SIGNIFICANT APE

IMPACTANALYSE BTW-VERHOGING LOGIES

ONDERNEMERS EN GRENSEFFECTEN



KLANT	Ministerie van Financiën
KENMERK	4467
AUTEUR(S)	Victor Hoornweg, Jan Schootstra, Mon Klein Douwel, Joost van Gemeren en Michiel Blom
DATUM	24 juni 2025

Inhoudsopgave

Management samenvatting 3

1 Inleiding 7
- 1.1 Aanleiding voor deze impactstudie 7
- 1.2 Achtergrond 7
- 1.3 Onderzoeksvraag 7
- 1.4 Scope van de analyse 8
- 1.5 Mixed methods aanpak 8
- 1.6 Leeswijzer 10

2 Toelichting btw-verhoging logies 11
- 2.1 Beschrijving van de regeling 11
- 2.2 Evaluatie verlaagd btw-tarief (2023, Dialogic en Significant APE) 11
- 2.3 Ontwikkeling sinds evaluatie 12

3 Literatuur impact btw-verhoging logies op prijs en vraag 14
- 3.1 Doorberekening in de prijs 14
- 3.2 Elasticiteit van de vraag naar logies 16

4 Resultaten prijselasticiteit logies uit econometrie en keuze-experiment 21
- 4.1 Econometrische analyse van impact btw-verhoging in 2019 op aantal overnachtingen 21
- 4.2 Keuze-experiment 25

5 Omzeteffect btw-verhoging logies 31
- 5.1 Omzetontwikkeling in logiessector 31
- 5.2 Literatuur over omzeteffect 32
- 5.3 Doorrekeningen omzet 34
- 5.4 Verwachtingen sector vanuit interviews 35

6 Conclusie en monitoring 37

A. Bijlage keuze-experiment 38

Management samenvatting

Per januari 2026 wordt het btw-tarief op logies verhoogd van het verlaagde btw-tarief (9%) naar het algemene tarief (21%). De btw-verhoging op logies is opgenomen in het Belastingplan 2025 en aangenomen in de Tweede en Eerste Kamer. De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan in de Eerste Kamer toegezegd een impactanalyse te laten uitvoeren, met bijzondere aandacht voor effecten voor ondernemers en grensregio's. Het Ministerie van Financiën heeft Significant APE gevraagd om een analyse te maken van de impact van btw-verhoging op prijzen, het aantal overnachtingen en de omzet.

Achtergrond en aanleiding

Het verlaagde btw-tarief is voor verschillende diensten en producten in 1969 ingevoerd, met als algemeen doel om verlichting te bieden aan minder draagkrachtigen. Logies valt sinds die tijd onder het verlaagde btw-tarief, specifiek met als doel om de sector te ondersteunen en om (internationaal) toerisme te stimuleren.

In 2023 heeft Significant APE samen met Dialogic een evaluatie uitgevoerd van het verlaagde btw-tarief in algemene zin.[1] Uit deze evaluatie kwam naar voren dat het verlaagde btw-tarief voor logies waarschijnlijk doeltreffend is. Het ondersteunt (in enige mate) de toerismesector en stimuleert (in enige mate) het internationaal toerisme, maar de mate waarin bleek niet goed meetbaar. Wel is het de vraag in hoeverre deze ondersteuning en stimulatie ook in de huidige tijd nog algemeen wenselijk zijn, aangezien er ook delen van Nederland zijn, zoals Amsterdam, die het toerisme juist proberen in te perken.

De doelmatigheid van het verlaagde btw-tarief bleek in genoemde evaluatie voor logies niet te bepalen, maar in het algemeen is het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument om de consumptie van bemoeigoederen (goederen die de overheid subsidieert om het gebruik ervan te stimuleren) te vergroten. Als wordt gekeken naar de fiscale drukverlichting bij hotels, motels, herbergen en dergelijke, dan blijkt het verlaagde btw-tarief vooral ten goede te komen aan *hogere* inkomensgroepen en buitenlandse toeristen. Nog geen 10% van het belastingvoordeel bereikt de 20% minst draagkrachtigen.

Wat is het effect op de prijs van overnachtingen?

