

Vergaderjaar 2024–2025

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 226

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2025

Op donderdag 13 februari vond het commissiedebat btw plaats. Daarin heeft u verzocht om in de aanloop naar het vervolg van dit debat, dat plaatsvindt op donderdag 20 februari, een brief te ontvangen. In deze brief licht ik een aantal zaken toe. Dat doe ik aan de hand van de nog openstaande vragen die zijn gesteld tijdens de eerste termijn van de Kamer. Deze gingen over de noodzaak tot budgettaire dekking, meer informatie over de stap naar een uniform tarief, de impact van btw-verhogingen op verschillende groepen en andere btw-onderzoeken. Ook waren er vragen over het proces. Daarom geef ik aan het slot van deze brief aan hoe ik het vervolgproces vorm wil geven.

Zoals gewisseld in het debat op 13 februari zie ik het als mijn opdracht om te trachten de dekking binnen de btw te vinden.

Zoektocht naar mogelijke oplossingsrichtingen

Zoals ik aangaf in het debat van 13 februari, zou het voor het kabinet een zeer onwenselijke situatie zijn wanneer het nulscenario in werking treedt. Hierbij zou het btw-tarief voor cultuur, media en sport per 2026 worden verhoogd naar het algemene tarief. En in aanloop daarnaartoe zou het overgangsrecht per 1 juli in werking treden. Het kabinet wil dan ook komen tot een alternatieve invulling om de derving van 1,3 miljard euro per 2026 te dekken.

Ik heb in de afgelopen week gesprekken gevoerd met een aantal leden van uw Kamer. In die gesprekken merk ik een constructieve houding om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Tegelijkertijd is er nu nog geen oplossing gevonden die de benodigde derving kan dekken. Ik hoop in de voortzetting van het debat, maar ook in de periode daarna, het constructieve gesprek met uw Kamer voort te zetten. Het kabinet wil uiterlijk in de Voorjaarsnota duidelijkheid geven aan ondernemers, burgers en de Belastingdienst wat de alternatieve invulling per 1 juli zal worden.

Noodzaak dekking

De heer Vermeer vraagt óf er wel een gat is in de begroting dat gedicht moet worden en welke ruimte er zou ontstaan als er beter geraamd wordt. De aangenomen motie Van Dijk¹ roept op om te kijken naar een alternatief voor de voorgenomen btw-verhoging op cultuur, media en sport. Het niet verhogen van de btw op cultuur, media en sport zorgt voor een structurele derving van 1,3 miljard euro.² Op grond van de begrotingsregels, zoals ook in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd, geldt dat wordt vastgehouden aan de beleidsmatige lastenontwikkeling die bij de start van het kabinet is voorzien. Beleidsmatige afwijkingen daarvan dienen gecompenseerd te worden. De begrotingsregels schrijven voor dat zowel binnen de kabinetsperiode als structureel dekking gevonden wordt.

Dit kabinet streeft uiteraard naar accurate ramingen voor de inkomsten en uitgaven. In maart worden de resultaten verwacht van de Expertgroep Ramingen. Die resultaten ziet het kabinet met interesse tegemoet, maar deze gaan en kunnen het hier nu voorliggende dekkingsvraagstuk niet oplossen. Eventuele aanpassingen aan de inkomstenraming leiden niet tot ruimte (dan wel een dekkingsopgave) binnen het inkomstenkader. Een kernprincipe van trendmatig begrotingsbeleid is dat het kader aan de inkomstenkant los staat van de realisaties. Hiermee wordt voorkomen dat lastenverzwaringen nodig zijn op het moment dat de ontvangsten tegenvallen, bijvoorbeeld als gevolg van een economische recessie.

Een stap naar uniformering van het btw-tarief

Verschillende partijen hebben tijdens het commissiedebat gevraagd naar een stap richting een uniformering van het btw-tarief. Deze stap naar uniformering is op z'n vroegst uitvoerbaar in 2027. Vanwege de verouderde ICT kunnen er in het huidige omzetbelastingstelsel geen nieuwe tarieven worden toegevoegd. Momenteel loopt een aanbestedingstraject om een nieuw omzetbelastingstelsel (pakketoplossing) te verkrijgen. Na modernisering via een pakketoplossing, is het op zijn vroegst in 2027 mogelijk om een extra btw-tarief in te voeren. Vanaf het moment dat de modernisering is afgerond kan een stap worden gezet richting een uniform btw-tarief. Dit betekent dat er in 2026 nog een budgettaire opgave blijft bestaan die – zoals eerder beschreven – conform begrotingsregels gedekt dient te worden.

Mevrouw Van Eijk vraagt of een eindperspectief van stappen naar een uniformering van de btw kan worden betrokken in de Kamerbrief met opties voor de hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel. Ik zeg toe dat ik hier in genoemde brief aandacht aan zal besteden. Deze stap biedt daarom nog geen sluitend alternatief voor de afschaffing van het verlaagde btw-tarief op cultuur, conform de motie Inge van Dijk c.s. (Kamerstuk 36 602, nr. 107).

