het lage tarief niet helpt bij de huidige problemen op de woningmarkt. De regeling is immers gericht op woningen die ouder zijn dan twee jaar en niet op nieuwbouw en draagt daarmee dus niet bij aan vermindering van het woningtekort. Inzet op andere instrumenten (zie stap 3) lijkt effectiever voor vermindering van het woningtekort dan uitbreiding van de huidige regeling naar nieuwbouw. Bovendien is er veel vraag naar arbeidskrachten in de bouw.												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td>405</td><td>405</td><td>405</td><td>405</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief	405	405	405	405	2025
Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief	405	405	405	405	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten van schilderen, stukadoren, en behangen. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit gaan we uit van een algemene elasticiteit van -												

	0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan worden aan (aanneem)overeenkomsten die lang van tevoren worden gesloten en werkzaamheden die langer duren en gedeeltelijk vóór en ná verhoging van het btw-tarief vallen (welk btw-tarief is dan van toepassing op de prestatie?).
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	<u>Burgers</u> Mogelijk zullen burgers meer van deze diensten (voornamelijk schilderen en behangen) zelf uitvoeren, of kiezen om simpelweg niet te laten schilderen, stukadoren, en/of behangen. Dat kan effect hebben op de (ervaren) kwaliteit van de woningen. <u>Ondernemers</u> Momenteel is een terugval van de woningbouwproductie mogelijk die mede wordt veroorzaakt door afnemende transacties in de bestaande bouw (minder doorstroming) vanwege o.a. een hogere rente. Afschaffing van het verlaagde tarief draagt bij aan een stapeling van (onder meer fiscale) maatregelen die de terugval in de woningbouw versterkt en daarmee ook bijdragen aan ontevredenheid binnen deze sector.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	OnderhoudNL (de ondernemersorganisatie van bedrijven in de schilders-, glaszet, onderhoud- en metaalconserveringssector) benoemt dat met elke stijging van het percentage het aandeel zwart werk verder en sterker zal toenemen.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Het is onbekend in welke mate een afschaffing van het verlaagde btw-tarief het aandeel zwart werk vergroot. De omvang van dit effect is waarschijnlijk beperkt, omdat het belang van de btw relatief niet groot lijkt. Het huidige beeld is dat de inkomstenbelasting voor een groot deel het prijsverschil tussen wit en zwart werk bepaalt ¹³⁸ . Daarnaast kan afschaffing juist arbeid uit de onderhoudsector bewegen naar andere onderdelen van de bouw waar de inzet van arbeid (harder) nodig is.

¹³⁸ [Btw-verlagingen in de bouw hebben omzet verhoogd - ESB](#)

Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	<u>Om zwarte circuit te bestrijden</u> - Intensivering van controles door de BD. <u>Om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren</u> • Specifieke lastenverlichting op arbeid door gericht marginale druk te verlagen. • Subsidie voor specifieke arbeidsintensieve diensten. Een subsidie zou mogelijk omzetverhogend kunnen werken, de aantrekkelijkheid van het beroep kunnen verhogen, en wellicht kunnen zorgen voor de mogelijkheid tot het aannemen van meer personeel. Het is de vraag of en voor welke arbeidsintensieve diensten dit doeltreffend en doelmatig is. <u>Minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen</u> Terugsluis van opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief naar generiek inkomensinstrumentarium (burgers algemeen; zie, generiek verlichten lasten op arbeid (beroepsbevolking en in lijn met oorspronkelijk doel verlaagd tarief). Zie ook <i>Fiche 1: Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief</i> <u>Werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen</u> Generiek verlagen werkgeverslasten (bijv. verlagen Aof-premie). <u>Woningbouw stimuleren</u> De woningbouw is wellicht meer geholpen bij maatregelen die kunnen helpen om de nieuwbouwproductie te vergroten en de cycliciteit van de woningbouw te verminderen.¹³⁹ In het voorjaar van 2023 is besloten om een Startbouwimpuls (SBI) in te richten, waarmee nieuwbouwprojecten die door rente- en prijsstijgingen niet meer van de grond komen maar wel in verregaand stadium zijn alsnog doorgang kunnen vinden. Daarnaast zal in 2024 nog een (laatste) tranche Woningbouwimpuls (WBI) worden open gezet van waaruit gemeenten aanspraak kunnen maken op subsidies voor onrendabele toppen van woningbouwprojecten. Verder is ingezet op het stimuleren van flexwoningen om andere statushouders te kunnen huisvesten; hiervoor worden op dit moment regelingen uitgewerkt. Bij de geschetste alternatieven, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleidsinstrumentarium, zijn de beleidsdoelstellingen,

¹³⁹ [Kamerbrief over versnelling woningbouw | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

	het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd nog niet (altijd) diepgaand onderzocht.
Doelgroep(en)	woningeigenaren, verhuurders, (onder)aannemers, isolateurs
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	<u>Mogelijke nieuwe regeling</u> Een nieuwe regeling zou zich breder kunnen richten op nieuwbouw, of gebruik maken van aanpassing van bestaande regelingen. Een mogelijke alternatieve regeling is hieronder niet verder uitgewerkt, omdat dit een breder doel dient en daarmee niet direct te vergelijken valt (zie stap 3).
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Intensivering controle op zwartwerken door de Belastingdienst: geen. Subsidie: deze kan pas worden beoordeeld als een alternatieve regeling meer concreet is vormgegeven.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	Een intensivering van controles door de Belastingdienst lijkt uitvoerbaar. Subsidieregeling. Niet te bepalen, omdat nog geen concrete vormgeving van een mogelijke alternatieve regeling is vastgesteld.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Niet te bepalen, omdat nog geen concrete vormgeving van een mogelijke alternatieve regeling is vastgesteld.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Vooralsnog geen beleidsdoelstelling geïdentificeerd die met de huidige regeling doelmatig en doeltreffend zou zijn.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 15: verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor isolatiewerkzaamheden ¹⁴⁰ het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	<u>Oorspronkelijke doelstellingen</u> - aanpakken van problemen op de woningmarkt om de teruggang in de woningproductie en de terugval van werkgelegenheid als gevolg van de economische crisis (van 2008) te beperken - bestrijding zwarte circuit en groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt¹⁴¹ - energiebesparing¹⁴² Daarbij bestond bij het kabinet de wens om de stimulering van de bouwproductie en werkgelegenheid te combineren met energiebesparing van bestaande woningen in het kader van duurzaamheid, wat zou leiden tot lagere woonlasten voor burgers.¹⁴³
Doelgroep(en)	Burgers/huishoudens, (onder)aannemers, verhuurders
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 34 miljoen euro
Doeltreffendheid	<u>Aanpakken problemen woningmarkt</u> Het verlaagde btw-tarief heeft mogelijk bijgedragen aan het oplossen van de problemen die in 2011 op de woningmarkt speelden.¹⁴⁴ Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel mogelijk doeltreffend. De regeling heeft bijgedragen aan het verhogen van de omzet van de bouwsector (Van Loon en Goes¹⁴⁵). Het draagt waarschijnlijk niet bij aan het oplossen van het huidige woningtekort. Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel waarschijnlijk niet doeltreffend. (bron: evaluatie Dialogic). <u>Bestrijding zwarte circuit en groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt</u> - Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doeltreffend in het stimuleren van werkgelegenheid. - Er is onvoldoende data om te kunnen concluderen dat er een effect is op het zwarte circuit. We kunnen niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Het is ook de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Het is waarschijnlijk dat het niet voldoen aan de

¹⁴⁰ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 19.

¹⁴¹ deze doelstellingen gelden voor de groep arbeidsintensieve diensten in het algemeen

¹⁴² Zie o.a. amendement Omtzigt (Kamerstuk 31301-19) dat ten grondslag ligt aan het verlaagd btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden.

¹⁴³ [evaluatie stimuleringspakket woningbouw.pdf \(eib.nl\)](#), p. 13, 23, 25, 26.

¹⁴⁴ [evaluatie stimuleringspakket woningbouw.pdf \(eib.nl\)](#)

¹⁴⁵ [Btw-verlagingen in de bouw hebben omzet verhoogd - ESB](#)

	inkomstenbelastingverplichting veel meer impact heeft op het netto-inkomen. (bron: evaluatie Dialogic). <u>Stimulering energiebesparing en energietransitie</u> De evaluatie concludeert dat het verlaagde btw-tarief voor dit soort arbeidsintensieve diensten (isolatiediensten) waarschijnlijk leidt tot lagere investeringskosten. Een grotere koop van isolatiemateriaal en isolatiediensten leidt in ieder geval tot meer energiebesparing. Voor dit specifieke doel lijkt het verlaagd tarief doeltreffend te zijn geweest.¹⁴⁶
Doelmatigheid	De evaluatie komt voor de verschillende doelstellingen van dit verlaagde btw-tarief tot wisselende conclusies over de doelmatigheid. Voor de doelstelling van het aanpakken van de toenmalige problemen op de woningmarkt wordt aangegeven dat de doelmatigheid niet te bepalen is door beperkte beschikbaarheid van data. Voor het aanpakken van problemen op de huidige woningmarkt wordt aangegeven dat het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk niet doelmatig is, omdat het ook niet doeltreffend is.¹⁴⁷ Voor het doel van energiebesparing is het verlaagde tarief waarschijnlijk doeltreffend. De evaluatie doet voor het specifieke doel van het verlaagde btw-tarief van energiebesparing geen aparte uitspraak over de doelmatigheid.¹⁴⁸ Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is Het budgettaire belang voor het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten lag in 2003 op grofweg €300 miljoen per jaar. Dat betekent dat de kosten in 2003 lagen op minimaal €18.500 per arbeidsjaar. Als het aantal gecreëerde banen lager ligt, zie de studie van het CPB uit 2017 (CPB, Cheaper and more haircuts after VAT-Cut?, 2017), dan liggen de kosten veel hoger. (bron: evaluatie Dialogic) Doelmatigheid met betrekking tot bestrijding van het zwarte circuit is niet vast te stellen. (bron: evaluatie Dialogic).

