

Rondetafelgesprek over effecten van afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor onderwijs, cultuur en media

ir. ing. Reg Brennenraedts MBA. Partner Dialogic.

Utrecht, 18 september 2024

1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Financien evalueerde Dialogic (in samenwerking met Significant) het verlaagde btw-tarief. Dit heeft geleid tot [dit rapport](#). Hier wordt voor tien productgroepen bepaald of het verlaagde btw-tarief de gestelde doelen bereikt (doeltreffendheid) en of dit op een efficiënte manier gebeurt (doelmatigheid).

2 Algemene conclusies

Het financiële voordeel dat het verlaagde btw-tarief biedt (€13,4 miljard in 2023) slaat deels neer bij eindgebruikers (lagere prijzen) en deels bij aanbieders (hogere volumes, hogere marges). Hoe het voordeel wordt verdeeld hangt af van elasticiteit van vraag en aanbod. Over het algemeen zijn de volgende conclusies over het verlaagde btw-tarief te trekken.

- Of het verlaagde btw-tarief doeltreffend is, verschilt per doelstelling en productgroep.
- Het verlaagde btw-tarief geen doelmatig instrument.

In het algemeen is het verlaagd btw-tarief niet doelmatig omdat het een sterk ongericht instrument is. Dit loopt via verschillende assen:

- Het is niet mogelijk om de **doelgroep** af te bakenen, terwijl beleidsdoelen vaak op heel specifieke groep gericht zijn. Iedere consument (dus geen bedrijven) die in Nederland het product afneemt (dus ook buitenlanders) krijgt (een deel van) het financiële voordeel. Iedere aanbieder die het in Nederland aanbiedt krijgt (een deel van) het financiële voordeel.
- Het is niet mogelijk om binnen de doelgroep de **omvang van de prikkel** te sturen, terwijl beleidsdoelen dit vaak vragen. Hoe *meer* een consument uitgeeft aan een productgroep die onder de verlaagde btw valt, hoe groter het voordeel (en dus de prikkel) is in absolute zin. Idem voor productie door aanbieders. Dit zorgt er ook voor dat het voordeel van verlaagde btw vooral bij hogere inkomens neerslaat.
- Het is lastig om de **productgroep** zo af te bakenen zodat het bij het beleidsdoel aansluit. Dit lijkt op het eerste oog eenvoudig, maar de praktijk is anders. Bovendien zorgt het voor hoge kosten in de uitvoering en juridische procedures.

Enkele concrete voorbeelden ter illustratie van de bovenstaande drie argumenten:

- Een beleidsdoel van de verlaagde btw is fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Een persoon met een minimumloon die avondeten in een supermarkt koopt krijgt relatief net zo veel voordeel (9% versus 21%) als de persoon die in een sterrenrestaurant dineert. Maar in absolute zin krijgt het sterrendiner zelfs veel meer ondersteuning omdat de kosten hoger zijn. Het zou efficiënter zijn om beleid te maken dat alleen gericht zou zijn op minder draagkrachtigen.
- Een beleidsdoel van de verlaagde btw is om ontleding tegen te gaan. Het effect is echter dat *kopers* van boeken financieel worden ondersteund. Terwijl wellicht juist de *niet-kopers* moeten worden bereikt. Bovendien: Hoe meer boeken je koopt, hoe groter de ondersteuning. Grofweg de helft van de kosten voor de verlaagde btw op boeken komt terecht bij de 30% rijkste Nederlanders.

In ons rapport pleiten we ervoor om meer gericht beleid in te zetten om doelen te bereiken. Denk aan lagere tarieven van de IB, gerichte subsidies aan producenten of consumenten en informatiecampagnes.

3 Specifieke conclusies

We hebben onderzocht wat het effect is van de verlaagde de btw. Een afschaffing van de verlaging voor verschillende productcategorieën, zoals nu beoogd wordt, zal grotendeels het tegenovergestelde effect hebben, maar er kunnen (zeker op korte termijn) uitzonderingen zijn.

3.1 Boeken

Onze conclusie is dat we 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. Overigens zijn er geen formele documenten die aangeven wat de doelen van dit beleid überhaupt zijn. Dit is zeer opmerkelijk.

Het is lastig te bepalen in welke mate de lagere btw leidt tot een **lagere prijs op boeken** of een **hogere marge voor de boekensector**. Buitenlandse voorbeelden laten compleet verschillende uitkomsten zien. Bovendien kent de Nederlandse markt een

specifieke context waarin de vaste boekenprijs een belangrijke rol speelt.

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.

Er kan geen bewijs worden gevonden dat de **ken-niseconomie is gestimuleerd** als gevolg van het verlaagde btw-tarief.

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.

Er kan nauwelijks bewijs worden gevonden dat de **pluriformiteit van de media** is toegenomen als gevolg van het verlaagde btw-tarief.

3.2 Kranten, nieuwsbladen en tijdschriften

Onze conclusie is dat we niet goed kunnen 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.

We kunnen niet goed vaststellen in welke mate het verlaagde btw-tarief heeft geleid tot een **betere nieuws- en informatievoorziening**.

We kunnen niet goed vaststellen of de **pluriformiteit van de perssector** is toegenomen door het verlaagde btw-tarief. Dat komt deels omdat we geen goede manier hebben om de pluriformiteit van de perssector te meten.

3.3 Musea

Onze conclusie is dat het verlaagde btw-tarief voor musea waarschijnlijk deels doeltreffend is. De doelen zijn slecht geoperationaliseerd en het effect van het verlaagde btw-tarief is lastig te isoleren.

Het verlaagde btw-tarief leidt waarschijnlijk tot een versterking van de **toerismeindustrie**.

Het verlaagde btw-tarief leidt mogelijk tot een bevordering van de **nationale en plaatselijke economie** en werkgelegenheid.

Het verlaagde btw-tarief leidt mogelijk tot het structureel op een hoger niveau brengen van behoud en beheer van **museale collecties**.

We kunnen niet aantonen of het verlaagde btw-tarief leidt tot een **actief cultuurbeleid**.

3.4 Podiumkunsten

Onze conclusie is dat het verlaagde btw-tarief voor podiumkunsten waarschijnlijk doeltreffend is. Het doel van het verlaagde btw-tarief voor de podiumkunsten is om te compenseren voor de verhoogde kosten wegens de invoering van de **Arbeidstijdenwet** (in 1996) en de kosten van de **vergrijzing** van het personeel.

3.5 Bioscopen (uitgezonderd)

Onze conclusie is dat het verlaagde btw-tarief voor bioscopen waarschijnlijk doeltreffend is.

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 covenant is een tastbare aanwijzing dat het verlaagde btw-tarief hieraan bijdroeg. Het verlaagde btw-tarief is voor dit doel dus doeltreffend.

4 Algemeen

Het bepalen welke doelen wij als maatschappij nastreven is een politiek proces. Hierover hebben wij als beleidsonderzoekers uitsluitend een persoonlijke en geen professionele mening. Wel vinden we het belangrijk dat efficiënte en effectieve instrumenten worden gebruikt om deze beleidsdoelen te bereiken. Het is voor iedere Nederland goed als we onze maatschappelijke doelen bereiken en dat op een zo efficiënt mogelijk manier doen. Op dit moment wordt via de verlaagde btw bijna €14 miljard per jaar niet efficiënt en beperkt effectief ingezet. Als we hierin betere keuzes maken, dan kunnen we onze maatschappelijke doelen veel beter bereiken.



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