In eerdere evaluaties en in een ambtelijke fichebundel over het verlaagde btw-tarief is de veronderstelling dat 75% van de btw-verhoging wordt doorberekend in de logiesprijzen, wat neerkomt op een prijsstijging van 8,25%.[2] De werkelijke mate van doorberekening is onzeker en kan onder meer per segment en regio verschillen. In de basis gaan wij er ook vanuit dat 75% van de btw-verhoging wordt doorberekend in de prijs, maar als we de impact op de omzet bespreken, dan tonen we ook wat er gebeurt als we van dit 'basisscenario' afwijken.

In de evaluatie van Dialogic en Significant APE (2023) is een econometrische analyse gedaan van de kleine btw-verhoging in 2019 van 6% naar 9%. Hieruit kwam naar voren komt dat de btw-verhoging waarschijnlijk met (tenminste) 100% is doorberekend in de prijs. De doorberekening van de btw is

[1] Dialogic en Significant APE (2023): *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief.
[2] Rijksoverheid (2023): *Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: https://open.overheid.nl/documenten/e1efde8e-7285-4158-aec3-c63a9c86e2f8/file.

contextafhankelijk en hangt nauw samen met de mate waarin de vraag naar logies reageert op prijsstijgingen. Een btw-verhoging wordt doorgaans minder snel doorberekend in de prijs naarmate toeristen sterker reageren op een prijsverandering. Chetty (2012) beargumenteert dat kleine prijsveranderingen weinig tot geen gedragsveranderingen veroorzaken, terwijl grote prijsveranderingen eerder opgemerkt worden en daardoor wel tot aanpassingen in het gedrag leiden. Ten aanzien van de grote btw-verhoging van 9% naar 21% achten wij het mede daarom redelijk om in het basisscenario uit te gaan van een doorberekening van 75%.

Wat is het effect op de vraag naar Nederlandse overnachtingen (prijselasticiteit)?

In ons basisscenario veronderstellen wij dat de elasticiteit op de vraag naar toeristische overnachtingen -0,75 bedraagt. Dit betekent dat de vraag met 0,75% daalt als de prijs met 1% stijgt. Hieruit volgt dat de verwachte vraagdaling gelijk staat aan 6,2% (= 8,25% prijsstijging * -0,75 elasticiteit). De elasticiteit van -0,75 is gebaseerd op de evaluatie van Dialogic en Significant APE (2023) en wordt gebruikt in de ambtelijke fichebundel (2024) en in een onderzoek van Decisio en SELTH (2025), uitgevoerd in opdracht van Koninklijke Horeca Nederland.[3] In onze impactanalyse hebben we de impact van de btw-verhoging op de vraag nader onderzocht. Deze analyse geeft vooral een beter beeld over de omstandigheden waarin de prijselasticiteit van het basisscenario kan afwijken.

Uit onze econometrische analyse kunnen we voorzichtig concluderen dat de kleine btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019 verband houdt met een kortstondige daling in het aantal overnachtingen in Nederland. In Nederland als geheel was er in de eerste twee maanden van 2019 alleen een significante daling in het aantal overnachtingen te zien onder mensen die in Nederland wonen (en dus niet bij toeristen die in het buitenland wonen). In de periode daarna week het werkelijke aantal overnachtingen (met btw-verhoging) niet af van een schatting van het aantal overnachtingen zonder btw-verhoging. Een grote btw-verhoging heeft, zoals gezegd, waarschijnlijk een groter effect op het aantal overnachtingen dan een kleine btw-verhoging (Chetty, 2012).

Studies die op basis van gedrag in het verleden terugkijken op het effect van btw-wijzigingen meten typisch een kleiner effect dan studies die zich baseren op intenties van toekomstig gedrag. Deze nuance wordt ook gemaakt in de rapportage van Ipsos I&O (2024), die in opdracht van brancheverenigingen HISWA-RECRON, een enquête heeft uitgezet onder een representatieve steekproef over de btw-verhoging van 9% naar 21%. In hun enquête hebben ze direct de vraag gesteld wat het effect op het vakantiegedrag van de respondent zou zijn als de kabinetsplannen van de btw-verhoging op logies worden doorgevoerd. Van de respondenten die sinds 2021 in Nederland op vakantie zijn gegaan (n = 714), zegt 40% dat zij na de btw-verhoging minder vaak in Nederland op vakantie zouden gaan; en 12% geeft aan helemaal niet meer in Nederland op vakantie te willen gaan. Het voordeel van deze enquête is dat respondenten de prijsstijging van een overnachting niet toeschrijven aan een verbetering in kwaliteit; het nadeel is dat respondenten geneigd kunnen zijn om via de enquête hun voorkeur ten aanzien van de btw-verhoging kenbaar te maken.

