

Maatschappelijk en economisch effect btw-verhoging logies

1. Aanleiding

Ieder jaar wordt op Prinsjesdag het Belastingplan voor het volgend jaar bekend gemaakt. In de algemene beschouwingen is dit jaar een amendement ingediend door Omtzigt c.s., die onder meer betrekking heeft op het btw-tarief voor logies (Tweede Kamer der Staten-Generaal, amendement 36 418):

“Dit amendement regelt het per 1 juli 2024 laten vervallen van het verlaagde tarief in de omzetbelasting ten aanzien van het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebedrijfsbedrijf aan personen die daar slechts voor korte periode verblijf houden (post b.11). Vanaf genoemde datum worden deze diensten dan belast tegen het algemene tarief van 21%. In 2024 is de budgettaire opbrengst € 700 miljoen en vanaf 2025 € 1.189 miljoen.”

Het Ministerie van Financiën oordeelde in een quickscan al dat er met dit amendement afbakeningsdiscussies zouden kunnen optreden ten aanzien van de gelegenheid tot kamperen binnen kamp- en vakantiebedrijfsbedrijven. Bovendien heeft de sector te maken met gedeeltelijke vooruitbetalingen, waardoor een invoering op de korte termijn tot praktische problemen kon leiden voor de belastingplichtigen (Ministerie van Financiën, 2023). Uiteindelijk bleek er onvoldoende steun in de Tweede Kamer voor het amendement. De inhoud blijft mogelijk wel relevant gezien de formatie van een nieuw kabinet na de Tweede Kamerverkiezingen. In deze fase wordt immers gezocht naar financiële dekking voor de diverse plannen van betrokken partijen. Hierdoor kan de inhoud van het amendement mogelijk snel weer op de politieke agenda verschijnen.

HISWA-RECRON is een brancheorganisatie waarbij circa 2.500 bedrijven zijn aangesloten (verblijfsrecreatie, dagrecreatie en watersport). In Nederland zijn ongeveer 4.000 verblijfsrecreatieve bedrijven (NRIT, 2023) en ruim 1.000 jachthavens. HISWA-RECRON vertegenwoordigt hiermee een groot deel van de sector. Ongeveer 80% van de leden van HISWA-RECRON is een MKB-bedrijf, waaronder veel familiebedrijven. De brancheorganisatie is bezorgd over een mogelijke btw-verhoging op logies naar het reguliere tarief. De zorgen beperken zich niet tot de concurrentiepositie van de sector, maar gaan ook over het effect op het welzijn van de Nederlandse bevolking en de potentiële verschraving van voorzieningen in diverse gebieden. Adviesbureau Ginder is daarom gevraagd inzicht te verschaffen in de potentiële effecten van een btw-verhoging op logies.

2. Welk belang hebben vakanties voor de consument?

Vakantie als uitlaatklep voor veel Nederlanders

Veel Nederlanders zien op vakantie gaan als een belangrijke uitlaatklep en een hoogtepunt in het jaar. Het woord vakantie komt van het Latijnse *vacare*, dat “leeg, vrij, zonder beheerder of eigenaar zijn” als betekenis heeft. Een vakantie betekent dus letterlijk tijd om het hoofd leeg te maken. In de Europese Unie moeten alle lidstaten wettelijk minstens 20 vakantiedagen per jaar garanderen bij een werkweek van 40 uur. Dit geldt als een beschermingsmaatregel en stelt de Europese economie in staat om een hoge productiviteit te handhaven. Ook de Nederlandse overheid ziet de waarde van een goede vrijetijdsbesteding. In artikel 22 van de Grondwet is opgenomen dat de overheid voorwaarden schept voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.



Veel Nederlanders maken gebruik van deze mogelijkheden. Uit het CBS Vakantieonderzoek komt naar voren dat in het afgelopen jaar 79,8% van de Nederlanders (van 15 jaar en ouder) op vakantie ging. Bijna de helft van de overnachtingen die Nederlanders boekten, waren in eigen land (CBS, 2023a). Er zijn ook Nederlanders die niet op vakantie kunnen of gaan. Volgens het CBS was dit aandeel in 2022 dus ongeveer 20%. Dat komt neer op 3 miljoen Nederlanders van 15 jaar of ouder die in het afgelopen jaar niet op vakantie zijn geweest (CBS, 2023b).

Uit de Vakantiegeldenquête van het NIBUD blijkt dat alleenstaanden en gezinnen met kinderen met een inkomen beneden modaal het minst vaak op vakantie gaan (NIBUD, 2019). Ook gaan zij minder lang op vakantie dan andere groepen en zijn de uitgaven aan vakanties anderhalf tot ruim twee keer lager dan bij mensen met een modaal of bovenmodaal inkomen. Bijna tweederde van de consumenten die niet op vakantie gingen, ofwel ongeveer 2 miljoen mensen, gaf aan dat vakanties te duur zijn. Respondenten die beneden modaal verdienen noemden deze reden significant vaker. Zij besteden hun geld relatief vaak aan het wegwerken van tekorten op betaalrekeningen en het aflossen van schulden en betalingsachterstanden.

In het afgelopen jaar kregen diverse Nederlanders te maken met een daling van de koopkracht, door oplopende kosten voor het levensonderhoud (CBS, 2023c). Het is dus mogelijk dat het aantal Nederlanders dat niet op vakantie kon vanwege te hoge kosten, nog is toegenomen.

Wetenschappelijk bewijs voor positief effect van vakantie op welzijn en gezondheid

In de wetenschappelijke literatuur is in de afgelopen tien tot vijftien jaar meer onderzoek gedaan naar het effect van vakanties op welzijn en gezondheid. Vakantiegangers voelen zich gelukkiger dan niet-vakantiegangers. Zeker tijdens vakanties voelen vakantiegangers zich beter dan tijdens het dagelijks leven (Nawijn, 2012). Ook voordat mensen enkele weken vrij zijn, zijn mensen die op vakantie gaan over het algemeen gelukkiger (Nawijn et al., 2010).

Welzijn en gezondheid worden ook bevorderd door vakanties, zo vinden De Bloom et al. (2009) in een overzichtartikel. De Bloom et al. (2011) bewijzen met empirisch onderzoek dat de verbeteringen zich op vijf aspecten voordoen, namelijk gezondheid, humeur, gevoel van druk, energieniveau en tevredenheid. De positieve effecten van vakanties verdwijnen wel relatief snel na afloop (Nawijn, 2011; De Bloom et al., 2013).

Genoemde onderzoeken focussen zich met name op de effecten van één vakantie op welzijn en gezondheid. Enkele andere onderzoeken besteden aandacht aan het effect van meerdere vakanties en/of meerdere jaren op welzijn en gezondheid. Nawijn en Veenhoven (2011) laten met een onderzoek onder Duitse consumenten zien dat het geluk toeneemt als zij in het afgelopen jaar één of meerdere vakanties ondernamen. Vakanties dragen volgens deze onderzoekers sterker bij aan het algemene geluksgevoel dan bijvoorbeeld een grote financiële meevaller (zoals het winnen van € 50.000,- in een loterij) of reguliere recreatieactiviteiten in het dagelijkse leven. Mitas & Kroesen (2020) onderzochten het effect op een langere termijn (acht jaar) onder een representatieve steekproef van Nederlandse consumenten. Zij vonden significante effecten van vakanties op het welzijn. Het aantal vakanties heeft hier een rol in en heeft een versterkend effect op het vakantiegedrag in de komende jaren. De positieve ervaringen leiden tot een hoger welzijn en dat vertaalt zich in de wens om meer vakanties te ondernemen in volgende jaren.



De koppeling naar gezondheid en stress wordt ook gemaakt in de literatuur, via onderzoeken onder inwoners van onze buurlanden. Mélon et al. (2018) tonen met een onderzoek onder Belgische senioren aan dat de gevoelde mate van gezondheid groter is onder mensen die wel op vakantie gingen dan onder mensen die niet op vakantie gingen. Blank et al. (2018) onderzochten het effect van vakanties op het stressniveau van mensen actief in het Duitse bedrijfsleven en vonden positieve effecten van vakanties op het stressniveau van de respondenten, ook op de iets langere termijn. Ook een kwalitatief onderzoek onder Nederlanders met mentale problemen wijst op de positieve effecten van vakanties op gezondheid en welzijn (Pols & Kroon, 2017).