¹⁴⁷ Dialogic, Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, april 2023, p. 124

¹⁴⁸ Dialogic, Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, april 2023, p. 102

Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Arbeidsintensieve diensten / woningmarkt
	Heldere probleemstelling?	Nee, het probleem op de woningmarkt is onduidelijk geoperationaliseerd.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, de doelen bestrijding zwarte circuit, groei werkgelegenheid en aanpakken problemen woningmarkt zijn niet SMART.
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, bestrijden zwarte circuit kan ook op andere wijze (sancties/voorlichting). Bij werkgelegenheidsdoel mogelijk wel. Voor huidige woningmarkt waarschijnlijk niet. Niet door Dialogic onderzocht, maar voor energiebesparing mogelijk wel.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Logisch om een (financiële) stimulans te geven om een grotere afname van diensten te stimuleren.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Voor een directe subsidie is het wel de vraag in welke mate de doelgroep bereikt kan worden; bij een directe subsidie moet elke consument of aanbieder bekend zijn dat hij/zij middelen kan krijgen. Bij een directe subsidie worden meer problemen verwacht in uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook is het minder eenvoudig; producent of consument moet zelf een aanvraag doen en krijgt niet direct het voordeel
(bron: evaluatie Dialogic, p. 209-211)		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Zie <i>fiche 14: schilderen, stukadoren en behangen</i> voor beleidsinstrumenten om - zwarte circuit te bestrijden - werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren - minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen - werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen - woningbouw stimuleren <u>3. Stimulering energiebesparing en energietransitie</u> Subsidies voor woningeigenaren, vve's, verhuurders en bedrijven die investeren in energiebesparing door het stimuleren van het (laten) aanbrengen van isolatiemateriaal: - SVVE (Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars) - ISDE (Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing, voor eigenaar-bewoners en zakelijke gebruikers) - SVOH (Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen)	

	Verder is er het Nationaal Isolatieprogramma (NIP). Hieronder vallen zowel landelijke subsidies die hierboven zijn genoemd, als een lokale aanpak om kwetsbare koopwoningen extra te ondersteunen via gemeenten. NB: deze subsidies zijn gericht op de consument en dus niet gericht op de sector zelf/producent.
Overige relevante informatie	Bij de subsidie moet een aanvraag worden gedaan, wat voor sommigen (vaak de meest kwetsbaren) als een drempel wordt ervaren. Een verlaagd btw-tarief is eenvoudiger voor burgers dan een subsidie, omdat de btw door bedrijven wordt uitgevoerd terwijl een subsidie door de burgers moet worden aangevraagd. Bij een intensivering van de bestaande (directe) subsidies (SVVE, ISDE en SVOH) speelt dit vraagstuk mogelijk minder. Bij directe subsidies is doorgifte aan de consument overigens niet direct afhankelijk van het handelen van de leverancier. De ISDE wordt achteraf aangevraagd en ontvangen. Er moet dan een voorinvestering worden gedaan. Dit is niet voor alle huishoudens mogelijk en kan een drempel vormen voor de aanvraag van een subsidie. Een verlaagd btw-tarief, mits doorgegeven aan de consument, is verwerkt in de prijs voor deze diensten, en kent daarmee geen niet-gebruik of administratieve lasten voor bewoners die isolatiewerkzaamheden laten uitvoeren. Bij subsidies geldt dat wordt gestimuleerd dat grotere en meerdere maatregelen worden getroffen, terwijl een btw-verlaging, mits die wordt doorgegeven aan de consument, ook ervoor zorgt dat kleine maatregelen en kleine stapjes aantrekkelijk blijven – hetgeen vaak ervoor zorgt dat huishoudens na ervaring hiermee grotere of meer maatregelen nemen. De bestaande subsidies richten zich niet op producenten. In het rapport van Dialogic wordt aangegeven dat het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten slechts beperkte problemen lijkt te hebben rondom de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. In het coalitieakkoord is afgesproken ten minste 55% CO₂ te reduceren ten opzichte van 1990 en om te programmeren op 60% CO₂-reductie. Om de afgesproken doelen te halen, moet het tempo van het verduurzamen van de gebouwde omgeving het komende decennium omhoog. Met de klimaatbesluitvorming in voorjaar van 2023 zijn onder meer de subsidiebudgetten voor isolatie geïntensiveerd.
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	<u>Arbeidsintensieve diensten in brede zin</u> Discutabel (mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen). Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden. Doordat sommige van deze

diensten ook door mensen zelf gedaan kunnen worden (schoonmaken, fiets repareren) kan het efficiënt zijn om deze diensten lager te belasten.

(bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen)

Stimulering isolatiewerkzaamheden

Het isoleren van woningen draagt bij aan energiebesparing en daarmee de klimaatdoelen en kent dus positieve externaliteiten. De (structurele) besparing op het jaarlijks huishoudelijk gasverbruik maakt huishoudens bestendiger voor hoge en volatiele energieprijzen.

Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief

Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief

Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal
Afschaffen verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden	36	36	36	36	2025

*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)

Afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor deze diensten zorgt voor een stijging van de kosten van isolatiewerkzaamheden. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%.

Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit gaan we uit van een algemene elasticiteit van -0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%.

Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst

Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).

Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)

Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.

Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan worden aan

	(aanneem)overeenkomsten de lang van te voren worden gesloten en werkzaamheden die langer duren en gedeeltelijk vóór en ná verhoging van het btw-tarief vallen (welk btw-tarief is dan van toepassing op de prestatie?).
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	<u>Woningeigenaren, verhuurders</u> Mogelijk zullen deze groepen minder snel kiezen voor isolatiewerkzaamheden. Wanneer afschaffing van het verlaagd tarief leidt tot hogere kosten van isolatiewerkzaamheden. In dat geval heeft de maatregel mogelijke gevolgen voor de snelheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving en de duurzaamheidsdoelen. <u>Ondernemers</u> Mogelijk verminderde vraag naar isolatiewerkzaamheden en isolateurs.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	OnderhoudNL (de ondernemersorganisatie van bedrijven in de schilders-, glaszet, onderhoud- en metaalconserveringssector) noemt dat de regeling bijzonder belangrijk is in het kader van de versnelling van de verduurzaming van de woningvoorraad, en dringt aan op geen verdere verhoging. Bovendien wordt benoemd dat met elke stijging van het percentage het aandeel zwart werk verder en sterker zal toenemen.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Het is mogelijk dat een stijging van het percentage het aandeel zwart werk vergroot. Het is alleen niet duidelijk met hoeveel, en het weegt waarschijnlijk niet op tegen de kosten van het verlaagde btw-tarief regeling.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten uitgavekant	
Omschrijving alternatieve uitgavenregeling(en)	<u>Om zwarte circuit te bestrijden</u> - Intensivering van controles door de BD. <u>Om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren</u> - Specifieke lastenverlichting op arbeid door gericht marginale druk te verlagen. - Subsidie voor specifieke arbeidsintensieve diensten. Een subsidie zou mogelijk omzetverhogend kunnen werken, de aantrekkelijkheid van het beroep kunnen verhogen, en wellicht kunnen zorgen voor de mogelijkheid tot het aannemen van meer personeel. Het is de vraag of en voor welke arbeidsintensieve diensten dit doeltreffend en doelmatig is.

	<u>Minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen</u> Terugsluis van opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief naar generiek inkomensinstrumentarium (burgers algemeen; zie, generiek verlichten lasten op arbeid (beroepsbevolking en in lijn met oorspronkelijk doel verlaagd tarief). Zie ook Fiche 1: Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief) Werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen Generiek verlagen werkgeverslasten (bijv. verlagen Aof-premie). <u>Woningbouw stimuleren</u> De woningbouw is meer geholpen bij maatregelen die kunnen helpen om de nieuwbouwproductie te vergroten en de cycliciteit van de woningbouw te verminderen. <u>Stimulering energiebesparing en energietransitie</u> Intensivering van onderstaande regelingen: - NIP (Nationaal Isolatieprogramma, hieronder vallen landelijke subsidies zoals degene die hieronder zijn genoemd en een lokale aanpak) - SVVE (Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars) - ISDE (Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing) - SVOH (Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen) Zoals omschreven in de cel '<i>overige relevante informatie</i>' verschilt onder meer de systematiek van een fiscale subsidie (zoals het verlaagde btw-tarief) t.o.v. een directe subsidie. Het de vraag in hoeverre een combinatie van een andere maatregelen waaronder normeringen en directe subsidies én een fiscale regeling wenselijk, doeltreffend en doelmatig is. Bij de geschetste alternatieven, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleidsinstrumentarium, zijn de beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd nog niet (altijd) diepgaand onderzocht.
Doelgroep(en)	Woningeigenaren, verhuurders, (onder)aannemers, isolateurs
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via uitgavenregeling	Verduurzaming gebouwde omgeving

Tijdpad invoering en inwerkingtreding uitgavenregeling(en)	De SVVE, ISDE, SVOH en lokale aanpak zijn al bestaande subsidies.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door uitgavenregeling(en)	(Nog) nader te bepalen. Afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze. Subsidies en SPUK's hebben ook uitvoeringskosten.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen. Afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling uitvoeringsorganisatie	Een intensivering van controles door de Belastingdienst lijkt uitvoerbaar. <u>Subsidieregeling voor arbeidsintensieve diensten</u> Dialogic geeft aan dat de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid van een directe subsidie afhankelijk is van de gekozen vorm. Er worden hier in ieder geval de nodige problemen verwacht, te meer omdat goed dient te worden afgebakend wie aanbieders zijn van arbeidsintensieve diensten (zowel in het geval van een directe subsidie aan producenten als consumenten).¹⁴⁹ <u>Verduurzamingsregelingen</u> Uitvoering van de individuele subsidieregelingen voor stimulering van energiebesparing wordt gedaan door RVO. De uitvoering van de SPUK voor de lokale aanpak via gemeenten loopt ook via RVO. Bij gemeenten ligt vervolgens uitvoering van de isolatieaanpak zelf.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	Door mogelijk minder huizen die beter worden geïsoleerd bestaat de mogelijkheid dat mensen de thermostaat lager houden om niet hogere energiekosten te krijgen. Daarnaast draagt het bij aan het halen van de klimaatdoelstellingen.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Verduurzaming van de gebouwde omgeving is een mogelijke – nader uit te werken – beleidsdoelstelling.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

¹⁴⁹ Evaluatierapport Dialogic, p. 210.

Fiche 16: verlaagd btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor het verrichten van schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen ¹⁵⁰ het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	Er is geen specifieke doelstelling bekend voor het verlaagde tarief van deze specifieke dienst. In het algemeen gelden voor de groep arbeidsintensieve diensten de volgende doelstellingen: - bestrijding van het zwarte circuit; - groei werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
Doelgroep(en)	Burgers, schoonmakers, schoonmaakbedrijven
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 254 miljoen euro
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doeltreffend in het stimuleren van werkgelegenheid. Er is onvoldoende data om te kunnen concluderen dat er een effect is op het zwarte circuit. We kunnen niet vaststellen of het verlaagde btw-tarief voor dit doel doeltreffend is. Het is ook de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Het is waarschijnlijk dat het niet voldoen aan de inkomstenbelastingverplichting veel meer impact heeft op het netto-inkomen. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	Het creëren van meer werkgelegenheid middels het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk niet doelmatig. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hogere dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is (bron: evaluatie Dialogic). Het budgettaire belang voor het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten lag in 2003 op grofweg €300 miljoen per jaar. Dat betekent dat de kosten in 2003 lagen op minimaal €18.500 per arbeidsjaar. Als het aantal gecreëerde banen lager ligt, zie de studie van het CPB uit 2017 (CPB, Cheaper and more haircuts after VAT-Cut?, 2017), dan liggen de kosten veel hoger. (bron: evaluatie Dialogic)

¹⁵⁰ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 20.

	Doelmatigheid met betrekking tot bestrijding van het zwarte circuit is niet vast te stellen.	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Arbeidsintensieve diensten
	Heldere probleemstelling?	Nee, de omvang van het zwarte circuit is onduidelijk, de noodzaak van werkgelegenheid stimuleren is niet duidelijk.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afsproken, Realistisch, Tijdgebonden.)
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, bestrijden zwart circuit kan ook op andere wijze (sancties/voorlichting). Bij werkgelegenheidsdoel mogelijk wel.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, het stimuleren van een bepaald gedrag (namelijk een grotere afname van arbeidsintensieve diensten). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven in plaats van een heffing.
	Voorkeur subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Via directe subsidie lijken producenten en consumenten uitvoeringstechnisch lastiger bereikbaar.
(bron: evaluatie Dialogic).		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Geen subsidie bekend voor de sector.	
Overige relevante informatie	De Europese Commissie¹⁵¹, het CPB¹⁵², en Research voor Beleid (RvB)¹⁵³ hebben ook onderzoeken gedaan naar de impact van het verlaagde btw-tarief op arbeidsintensieve diensten. Uit de rapportages van het CPB en RvB blijkt dat het wetenschappelijk en statistisch uitermate lastig is om een gefundeerde uitspraak te doen over het effect van de maatregel.¹⁵⁴ De Europese Commissie concludeert dat de door de lidstaten verstrekte informatie en de beperkingen die inherent zijn aan de gebruikte analysemethoden leiden tot de conclusie dat het experiment met de arbeidsintensieve diensten niet op overtuigende wijze	

¹⁵¹ Council of European Union. (2003). *Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services - Commission staff working paper*. Raadpleegbaar via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-IXB-24-b2.pdf>

¹⁵² CPB. (2003). *Contra-expertise effecten BTW-verlaging*. Raadpleegbaar via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-IXB-24-b1.pdf>

¹⁵³ Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten, Eindrapport, Martine Olde Wolbers & Arnold Ziegelaar Leiden, 24 september 2002.