In een enquête die wij voor deze impactanalyse hebben uitgevoerd, hebben we een keuze-experiment uitgevoerd onder 1.254 Nederlandse respondenten, 504 Duitse respondenten (uit deelstaten die grenzen aan Nederland) en 250 Vlaamse respondenten van het SurveyMonkey panel. Respondenten konden kiezen tussen twee Nederlandse opties, twee buitenlandse opties, of geen van de genoemde opties – en later in het experiment hebben we de prijzen van de Nederlandse opties verhoogd. Hierbij varieerden we het vakantietype, het segment en de locatie (wel/geen grensregio). Van de groep respondenten die eerst

[3] Decisio en CELTH (2025): https://assets.khn.nl/uploads/20250327-Eindrapport-Impact-BTW-verhoging-hotelsector.pdf.

voor een Nederlandse overnachting heeft gekozen, kiest 26% tot 30% na een prijsverhoging van 11% voor een overnachting in het buitenland en kiest 5% om geen van de mogelijke overnachtingen te boeken. Zoals gezegd zal het werkelijke gedrag naar verwachting minder sterk uitvallen. Waarschijnlijk geeft onze econometrische analyse dus een onderschatting en ons keuze-experiment een overschatting van het gemiddelde effect van de btw-verhoging op de vraag naar overnachtingen. Los van het gemiddelde effect op de vraag, zijn beide studies vooral waardevol om te onderzoeken of er verschillen zijn in het vraageffect tussen verschillende groepen of typen overnachtingen.

In het onderzoek van Decisio en SELTH (2025) wordt verondersteld dat de prijsgevoeligheid van toeristische overnachtingen groter is in een budgethotel in een grensregio dan in een luxehotel met een restaurant in de Randstad. Het uitgangspunt dat toeristen sterker reageren op prijsveranderingen bij budgetovernachtingen aan de grens wordt in grote mate ondersteund door de uitkomsten van onze analyses.

Ten aanzien van grenseffecten zijn de resultaten wat minder eenduidig, zoals ook blijkt uit de internationale literatuur. Uit onze econometrische analyse komt naar voren dat de daling in 2019 in het aantal overnachtingen, na de btw-verhoging van 6% naar 9%, vooral plaatsvond in de zuidelijke grensprovincies. Voor de meeste provincies hebben we *geen* significante daling gevonden in het aantal overnachtingen in de eerste maanden van 2019. Uitzondering daarop zijn het aantal overnachtingen in Limburg en Noord-Brabant van de groep toeristen uit binnen- én buitenland. In Limburg daalde volgens onze schatting het aantal overnachtingen van januari 2019 tot en met januari 2020 gemiddeld met 10%, in Noord-Brabant met 6,6%. Dit suggereert een prijselasticiteit van respectievelijk -3,5 en -2,3. In ons keuze-experiment komt het grenseffect slechts zeer beperkt naar voren bij vakantieparken, en bij hotels helemaal niet.

Het keuze-experiment laat wel duidelijk zien dat het budgetsegment prijsgevoeliger is dan het luxesegment. Bij het budgetsegment kiest 37% tot 40% na een prijsstijging niet meer voor een overnachting in Nederland en bij het luxesegment is dat 21% tot 28%.

Wat is het effect op de omzet van ondernemers?

In ons basisscenario is de verwachte omzetdaling van toeristische overnachtingen 8,5% als gevolg van de btw-verhoging van 9% naar 21%. We zijn hierbij dus uitgegaan van een prijsdoorberekening van 75% en een elasticiteit op de vraag naar toeristische overnachtingen van -0,75. Voor zakelijke gasten is de omzetdaling 1,2%. Hierbij veronderstellen we dat de prijselasticiteit -0,6 is en dat zakelijke gasten reageren op de prijs exclusief btw, omdat zij de btw kunnen terugvorderen.[4]