Vakantie cruciaal voor een veranderende samenleving

Jaarlijks voeren TNO en het CBS de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden uit. In 2022 ondervonden 1,6 miljoen werknemers (ofwel 20% van de arbeidskrachten) klachten die passen bij een burn-out. Dat is meer dan in 2021, toen dit aantal nog 1,3 miljoen werknemers bedroeg (TNO, 2023). Bij 3% van de werknemers zijn de burn-outklachten daadwerkelijk door een arts gediagnosticeerd. De maatschappelijke kosten van deze klachten zijn hoog: klachten als gevolg van werkstress zorgden in 2021 voor 11 miljoen verzuimdagen en € 3,3 miljard verzuimkosten voor werkgevers (TNO, 2022).

Burn-outklachten zijn niet altijd aan werk te relateren, ook andere factoren raken het welzijn van de consument. De dagelijkse financiën is één van deze factoren. Deloitte stelde in samenwerking met het NIBUD en de Universiteit van Leiden vast dat 30% van de Nederlandse huishoudens financieel ongezond is, en nog eens 30% financieel kwetsbaar (Deloitte, 2023a). Het CBS signaleert toenemende zorgen over de financiële situatie. In 2022 gaf 29% van de volwassen Nederlanders aan zich veel zorgen te maken over de toekomstige financiële situatie (CBS, 2023d). Specifieke groepen in de samenleving als millennials en Generatie Z maken zich nog sterker zorgen: 4 op de 10 hebben grote zorgen over de oplopende kosten voor het levensonderhoud, klimaatverandering en de toekomst (Deloitte, 2023b). Zij zijn de jonge gezinnen die voor veel logiesbedrijven belangrijke gasten zijn.

Het Centraal Planbureau becijferde recent dat zonder aanvullende maatregelen het aantal personen dat in armoede leeft toe zal nemen tot 5,7% (CPB, 2023). Geldzorgen nopen tot het maken van keuzes. Niet op vakantie gaan is één van de keuzes als geldzorgen toenemen, maar kan dus gevolgen hebben voor het welzijn van de consument.

3. Welke gevolgen heeft de BTW-verhoging op de concurrentiepositie van Nederland?

Waarom hanteert Nederland een verlaagd btw-tarief op logies?

In 1969 werd het btw-stelsel geïntroduceerd in Nederland. De Europese btw-richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om één of twee verlaagde tarieven toe te passen voor specifieke goederen en diensten. Nederland hanteert momenteel een normaal tarief van 21%, een verlaagd tarief van 9%, en een nultarief voor specifieke goederen en diensten. Van het verlaagde tarief maakt Nederland gebruik voor onder meer bepaalde typen levensmiddelen, farmaceutische producten, personenvervoer en toegang tot culturele voorstellingen. Ook logiesverstrekking wordt al sinds de introductie van het btw-stelsel belast met het verlaagde btw-tarief. Veelgenoemde redenen om het verlaagde tarief te hanteren zijn:

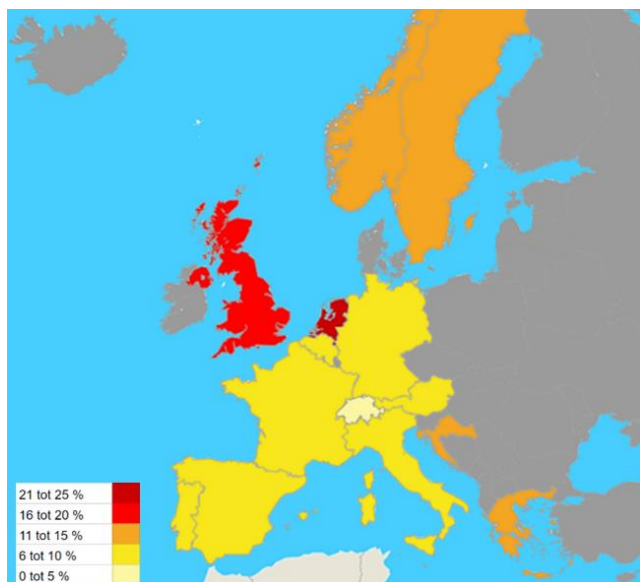
- **Inkomensherverdeling.** Verlaagde btw-tarieven kunnen bijdragen aan een meer gelijkmatige inkomensverdeling. Vooral mensen met lage inkomens zijn hiermee beter in staat primaire levensbehoeften aan te schaffen.

- **Stimulering van consumptie.** Verlaagde tarieven op goederen en diensten met een maatschappelijk hogere waarde, zoals medicijnen, boeken, en culturele voorzieningen, kunnen de consumptie hiervan stimuleren.
- **Bevordering van arbeidsparticipatie.** Een verlaagde btw op activiteiten die complementair zijn aan betaald werk (zoals vervoer en kinderopvang) kan de arbeidsparticipatie bevorderen en de economische groei stimuleren.
- **Werkgelegenheid voor praktisch opgeleiden.** Verlaagde btw-tarieven in sectoren met veel praktisch opgeleide werknemers zorgen voor betere arbeidsmarktkansen en een lagere werkloosheid voor deze specifieke groepen.

Dialogic en Significant APE concludeerden in opdracht van het Ministerie van Financiën recent nog dat het verlaagde btw-tarief voor logiesverstrekking doeltreffend is (Dialogic & Significant APE, 2023). Het toepassen van het verlaagde btw-tarief stimuleert het (internationaal) toerisme in enige mate. Hiermee wordt de sector ondersteund. De Arbeidsmarktmonitor Gastvrijheidssector bevestigt dat de sector goede kansen biedt voor een breed palet aan mensen. Circa 80% van de werknemers in de gastvrijheidssector heeft alleen het primair onderwijs afgerond of is in het bezit van een diploma op het MBO- of voortgezet onderwijsniveau¹. De sector biedt daarmee werkgelegenheid aan jongeren (als eerste werkervaring) en aan mensen met een opleiding in het middelbare beroepsonderwijs. Vergeleken met veel andere sectoren zijn dus minder mensen met een hoger beroeps- of universitaire opleiding in de sector actief.

Wat betekent een verhoging van de Nederlandse btw op logies in Europees perspectief?

Als in Nederland de btw-verhoging doorgang vindt, bevindt ons land zich hiermee in de kopgroep van Europa. Alle lidstaten van de EU maken gebruik van de mogelijkheden die de Europese Richtlijn biedt om verlaagde tarieven voor btw toe te passen op logies, zo ook onze buurlanden (Duitsland 7%, België 6%).



Figuur 1. Europese btw-tarieven op logies i.g.v. verhoging Nederland

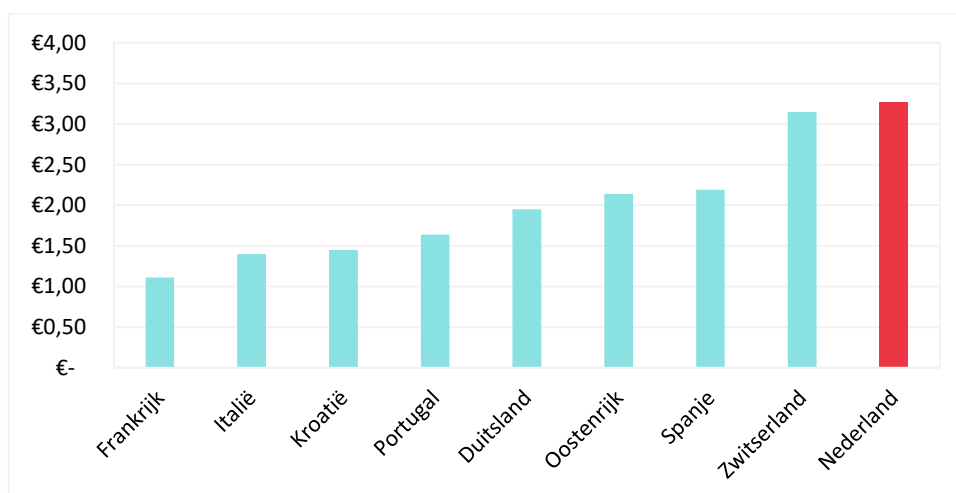
Bron: deskresearch. De btw-tarieven van de grijze gebieden zijn niet onderzocht of zijn niet goed vergelijkbaar.