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 IXB, nr. 24.

	heeft aangetoond dat een btw-verlaging een gunstig effect heeft op de werkgelegenheid¹⁵⁵. Gezien de (verwachte aanhoudende) krapte op de arbeidsmarkt lijkt stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet een actueel en belangrijk beleidsdoel.												
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee, discutabel)	Discutabel (mogelijk sprake van marktfalen, namelijk inefficiënte allocatie van middelen). Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden. Doordat sommige van deze diensten ook door mensen zelf gedaan kunnen worden (schoonmaken, fiets repareren) kan het efficiënt zijn om deze diensten lager te belasten. (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen) Bestrijding van het zwarte circuit is een overheidstaak, maar kan ook via andere wegen gedaan worden.												
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief													
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><th>Maatregel</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>Struc</th><th>Struc in jaartal</th></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen</td><td>270</td><td>270</td><td>270</td><td>270</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen	270	270	270	270	2025
Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen	270	270	270	270	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten van schoonmaakdiensten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit gaan we uit van een algemene elasticiteit van -0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%. Uit onderzoek door Schoonmakend Nederland blijkt dat zo'n 8% van de totale omzet in de schoonmaakbranche valt binnen het verlaagde btw-tarief, omgerekend ongeveer 330 miljoen euro. Deze cijfers wijken af van de gegevens die zijn gebruikt voor het berekenen van												

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 IXB, nr. 24.

	de budgettaire impact in dit fiche. Het vergt nader onderzoek om de exacte effecten te bepalen. Lagere inkomensgroepen geven (vermoedelijk) minder uit aan schoonmaakhulp aan huis waardoor het koopkrachtverlies beperkt zal zijn in die groep. Uitvoerende werknemers van schoonmaakbedrijven (voornamelijk lagere inkomensgroepen) kunnen te maken krijgen met minder grote inkomensstijgingen vanwege de gestegen kosten voor werkgevers.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	<u>Burgers</u> Mogelijk zullen burgers meer van deze schoonmaakdiensten zelf gaan uitvoeren. <u>Schoonmakers</u> Mogelijk zullen (nog meer) schoonmakers naar het zwarte circuit gaan, met minder sociale zekerheid.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Schoonmakend Nederland - Pleit voor behoud van verlaagd btw-tarief voor de schoonmaak- en glazenwassersbranche. - Zeker samen bezien met de inflatie en verhoging minimumloon zou met een verhoging van het btw-tarief schoonmaak in de particuliere zorgsector onbetaalbaar worden.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Nader onderzoek naar de in het fiche veronderstelde omzetgegevens lijkt wenselijk. Daarvoor is contact opgenomen met de sector.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.

Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten uitgavekant

Omschrijving alternatieve uitgavenregeling(en)	<u>Om zwarte circuit te bestrijden</u> - Intensivering van controles door de BD <u>Om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren</u> - Specifieke lastenverlichting op arbeid door gericht marginale druk te verlagen. - Subsidie voor specifieke arbeidsintensieve diensten. Een subsidie zou mogelijk omzetverhogend kunnen werken, de aantrekkelijkheid van het beroep kunnen verhogen, en wellicht kunnen zorgen voor de mogelijkheid tot het aannemen van meer personeel. Het is de vraag of en voor welke arbeidsintensieve diensten dit doeltreffend en doelmatig is. <u>Minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt helpen</u> Terugsluis van opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief naar generiek inkomensinstrumentarium (burgers algemeen; zie, generiek verlichten lasten op arbeid (beroepsbevolking en in lijn met oorspronkelijk doel verlaagd tarief). Zie ook <i>Fiche 1: Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief</i>) <u>Werkgevers die bijdragen aan werkgelegenheid helpen</u> Generiek verlagen werkgeverslasten (bijv. verlagen Aof-premie). Bij de geschetste alternatieven, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleidsinstrumentarium, zijn de beleidsdoelstellingen, het gewenste doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid (waaronder uitvoerbaarheid), de juridische haalbaarheid en de benodigde implementatietijd nog niet (altijd) diepgaand onderzocht.
Doelgroep(en)	Burgers, schoonmakers, schoonmaakbedrijven
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via uitgavenregeling	(Nog) niet geïdentificeerd.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding uitgavenregeling(en)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door uitgavenregeling(en)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.

Uitvoerbaarheid uitgavenregeling uitvoeringsorganisatie	Een intensivering van controles door de Belastingdienst lijkt uitvoerbaar. Subsidieregeling nog niet te bepalen, omdat (nog) geen concrete vormgeving van een mogelijke alternatieve regeling is vastgesteld.
Uitvoerbaarheid uitgavenregeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Subsidieregeling. Nog niet te bepalen, omdat (nog) geen concrete vormgeving van een mogelijke alternatieve regeling is vastgesteld.
Overige niet-financiële gevolgen	Mogelijk gaan meer schoonmakers over naar het zwarte circuit.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Vooralsnog geen beleidsdoelstelling geïdentificeerd die met de huidige regeling doelmatig en doeltreffend zou zijn.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar

Fiche 17: verlaagd btw-tarief op sierteeltproducten

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op sierteeltproducten
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van sierteeltproducten ¹⁵⁶ het verlaagde tarief van 9%. Hierbij gaat het onder meer om snijbloemen, kamerplanten en balkonplanten, perkplanten, bloembollen, boomkwekerijproducten en vaste planten.
Doelstelling(en)	- bloemen en planten betaalbaarder maken voor lage inkomensgroepen - ondersteunen sector (meer werkgelegenheid en hogere omzet in de tuinbouw)
Doelgroep(en)	Burgers (in het bijzonder minder draagkrachtigen) bloemisten, kwekers.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 309 miljoen euro,
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is doeltreffend. Het zorgt voor meer werkgelegenheid in bepaalde delen van de waardeketen, meer (consumenten)omzet en hogere betaalbaarheid <u>voor alle inkomens</u>. Het verlaagde btw-tarief heeft waarschijnlijk geleid tot lagere prijzen, met de kanttekening dat niet goed is vast te stellen hoe groot een mogelijk effect is. De lagere prijs leidt in enige mate tot een hogere vraag in Nederland. Circa 80%-85% van de sector is echter gericht op export (waarbij in Nederland geen btw verschuldigd is), waardoor het effect op de sector verminderd wordt. Het verlaagde btw-tarief heeft geleid tot beperkt hogere marges, met de kanttekening dat niet goed is vast te stellen hoe groot dit effect is. (bron: evaluatie Dialogic)
Doelmatigheid	Het verlaagde btw-tarief is niet doelmatig voor zowel het doel om bloemen en planten betaalbaarder te maken voor lagere inkomens als voor hogere werkgelegenheid en omzet. De kosten per FTE per jaar worden geschat op €70.000-€100.000. Daarmee liggen de kosten voor het creëren van een baan (in veel gevallen) mogelijk hoger dan het inkomen dat aan deze baan gekoppeld is. Het verlaagde btw-tarief is geen doelmatig instrument om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Het bestedingsaandeel per inkomensgroep is ongeveer gelijk waardoor meer

¹⁵⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a. 48.

	draagkrachtigen in absolute zin veel meer profiteren dan de minder draagkrachtige huishoudens. In 2015 en 2020 ging respectievelijk 34,1% en 32,1% van de fiscale drukverlichting naar de eerste vijf inkomensdecielen. (bron: evaluatie Dialogic)	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Sierteeltproducten
	Heldere probleemstelling?	Nee, het is niet duidelijk waarom werkgelegenheid en omzet te laag zouden zijn en waarom de overheid zou moeten ingrijpen.
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden).
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels, voor het creëren van meer werkgelegenheid en hogere omzet voor de tuinbouw is de noodzaak niet duidelijk. Voor het betaalbaarder maken van bloemen en planten voor de lagere inkomensgroepen met een financiële interventie valt nog wel wat te zeggen.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, voor de sierteelt geldt dat het gaat om het stimuleren van een bepaald gedrag (namelijk een grotere afname van sierteeltproducten). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven. Dit staat overigens los van de voorgaande discussie over de problemen en doelstelling.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Via directe subsidie lijken producenten en consumenten uitvoeringstechnisch lastiger bereikbaar.
	(bron: evaluatie Dialogic).	
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	(Nog) niet geïdentificeerd.	
Overige relevante informatie	De Nederlandse sierteeltsector is zowel in Europa als wereldwijd belangrijk. De Nederlandse productiewaarde is ongeveer 7,5 miljard euro (2022), dit is zo'n 30% van de Europese productie. Een groot deel van de productie is exportgericht (80-85% van de productie is voor export). De totale exportwaarde – waarbij het gaat om zowel producten van Nederlandse bodem als heruitgevoerde bloemen en planten – bedroeg in 2022 ongeveer 11,3 miljard euro.¹⁵⁷ Op de export is het	

¹⁵⁷ 'Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU – update situatie 2023', Wageningen University & Research, Michiel van Galen en Gerben Jukema. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van en gefinancierd door de Vereniging van Bloemenveilingen in Nederland.

	verlaagde btw-tarief niet van toepassing; daarvoor geldt een tarief van 0%. Het aflopen van het btw-convenant¹⁵⁸ per 1 januari 2021 leidt tot discussie over eenheid van prestatie en de juiste tarietoepassing (zoals welk btw-tarief geldt bij de verkoop van een plant in een sierpot). Het verlaagde tarief voor sierteeltproducten is in 1974 ingevoerd naar aanleiding van een amendement van de Tweede Kamer.¹⁵⁹ Tot in ieder geval 2030 komt er veel op de sector af: zoals het uitfasen van het verlaagde energiebelasting tarief voor de sector en beperken inputvrijstelling voor WKK's vanaf 2025. Deze uitfasering van het verlaagd tarief zou ook afschaffing kunnen betekenen in 2025 indien er geen staatssteungoedkeuring komt voor deze uitfasering. Verder wordt per 2025 een vlakke individuele CO2-heffing ingevoerd die het klimaatdoel van de sector borgt. Op dit moment is niet duidelijk of de glastuinbouw onder de uitbreiding van het EU-emissiehandelssysteem (ETS2) komt te vallen, waardoor de lasten voor bedrijven in de sector verder kunnen toenemen. Nederland heeft in het verleden als Europees marktleider een leidende positie vervuld in de Europese Raad en op belangrijke Europese exportmarkten bij het bepleiten van het behouden van het verlaagd tarief op sierteeltproducten.
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Nee, het is niet duidelijk waarom deze specifieke sector gestimuleerd zou moeten worden. Er zijn (mogelijk) juist negatieve externe effecten (bestrijdingsmiddelen, kunstmest, watergebruik, (vliegtuig)transport, verwarming kassen). (bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen). Bovendien is de sector sterk export georiënteerd (80%-85% van productie is voor export), daarvoor is de hoogte van het btw-tarief in Nederland niet relevant. Vanuit het perspectief van een verlaagd btw-tarief voor het lager belasten van basisbehoeften, zou de vraag gesteld kunnen worden of het logisch is dat sierteeltproducten om die reden onder het verlaagde tarief zouden moeten vallen.
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief	
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	

¹⁵⁸ [Convenant brancheorganisatie VBW \(Vereniging Bloemisten Winkeliers\) \(belastingdienst.nl\)](#)

¹⁵⁹ Amendement Tolman, TK 1974-1975, 13 104, nr. 9.