Impact btw-verhoging in sectoren zonder recht op aftrek

Tijdens het debat en de technische briefing kwam in algemene zin ook bij verschillende leden de vraag op welke groepen in de samenleving een afschaffing of verhoging van de bestaande verlaagde tarieven de meeste impact hebben. Een btw-verhoging slaat niet volledig neer bij

¹ Kamerstuk 36 602, nr. 140.

² Bij de behandeling van het Belastingplan bedroeg de derving 1,2 miljard euro. De derving is bijgesteld doordat het prijspeil is aangepast en de indexatie plaatsvindt op basis van de MEV 2025 in plaats van het CEP 2024. Bij het uitkomen van CEP 2025 zullen de ramingen herijkt worden.

huishoudens. Een gedeelte zal neerslaan bij sectoren zonder volledig recht op aftrek, zoals onderwijs of de zorg.

Mevrouw Van Eijk vraagt of en wanneer de Kamer kan worden geïnformeerd over verzoeken om compensatie bij (quasi-)overheidssectoren zonder volledig recht op aftrek. De achtergrond hiervan is een passage uit een beslisnota waarin staat dat de precieze effecten nog in kaart worden gebracht. Een verhoging van btw kan resulteren in hogere uitgaven aan, of vragen om compensatie vanuit bepaalde (semi-)overheidssectoren, het maatschappelijke veld of de politiek. Een voorbeeld hiervan is dat bij de voorgestelde verhoging van de btw op boeken het kabinet heeft besloten, hoewel dit niet juridisch verplicht was, om te voorzien in compensatie voor scholen omdat de btw-verhoging voor hen tot extra kosten zou leiden bij de inkoop van schoolboeken, die vervolgens weer is weggegeven bij de onderhandelingen om de onderwijsbegroting. Een ander voorbeeld is dat een btw-verhoging voor genees- en hulpmiddelen automatisch leidt tot hogere zorguitgaven. Dit heeft ook gevolgen voor de nominale premie, de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en zorgtoeslag. Het omgekeerde geldt voor een btw-verlaging, dit kan resulteren in lagere kosten. Deze effecten worden momenteel nader in kaart gebracht.

Of flankerende maatregelen nodig zijn hangt af van het gekozen alternatief. Dit punt wordt meegenomen bij de verdere uitwerking, maar als er een voorstel tot compensatie komt, zal deze ook gedekt moeten worden en een budgettaire opgave bovenop de huidige 1,3 miljard met zich mee brengen.

Impact btw-verhoging op huishoudens

Huishoudens hebben verschillende consumptiepatronen waardoor een btw-verhoging een andere impact kan hebben voor verschillende inkomensgroepen. In 2023 hebben Dialogic en Significant in het kader van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief³ in kaart gebracht hoeveel van hun totale bestedingen verschillende inkomensgroepen uitgeven aan producten waarvoor het verlaagde btw-tarief geldt. Een kopie van onderdelen uit dat rapport heb ik als bijlage bij deze brief toegevoegd (zie bijlage 1). Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de impact van een btw-verhoging op personenvervoer groter is voor lagere inkomens dan voor hogere inkomens, terwijl dit bij sport precies andersom is.

Over het algemeen geldt dat een verhoging van het verlaagde btw-tarief met 1%-punt ruwweg gelijk is voor verschillende inkomensgroepen als er gekeken wordt naar bestedingsaandelen. Dit beeld kan veranderen als er gekeken wordt naar bestedingen als percentage van het besteedbaar inkomen van de inkomensgroepen. Dit komt doordat lagere inkomens gemiddeld genomen minder sparen dan hogere inkomens waardoor lagere inkomens relatief meer uitgeven aan consumptie. De grafiek hieronder laat het verschil zien tussen het effect van het verhogen van het verlaagde btw-tarief met 1%-punt op bestedingen als percentage van besteedbaar inkomen en als percentage van bestedingen. Ook maakt het duidelijk dat het totale budgettaire belang van het verlaagde btw-tarief grotendeels zit bij huishoudens met hogere inkomens. Dat is de reden dat het verlaagde btw-tarief in algemene zin als ondoelmatig is beoordeeld. Om via het verlaagde btw-tarief € 1 bij de 10% minst draagkrachtige huishoudens te krijgen, moet in totaal bijna € 20 worden uitgegeven.

³ Dialogic-rapport

Grafiek 1: Illustratie bestedingsaandelen en inkomenseffecten

In welke mate de lasten van een btw-verhoging daadwerkelijk neerslaan bij consumenten of ondernemers is afhankelijk van de mate waarin de verhoging wordt doorberekend. In de grafiek hierboven is uitgegaan van volledige doorberekening, maar in werkelijkheid zal de btw-verhoging meestal niet volledig worden doorberekend. Eerdergenoemde evaluatie van de verlaagde btw-tarieven van Dialogic en Significant laat zien dat de mate van doorberekening doorgaans circa 75% is. Dit betekent dat bij een btw-verhoging van € 1 de consumentenprijs met € 0,75 omhooggaat. Tabel 1 vat de uitkomsten van de voorgenoemde evaluatie samen. Bij de btw-maatregel voor cultuur, media en sport is aangenomen dat de btw-verhoging voor 75% neerslaat bij huishoudens en voor 25% bij ondernemers.