¹ Bron: ABF Research, NBTC Holland Marketing & Gastvrij Nederland, Arbeidsmarktmonitor gastvrijheidssector

Als het hogere btw-tarief gaat gelden, krijgt de Nederlandse logiessector dus te maken met een lastenverzwaring. Deze lastenverzwaring op nationaal niveau zou bovenop andere lastenverzwaringen komen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. In 2019 stelde ZKA Strategy vast dat de lastendruk voor verblijfsrecreatieve bedrijven minimaal 30 eurocent bedroeg voor iedere verdiende euro omzet. De onroerende zaakbelasting (OZB), de energiebelasting en de opslag voor duurzame energie (zowel voor gas als elektriciteit) waren voorbeelden van lasten die procentueel sterk waren toegenomen. De hoogte van deze lasten is daarna verder gestegen, waardoor niet uit te sluiten valt dat het aandeel van 30% verder gestegen is.

Ook de ontwikkeling van de toeristenbelasting in Nederland illustreert de toegenomen lastendruk. Inmiddels heft 89% van de Nederlandse gemeenten toeristenbelasting (COELO, 2023). Het gemiddelde tarief is in 2023 € 3,27 per persoon per nacht en daarmee ongeveer 11,7% hoger dan in 2022². Het is één van de lasten die in de totale lastendruk het sterkst naar voren komt. Uit vergelijkend onderzoek komt naar voren dat het gemiddelde niveau van de toeristenbelasting in Nederland al hoger is dan in andere Europese landen, wat de concurrentiepositie onder druk zet. Voor een gezin met twee kinderen dat een week op vakantie gaat, is de toeristenbelasting bij toepassing van het landelijk gemiddelde al € 91,56.

Het effect van de lastendruk op Nederlandse logiesbedrijven blijft naar verwachting ook in de komende jaren pregnant. De huidige CAO Recreatie loopt tot en met 31 december 2023 door, de CAO voor medewerkers in de schoonmaak tot 1 juli 2024. De verwachting is dat logiesbedrijven in de komende tijd met fors stijgende loonkosten te maken zullen krijgen als gevolg van koopkrachtreparaties voor de werknemers. Als bedrijven er onvoldoende in slagen om deze kostenstijgingen door te rekenen aan de klant, dan zal niet alleen de lastendruk toenemen maar ook de investeringscapaciteit afnemen. Deze ruimte is juist nodig omdat de sector in de komende jaren nog diverse verduurzamingsmaatregelen dient te nemen.



Figuur 2. Gemiddeld niveau toeristenbelasting in 2023

Bron: COELO (2023) voor niveau Nederland, Interhome (2023) voor andere landen. De gegevens van Interhome zijn overgenomen. Er heeft geen methodische of inhoudelijke controle plaatsgevonden.

² Dit is inclusief gemeenten die in 2022 nog geen toeristenbelasting heven. Als deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de stijging ten opzichte van 2022 10,7%.



Het toepassen van het algemene btw-tarief in plaats van het verlaagde btw-tarief kan, zeker in het licht van andere ontwikkelingen die de sector raken, dus een verdere uitholling van de concurrentiepositie van Nederlandse logiesbedrijven tot gevolg hebben.

Welk risico houdt een btw-verhoging voor het bedrijfsleven in?

Uiteraard heeft de ondernemer een keuze te maken: doorberekenen of niet. In de praktijk is het kiezen tussen twee kwaden. In het geval de ondernemer kiest voor doorberekenen worden zij naar alle verwachting geconfronteerd met minder gasten en overnachtingen. Zoals Dialogic en Significant APE stellen, hogere prijzen leiden vrijwel altijd tot een lagere afname van goederen en diensten. Alleen bij zeer specifieke goederen met een hoge prestige- en luxewaarde (zoals juwelen of haute couture) reageren consumenten op andere wijze. Een gevolg van de afname van gasten en overnachtingen is een afname van de bruto winst. Dit raakt de mogelijkheden van de ondernemer om te herinvesteren. Ook als de ondernemer ervoor kiest een btw-verhoging niet door te berekenen, zal de ruimte voor herinvesteringen kleiner worden. De bruto winst wordt immers direct aangetast door de hogere btw-afracht.

In het verleden zijn diverse wijzigingen in het btw-tarief geweest. In een studie van het CPB werd vastgesteld dat bij verhogingen van het reguliere btw-tarief (van 17,5% naar 19% in 2001 en van 19% naar 21% in 2012) in andere sectoren de verhogingen volledig zijn doorberekend aan de finale gebruikers (CPB, 2014). Dialogic en Significant APE stelden specifiek voor de logiessector op basis van data-analyse vast dat de verhoging van het verlaagde btw-tarief van 6% naar 9% in 2019 meer dan volledig is doorgegeven in de prijzen. In het rapport wordt voor de compensatie een inelastische vraag als potentiële verklaring gegeven (Dialogic & Significant APE, 2023). Dit houdt in dat de vraag bij minder dan evenredig reageert op een prijsstijging. De stapeling van andere lasten is naar verwachting ook een verklaring voor dit gegeven. In elk geval leidt dit tot de verwachting dat de meeste ondernemers genoodzaakt zijn om te kiezen voor een doorgifte als het reguliere btw-tarief gehanteerd gaat worden.

Een lagere brutowinst raakt zoals gesteld de logiessector. De logiessector moet namelijk voortdurend investeren in onderhoud en vernieuwing om de bedrijfscontinuïteit op orde te houden. Dit heeft dus gevolgen:

- Het achterblijven van investeringen kan leiden tot een neerwaartse spiraal waarin het aantal gasten en overnachtingen verder afneemt, een vicieuze cirkel die ondernemers moeilijk kunnen doorbreken. Het is niet ondenkbaar dat steeds meer ondernemers onvoldoende vertrouwen zullen genieten bij financiers en dat zij minder flexibel kunnen omgaan met snelle veranderingen in het internationale speelveld, zeker in vergelijking met concurrenten elders in Europa. Dat raakt met name lokaal en regionaal gewortelde MKB-bedrijven, die door hun schaal vaak grote moeite hebben om in de dynamiek van de markt mee te gaan.
- In Nederland zijn vrijwel alle overheidslagen momenteel betrokken bij het bevorderen van de vitaliteit van logiesbedrijven, waarbij de nadruk ligt op de onderkant van de markt. In diverse regio's is in de afgelopen jaren via onderzoek vastgesteld dat soms wel tot 30-40% van de bedrijven niet of minder vitaal is, met allerlei sociale problematiek tot gevolg. Er wordt in de vitaliteitsprogramma's van provincies en regio's gewerkt aan aspecten als huisvesting, veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Als de investeringscapaciteit van diverse logiesbedrijven afneemt, ontstaat het risico dat er ook meer vitaliseringsprogramma's nodig zullen zijn. Zeker lokaal en regionaal gewortelde MKB-bedrijven lopen hierbij risico.

Een btw-verhoging op logies kan de kracht van de integrale aanpak die op diverse overheidsniveaus is ingezet met andere woorden teniet doen.



De concurrentiepositie van de Nederlandse logiessector verslechtert

Nederlandse logiesbedrijven mogen momenteel hun diensten aanbieden tegen het verlaagde btw-tarief van 9%. Dit tarief draagt bij aan inkomensherverdeling, stimuleert consumptie, bevordert arbeidsparticipatie en biedt werkgelegenheid aan praktisch opgeleiden. Het verlaagde btw-tarief is doeltreffend in het stimuleren van (internationaal) toerisme, waardoor de sector wordt ondersteund. Als Nederland besluit het btw-tarief op logies te verhogen, plaatst het zich in de kopgroep van Europa, met Denemarken als enige land met een hoger tarief (25%). Dit zou de concurrentiepositie van de Nederlandse logiessector aanzienlijk verslechteren, mede in het licht van de al bestaande en nog verwachte lastenverzwaringen. Een btw-verhoging kan leiden tot minder gasten, overnachtingen en brutowinst voor logiesbedrijven, waardoor de mogelijkheden voor herinvesteringen afnemen. De logiessector kan daarmee in een neerwaartse spiraal terechtkomen, met negatieve gevolgen voor vitaliteit, investeringen en flexibiliteit ten opzichte van internationale concurrenten. Dit zou een stevigere aanpak vanuit de overheid tot gevolg kunnen hebben om de vitaliteit van minder functionerende bedrijven te borgen.

4. Hoe reageert de consument op een prijsverandering van een vakantie?

Welke keuzes heeft de consument?