	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td></td><td>330</td><td>330</td><td>330</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief		330	330	330	2025
Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal								
Afschaffen verlaagde btw-tarief		330	330	330	2025								
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	De productiewaarde (2022) van de sector bedraagt ongeveer 7,5 miljard euro, en de exportwaarde bedraagt ongeveer 11,4 miljard euro. Afschaffen van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport). Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% zorgt verhoging van het verlaagde btw-tarief voor een stijging van de prijzen voor sierteeltproducten met 8%. Uit eerder onderzoek door het LEI en de WUR¹⁶⁰ volgde een prijselasticiteit van tussen de -1,1 en -1,6. Dit betekent dat bij een prijsstijging van 8% de vraag naar sierteeltproducten met 9%-13% zou afnemen. Op basis van de veronderstelde doorberekening en de prijselasticiteit leidt een verhoging van het tarief naar 21% tot een omzetverlies van 12-16%. De WUR heeft in opdracht van de vereniging bloemenveilingen Nederland twee mogelijke scenario's doorgerekend. In scenario 1 zijn de gevolgen van een tariefsverhoging in Nederland onderzocht, in scenario 2 de gevolgen van een tariefsverhoging in zowel Nederland als in de andere twaalf EU-lidstaten die een verlaagd tarief voor sierteeltproducten kennen. In scenario 1 daalt de consumentenvraag naar sierteeltproducten in Nederland met 390 miljoen Euro (-12,5%). De omzet van de groothandel daalt met 200 miljoen euro (-1,6%) en de productie met 80 miljoen euro (-1,2%). Er gaan in dit scenario 2.440 voltijdsbanen in de Nederlandse sierteeltketen verloren (-3,7%). In Scenario 2 daalt de omzet in de detailhandel met 380 miljoen euro (-12%), 930 miljoen euro in de groothandel (-7%), en 480 miljoen euro in de primaire sector (-7%). Er gaan in dit scenario 5.500 (-8%) voltijdsbanen In de Nederlandse sierteeltketen verloren¹⁶¹.												
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen												

¹⁶⁰Zie [\(PDF\) Beleidsevaluatie btw-regeling sierteeltproducten \(researchgate.net\)](#) en [544239 \(wur.nl\)](#)

¹⁶¹ 'Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU – update situatie 2023', Wageningen University & Research, Michiel van Galen en Gerben Jukema. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van en gefinancierd door de Vereniging van Bloemenveilingen in Nederland.

	systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	(Nog) niet geïdentificeerd.
	De zorg bij de sector¹⁶² is dat als Nederland het btw-tarief verhoogt andere EU landen, gezien het Europees marktleiderschap van Nederland, volgen. Zie voor de (mogelijke) financiële gevolgen daarvan de voorgaande cel <i>Financiële gevolgen doelgroep(en)</i>. In Spanje is het verlaagd tarief op sierteeltproducten tussen 2012 en 2015 afgeschaft en in Frankrijk tussen 1991 en 1993. Beide landen hebben de afschaffing van het verlaagd tarief snel weer teruggedraaid wegens de grote negatieve impact op de omzet van de sector, evenals op de werkgelegenheid in de sierteeltketen¹⁶³. De belangrijkste potentiële negatieve effecten van een afschaffing van het verlaagd tarief zijn het verlies aan werkgelegenheid in de sector en het omzetverlies. Daarnaast kunnen sierteeltproducten ook een positieve bijdrage leveren aan de waarde van het landschap, de biodiversiteit en de gezondheid en het welzijn van mensen. Volgens onderzoek leidt voldoende groen in de steden, in openbaar gebied én in particuliere tuinen ertoe dat de gemiddelde temperatuur – met name in de zomermaanden – tot 2 graden kan dalen en in parken 4 graden¹⁶⁴.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Het btw-tarief van de lidstaat waar de consumptie plaatsvindt is van toepassing. Ondernemers hebben geen concurrentievoordeel door zich te vestigen in een lidstaat met een laag btw-tarief. In principe is voor een andere lidstaat dus niet zozeer relevant welk btw-tarief een andere lidstaat hanteert. Ook zijn de markten van de lidstaten niet geheel vergelijkbaar (zie hierna). Het is derhalve de vraag of lidstaten inderdaad het Nederlandse btw-beleid zullen volgen. Mogelijk dat

¹⁶² Vertegenwoordigd door Royal Flora Holland, VBN, VGB, VBW, Tuinbranche Nederland en CVAH.

¹⁶³ 'Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU – update situatie 2023', Wageningen University & Research, Michiel van Galen en Gerben Jukema. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van en gefinancierd door de Vereniging van Bloemenveilingen in Nederland.

¹⁶⁴ <https://degroenestad.nl/onderzoek/elementor-pagina-14125/>.

	andere lidstaten hiertoe eerder geneigd zijn omdat Nederland marktleider is. Conclusies over het effect van afschaffing van het verlaagd btw-tarief op sierteelt op de Franse en Spaanse markt zijn niet een-op-een door te trekken naar de Nederlandse markt. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre de Franse en Spaanse markt vergelijkbaar zijn met de Nederlandse. De Nederlandse markt is immers hoofdzakelijk exportgericht, zodat het verlaagd btw-tarief hier te lande een minder groot effect heeft.
Tijdstip afschaffen	Aandachtspunt bij een eventuele afschaffing van het verlaagde tarief is het tijdstip waarop de maatregel wordt getroffen i.v.m. andere (mogelijke) lastenstijgingen voor de sector richting 2030 door diverse andere factoren (zie hiervoor bij 'overige relevante informatie').
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Betaalbaarheid van sierteeltproducten voor burgers kan mogelijk doelmatiger via <i>generieke lastenverlichting</i> worden gerealiseerd. Voor een indicatie van de terugsluismogelijkheden en de bijbehorende koopkrachteffecten voor burgers wordt verwezen naar Fiche 1: <i>Generieke afschaffing / versoering verlaagd btw-tarief</i>. Uit een studie van het LEI¹⁶⁵ volgde een inkomenselasticiteit van 1,1%. Dit betekent dat een generieke verhoging van het (netto)-inkomen positief doorwerkt op de vraag naar sierteeltproducten. Eventuele ondersteuning aan de sector kan mogelijk vormgegeven worden met gerichte duurzaamheidssubsidies. Het vraagt nader onderzoek naar de vraag of, in hoeverre en op welke wijze, dat op doeltreffende en doelmatige wijze kan worden vormgegeven.
Doelgroep(en)	Burgers / sierteeltsector
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	Verder verduurzamen sector.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Ingeval wordt gekozen voor een terugsluis in het generieke inkomensinstrumentarium lijkt er geen sprake van een risico. Ingeval wordt gekozen voor gerichte duurzaamheidssubsidies voor de sector, is mogelijk

¹⁶⁵ [\(PDF\) Beleidsevaluatie btw-regeling sierteeltproducten \(researchgate.net\)](#)

	sprake van staatssteun. Er is vervolgonderzoek nodig naar de vormgeving van zo'n subsidieregeling.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Er kan nog nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 18: verlaagd btw-tarief op agrarische goederen en diensten

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op agrarische goederen en diensten
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van agrarische goederen en diensten het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen bijvoorbeeld pootgoed, zaden, granen & peulvruchten (niet voor menselijke consumptie), (landbouw)dieren (o.a. paarden, rundvee, schapen, geiten en varkens), stro en veevoer, wol en vlas. ¹⁶⁶
Doelstelling(en)	- preventie van btw-cumulatie bij landbouwers - wegnemen concurrentievervalsingen bij rechtstreekse leveringen aan particulieren en bij leveringen tussen landbouwers onderling (bron: evaluatie Dialogic)
Doelgroep(en)	Landbouwers (die vanwege de landbouwregeling beperkt/geen btw-aftrekrecht hadden). Overige belanghebbenden van het verlaagd tarief: burgers (hobbyisten moestuinders/(klein)veehouders die op niet-bedrijfsmatige basis dieren bezitten en verzorgen), detailhandel (dierenspeciaalzaken, tuincentra), kinderboerderijen.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 41 miljoen euro.
Doeltreffendheid	Als gevolg van het afschaffen van de landbouwregeling zijn de oorspronkelijke twee beleidsdoelen niet meer relevant. Doeltreffendheid en doelmatigheid bepalen is dan ook niet meer relevant. (bron: evaluatie Dialogic)
Doelmatigheid	Als gevolg van het afschaffen van de landbouwregeling zijn beide beleidsdoelen niet meer relevant. Doeltreffendheid en doelmatigheid bepalen is dan ook niet meer relevant. (bron: evaluatie Dialogic)
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Niet (meer) ingevuld voor deze productgroep. (bron: evaluatie Dialogic). Doelstelling is komen te vervallen dus probleemanalyse (stap 1 van het toetsingskader fiscale regelingen) is ook niet te maken.
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	N.v.t.
Overige relevante informatie	De btw-landbouwregeling is per 1 januari 2018 afgeschaft. Tegelijkertijd is voor bepaalde leveringen en

¹⁶⁶ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, posten a2, a3, a4, a40, a41, a43, a44, a45, a46.

	diensten aan agrarische bedrijven het verlaagde btw-tarief afgeschaft. Het overige deel van agrarische producten is onder het verlaagde tarief gebleven. Het verlaagde btw-tarief op veevoer leidt tot verschillen in tarieven op bijvoorbeeld konijnenvoer (laag tarief; konijn is 'voedingsmiddel') en caviavoer (algemeen tarief; cavia is huisdier en geen 'voedingsmiddel'). Ook verdwijnt het btw-tariefverschil tussen (voer voor) honden/katten/etc. (zgn. kleine huisdieren; belast met 21% btw) en grote huisdieren (paarden, koeien, schapen, geiten; nu belast met 9% btw). De structurele opbrengst van het afschaffen van het verlaagde tarief wordt opgebracht door bepaalde belanghebbenden die daar voordeel van hebben, maar waarvoor de regeling oorspronkelijk niet is bedoeld (niet-ondernemers, vrijgestelde ondernemers (bijv. kleineondernemersregeling) en particulieren). Zie cel: <i>financiële gevolgen doelgroepen</i>. Stads- en kinderboerderijen kunnen een positieve invloed op het algehele welzijn van de bevolking hebben. Het kabinet stelt in het Belastingplan 2024 voor om het algemene btw-tarief toe te passen op deze goederen en diensten met ingang van 2025.																
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Nee, met het vervallen van de landbouwregeling is het voor landbouwers niet langer relevant welk btw-tarief van toepassing is voor agrarische goederen en diensten voor zover zij btw-aftrekrecht hebben (indien zij vrijgestelde prestaties verrichten bestaat geen aftrekrecht, zie ook de cel <i>Financiële gevolgen doelgroep(en)</i>).																
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief																	
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><th>Maatregel</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>Struc</th><th>Struc in jaartal</th></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td></td><td>43</td><td>43</td><td>43</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend					Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief		43	43	43	2025
Maatregel	2024	2025	2026	Struc	Struc in jaartal												
Afschaffen verlaagde btw-tarief		43	43	43	2025												
Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	Agrarische ondernemers Afschaffing van het verlaagde btw-tarief heeft geen gevolgen bij levering aan andere (agrarische) ondernemers die btw-plichtig zijn. Hieronder vallen vrijwel alle agrarische ondernemers. De aan de leverancier betaalde btw bovenop de prijs kan door de ondernemer worden verrekend met de af te dragen btw over de verkopen dan wel worden teruggevraagd van de																