Decisio en CELTH maken in het basisscenario dezelfde aannames en beargumenteren daarnaast dat de impact van de btw-verhoging van 9% naar 21% op een luxehotel met restaurant in de Randstad kleiner is dan voor een budgethotel in een grensregio. Onze analyse in de vorige paragraaf laat zien dat dit waarschijnlijk terecht is: de vraag is waarschijnlijk elastischer bij een budgetovernachting aan de grens. Decisio en CELTH veronderstellen daarnaast dat het budgethotel relatief weinig zakelijke gasten aantrekt (17%) ten opzichte van het luxehotel (32%). Het gevolg is dat de daling in omzet en winstmarge aanzienlijk groter is bij een budgethotel aan de grens dan bij een luxehotel in de Randstad. Waar Decisio en CELTH zich enkel op hotels richten, kunnen we opmerken dat vakantieparken minder zakelijke

[4] De prijselasticiteit van -0,6 bij ondernemers is gebaseerd op ramingen van ondernemers zelf in een onderzoek van NYFER (2015) in opdracht van Gastvrij Nederland: https://assets.khn.nl/uploads/media/Belangenbehartiging/Downloads/NYFER-rapport-Gastvrijheid-en-de-BTW-mrt-2015.pdf.pdf.

overnachtingen hebben, waardoor het effect op de omzet voor de vakantieparken naar verwachting groter zal zijn. Ten aanzien van short-stay kunnen wij geen uitspraken doen over de mogelijke impact van de btw-verhoging op de prijs, omdat hier geen relevante data of literatuur over gevonden is.

Om de totale impact op de hotelomzet te berekenen, nemen Decisio en CELTH ook mogelijke gevolgen mee voor de omzet die hotels uit restaurants halen. Hierbij wordt aangenomen, op basis van de “Hotel Statistics Analysis” van Horwath HTL, dat hotels gemiddeld 56% van hun omzet uit kamerinkomsten halen. Daarnaast wordt aangenomen dat van de overige inkomsten uit onder meer restaurant en zaalverhuur, circa de helft afkomstig is van overnachtende gasten. Op basis van omzetcijfers uit 2023 concluderen de onderzoekers dat de totale omzet van de hotelsector in hun basisscenario met circa € 342 miljoen zal dalen als gevolg van de btw-verhoging van 9% naar 21%. Wij delen verschillende aannames in hun basisscenario (e.g. prijselasticiteit en mate van doorberekening), maar merken op dat de aannames over de omzetgevolgen op de overige inkomsten van hotels onzekerheid toevoegen aan de schattingen.

Uit onze interviews met de branche komt naar voren dat zij verwachten dat het vooral voor de kleine logiesverstrekkers moeilijk kan worden om voldoende winstgevend te blijven bij de btw-verhoging. Zij hebben minder schaalvoordeel waarmee zij efficiënt hun kosten kunnen verminderen. De branchevertegenwoordigers verwachten dat de kleinere aanbieders daardoor overgenomen gaan worden door grotere aanbieders. Zij waarschuwen ook dat de investeringen van logiesverstrekkers in kwaliteit en duurzaamheid zullen verminderen als gevolg van de btw-verhoging. De branche is tegen de btw-verhoging op logies, maar stelt desgevraagd wel enkele mitigerende maatregelen voor. Denk hierbij aan het begrenzen van de gemeentelijke toeristenbelasting of aan het verder subsidiëren van duurzaamheidsinvesteringen.

Al met al is het verlaagde btw-tarief op logies voor de sector waarschijnlijk niet doelmatig, maar zal de verhoging van het btw-tarief voor de sector waarschijnlijk een wezenlijke impact hebben. Het is de verwachting dat de btw-verhoging voor een groot deel doorberekend zal worden in de prijs en dat de vraag naar toeristische overnachtingen zal dalen, waardoor ook de omzet daalt. De econometrische analyse en het keuze-experiment die in deze impactanalyse zijn uitgevoerd, onderstrepen dat de impact op de omzetdaling afhangt van het segment, de regio en het type vakantie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze impactstudie

In het Belastingplan 2025 is een verhoging van het btw-tarief op logies van 9% naar 21% voorgesteld. Deze wetgeving is reeds door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aangenomen. De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan in de Eerste Kamer toegezegd een impactanalyse te laten uitvoeren. De impactanalyse heeft als doel de verwachte effecten van de btw-verhoging, inclusief de mogelijke gevolgen voor grensregio's, in kaart te brengen.