Een btw-verhoging van 9% naar 21% heeft een prijsverhogend effect en kan op meerdere manieren veranderingen in het vakantiegedrag van de consument veroorzaken:

- **Minder vakanties.** Een btw-verhoging van 9% naar 21% kan leiden tot een afname van het aantal vakanties onder Nederlanders. In 2022 ging bijna 80% van de Nederlanders op vakantie, maar de verwachte stijging in btw kan dit percentage beïnvloeden. De kosten voor een vakantie lopen voor gezinnen met kinderen bijvoorbeeld sterk op. Vooral mensen met lagere inkomens, die hun vakantiegeld vaak voor andere doeleinden gebruiken (NIBUD, 2019), kunnen door de btw-verhoging minder geneigd zijn om op vakantie te gaan.
- **Kortere vakanties of beperkingen van de uitgaven.** Indien de btw-verhoging specifiek de logiessector treft, kan dit leiden tot minder overnachtingen, zelfs bij een constant aantal vakanties. Vakantiegezers zouden de hogere kosten kunnen compenseren door hun uitgaven te verminderen, bijvoorbeeld in de horeca.
- **Op vakantie in andere accommodaties.** Het amendement op het Belastingplan 2024 ontziet kampeerbedrijven van de btw-verhoging. Hoewel ruim 13 miljoen Nederlanders niet op een camping overnachten, kunnen campings een alternatief zijn voor een deel van de bevolking.
- **Keuze voor andere bestemmingen.** Als Nederland het normale btw-tarief hanteert voor logies, zou het tot de Europese kopgroep behoren. Het risico bestaat dat vakantiegezers niet meer kiezen voor een vakantie in eigen land, maar in een ander land. Ook buitenlandse gasten kunnen sneller voor een ander land kiezen. De kosten voor vakanties in andere landen worden immers relatief lager. Zeker in grensgebieden kunnen bedrijven hiermee te maken krijgen, als er voldoende goede alternatieven zijn net over de grens. Dit verschijnsel, bekend als grenseffecten, is recent nog aangetoond door het Ministerie van Financiën in de invloed van accijnsverlagingen op de aankoop van benzine (Ministerie van Financiën, 2022).

De keuze van de consument hangt af van diens financiële situatie; een btw-verhoging kan leiden tot alternatieve vakantiekeuzes of zelfs geen vakantie als het budget beperkt is en het inkomen van de consument onvoldoende wordt gecompenseerd.

Bestaande onderzoeken naar prijs- en inkomenselasticiteit

Diverse onderzoeken en wetenschappelijke artikelen geven inzicht in de prijselasticiteit van logies en de gastvrijheidssector. Hieruit zijn diverse conclusies te trekken:

- In opdracht van Gastvrij Nederland bracht onderzoeksbureau NYFER (2015) in beeld welke prijsgevoeligheid geldt voor diensten uit de vrijetijdssector. Op basis van beperkt literatuuronderzoek en inschattingen van ondernemers is het gewogen gemiddelde van de prijselasticiteit voor vrijetijdsdiensten op -0,79 geraamd. Dat houdt in dat met een prijsstijging van 10% de vraag naar deze vrijetijdsdiensten bijna 8% afneemt. De effecten zijn per type dienst anders. De prijselasticiteit voor campings, vakantieparken en watersportbedrijven werd bijvoorbeeld op -1,2 ingeschaald (op basis van Rosenberger & Stanley, 2010), en voor hotels voor gasten met het motief leisure op -0,6 tot -0,8.
- Door Rosenberger en Stanley (2010) wordt de prijsgevoeligheid van de vraag naar recreatieve diensten -0,997 geraamd. Het artikel waarschuwt dat het effect gekleurd wordt door een publicatiebias. Een correctie hiervoor brengt de prijselasticiteit volgens de auteurs aanmerkelijk hoger dan -0,997.
- Crouch (1996) besteedt in zijn overzichtartikel aandacht aan de verschillen tussen de prijselasticiteit van de herkomstregio van consumenten en de bestemmingsregio. Consumenten uit Noord-Europa lijken van alle consumenten het minst sterk op een prijsverandering te reageren (-0,37), maar de prijselasticiteit van onze regio als bestemming is juist het hoogst (-1,73). Hieruit kan worden afgeleid dat de gemiddelde Nederlander waarschijnlijk op vakantie blijft gaan bij een forse prijsstijging, maar dat de incentive om elders op vakantie te gaan, met gunstigere prijzen, groot is. Seetaram et al. (2016) bevestigen het belang van het (prijs-)concurrentieniveau van landen in het aantrekken van gasten.
- Peng et al. (2015) leggen het accent op het internationaal toerisme. Dat past bij Nederland, omdat veel gasten uit het buitenland komen (42% van de overnachtingen, waarvan 85% uit Europa). De auteurs stellen dat zowel de herkomst van de consument als de bestemming invloed hebben. De prijselasticiteit van Europeanen voor een vakantie in Europa bedraagt circa -1,2 en ligt dicht bij de gemiddelde prijselasticiteit voor het gehele internationaal toerisme (-1,281). Dit houdt in dat de vraag uit het buitenland sneller afneemt dan de prijs toeneemt. Peng et al. (2015) zien het brede palet aan alternatieven waarover Europeanen beschikken als mogelijke verklaring voor de elastische vraag. Prijscompetitie speelt in dat geval een belangrijke rol.
- De prijselasticiteit vertoont ook variatie over tijd, laat Peng et al. (2015) zien. Oudere data leidt tot een elastischere vraag. Ook de economische situatie heeft invloed. Song & Lin (2010) laten zien dat door toenemende prijscompetitie tijdens recessies de vraag elastischer wordt; het omgekeerde geldt bij economische groei. Naast prijselasticiteit speelt ook inkomenselasticiteit een rol. Smeral (2016) bewijst dat de inkomenselasticiteit op middellange termijn verandert onder invloed van macro-economische ontwikkelingen. Vakanties worden minder en minder een luxegoed als de economische ontwikkeling toeneemt. Stråle (2022) benadrukt de rol van de persoonlijke financiële situatie: huishoudens met lagere inkomens zien vakanties sterker als een luxegoed.

Welk onderzoek?	Welke prijselasticiteit?	Waarde
NYFER (2015)	Vrijetijdsdiensten	-0,79
	Hotels zakelijk	-0,5 tot -0,7
	Hotels leisure	-0,6 tot -0,8
Rosenberger & Stanley (2010)	Recreatieve diensten	-0,997
	Campings, vakantieparken en watersportbedrijven	-1,2
Peng et al. (2015)	Internationaal toerisme	-1,281
	Europeanen t.a.v. Europese bestemmingen	-1,205
Crouch (1996)	Noord-Europa als herkomstregio	-0,37
	Noord-Europa als bestemmingsregio	-1,73



De consument zal hoe dan ook reageren op een btw-verhoging op logies

Bij stijgende prijzen als gevolg van een btw-verhoging van 9% naar 21% zal het vakantiegedrag van consumenten veranderen. De consument heeft verschillende keuzes, zoals minder of kortere vakanties, andere bestemmingen en andere accommodaties. Uit eerdere studies is naar voren gekomen dat consumenten prijsgevoelig zijn als het gaat om vakanties. De prijselasticiteit is afhankelijk van onder meer de bestemming en de economische situatie. Ook de periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden heeft invloed, waarbij nieuwere onderzoeken vaak een minder elastisch vraageffect vinden dan oudere onderzoeken. Mede hierom gaan we in de kwantificering van het effect van de btw-verhoging uit van een bandbreedte van -0,5 tot -1,2.

Deze bandbreedte reflecteert dat vakanties steeds minder als een luxe goed beschouwd moeten worden; goederen met een prijselasticiteit tussen 0 en -1 zien we immers als primaire goederen. Wel geldt de kanttekening dat ook de inkomenselasticiteit een rol speelt. Huishoudens met een laag inkomen zien vakanties nog vaker als een luxe goed dan huishoudens met hoge inkomens. Huishoudens met lage inkomens zijn naar verwachting degenen die het snelst minder op vakantie zullen gaan bij een prijsverhoging. In het geval hun inkomens volledig worden gecompenseerd voor het bestedingseffect van de btw-verhoging, wordt ook voor hen een vakantie in het buitenland relatief aantrekkelijker. De compensatie zorgt in dat geval alsnog voor effecten op de Nederlandse gastvrijheidssector.

Het is dus te verwachten dat de bezettingsgraad van hotels, vakantieparken en andere bedrijven die met de btw-verhoging te maken zouden krijgen, gaat dalen. Aangezien Nederlandse logiesbedrijven ook concurreren met buitenlandse bestemmingen, is de verwachting dat dit effect in het hele land zichtbaar zal zijn. In grensgebieden is het effect mogelijk sterker, omdat alternatieven dan op korte afstand beschikbaar zijn.