	fiscus. Er zijn ook ondernemers die die net als particulieren geen aftrekrecht hebben van btw op hun inkopen en waarbij de btw dan als kostenpost blijft drukken. Dit betreft ondernemers die voor de btw onder een btw-vrijstelling vallen (bijvoorbeeld zorginstellingen met dagbesteding met dieren) of meer specifiek onder de btw-vrijstelling voor kleine ondernemers vallen (hierna: KOR). Daarvan kan – kortweg - gebruik worden gemaakt door ondernemers met een jaaromzet van minder dan 20.000 euro. Maar een heel beperkt aantal agrarische ondernemers maakt gebruik van de KOR omdat de omzetsdrempel van 20.000 euro voor hen relatief laag is en bovendien zal iedere ondernemer die wil investeren geen gebruik willen maken van de KOR omdat de ondernemer dan geen mogelijkheid heeft de btw op het aangekochte investeringsgoed te verrekenen met de af te dragen btw. In april 2023 stonden er 4.247 ondernemers geregistreerd als gebruiker van de KOR met een branchecode in de sector Landbouw (dat is 1,6% van alle KOR-ondernemers excl. zonnepaneelhouders). Particulieren Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zal gevolgen hebben voor leveringen en diensten aan particulieren. Dit hangt af van de prijselasticiteit van de betreffende goederen. Ervan uitgaand dat de vraag van particulieren naar deze leveringen en diensten niet zomaar zal dalen, zal de leverancier de hogere btw waarschijnlijk grotendeels door kunnen berekenen aan de particulier en zal de omzet van de leveranciers niet of nauwelijks verminderen. Deze goederen zullen maximaal 11% in prijs stijgen voor particulieren. Hoewel de prijzen van voer zullen stijgen wordt op deze manier tot een gelijke behandeling gekomen voor particulieren die bijvoorbeeld honden of kattenvoer kopen (dat onder het btw tarief van 21% valt) en particulieren die paarden, konijnen of kippenvoer kopen dat vooralsnog onder het verlaagd tarief valt.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn

	algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	(Nog) niet geïdentificeerd.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	De branchevereniging van stads- en kinderboerderijen¹⁶⁷ uit grote bezwaren tegen een mogelijke afschaffing van het verlaagd tarief op agrarische goederen en diensten. De financiële situatie van het overgrote deel van de kinderboerderijen in Nederland is volgens de vereniging zorgwekkend. Kinderboerderijen zijn volgens de vereniging veelal niet btw-plichtig of maken gebruik van de kleineondernemersregeling (KOR), waardoor geen recht op aftrek van voorbelasting bestaat. De btw drukt op het voer dat zij voor hun dieren inkopen. Een verhoging van het btw-tarief op agrarische goederen en diensten betekent vaak een directe lastenverzwaring die het moeilijker zal maken om de duurzame financiering van die kinderboerderijen rond te krijgen. Kinderboerderijen zijn voor de financiering van hun activiteiten veelal afhankelijk van meerdere bronnen (giften, subsidies, sponsoring, donaties van bezoekers, et cetera). Het is de vraag of een eventuele lastenverzwaring met die bronnen opgevangen kan worden.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Stads- en kinderboerderijen die geen recht op aftrek van btw hebben zullen een lastenverzwaring ervaren bij een afschaffing van het verlaagde btw-tarief. Het fiscale voordeel van dit verlaagde tarief is – gezien vanuit het oorspronkelijke beleidsdoel – een 'bijkomend' effect voor niet-agrariërs. Deze groep gold niet als beoogde doelgroep. De beoogde doelgroep van het verlaagde tarief op agrarische goederen en diensten zijn agrariërs die tot 2018 gebruik konden maken van de btw-landbouwregeling (vrijstelling). Er zijn ook andere belanghebbenden bij het verlaagde tarief waarvoor de fiscale regeling oorspronkelijk niet is bedoeld.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Als gevolg van het afschaffen van de landbouwregeling zijn de oorspronkelijke twee beleidsdoelen niet meer relevant. Eventueel kunnen de middelen worden ingezet t.b.v. de verduurzaming van de landbouwsector.

¹⁶⁷ Vereniging Stads- en Kinderboerderijen Nederland (vSKBN).

	Een andere optie is inzetten op generieke lastenverlichting via het bestaande instrumentarium. Het – zo nodig – ondersteunen van stads- en kinderboerderijen kan mogelijk via het – decentraal – invoeren/intensiveren van bestaande ondersteuning voor stads-, zorg en kinderboerderijen (om een lastenverzwaring op te vangen). De noodzaak en haalbaarheid van deze beleidsoptie zou nader onderzoek vragen.
Doelgroep(en)	De landbouwsector, belanghebbenden: stads-, zorg- en kinderboerderijen en/of burgers.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	N.v.t. want primaire doelstelling is komen te vervallen.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Bij ondersteuning van stads-, zorg- en kinderboerderijen, is nader onderzoek nodig of sprake is van enig risico op staatssteun. Ingeval aangesloten kan worden bij een bestaande regeling, speelt dit risico niet.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Voortzetting van het verlaagde tarief ligt niet in de rede vanwege het vervallen van de beleidsmatige doelstelling. Het kabinet stelt in het Belastingplan 2024 voor om het algemene btw-tarief toe te passen op deze goederen en diensten met ingang van 2025.
Tijdstip horizonbepaling	Niet van toepassing.

Fiche 19: verlaagd btw-tarief op diergeneesmiddelen

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op diergeneesmiddelen
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van diergeneesmiddelen ¹⁶⁸ het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	Een specifieke doelstelling is niet geïdentificeerd in de evaluatie. Het verlaagde tarief op diergeneesmiddelen dient ter ondersteuning van minder draagkrachtige eigenaren van gezelschapsdieren.
Doelgroep(en)	Houders van huisdieren, dierenartsen/apotheken
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 59 miljoen euro.
Doeltreffendheid	Niet specifiek onderzocht (maakte deel uit van bredere categorie 'genees- en hulp middelen')
Doelmatigheid	Niet specifiek onderzocht.
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Niet specifiek onderzocht.
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	(Nog) niet geïdentificeerd.
Overige relevante informatie	Andere producten en diensten die zien op dieren zoals de levering van dieren, de geneeskundige dienst die een dierenarts verricht en de levering van diervoeding (m.u.v. veevoer; zie fiche agrarische goederen) vallen onder het algemene btw-tarief van 21%. In die zin kan het een beleidsconsistent argument zijn om het verlaagde btw-tarief op diergeneesmiddelen af te schaffen als zou worden besloten om het verlaagde btw-tarief op de levering van landbouwdieren en veevoer (agrarische goederen en diensten, zie dat fiche) af te schaffen. Zo niet, dan blijft dit het enige verlaagde btw-tarief voor producten ten behoeve van (huis)dieren. Een andere beleidsconsistent argument voor de timing van afschaffing kan zijn om het verlaagde btw-tarief op diergeneesmiddelen af te schaffen indien zou worden besloten tot het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor humane geneesmiddelen. Het Collectief Praktiserende Dierenartsen (CPD) heeft er meermaals¹⁶⁹ voor gepleit om ook de levering van diensten

¹⁶⁸ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a. 7.

¹⁶⁹ Graag in voetnoot de bronnen hiervan vermelden.

	van dierenartsen aan gezelschapsdieren onder het verlaagde btw-tarief te brengen. Naar aanleiding van het LNV begrotingsdebat van 7 december 2022 staat de motie Beckerman¹⁷⁰ op de 'rol'. De Minister van LNV heeft toegezegd onderzoek te gaan verrichten naar prijsontwikkeling in de dierenzorg en de mogelijkheden te bezien om prijsstijgingen te beperken. Op 30 augustus 2023 zijn antwoorden op schriftelijke vragen aan de Tweede Kamer verzonden¹⁷¹ waar ook in wordt gegaan op het btw tarief dat van toepassing is op dierengeneeskundige zorg. Daar is aangegeven dat (1) de toepassing van een verlaagd btw-tarief voor diergeneeskundige zorg als zodanig door de Btw-richtlijn niet is toegestaan en (2) dat actief pleiten voor het mogelijk maken van een verlaagd btw-tarief op diergeneeskunde niet opportuun is geacht. Hoewel niet wettelijk vastgelegd, heeft de overheid enige verantwoordelijkheid ten aanzien van publieke waarden/belangen zoals dierenwelzijn en diergezondheid.										
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Discutabel. Het ambtelijke rapport fiscale regelingen heeft deze fiscale regeling niet specifiek behandeld. Enerzijds kan het bezit van een huisdier (eenzame) mensen gezelschap, troost, bescherming en hulp bieden. Hoge prijzen van diergeneesmiddelen kunnen een belemmering vormen voor behandelingen daarmee. Het is niet evident dat deze elementen overheidsingrijpen rechtvaardigen. Anderzijds kan de vraag worden gesteld wat de rechtvaardiging is voor een andere fiscale behandeling van alléén de aanschaf van diergeneesmiddelen ten opzichte van andere producten en diensten die zien op dieren die wel onder het algemene btw-tarief van 21% vallen (beleidsconsistentie, zie ook de vorige cel).										
Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief											
Budgettaire impact afschaffen verlaagd tarief	<table><tr><td>Maatregel</td><td>2025</td><td>2026</td><td>Struc</td><td>Struc in jaartal</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagde btw-tarief</td><td>62</td><td>62</td><td>62</td><td>2025</td></tr></table> *Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal	Afschaffen verlaagde btw-tarief	62	62	62	2025
Maatregel	2025	2026	Struc	Struc in jaartal							
Afschaffen verlaagde btw-tarief	62	62	62	2025							

¹⁷⁰ Kamerstuk 36200 XIV nr 28.

¹⁷¹ Kenmerk: 2023Z09414;

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2023Z09414&did=2023D34716>

Financiële gevolgen doelgroep(en) (inclusief inkomenseffecten)	In Nederland wordt jaarlijks voor ongeveer 610 miljoen euro receptplichtige diergeneesmiddelen verkocht door dierenartsen. Ongeveer € 50 miljoen euro hiervan betreft vrije middelen, waarvan ongeveer € 45 miljoen via dierenspecialzaken worden verkocht. De diergeneesmiddelen die door een dierenarts worden toegediend bij een behandeling vallen - vanwege de combinatie van goederen en diensten - onder het 21%-tarief. De geneesmiddelen die voor de verdere behandeling (los) worden verstrekt zitten wel in het verlaagd tarief. De impact van verhoging van het btw-tarief betreft de verkoop aan particulieren, dus (vooral) de markt voor huisdieren. Die markt is ongeveer 270 miljoen euro groot, waarvan ongeveer 45 miljoen euro via dierenspecialzaken wordt verkocht. Als het algemene btw-tarief daarop van toepassing zou worden, leidt dat tot een verhoogde btw-last op die groepen van ongeveer 6 miljoen euro. (bron: Venditex – vertrouwelijk)
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Niet bekend. Zie voor overige mogelijke gevolgen hieronder bij <i>'inbreng sector'</i>.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	De brancheorganisaties van dierenartsen¹⁷² zijn tegen een eventuele afschaffing van het verlaagde tarief op diergeneesmiddelen om de volgende redenen: - Goede medische zorg voor dieren dient voor iedereen toegankelijk te zijn. - Diereigenaren hebben een wettelijke plicht om dieren de nodige zorg te bieden. - Verminderde toegang tot veterinaire zorg: Hogere kosten kunnen veterinaire diensten minder toegankelijk voor minder draagkrachtige huisdiereigenaren. Dit kan leiden tot uitstel of afstel van zorg (gezondheids- en welzijnsproblemen).