Tabel 1: Doorberekeningsfactoren

	Min	Max
Voedingsmiddelen	71%	81%
Herenkappers	78%	88%
Dameskappers	67%	67%
Restaurants en hotels	102%	127%
Farmaceutische producten	131%	166%

Impact btw-verhoging op ondernemers

Naast de mate van doorberekening is het voor ondernemers van belang hoe prijsgevoelig de consument is. Een prijsverhoging kan namelijk ook omzetverlies betekenen. Ook dit verschil per product of dienst. Prijsgevoeligheid wordt uitgedrukt als de prijselasticiteit van de vraag: hoeveel verandert de gevraagde hoeveelheid als gevolg van een toename van de prijs.⁴ Hier hebben Dialogic en Significant in de evaluatie ook naar gekeken. Aan de hand van de doorberekeningsfactoren en de prijselasticiteiten kan vervolgens een inschatting gemaakt worden van het effect van een btw-verhoging op de omzet in bepaalde sectoren. Hiervan is in de ambtelijke fichebundel bij de Kabinetsreactie⁵ op de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven een inschatting gemaakt. Die bundel is ook als bijlage bij deze brief gevoegd. In ieder fiche staat een regel met *Financiële gevolgen doelgroep(en)*. Omdat er niet voor alle productcategorieën doorberekeningsfactoren bekend zijn, wordt er in die gevallen gerekend met een doorberekeningsfactor van 75% aan consumenten.

⁴ In procenten.

⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 174.

Andere btw-onderzoeken

Zoals mijn ambtsvoorganger heeft aangekondigd⁶ liep er in het kader van de aanpak fiscale regelingen een onderzoek naar afbakeningsmogelijkheden binnen het verlaagde btw-tarief op restaurantdiensten die de doelmatigheid kunnen verbeteren. Deze is heel recent afgerond en zou bij de brief over het traject aanpak fiscale regelingen later dit voorjaar naar uw Kamer worden verzonden. Gelet op de huidige gesprekken die ik voer over de btw, deel ik deze informatie alvast met uw Kamer (zie bijlage 2). Ook vindt er op dit moment een evaluatie naar enkele (optionele) btw-vrijstellingen plaats. Het betreft de vrijstelling voor diensten van lijkbezorgers, schrijvers, journalisten, cartoonisten & componisten, voordrachten & dergelijke werkzaamheden en daarnaast de omzetgrenzen van de EU-verplichte fondswervingsvrijstelling. De onderzoeksresultaten verwacht ik op korte termijn aan uw Kamer verzenden na afronding van de evaluatie.

Vervolgproces

De heer Stoffer en de heer Grinwis vragen wanneer er een alternatief pakket ligt en of kan worden gegarandeerd dat er tijdig een wettekst ligt voor dat alternatief. Mevrouw Van Eijk vraagt hoe richting het Belastingplan 2026 stappen worden gezet in het verder opschonen van het handboek omzetbelasting, welke budgettaire opbrengst hiermee gepaard gaat en wanneer de Kamer hierover geïnformeerd zal worden.

Het kabinet acht de huidige onzekerheid die bestaat in de cultuursector zeer onwenselijk. Daarom is het de insteek om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden. Dat betekent uiterlijk bij de Voorjaarsnota, conform de motie van Dijk. Zoals ik eerder heb aangegeven zal ik het alternatief door middel van een separaat wetgevingstraject zo snel als mogelijk in de wet opnemen. Daarbij is het mijn hoop dat het parlement bereid is om deze wet dan voortvarend en in goed overleg te behandelen. Als het nodig blijkt om aanvullend beleid te treffen, zal ik dat ook doen.

Daarnaast zal ik richting het Belastingplan van dit najaar bezien of er in het handboek btw nog moeilijk uit te leggen tariefverschillen weg te nemen zijn. Uiterlijk komende Prinsjesdag wordt u daarover geïnformeerd. Daarbij hecht ik er wel aan om te verwijzen naar wat is gezegd tijdens de technische briefing op 11 februari en wat ik reeds heb aangegeven tijdens het commissiedebat op 13 februari: het enkel schrappen van toelichting uit dat beleidsbesluit is (vaak) niet mogelijk en heeft géén budgettaire effecten. Daarom wordt er breder gekeken naar moeilijk uit te leggen situaties in de btw.

Tot slot

Op donderdag 20 februari hoop ik het gesprek met u voort te zetten. Zoals hiervoor toegelicht, hoop ik zo snel mogelijk tot een gezamenlijke oplossing te komen.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

⁶ Kamerstuk 32 140, nr. 210.