5. Welke economische effecten heeft een btw-verhoging op logies?

Op basis van diverse bestaande bronnen zijn de economische effecten van een btw-verhoging op logies (vakanties in hotels, pensions en vakantiebestedingsbedrijven) geraamd. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste gevolgen van zo'n verhoging, die neerkomt op een prijsstijging van ongeveer 11%. Bij de raming is uitgegaan van een bandbreedte van de prijselasticiteit van -0,5 tot -1,2. In bijlage 1 is een gevoeligheidsanalyse toegevoegd.

De raming leidt tot de volgende inzichten:

- Hogere prijzen leiden vrijwel altijd tot afname van de vraag, zo ook een prijsstijging van logies. Het verlies aan overnachtingen is circa 6,6 miljoen bij een prijselasticiteit van -0,5 en bijna 16 miljoen bij een prijselasticiteit van -1,2. Dat zijn grote veranderingen voor logiesbedrijven, met 5,5% tot 13% minder overnachtingen (bij resp. een prijselasticiteit van -0,5 en -1,2). Voor de bezettingsgraad van logiesbedrijven heeft dit grote gevolgen. Uitgaande van een gemiddelde bezetting van 70% op dit moment, zou de bezetting zo'n tien procentpunt kunnen terugvallen bij een prijselasticiteit van -1,2.
- De bestedingen aan logies nemen door de afname van het aantal overnachtingen af, met € 232 mln. bij een prijselasticiteit van -0,5 en met € 550 mln. bij een prijselasticiteit van -1,2.
- Het lagere aantal overnachtingen vertaalt zich dus in een lagere bezetting voor logiesbedrijven. Dit heeft gevolgen voor de investeringscapaciteit van deze bedrijven, waardoor de vitaliteit van deze bedrijven op de middellange termijn onder druk komt te staan.



- Minder overnachtingen houdt ook in dat andere bestedingen (aan horeca, detailhandel, dagrecreatie) zullen afnemen. In de tabel zijn we er vanuit gegaan dat er geen vervangende bestedingen zijn in Nederland. Dit geldt wanneer consumenten de overnachtingen in het buitenland laten plaatsvinden.
- De btw-opbrengsten voor de overheid vanuit logiesbedrijven nemen toe als het reguliere btw-tarief wordt gehanteerd voor logies. De btw-opbrengsten verdubbelen nagenoeg in het geval van een prijselasticiteit van -1,2 en nemen nog meer toe bij prijselasticiteiten dicht bij 0.
- Als ook de btw-opbrengsten als gevolg van andere bestedingen (horeca, detailhandel, dagrecreatie) in ogenschouw wordt genomen, verandert het beeld. De btw-opbrengsten voor de overheid zijn in alle drie scenario's nog hoger dan in de huidige situatie, maar het positieve effect neemt af en zeker naarmate de vraag elastischer is (+€ 394 mln. bij -0,5, +€ 240 mln. bij -1,2).
- De btw-opbrengsten zijn weliswaar positief, maar de werkgelegenheid hangt samen met de omzet exclusief btw. Minder bestedingen bij logiesbedrijven en bij andere bedrijven waarvan de omzet afhankelijk is van verblijfgasten (horeca, detailhandel, dagrecreatie) heeft gevolgen voor de (directe) werkgelegenheid. Indirecte werkgelegenheid als gevolg van deze bestedingen is nog buiten beschouwing gelaten en zou ook benadeeld worden. De positieve effecten van de hogere btw-opbrengsten worden daarmee verder gedempt.
- Ook de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn nog niet in de raming van de meeropbrengsten van de BTW verwerkt. In de quickscan naar de inhoud van het amendement werd reeds opgemerkt dat er afbakeningsproblemen zouden kunnen ontstaan, wat de uitvoeringskosten negatief beïnvloedt.

	Ec. effecten 2019	Raming op basis van prijselasticiteit		
		P=-0,5	P=-0,9	P=-1,2
Overnachtingen				
Binnenlands	68.716.000	64.933.000	61.907.000	59.638.000
Buitenlands	51.750.000	48.901.000	46.623.000	44.913.000
Totaal	120.466.000	113.834.000	108.530.000	104.551.000
Bestedingen logies (excl. BTW)				
Binnenlands	€ 2.244.359.000	€ 2.120.816.000	€ 2.021.982.000	€ 1.947.856.000
Buitenlands	€ 1.964.450.000	€ 1.856.315.000	€ 1.769.807.000	€ 1.704.927.000
Totaal	€ 4.208.809.000	€ 3.977.131.000	€ 3.791.789.000	€ 3.652.783.000
Bestedingen overig (excl. BTW)				
Totaal	€ 7.498.243.000	€ 7.085.496.000	€ 6.755.298.000	€ 6.507.650.000
BTW-opbrengsten overheid				
Logies	€ 378.793.000	€ 835.198.000	€ 796.276.000	€ 767.084.000
Overig	€ 1.124.736.000	€ 1.062.824.000	€ 1.013.295.000	€ 976.147.000
Totaal	€ 1.503.529.000	€ 1.898.022.000	€ 1.809.571.000	€ 1.743.231.000
Totaaleffecten t.o.v. huidig				
Overnachtingen		-/- 6.632.000	-/- 11.936.000	-/- 15.915.000
Bestedingen logies (excl. BTW)		-/- € 231.678.000	-/- € 417.020.000	-/- € 556.026.000
Bestedingen overig (excl. BTW)		-/- € 412.747.000	-/- € 742.945.000	-/- € 990.593.000
BTW-opbrengsten overheid		+ € 394.493.000	+ € 306.042.000	+ € 239.702.000

Tabel 1. Raming huidige en toekomstige economische effecten

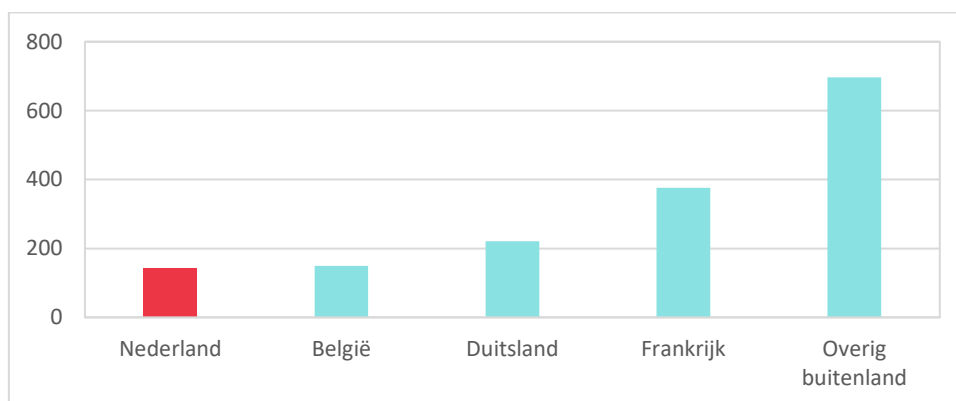
De aantallen overnachtingen en bestedingen zijn uit verschillende bronnen afkomstig. Voor binnenlandse vakanties is dat het ContinuVakantieOnderzoek en voor zakelijk bezoek is het ContinuZakenReisonderzoek geraadpleegd. Voor buitenlands bezoek is dat het rapport "Internationaal Bezoek in Beeld" van het NBTC en de Statistiek Logiesaccommodaties (CBS, 2023e) (buitenlands bezoek is exclusief vervoerskosten naar Nederland). Omwille van recent ontdekte rapportagefouten in Statistiek Logiesaccommodaties in de periode april 2022-oktober 2023 is 2019 als basisjaar genomen. Door de gehanteerde bronnen zijn afwijkingen mogelijk met de daadwerkelijke gerealiseerde BTW-opbrengsten voor de overheid. Hiervoor is een gevoeligheidsanalyse opgenomen in bijlage 1.

6. Welke maatschappelijke effecten heeft een btw-verhoging op logies?

Negatieve externe milieueffecten bij ander vakantiegedrag

Bij een keuze voor het reguliere btw-tarief is één van de mogelijke gedragsveranderingen een vakantie in een ander land. Onze buurlanden hanteren het verlaagde btw-tarief voor de logiessector, waardoor deze landen een kosten- en tijdefficiënt alternatief voor vakanties in eigen land kunnen gaan vormen. Bij langere vakanties zullen voor meer mensen ook landen verder weg een alternatief vormen, wat tot negatieve externe effecten kan leiden. De btw-verhoging zou consumenten ertoe kunnen zetten om niet voor een vakantie dichtbij huis, maar voor bijvoorbeeld een strandbestemming in Zuid-Europa te kiezen. Vliegereizen worden immers nauwelijks belast en zijn derhalve een relatief goedkoop alternatief voor diverse consumenten. Er is in dat geval sprake van sterke negatieve externe effecten: onbedoelde negatieve invloed op de welvaart als gevolg van het gedrag van de consument. De CO₂-footprint van reizen neemt namelijk toe met de afstand van de bestemming. Bij vakanties in Frankrijk zorgt iedere gast al voor een footprint die 2,6 keer hoger is dan bij vakanties in eigen land, bij bestemmingen verder weg is de footprint gemiddeld circa 4,8 keer hoger (Eijgelaar *et al.*, 2021).