¹⁷² Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMVD) & Collectief Praktiserende Dierenartsen (CPD).

	- De zorgplicht (Wet Dieren) kan onder druk komen te staan. Deze wet verbiedt uitstel of afstel van zorg. De plicht geldt voor huisdiereigenaar en dierenarts. - Hogere kosten kunnen huisdiereigenaren ontmoedigen om (routinematige) preventieve zorg te laten uitvoeren (vaccinaties, algemene gezondheidsonderzoeken en castratie/sterilisatie). Kan leiden tot een toename van vermijdbare ziekten en aandoeningen. Deze zorg valt nu al onder het algemene tarief - Hogere kosten kunnen een aanzienlijke financiële last leggen op huisdiereigenaren, waardoor ze een groter deel van hun budget aan veterinaire zorg moeten besteden. - Als diergeneeskundige zorg onbetaalbaar wordt, kunnen huisdiereigenaren ervoor kiezen om dieren af te staan aan asielen of te dumpen. Asielen kunnen onder druk komen te staan. Effecten op dierenartsen: - Dierenartsen worden (meer) geconfronteerd met huisdiereigenaren die behandelingen niet kunnen betalen. Veroorzaakt ethische dilemma's voor dierenartsen die goede veterinaire zorg willen bieden. Dit resulteert in druk op de beroepsgroep en een mogelijke uitstroom. - Mogelijke toename van niet-gereguleerde/illegale diergeneesmiddelen (bijv. online in buitenland niet-toegelaten diergeneesmiddelen). Risico gezondheid/welzijn dieren en veiligheid toediener. - Impact op diergeneesmiddelenonderzoek: verkoop van diergeneesmiddelen neemt af en kan investeringen in onderzoek en ontwikkeling van nieuwe behandelingen, medicijnen en technologieën negatief beïnvloeden.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	De financiële impact van een mogelijke afschaffing van het verlaagd tarief is relatief beperkt (budgettaire omvang verlaagd tarief afgezet tegen het aantal huisdieren in Nederland). Tevens zij – in reactie op de stakeholders - opgemerkt dat op veterinaire zorg (en de diergeneesmiddelen die in het kader daarvan worden verstrekt) het algemene btw-tarief van toepassing is. Veterinaire zorg valt nu dus al niet onder het verlaagde btw-tarief. Op grond van de Btw-richtlijn is geen verlaagd btw-tarief toegestaan voor veterinaire zorg. Het verlaagd btw-tarief voor diergeneesmiddelen geldt over het algemeen alleen als ze niet in het kader van veterinaire zorg worden verstrekt ('over-de-counter-verkoop'). De toegang tot veterinaire zorg wordt door eventuele afschaffing van het verlaagd tarief op diergeneesmiddelen in principe dus niet geraakt. Ook niet indirect, omdat dierenartsen doorgaans btw-aftrekrecht hebben. Zie ook de eerdere cel <i>Financiële gevolgen</i>. Tegelijkertijd is het onderwerp (kosten van) diergeneeskunde maatschappelijk en politiek actueel. Dit blijkt ook uit eerdergenoemde Kamervragen (zie cel <i>overige relevante informatie</i>) en het pleidooi van CPD om

	diergeneeskundige handelingen voor gezelschapsdieren en grote huisdieren – via btw - in brede zin toegankelijker te maken (algehele dierenwelzijn). Op 30 augustus zijn de Kamervragen over dit onderwerp door het kabinet beantwoord.¹⁷³ Eigenaren van dieren, met name indien deze langdurig of levenslang behandeld worden, worden geraakt voor zover zij (over-the-counter) geneesmiddelen nodig hebben. Naar aanleiding van eerdergenoemde motie Beckerdam kan worden overwogen eerst nader onderzoek te doen (ook naar alternatief instrumentarium) alvorens een besluit te nemen over het verlaagde tarief op diergeneesmiddelen.
Tijdstip afschaffen	Zie voor argumenten ten aanzien van beleidsconsistentie de cel ' <i>overige relevante informatie</i> '.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Afhankelijk van huidige doelstelling en doelgroep.
Doelgroep(en)	Afhankelijk van huidige doelstelling en doelgroep.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst) bij vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.

¹⁷³ [Antwoorden op Kamervragen over stijging dierenartskosten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief

Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.

Fiche 20: verlaagd btw-tarief logiesverstrekking/camping

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op logiesverstrekking/camping
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling	
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor: - het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebedrijfs¹⁷⁴; en - het geven van gelegenheid tot kamperen binnen het kader van het kamp- en vakantiebedrijfs¹⁷⁵ aan personen die daar slechts voor een korte periode (in de regel tot 6 maanden) verblijf houden het verlaagde tarief van 9%.
Doelstelling(en)	- stimuleren van (internationaal) toerisme - ondersteunen van de sector
Doelgroep(en)	burgers: (internationale) consument; bedrijfsleven: hotels, pensions, campings, vakantieparken, vakantiebedrijfsbedrijven etc.
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang circa 1.375 miljoen euro (bron: onderhandse gegevens CBS en berekeningen FIN).
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk doeltreffend in het stimuleren van toerisme. De lagere prijzen stimuleren toerisme waarschijnlijk in enige mate. Het is wel de vraag in hoeverre prijs de bepalende factor is in het stimuleren van internationale toerisme (inkomen, cultureel erfgoed en bereikbaarheid zijn andere factoren die een rol spelen). Het verlaagde btw-tarief is waarschijnlijk doeltreffend in het ondersteunen van de sector. Hogere marges en toegenomen vraag ondersteunen de toerismesector waarschijnlijk in enige mate. (bron: evaluatie Dialogic).
Doelmatigheid	De doelmatigheid is niet te bepalen voor deze specifieke casus. In het algemeen is het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument om de consumptie van bemoegoederen te vergroten. Verder sluit het ondersteunen van specifieke sectoren niet goed aan bij doelmatigheid vanuit een breder beleidsperspectief. Het verlaagde tarief op logiesverstrekking heeft een denivellerende werking en staat daarmee haaks op de algemene doelstelling van het verlaagde tarief om de minder draagkrachtigen te ontzien. (bron: evaluatie Dialogic).

¹⁷⁴ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 11.

¹⁷⁵ Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 10.

Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader Logiesverstrekking																												
	Heldere probleemstelling?	Deels. Nederland kende een zwakke concurrentiepositie ten gevolge van klimatologische omstandigheden. Het is echter de vraag of deze argumentatie uit 1969 nog actueel is.																											
	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden)																											
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Nee. Er wordt gesproken over prijsgevoeligheid van buitenlandse bezoekers, maar dat was meer dan 50 jaar geleden.																											
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Ja, voor logiesverstrekking geldt dat het gaat om het stimuleren van een bepaald gedrag (namelijk een grotere vraag naar logiesverstrekking in Nederland). In dit geval is het logisch om een (financiële) stimulans te geven en is een heffing niet op de plaats.																											
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Bij een directe subsidie worden problemen verwacht rondom de uitvoering van het instrument en spelen staatssteunrisico's.																											
	(bron: evaluatie Dialogic).																												
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	(nog) niet geïdentificeerd																												
Overige relevante informatie	Het aandeel van toerisme in de Nederlandse economie was in 2020 en 2021 aanzienlijk lager (2,3 en 2,5% van het bbp) dan daarvoor (4,4% in 2019) (Bron: CBS). Uit recente cijfers blijkt dat het aantal gasten in logiesaccommodaties in 2022 weer bijna terug is op niveau van voor de coronacrisis. Uit de budgettaire cijfers voor 2022 blijkt dat de omzet voor de sector een stuk hoger is dan voor de coronacrisis, vermoedelijk door een sterk prijseffect. Het verlaagde tarief op logiesverstrekking heeft een denivellerende werking, i.e. de hogere inkomens besteden een groter deel van hun budget aan logies dan lagere inkomens en profiteren daarmee (ook in relatieve zin) het meest (zie tabel hieronder). <table border="1"> <thead> <tr> <th>Productgroep</th><th>Gemiddeld bestedingsaandeel 1^e, 2^e en 3^e inkomensdecil 2015¹⁰⁶</th><th>Gemiddeld bestedingsaandeel 8^e, 9^e en 10^e inkomensdecil 2015</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hotels, motels e.d.</td><td>0,5%</td><td>0,9%</td></tr> <tr> <td>Bungalowparken e.d.</td><td>0,4%</td><td>1,1%</td></tr> <tr> <td>Kranten en tijdschriften</td><td>0,4%</td><td>0,5%</td></tr> <tr> <td>Boeken</td><td>0,5%</td><td>0,4%</td></tr> <tr> <td>Musea, bibliotheken e.d.</td><td>0,2%</td><td>0,2%</td></tr> <tr> <td>Bioscopen e.d.</td><td>0,3%</td><td>0,3%</td></tr> <tr> <td>Deelname recreatie en sport</td><td>0,8%</td><td>1,6%</td></tr> <tr> <td>Entree attracties e.d.</td><td>0,1%</td><td>0,2%</td></tr> </tbody> </table> Bron: evaluatierapport Dialogic		Productgroep	Gemiddeld bestedingsaandeel 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e inkomensdecil 2015 ¹⁰⁶	Gemiddeld bestedingsaandeel 8 ^e , 9 ^e en 10 ^e inkomensdecil 2015	Hotels, motels e.d.	0,5%	0,9%	Bungalowparken e.d.	0,4%	1,1%	Kranten en tijdschriften	0,4%	0,5%	Boeken	0,5%	0,4%	Musea, bibliotheken e.d.	0,2%	0,2%	Bioscopen e.d.	0,3%	0,3%	Deelname recreatie en sport	0,8%	1,6%	Entree attracties e.d.	0,1%	0,2%
Productgroep	Gemiddeld bestedingsaandeel 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e inkomensdecil 2015 ¹⁰⁶	Gemiddeld bestedingsaandeel 8 ^e , 9 ^e en 10 ^e inkomensdecil 2015																											
Hotels, motels e.d.	0,5%	0,9%																											
Bungalowparken e.d.	0,4%	1,1%																											
Kranten en tijdschriften	0,4%	0,5%																											
Boeken	0,5%	0,4%																											
Musea, bibliotheken e.d.	0,2%	0,2%																											
Bioscopen e.d.	0,3%	0,3%																											
Deelname recreatie en sport	0,8%	1,6%																											
Entree attracties e.d.	0,1%	0,2%																											

**Rechtvaardiging
overheidsinterventie
(ja/nee, discutabel)**

Nee (geen actueel doel). Bij de totstandkoming is aangevoerd dat de oneerlijke (internationale) concurrentieverhouding i.v.m. klimatologische omstandigheden een reden was voor overheidsingrijpen. Dit doel stamt uit een andere tijd en het is zeer discutabel of het stimuleren van toerisme (om de genoemde reden) in de huidige context verdedigbaar is.

(bron: ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen)

Het is niet evident wat de noodzaak is van het aantrekken van toerisme op deze manier. Het strookt niet met ander beleid dat juist gericht is op het ontmoedigen van toerisme (Amsterdam). Bovendien gaan er negatieve externe effecten gepaard met toerisme (vliegbewegingen) en heeft de regeling een denivellerende werking. Daar staan (beperkte) positieve effecten tegenover: het aantrekken van toerisme ontlokt bredere economische activiteit (horeca, kunst en cultuur, detailhandel) en het biedt bijvoorbeeld kansen voor culturele uitwisseling.

Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief**Budgettaire impact
afschaffen verlaagd
tarief**

Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal
Afschaffen verlaagde btw-tarief op logies	1.466	1.466	1.466	1.466	2025

*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

**Financiële gevolgen
doelgroep(en)
(inclusief
inkomenseffecten)**

Afschaffing van het verlaagde btw-tarief zorgt voor een stijging van de kosten voor logies. Het Dialogic-rapport schat dat een afschaffing van het verlaagde btw-tarief substantieel wordt doorgegeven in een prijsverhoging, de exacte hoogte is moeilijk vast te stellen (schattingen variëren tussen de 70% en 80%). De winstmarges in de sector zullen dus naar verwachting beperkt dalen. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%. De prijsverhoging komt grotendeels voor rekening van binnenlandse toeristen: in niet-coronajaren waren binnenlandse toeristen goed voor circa 60-65% van de totale toeristische bestedingen. De overige 35-40% komt voor rekening van buitenlandse toeristen. In 2015 besteedden huishoudens gemiddeld 1,6% van hun budget aan logies. Zonder compenserend beleid leidt de prijsstijging tot een beperkte koopkrachtverslechtering van zo'n 0,1%. Gezien de degressiviteit van dit verlaagde btw-tarief is het koopkrachteffect groter voor hogere inkomens (0,2%).

Schattingen van de prijselasticiteit variëren tussen -0,5 en -1,2, afhankelijk van het type logies (Bron: Dialogic). Uitgaande van een prijselasticiteit van -0,75, betekent een prijsstijging van 9% dat de vraag naar logies met 6,75% zou afnemen. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit leidt een verhoging van het tarief van 9% naar 21% tot een omzetverlies van 9%.

Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input geven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding vraagt nadere afstemming met de sector. In dat kader nog het volgende. Bij de voor dit fiche relevante bedrijven moet qua impact op de uitvoering gedacht worden aan diensten die veelal vooruit geboekt, maar nog niet aanstonds volledig betaald worden. Als een deel van de betaling later plaatsvindt en op dat moment een ander btw-tarief geldt, kan dit ertoe leiden dat de reissom voor de consument hoger wordt (btw-verhoging mag aan de klant worden doorberekend) dan voorzien. Vanuit dat perspectief verdient aanbeveling een eventuele tariefaanpassing ten minste een jaar van te voren aan te kondigen.
Overige (niet- financiële) gevolgen afschaffing	(Binnenlands) toerisme draagt bij aan het geluk en de verbinding van groepen mensen. Deze diensten worden duurder, wat voor met name minder draagkrachtigen een hogere drempel zal opwerpen. Tegelijk stelt Dialogic dat de maatregel denivellerend werkt.
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling).	Opinie van Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA). Verhoging tarief zal volgens VHA leiden tot hogere huisvestingskosten en/of niet geschikte huisvesting voor de internationale (tijdelijke) werknemer, waardoor het moeilijker kan worden om vacatures te vervullen.
Ambtelijke appreciatie stakeholders	De geschetste gevolgen voor arbeidsmigranten worden onderkend, maar een verlaagd tarief ter voorkoming hiervan is geïsoleerd beschouwd ondoelmatig. Overigens is de beleidsmatige vraag gerechtvaardigd of de kosten voor de internationale (tijdelijke) werknemer niet voor rekening van de werkgever behoren te komen.
Tijdstip afschaffen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefsaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	

Omschrijving alternatieve regeling(en)	De opbrengst van afschaffing van het verlaagde tarief op logiesverstrekking door generieke lastenverlichting via het inkomensinstrumentarium naar alle burgers (verlagen belastingtarieven, verhogen heffingskortingen, verhogen bijstand etc) en bedrijven (verlagen Aof-premie) terugsluizen. Voor een indicatie van de terugsluismogelijkheden wordt verwezen naar de fiche over generieke afschaffing/versoering van het verlaagde btw-tarief. Gegeven dat het voordeel van het verlaagde tarief ook terechtkomt bij buitenlandse toeristen (35-40%), kan een integrale generieke terugsluis (die terechtkomt bij Nederlandse inwoners) positieve effecten opleveren voor Nederlandse inwoners.
Doelgroep(en)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	Bij gebruikmaking van bestaand inkomensinstrumentarium geen risico te verwachten.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	Voor een indicatie van de terugsluismogelijkheden en de bijbehorende koopkrachteffecten voor burgers wordt verwezen naar <i>fiche 1: generieke afschaffing/versoering van het verlaagde btw-tarief</i> .
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	Bij gebruikmaking van bestaand inkomensinstrumentarium geen risico op problemen met uitvoering te verwachten. Uiteindelijk tijdstip eventuele invoering afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Bij gebruikmaking van bestaand inkomensinstrumentarium geen risico op problemen met uitvoering te verwachten. Uiteindelijk tijdstip eventuele invoering afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.

Overige niet-financiële gevolgen	Geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties (afschaffen/alternatief instrumentarium), kan nader worden bezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel ' <i>doelstelling(en)</i> ' om actualisatie vragen en/of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd.
Tijdstip horizonbepaling	Niet van toepassing / nader te bepalen.

Fiche 21: verlaagd btw-tarief op personenvervoer

Product / Dienst	Verlaagd btw-tarief op personenvervoer	
Stap 1: in kaart brengen van de context huidige regeling		
Omschrijving en scope van de regeling	In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor personenvervoer ¹⁷⁶ het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen onder meer vervoer per schip, besloten busvervoer, openbaar vervoer, taxivervoer ¹⁷⁷ , binnenlands vervoer met luchtvaartuigen ¹⁷⁸ .	
Doelstelling(en)	- verlichting van de druk van de omzetbelasting voor minder draagkrachtigen - stimuleren van het OV	
Doelgroep(en)	vraagkant: Alle burgers (en in het bijzonder diegene die geen alternatieve vervoerwijze hebben en/of weinig geld c.q. draagkracht hebben) aanbodkant: OV-bedrijven, taxibedrijven, waterbusbedrijven, touringcar bedrijven, groepsvervoer, pendeldiensten en overige vervoerders	
Budgettaire omvang regeling	In 2023 bedraagt de budgettaire omvang 670 miljoen euro.	
Doeltreffendheid	Het verlaagde btw-tarief is doeltreffend in het verlichten van de omzetbelastingdruk voor minder draagkrachtigen. In het onderzoek is niet vastgesteld in hoeverre het OV wordt gestimuleerd door het verlaagde btw-tarief. Het doel is slecht geoperationaliseerd en het effect van het verlaagde btw-tarief is niet te isoleren. (bron: evaluatie Dialogic).	
Doelmatigheid	Het verlaagde btw-tarief is niet doelmatig in het verlichten van de omzetbelastingdruk voor minder draagkrachtigen, aangezien hogere inkomens in absolute zin veel meer profiteren van het lage tarief. De doelmatigheid met betrekking tot het stimuleren van OV is niet specifiek voor deze casus vast te stellen. In het algemeen geldt dat de btw geen doelmatig instrument is om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren. (bron: evaluatie Dialogic).	
Uitkomsten toetsingskader fiscale regelingen	Vraag toetsingskader	Personenvervoer
	Heldere probleemstelling?	Nee. Het doel dat OV gestimuleerd en ondersteund moet worden impliceert dat OV onvoldoende wordt afgenomen en stimulering nodig heeft. Het wordt niet geheel duidelijk waaruit dat precies blijkt.

¹⁷⁶ Tabel I. behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b. 9.

¹⁷⁷ Taxivervoer is voor driekwart doelgroepenvervoer: aanbesteed vervoer van bijv. zieken, ouderen, en leerlingen.

¹⁷⁸ Voor zover dat vervoer geschiedt met ballonnen of luchtvaartuigen die zijn ingericht voor het vervoer van zieken of gewonden.

	Helder en eenduidig geformuleerd doel?	Nee, niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden)
	Noodzaak financiële interventie aangetoond?	Deels. Er wordt niet geheel duidelijk waarom financiële interventie nodig is, omdat er geen heldere probleemstelling is.
	Voorkeur subsidie boven heffing aangetoond?	Deels, het gaat in dit specifieke geval bij een van de doelen om het (financieel) ondersteunen van een bepaalde groep personen (minder draagkrachtigen) voor de basisbehoefte. Vanuit die hoedanigheid is het logischer om uit te gaan van een subsidie in plaats van een heffing. Een heffing is namelijk bedoeld om bepaald gedrag te ontmoedigen. Tegelijkertijd geldt dat het voor het stimuleren (en tot op zekere ondersteunen) van het openbaar vervoer een heffing wel een mogelijkheid is. In dat geval kan gedacht worden aan het extra belasten van vervoer per motorvoertuig (bijvoorbeeld (hogere) accijns op brandstof). Het is wel de vraag of een heffing een effectiever en efficiënter instrument is.
	Voorkeur fiscale subsidie boven directe subsidie aangetoond?	Deels. Zeker voor het openbaar vervoer zijn er mogelijkheden om hen via een andere weg (subsidie) te bereiken. Bij producenten (aanbieders) gaat het om een beperkt aantal partijen, die vaak al een (subsidie)relatie hebben met de overheid. Met betrekking tot toegang tot OV voor lage inkomens bestaan op decentraal niveau enkele regelingen in het kader van het minimabeleid. Voor een directe subsidie geldt dat de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid afhankelijk is van de gekozen vorm.
(bron: evaluatie Dialogic).		
Andere beleidsinstrumenten die bijdragen aan hetzelfde doel	Aanbodkant: SPUK (specifieke uitkering aan decentrale overheden) of middelen toevoegen aan Provinciefonds van waaruit provincies het stad en streekvervoer bekostigen. En toevoeging aan BDU verkeer en vervoer t.b.v. de twee vervoerregio's (Vervoer Regio Amsterdam, Metropoolregio Rotterdam Den Haag). Door de onderzoekers van Dialogic wordt ook de provincie Utrecht genoemd.	
Overige relevante informatie	- Bij invoering van het verlaagde btw-tarief op personenvervoer werd opgenomen dat het gaat om het openbare massavervoer van personen. Mede als gevolg van jurisprudentie is de reikwijdte in de loop van de jaren uitgebreid (bron: evaluatie Dialogic). Taxivervoer, vervoer per schip en besloten busvervoer zijn aanvullingen op het OV. Andere vormen van personenvervoer die ook deel uit maken van deze keten zijn deel-vervoer (auto, scooter, fiets).	

	- Waar in het verleden het OV als een alternatief voor autovervoer werd gezien, zijn het nu meer aanvullende diensten die samen met bijvoorbeeld deel-modaliteiten moeten zorgen voor een goede deur-tot-deur bereikbaarheid.¹⁷⁹ - PBL constateert¹⁸⁰ dat mensen die zich (moeten) verlaten op het openbaar vervoer aanzienlijk minder bereikbaarheid hebben, vooral als ze wonen in landelijk gebied, in de stadsranden of in suburbane kernen. Bovendien neemt de openbaar vervoerbereikbaarheid af in de daluren in alle typen gebieden, vanwege lagere vervoersfrequenties.¹⁸¹ - Bij vervoer per schip gaat het o.a. ook over de waddenveren. De bewoners en bezoekers van de eilanden hebben geen mogelijkheid voor alternatief vervoer. Zonder alternatief instrumentarium is sprake van stijgende tarieven voor overtochten met daarmee gepaard gaande consequenties. - Op 5 april 2021 is de zogenoemde Btw-tarievenrichtlijn¹⁸² in werking getreden. Met deze aanpassing is voor lidstaten meer beleidsruimte ontstaan voor toepassing van verlaagde Btw-tarieven. Zo is aan lidstaten ook de mogelijkheid gegeven een nultarief te introduceren op personenvervoer. In het KIM-onderzoek Effecten tariefverlagingen in het OV (november 2022) is op verzoek van de Tweede Kamer berekend wat het effect van een nultarief zou zijn op het gebruik van verschillende vervoersmodaliteiten. - Met de NS (hoofdrailnet) bestaat op dit moment geen subsidierelatie waarmee de exploitatiekosten gereduceerd zouden kunnen worden.
Rechtvaardiging overheidsinterventie (ja/nee/discutabel)	Ja (herverdeling van welvaart en marktfalen, namelijk externe effecten). Stimuleren positieve externe effecten van gebruik OV (minder congestie en uitstoot) en verlichten van de belastingdruk voor minder draagkrachtigen.¹⁸³ (Bron: ambtelijk rapport fiscale regelingen) Gebruik van het openbaar vervoer brengt positieve effecten met zich mee zoals minder congestie, emissies, gebruik publieke ruimte en bereikbaarheid voor mensen zonder vervoersalternatief of capaciteit (fysiek of mentaal) om gebruik te maken van individueel vervoer. Doelgroepen aan de vraagzijde die hier het meest bij gebaat zijn betreffen minima, ouderen, mensen met een beperking en studenten en scholieren.