In het licht van de klimaatdoelstellingen van de Nederlandse overheid met tenminste 55% CO₂-reductie in 2030, zou een verschuiving in het gedrag van de consument ongelukkig zijn. Als alle overnachtingen van Nederlanders in eigen land die de sector misloopt in het buitenland plaats zullen vinden, dan nemen de maatschappelijke kosten van de CO₂-footprint toe met minimaal enkele miljoenen (bij een prijselasticiteit dichterbij 0 en met autovakanties) tot zelfs tientallen miljoenen (bij een prijselasticiteit lager dan -1 en bij meer vliegvakanties)³. Bovendien zijn Nederlandse logiesbedrijven minder goed in staat verduurzamingsmaatregelen te nemen door de lagere vraag en investeringscapaciteit.



Figuur 3. Gemiddelde CO₂-voetafdruk Nederlandse gasten per vakantie en per bestemming (in kg. CO₂)

Bron: Eijgelaar *et al.* (2021)

Lokaal voorzieningenniveau onder druk

In de vorige paragraaf werd al becijferd dat, afhankelijk van de hoogte van de prijselasticiteit, de bestedingen aan horeca en detailhandel 8% tot 20% achteruit kunnen gaan als gevolg van minder overnachtingen. Bestedingen aan horeca en detailhandel volgen immers pas als de gast op vakantie is. Dit heeft gevolgen voor de lokale middenstand, maar ook voor de inwoner van een gebied. Het voorzieningenniveau in gebieden is immers niet alleen gebaseerd op basis van het aantal inwoners, maar ook op basis van het aantal gasten van verder weg. Tabel 2 laat de werkgelegenheid in recreatie en toerisme en het aantal vierkante meters aan supermarkten per 1.000 inwoners zien. Als Noord-Holland

³ Hierbij is uitgegaan van € 100,- per ton CO₂ aan kosten voor CO₂-compensatie (EvoFenedex, 2023).



buiten beschouwing gelaten wordt (vanwege toerisme in Amsterdam), is er sprake van een sterke correlatie tussen beide aspecten (bijna 90%). Correlatie is niet hetzelfde als causaliteit, maar ook uit andere onderzoeken blijkt het belang van toerisme voor het voorzieningenniveau. In Oost-Nederland werd bij het meest recente koopstromenonderzoek vastgesteld dat in de detailhandel de afhankelijkheid van toerisme kan oplopen tot wel bijna 10% (I&O Research, 2020).

Zeker in kleine kernen, waar de instandhouding van voorzieningen geen vanzelfsprekendheid is, is de komst van gasten van verder weg een welkome ondersteuning die ervoor zorgt dat lokale ondernemers hun bedrijven op peil kunnen houden. Bij een vraagverlies van enkele procenten kunnen ook deze bedrijven hinder ondervinden. Dat werkt door in de brede welvaart van de inwoner, die bij het verlies van zo'n voorziening langer moet reizen. Het werkt ook door in de aantrekkelijkheid van een kleine kern als woonlocatie. In veel van deze kernen kan het verlies van voorzieningen leiden tot ontgroening en vergrijzing.

Provincie	Aantal m ² WVO supermarkten, per 1.000 inwoners	Aandeel werkgelegenheid recreatie & toerisme
Zeeland	342	8,4%
Drenthe	316	6,9%
Fryslân	314	6,9%
Limburg	312	7,3%
Groningen	300	6,1%
Overijssel	292	5,9%
Gelderland	287	6,2%
Noord-Brabant	286	5,6%
Noord-Holland	271	8,8%
Flevoland	268	5,8%
Utrecht	259	5,9%
Zuid-Holland	252	5,5%

Tabel 2. Omvang supermarkten en werkgelegenheid recreatie & toerisme, per provincie

Bron: Stichting LISA, Retail Insiders & Locatus. Alle data betreffen het jaar 2022

Diverse grote verblijfsrecreatiebedrijven stellen ook hun dagrecreatieve voorzieningen beschikbaar voor lokale inwoners. In kleinere kernen wordt bijvoorbeeld een zwembad van een vakantiepark regelmatig ingezet voor zwemlessen. Minder overnachtingen en een lagere bruto winst raakt ook de mogelijkheden om in de kapitaalintensieve voorzieningen te herinvesteren. Ook dit kan op de langere termijn het voorzieningenniveau onder druk zetten.

Druk op de werkgelegenheid voor praktisch opgeleiden

Minder overnachtingen en lagere bestedingen in de logiesector, horeca en detailhandel gaan ook gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Het noopt bedrijven in de sector tot het maken van lastige keuzes. Die raken onder meer jongeren en praktisch opgeleiden sterk, omdat hun aandeel in de werkgelegenheid in de gastvrijheidssector groot is. Als gevolg daarvan gaat een deel van de zo belangrijke werkgelegenheid in deze sector verloren. Net als tijdens de coronapandemie bestaat ook hier de kans dat laag opgeleid personeel, maar met veel ervaring, verloren gaat voor de gehele sector.



Welzijn onder huishoudens met lage inkomens achteruit?

In paragraaf 2 is het effect van vakanties op welzijn en gezondheid al uitgebreid toegelicht. Huishoudens met een inkomen beneden modaal gaan nu al minder op vakantie dan andere huishoudens. Weliswaar is het doel van de btw-verhoging op logies om inkomen te herverdelen, maar ook zij worden met stijgende vakantiekosten geconfronteerd als zij voor een verblijf in de getroffen logiesbedrijven kiezen.

Het is niet bekend of huishoudens met een inkomen beneden modaal vaker voor een vakantie in het binnenland kiezen, maar het is wel plausibel. Het staat immers vast dat de kosten voor een dag op vakantie in het binnenland lager zijn dan de kosten voor een dag op vakantie in het buitenland (resp. € 45,- en € 78,- per persoon per vakantiedag, op basis van CBS Vakantieonderzoek 2022). Deze huishoudens hebben een lagere koopkracht (die bovendien onder druk heeft gestaan in de afgelopen jaren) en geven minder uit aan vakanties (NIBUD, 2019).

Het is, gegeven het beperkte budget van huishoudens met een inkomen beneden modaal, waarschijnlijker dat deze huishoudens vaker dan gemiddeld getroffen worden door de maatregelen. Mogelijk gaan deze huishoudens er door andere, aanvullende maatregelen qua inkomen op vooruit, maar de kosten voor vakanties nemen toe en kunnen ertoe leiden dat zij nog steeds te weinig middelen hebben om op vakantie te gaan. Zij hebben ook minder mogelijkheden dan andere huishoudens om voor andere bestemmingen te kiezen. Daarmee is de kans aanwezig dat een welzijnsverlies bij de huishoudens terecht komt die minder middelen hebben.

Minder functionerende gastvrijheidssector raakt iedereen

Een btw-verhoging op logies in de gastvrijheidssector kan aanzienlijke negatieve effecten hebben op diverse aspecten van de samenleving en op diverse niveaus:

- Huishoudens met lage inkomens worden mogelijk harder getroffen door de maatregelen, aangezien de voorgestelde btw-verhoging hun beperkte budget voor vakanties nog meer kan belasten, met potentiële welzijnsverliezen als gevolg. Ook kunnen banen voor jongeren en praktisch opgeleiden verloren gaan. Die raken ook Nederlandse huishoudens.
- Op lokaal niveau kan de middenstand onder druk komen door verminderde bestedingen aan horeca en detailhandel. Zeker in kleine kernen, waar het behoud van voorzieningen al precair is. Grote verblijfsrecreatiebedrijven kunnen bij minder gasten ook moeite krijgen om te herinvesteren in hun kapitaalintensieve dagrecreatieve voorzieningen, waar lokale inwoners ook gebruik van maken.
- Huishoudens die de financiële mogelijkheid hebben om voor een andere bestemming te kiezen, kiezen mogelijk vaker voor buitenlandse bestemmingen, gestimuleerd door lagere btw-tarieven in andere landen. Dit kan resulteren in aanzienlijke toenames van de CO₂-footprint van reizen, wat strijdig is met de klimaatdoelstellingen op nationaal niveau.

7. Conclusies

Een btw-verhoging voor hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijven kan verstrekkende gevolgen hebben die niet alleen de sector zelf raken, maar ook de Nederlandse samenleving. Op de korte termijn verslechtert de concurrentiepositie van de Nederlandse logiessector, de prijzen zullen immers stijgen. Nu al kunnen circa 2 miljoen Nederlanders van 15 jaar en ouder niet op vakantie vanwege de hoge kosten, met de btw-verhoging zullen naar verwachting meer huishoudens met lage inkomens niet meer op vakantie kunnen in Nederland. Huishoudens met lage inkomens zijn ook vaak minder flexibel in het kiezen voor een vakantie in een ander land. Dat terwijl vakantie een positief effect heeft op welzijn en gezondheid.



Zelfs als Nederlandse huishoudens voldoende in hun inkomen worden gecompenseerd, zullen Nederlandse bedrijven gevolgen van een btw-verhoging ondervinden. Een vakantie in het buitenland wordt aantrekkelijker, omdat daar geen btw-verhoging plaatsvindt. Nederlanders zullen dus ook vaker voor vakanties in het buitenland kiezen en buitenlandse gasten kiezen minder vaak voor Nederland. Het verlies aan overnachtingen is geraamd op 6,6 mln. tot bijna 16 mln. (bij resp. een prijselasticiteit van -0,5 tot -1,2).

Dit raakt de sector, de Nederlandse maatschappij en uiteindelijk ook de Nederlandse overheid:

- De sector krijgt hoe dan ook te maken met een lagere investeringscapaciteit (door lagere vraag of lagere marges), die al onder druk staat door stijgende lasten en benodigde stappen voor verduurzaming. Hierdoor komt de vitaliteit van de sector verder onder druk te staan en is er kans op een vicieuze cirkel. Vooral lokaal en regionaal gewortelde MKB-bedrijven lopen hierop risico.
- De Nederlandse maatschappij merkt ook gevolgen, omdat toeristen niet alleen besteden bij logiesbedrijven maar ook daarbuiten (horeca, detailhandel en dagrecreatie). Zeker als mensen vaker in andere landen op vakantie gaan, vallen deze bestedingen weg, met alle gevolgen voor het lokale voorzieningenniveau. Mensen die niet op vakantie kunnen, ervaren bovendien een lager welzijn.
- Uiteindelijk raakt een btw-verhoging ook de Nederlandse overheid. De Btw-opbrengsten uit logies nemen toe als voor het reguliere tarief wordt gekozen, maar worden tegelijkertijd gedempt door lagere bestedingen aan andere goederen en diensten (horeca, detailhandel, dagrecreatie). Lagere bestedingen raken ook de werkgelegenheid, waarbij veel van de banen in de gastvrijheidssector zijn voor jongeren en praktisch opgeleiden. Minder vitale logiesbedrijven kunnen ook zorgen voor een toename van sociale problematiek, terwijl op dit moment diverse vitaliseringsprogramma's vanuit de overheid actief zijn om deze op te lossen en te voorkomen. Tenslotte leidt de substitutie naar een vakantie in het buitenland tot maatschappelijke kosten, als gevolg van een hogere CO₂-footprint.





Bronnenlijst

- ABF Research & NBTC, Arbeidsmarktmonitor Gastvrijheidssector. Geraadpleegd via <https://dashboard.nbtc.nl/dashboard/arbeidsmarktmonitor/persoonskenmerken>
- Blank, C., K. Gatterer, V. Leichtfried, D. Pollhammer, M. Mair-Raggautz, S. Duschek, E. Humpeler & W. Schobersberger (2018). Short vacation improves stress-level and well-being in German-speaking middle-managers – A randomized controlled trial. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15 (1), pp. 130
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023a). CBS Vakantieonderzoek. Vakanties van Nederlanders; kerncijfers. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85302NED/table>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023b). Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7461bev/table>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023c). Koopkrachtontwikkeling personen; huishoudenskenmerken. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83781NED/table?ts=1518170708946>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023d). Welzijn in relatie met financiën; kenmerken financiën. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85558NED/table?dl=91090>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023e). Statistiek Logiesaccommodaties. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82059NED/table>
- Centraal Planbureau (2014). Robust estimation of the VAT pass-through in the Netherlands. CPB Discussion Paper 297
- Centraal Planbureau (2023). Augustusraming 2023 (cMEV 2024). Geraadpleegd via <https://www.cpb.nl/augustusraming-2023>
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (2023). Atlas van de Lokale Lasten
- Crouch, G.I. (1996). A meta-analysis of tourism demand. *Annals of Tourism Research*, 22 (1), 103-118
- De Bloom, J., M. Kompier, S.A.E. Geurts, C. De Weerth, T. Taris, S. Sonnentag (2009). Do we recover from vacation? Meta-analysis of vacation effects and well-being. *Journal of Occupational Health*, 51 (1), pp. 13-25
- De Bloom, J., S.A.E. Geurts, S. Sonnentag, T. Taris, C. De Weerth & M.A.J. Kompier (2011). How does a vacation from work affect employee health and well-being? *Psychology & Health*, 26 (12), pp. 1606-1622
- De Bloom, J., S.A.E. Geurts & M.A.J. Kompier (2013). Vacation (after-)effects on employee health and well-being, and the role of vacation activities, experiences and sleep. *Journal of Happiness Studies*, 14, 613-633
- Deloitte (2023a). Herstel van balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden.
- Deloitte (2023b). Deloitte Global 2023 Gen Z and Millennial Survey
- Dialogic & Significant APE (2023). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief. In opdracht van het Ministerie van Financiën, Directie Algemene Fiscale Politiek
- Eijgelaar, E., P. Peeters, I. Neelis, K. De Bruijn, R. Dirven (2021) Travelling large in 2019: The carbon footprint of Dutch holidaymakers in 2019 and the development since 2002. Breda, The Netherlands: Breda University of Applied Sciences.
- EvoFenedex (2023). Meer dan 1.000 CO2-berekeningen voltooid op CO2meter.nu. Geraadpleegd via <https://www.evofenedex.nl/actualiteiten/meer-dan-1-000-co2-berekeningen-voltooid-op-co2meter-nu>
- I&O Research (2020). Koopstromen Oost-Nederland 2019. Naar een nieuwe realiteit.
- Interhome (2023). Frankrijk hanteert de laagste toeristenbelasting. 27 maart 2023. Geraadpleegd via <https://www.interhome.nl/travelguide/frankrijk-hanteert-de-laagste-toeristenbelasting>