¹⁷⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdpijnennotitie-mobiliteitsvisie-2050>

¹⁸⁰ <https://www.pbl.nl/publicaties/toegang-voor-iedereen>

¹⁸¹ [Toegang voor iedereen? | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

¹⁸² Richtlijn (EU) 2022/542 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Richtlijnen 2006/112/EG en (EU) 2020/285 wat de btw-tarieven betreft (PbEU L 107 van 6 april 2022).

¹⁸³ Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen

Stap 2: in kaart brengen van impact afschaffen verlaagd tarief**Budgettaire impact
afschaffen verlaagd tarief**

Maatregel	2025	2026	2027	Struc	Struc in jaartal
Afschaffen verlaagde btw-tarief	715	715	715	715	2025

*Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

**Financiële gevolgen
doelgroep(en) (inclusief
inkomenseffecten)**

In absolute zin raakt het draagkrachtige en minder draagkrachtige reizigers even sterk bij een gelijk gebruik van personenvervoer. Dat neemt niet weg dat afschaffing voor minder draagkrachtige reizigers *relatief* een groter financieel gevolg heeft. Voor zover minder draagkrachtigen méér gebruik maken van personenvervoer worden zij ook sterker getroffen.

Voor zover het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op OV wordt afgewenteld, zullen reizigers worden geraakt die het vervoersbewijs zelf betalen. Maar ook (vrijgestelde en niet-vrijgestelde) werkgevers zullen worden geraakt, omdat het aan werknemers verstrekken van een OV-kaart geldt als een personeelsverstrekking, ook voor woon-werkverkeer. Bij het doelgroepenvervoer komen prijsstijgingen voor rekening van de opdrachtgever (lagere overheden).

Algemene observaties:

- Indien het verlaagde btw-tarief op OV wordt geschrapt dan stijgen de OV tarieven. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen (zie ook Dialogic rapport).
- Een prijsstijging leidt tot afnemende vraag. E.g. de prijselasticiteit voor de vraag naar treinvervoer in Nederland (in reizigerskilometers) is -0,45. Dus bij een verhoging van de treinkosten voor de consument van 10% zal het gebruik van de trein met 4,5% dalen. De prijselasticiteit voor regionale trein, bus, tram en metrovervoer is -0,36 procent. Op basis van deze prijselasticiteiten en uitgaande een grote mate van afwenteling (75%) leidt een verhoging van het tarief van 9% naar 21% tot een omzetsdaling van van 6,6% voor treinvervoer en een omzetverlies van 5,9% voor regionaal vervoer.
- Naast de prijsstijging als gevolg van het schrappen van het verlaagde btw-tarief worden de tarieven jaarlijks geïndexeerd.¹⁸⁴ Voor komend jaar (2024) wordt als gevolg van o.m. inflatie op een stijging gerekend van 11,3% voor bus, tram en metro.
- Deze indexatie leidt tot een wens van decentrale overheden om de exploitatiesubsidies aan vervoerders te

¹⁸⁴https://www.dova.nu/sites/default/files/herijking_wegingsfactoren_lbi_en_lti_op_basis_van_kostenstructuur_2018_11_juni_2019.pdf

	verhogen. Indien het Rijk de provincie daar niet extra middelen voor geeft, dan hebben decentrale opdrachtgevers de keuze om of meer bij te betalen om hetzelfde OV aanbod te behouden of om te besluiten vanwege de gelijkblijvende Rijksbijdrage minder OV aanbod te accepteren.
Uitvoerbaarheid afschaffing Belastingdienst	Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).
Uitvoerbaarheid afschaffing Bedrijfsleven (administratieve lasten)	Over het tijdstip waarop het bedrijfsleven een tariefswijziging kan verwerken, kon VNO/MKB – na een breed informatieverzoek (voor alle verlaagde tarieven) – op het moment van het opstellen van het fiche geen input gegeven. Er zijn naar verwachting geen technische obstakels. Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt zonder meer haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is dat mogelijk ook, maar dat vraagt nadere afstemming met de sector.
Overige (niet-financiële) gevolgen afschaffing	Indien de Btw-verhoging wordt afgewenteld op de reizigers, dan stijgt de prijs van vervoersbewijzen en daalt het gebruik van het OV. Bij een streven het OV-aanbod gelijk te houden zal de decentrale overheid (meer) exploitatiesubsidie moeten verstrekken. Doet zij dat niet, dan zal het aanbod afgeschaald worden. Dit is een decentrale verantwoordelijkheid die invloed heeft op nationale doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid en duurzaamheid. Het schrappen van frequenties of hele lijnen maakt het OV minder aantrekkelijk als vervoersalternatief, specifiek in landelijke gebieden met minder frequent OV aanbod met mogelijk: - een toename in auto's en gereden autokilometers – ook voor ritten die nog wel met OV mogelijk zijn (met bijkomende effecten als congestie, emissies en druk op de publieke ruimte). - Een vermindering van de mobiliteit van personen die afhankelijk zijn van OV: 45.9 % van de minima huishoudens heeft geen auto (CBS 2016).
Inbreng sector/andere stakeholders (draagvlak van de regeling)	De sector pleit voor een afschaffing van het verlaagde Btw-tarief (Oproep tot btw-verlaging van 9% naar 0% voor kaartjes openbaar vervoer - OV-NL).
Ambtelijke appreciatie stakeholders	Zoals blijkt uit de cel <i>Rechtvaardiging overheidsinterventie</i> is een overheidsingrijpen in deze sector gegrond. Het verlaagde btw-tarief is daarvoor één van de beleidsinstrumenten, ook bij de in dit fiche beschreven diensten. Afgelopen jaren (coronacrisis) is het OV-aanbod met rijksmiddelen (de beschikbaarheidsvergoeding 2020, 2021 en 2022 en dit jaar de transitievergoeding) op niveau gehouden. Hieruit blijkt dat behoud van de goede beschikbaarheid van het OV-aanbod belangrijk wordt gevonden. Een afschaffing van het verlaagde btw-tarief

	zonder vervangend beleidsinstrumentarium ligt om die reden niet voor de hand. Het pleidooi van de stakeholders staat haaks op de aanbeveling van de onderzoekers in het evaluatierapport. Dialogic geeft in het evaluatierapport in algemene zin aan dat gerichte subsidies aan producenten en/of consumenten een meer doelmatige manier lijken om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren dan het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd geven de onderzoekers echter ook aan dat subsidies eigen beperkingen en uitdagingen kennen en verder verwachten zij, afhankelijk is van de gekozen vorm, beleidsmatig de nodige uitdagingen. Alleen met nader onderzoek is vast te stellen wat – gegeven de impact van de verschillende beleidsopties – hier de meest verstandige beleidsinzet voor de overheid is. Vanzelfsprekend zullen bij een dergelijk onderzoek door stakeholders geuite en te onderkennen zorgen moeten worden betrokken.
Tijdstip afschaffen	(Nog) geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Aandachtspunten bij generieke tariefaanpassing (zowel inkomsten als uitgaven)	(Nog) geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
Stap 3: Alternatieve beleidsinstrumenten	
Omschrijving alternatieve regeling(en)	Er is nog geen diepgaand onderzoek gedaan naar eventuele beleidsalternatieven en de impact daarvan. Binnen het bestaande instrumentarium zijn (nog) geen alternatieven geïdentificeerd. Tijdens een mogelijk onderzoek kan voor wat betreft beleidsalternatieven bijvoorbeeld aandacht besteed worden aan: 1) De beoogde doelgroepen. 2) De financiële gevolgen. 3) Het doenvermogen. 4) De juridische haalbaarheid. 5) De gevolgen voor uitvoeringsorganisaties. Zoals de onderzoekers van Dialogic aangeven, zullen gerichte subsidies eigen beperkingen en uitdagingen hebben. Of en in hoeverre met alternatief instrumentarium doelmatiger overheidsbeleid kan worden bereikt dan via het bestaande verlaagd btw-tarief, zal vervolgens ook nog nader moeten worden bepaald. Overigens kan bij een mogelijk onderzoek ook een breder onderzoeksperspectief naar beleidsvragen die spelen rond personenvervoer/OV worden overwogen.

Doelgroep(en)	De doelgroepen dienen met nader onderzoek te worden bepaald. Gedacht kan worden aan: - bepaalde reizigers, zoals minima, studenten, mensen zonder auto, mensen met verminderde capaciteit voor actieve mobiliteit of autogebruik, incidentele reizigers en alle andere (recreatieve) reizigers; - werkgevers die vervoerkosten vergoeden; - provincies die het stad en streekvervoer bekostigen; - gemeenten die via het OV sociaal beleid voeren en opdrachtgever zijn voor het bijzonder personenvervoer (ouderen, zieken etc.)
Kunnen aanvullende beleidsdoelstellingen worden geformuleerd via alternatieve regeling	In een mogelijk breed onderzoek kan ook worden gekeken naar het stimuleren van OV gebruik en het toegankelijk houden voor verschillende doelgroepen, vervoergelijkheid, bereikbaarheid in landelijk gebied in termen van mobiliteit (personen zonder auto) en/of voorzieningen (zoals reistijd naar ziekenhuis/school), minder congestie en uitstoot, optimalisatie van OV capaciteit en minder publiek ruimtegebruik (o.a. parkeren).
Appreciatie staatssteun (risico: geen, minimaal, mogelijk, reëel)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Tijdpad invoering en inwerkingtreding alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Budgettaire impact (en doelmatigheidswinst bij) vervanging door alternatieve regeling(en)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Financiële gevolgen (doelgroep)en	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling uitvoeringsorganisatie	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Uitvoerbaarheid alternatieve regeling Bedrijfsleven (administratieve lasten)	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Overige niet-financiële gevolgen	(Nog) nader te bepalen, mede afhankelijk van doelgroep, doelstelling en instrumentkeuze.
Stap 4: indien behoud verlaagd btw-tarief	
Toekomstige beleidsdoelstelling (reden behoud)	Indien behoud van het verlaagde tarief beleidsmatig meer in de rede ligt dan andere beleidsopties, kan worden gezien of de oorspronkelijke beleidsdoelstelling(en) uit de cel 'doelstelling(en)' om actualisatie vragen en of deze voldoende helder en eenduidig is/zijn geformuleerd. Behoud verlaagd btw-tarief ter ondersteuning van het OV-aanbod en aanvullende ketendiensten als sociale functie uit een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hierbij uitgaand van (minimaal) gelijkwaardig vervoeraanbod en

	tariefaanpassing ten hoogste met de indexatie. Ondersteuning van duurzaamheids- en milieudoelstellingen.
Tijdstip horizonbepaling	Nader te bepalen, bijvoorbeeld 5 jaar.