- Mélon, M., S. Agrigoroaei, A. Diekmann & O. Luminet (2018). The holiday-related predictors of wellbeing in seniors. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 10 (3), pp. 221-240
- Ministerie van Financiën (2022). Effect van de accijnsverlaging op brandstoffen per 1 april 2022
- Ministerie van Financiën (2023). Quickscans amendementen pakket Belastingplan 2024, 26 oktober 2023
- Mitas, O. & M. Kroesen (2020). Vacations over the years: a cross-lagged panel analysis of tourism experiences and subjective well-being in the Netherlands. *Journal of Happiness Studies*, 21, pp. 2807-2826
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (2019). Vakantiegedenkenquête 2019
- Nawijn, J., M.A. Marquand, R. Veenhoven & A.J. Vingerhoets (2010). Vacationers happier, but most not happier after a holiday. *Applied Research In Quality Of Life*, 5, pp. 35-47
- Nawijn, J. (2011). Happiness through vacationing: just a temporary boost or long-term benefits? *Journal of Happiness Studies*, 12, pp. 651-665
- Nawijn, J. & R. Veenhoven (2011). The effect of leisure activities on life satisfaction: the importance of holiday trips. In: Brdar, I., *The human pursuit of well-being: a cultural approach*. 39-53
- Nawijn, J. (2012). Leisure travel and happiness: an empirical study into the effect of holiday trips on individuals' subjective wellbeing. Dissertatie Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
- NBTC (2023). Internationaal bezoek in beeld. Juni 2023
- NBTC-NIPO Research (2019). Continu Zakenreisonderzoek 2019
- NBTC-NIPO Research (2020). Continu Vakantieonderzoek 2019
- NRIT (2023). Nationale Database Verblijfsrecreatie
- NYFER Forum For Economic Research (2015). Gastvrijheid en de btw. De economische risico's van btw-verhoging voor de gastvrijheidssector. In opdracht van Gastvrij Nederland.
- Peng, B., H. Song, G.I. Crouch & S.F. Witt (2015). A meta-analysis of international tourism demand elasticities. *Journal of Travel Research*, 54 (5)
- Pols, J. & H. Kroon (2007). The importance of holiday trips for people with chronic mental health problems. *Psychiatric Services*, 58 (2), pp. 262-265
- Retail Insiders & Locatus (2023). Winkelvloeroppervlakte (WVO) (x 1.000 m2) per provincie. Geraadpleegd via <https://www.retailinsiders.nl/branches/levensmiddelenzaken/supermarkten/>
- Rosenberger, R.S. & T.D. Stanley (2010). Publication selection bias in empirical estimates of recreation demand own-price elasticity: a meta-analysis. In: R.H. Von Haefen. *Benefits and costs of natural resources policies affecting public and private lands*. September 2010
- Seetaram N., P. Forsyth & L. Dwyer (2016). Measuring price elasticities of demand for outbound tourism using competitiveness indices. *Annals of Tourism Research*, 56(1), pp. 65-79.
- Smeral, E. (2016). Tourism forecasting performance considering the instability of demand, *Journal of Travel Research*, 56 (7)
- Song, H. & S. Lin (2010). Impacts of the financial and economic crisis on tourism in Asia. *Journal of Travel Research*, 49 (1), pp. 16-30
- Stichting LISA (2023). Werkgelegenheidsdata algemeen en recreatie & toerisme over het jaar 2022
- Strale, J. (2022). Household level heterogeneity in the income elasticities of demand for international leisure travel. *Tourism Economics*, 28 (8), pp.2154-2175
- TNO (2022). Factsheet week van de werkstress 2022
- TNO (2023). Factsheet week van de werkstress 2023
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023), Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2024) 36418, Nr. 112. Gewijzigd amendement van het lid Omtzigt c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 105, 26 oktober 2023
- ZKA Strategy (2019). Stapeling van lasten voor recreatieondernemers



Bijlage 1. Gevoeligheidsanalyse

Grondslagen raming budgettaire opbrengst in amendement

In het amendement van Omtzigt c.s. is een nieuwe budgettaire opbrengst voor de overheid als gevolg van de btw-verhoging voor logiesbedrijven opgenomen. Bij invoering medio 2024 zouden de opbrengsten toenemen tot € 700 mln. in 2024 en € 1.189 mln. in 2025.

Enkele aspecten zijn niet uit het amendement te destilleren:

- Het is onduidelijk of bij het opstellen van het amendement rekening is gehouden met een afname van de vraag als gevolg van stijgende prijzen. Dit heeft invloed op de raming van de budgettaire opbrengst.
- Het is onduidelijk welk belastingjaar als basis is genomen. In 2022 was de logiessector nog niet volledig hersteld als gevolg van de naweeën van de coronapandemie, wat gevolgen heeft voor de potentiële opbrengst.
- Het is onduidelijk of rekening is gehouden met de btw-opbrengsten die wegvallen bij andere bedrijven in de gastvrijheidssector als gevolg van het verwachte lagere aantal overnachtingen. De hoogte van de budgettaire opbrengst doet sterk vermoeden van niet.
- Horecaopbrengsten kunnen ook bij logiesbedrijven terecht komen, aangezien hotels en vakantieparken regelmatig over een eigen restaurant beschikken. Op diverse goederen en diensten van de reguliere horeca wordt het verlaagde tarief van 9% btw toegepast. Het is niet duidelijk of in de raming van de budgettaire opbrengst een splitsing is gemaakt tussen horecadiensten die met 9% belast worden en logiesdiensten die met 21% belast zouden gaan worden.

Bij de raming in paragraaf 5 heeft Ginder de assumptie gemaakt dat in het amendement geen rekening is gehouden met een afname van de vraag als gevolg van de btw-verhoging (equivalent aan een prijselasticiteit van 0) en met de aanvullende bestedingen waarvoor verblijfsgasten zorgen. Als hiermee wél rekening wordt gehouden, valt de budgettaire opbrengst dus aanmerkelijk lager uit, zoals aangetoond in paragraaf 5.

Wat als andere uitgangspunten worden gekozen?

De raming van Ginder in paragraaf 5 heeft de belangrijkste statistieken op het vlak van toerisme en recreatie die in Nederland beschikbaar zijn als bron. Deze worden door overheidsinstantie CBS verzameld. Met deze uitgangspunten is de huidige BTW-opbrengst van de overheid op € 378,8 mln. geraamd. Omtzigt c.s. gaan uit van € 1.189 mln. aan inkomsten in 2025 als het reguliere btw-tarief gaat gelden.

Als we ervan uitgaan dat dit bedrag het gevolg is van een simpele verhoging van de BTW van 9% naar 21%, dan zou de budgettaire opbrengst op dit moment circa € 509 mln. moeten zijn. Dat bedrag is hoger dan het geraamde bedrag door Ginder (circa € 378 mln.). Het verschil kan ontstaan omdat consumenten die participeerden in het CBS Vakantieonderzoek bijvoorbeeld de uitgaven aan logies lager hebben ingeschat dan werkelijk het geval is.

In onderstaande analyse corrigeren we hiervoor. Dit doen we door de logiesbestedingen per overnachting procentueel te verhogen tot de BTW-opbrengst in de huidige situatie van € 509 mln. resulteert. In feite weerspiegelt dit scenario het meest positieve scenario, omdat we ervan uitgaan dat in het amendement geen rekening is gehouden met vraagverlies als gevolg van de btw-verhoging en met additionele bestedingen in de gastvrijheidssector als gevolg van verblijfstoerisme.



Uit tabel B.1 zijn de volgende conclusies te trekken:

- De hogere btw-opbrengsten uit logies worden nog steeds gedempt door lagere btw-opbrengsten als gevolg van andere bestedingen in de gastvrijheidssector.
- De totale btw-opbrengsten voor de overheid zijn ruim € 100 mln. hoger dan in de scenario's van paragraaf 5. Dit is volledig het resultaat van het rekenen met hogere bestedingen aan logies.
- Naarmate de vraag elastischer reageert, nemen ook de btw-opbrengsten van de overheid af. Bovendien is ook hier geen rekening gehouden met uitvoeringskosten.
- Het verlies aan bestedingen blijft fors. Bij een prijselasticiteit van -0,5 wordt dit verlies geraamd op bijna € 725 mln., bij een prijselasticiteit van -1,2 neemt dit verlies toe tot bijna € 1,75 mrd. Dit verlies aan bestedingen gaat gepaard met een verlies aan werkgelegenheid in de sector.

	Ec. effecten 2019	Raming op basis van prijselasticiteit		
		P=-0,5	P=-0,9	P=-1,2
Overnachtingen				
Binnenlands	68.716.000	64.933.000	61.907.000	59.638.000
Buitenlands	51.750.000	48.901.000	46.623.000	44.913.000
Totaal	120.466.000	113.834.000	108.530.000	104.551.000
Bestedingen logies (excl. BTW)				
Binnenlands	€ 3.019.226.000	€ 2.853.030.000	€ 2.720.073.000	€ 2.620.356.000
Buitenlands	€ 2.642.679.000	€ 2.497.210.000	€ 2.380.835.000	€ 2.293.554.000
Totaal	€ 5.661.905.000	€ 5.350.240.000	€ 5.100.908.000	€ 4.913.910.000
Bestedingen overig (excl. BTW)				
Totaal	€ 7.498.243.000	€ 7.085.496.000	€ 6.755.298.000	€ 6.507.650.000
BTW-opbrengsten overheid				
Logies	€ 509.571.000	€ 1.123.550.000	€ 1.071.191.000	€ 1.031.921.000
Overig	€ 1.124.736.000	€ 1.062.824.000	€ 1.013.295.000	€ 976.147.000
Totaal	€ 1.634.307.000	€ 2.186.374.000	€ 2.084.486.000	€ 2.008.068.000
Totaaleffecten t.o.v. huidig				
Overnachtingen		-/- 6.632.000	-/- 11.936.000	-/- 15.915.000
Bestedingen logies (excl. BTW)		-/- € 311.665.000	-/- € 560.997.000	-/- € 747.995.000
Bestedingen overig (excl. BTW)		-/- € 412.747.000	-/- € 742.945.000	-/- € 990.593.000
BTW-opbrengsten overheid		+ € 552.067.000	+ € 450.178.000	+ € 373.761.000

Tabel B1. Gevoeligheidsanalyse m.b.t. hogere logies- en BTW-opbrengsten