1.2 Achtergrond

Tot en met 2025 geldt voor logiesverstrekking een verlaagd btw-tarief van 9%. Uitzonderingen gelden voor vooruitbetalingen en vouchers die in 2025 zijn ontvangen of verkocht voor logies vanaf 2026. Dit verlaagde btw-tarief werd bij de invoering van de omzetbelasting in 1968 ingesteld, deels om de sector te ondersteunen vanwege de veronderstelde nadelige concurrentiepositie door het Nederlandse klimaat. In 2023 werd dit tarief geëvalueerd door Dialogic en Significant, waarbij bleek dat de maatregel waarschijnlijk wel effectief is, maar mogelijk niet efficiënt. Naar aanleiding van deze evaluatie werden de verwachte effecten van een btw-verhoging op logies beschreven in een ambtelijke fichebundel bij de kabinetsreactie op de evaluatie.[5]

Vervolgens is het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor logies opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord en later in het Belastingplan 2025. Tijdens de parlementaire behandeling van dit belastingplan werd herhaaldelijk gevraagd om een impactanalyse van de btw-verhoging op logies. Daarom is tijdens de behandeling in de Eerste Kamer beloofd om de resultaten van een impactanalyse voor het zomerreces met de Kamers te delen.

Logiesverstrekking wordt in post b.11 van Tabel I van de Wet op de Omzetbelasting 1968 gedefinieerd als "het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden". Het dient te gaan om het ter beschikking stellen van verblijfruimten die zijn toegerust om daarin kort te verblijven, zonder dat de tijdelijke bewoner belast is met de zorg voor de inventaris.[6] Het gaat hierbij ook om:

a. Seizoensverhuur van gemeubileerde kamers en woningen;
b. Verhuur van gemeubileerde woningen of appartementen aan short-stay-organisaties;
c. Verhuur van gastenkamers door ziekenhuizen;
d. Opvang van asielzoekers en dak- en thuislozen;
e. Logiesverstrekking tijdens een zeiltocht aan boord van een gehuurd zeilschip met bemanning;
f. Verhuur van ingerichte tenten en caravan.

1.3 Onderzoeksvraag

Het Ministerie van Financiën heeft Significant APE gevraagd om de ex-ante impactanalyse uit te voeren naar de btw-verhoging op logies. Hierbij is specifiek gevraagd naar de volgende aspecten:

1. Wat is het effect op de prijs van overnachtingen?
    a. Verschilt dit effect naar het type overnachtingen?

[5] Rijksoverheid (2023): *Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: https://open.overheid.nl/documenten/e1efde8e-7285-4158-aec3-c63a9c86e2f8/file.

[6] HR 26-01-2007, ECLI:NL:HR:2007:AW2214.

2. Wat is het effect op de vraag naar Nederlandse overnachtingen (prijselasticiteit)?
    a. In welke mate is het btw-tarief op overnachtingen bepalend voor de keuze van consumenten om in Nederland te overnachten ten opzichte van het buitenland?
3. Wat is het effect op de omzet van ondernemers in de hotel- en pensionsector?
    a. Hoe verschilt dit per provincie/wel of geen grensgebied?
    b. Treden er grenseffecten op zoals extra omzetverlies voor ondernemers in grensgebieden? Zo ja, wat is de omvang van de grenseffecten? Verschillen deze in relatie tot afstand tot een landsgrens en zo ja, wat zijn die verschillen?
4. Wat is de impact van de btw-verhoging op de markt voor kortdurende verhuur (short-stay)?
5. Hoe kan de monitoring van deze maatregel effectief tot stand komen?
    a. Welke gegevens zijn hiervoor nodig en/of beschikbaar?
    b. Welke methoden kunnen hiervoor gebruikt worden?

1.4 Scope van de analyse

De analyse beperkt zich tot de directe effecten van de voorgenomen verhoging van het btw-tarief op logies. Dit betreft de gevolgen voor prijzen, vraag, omzet en eventuele grenseffecten binnen de Nederlandse logiessector (waaronder hotels, pensions en andere overnachtingsaccommodaties). Daarnaast beschrijven we de mogelijkheden voor effectieve monitoring van de maatregel en onderzoeken we of er relevante informatie te vinden is over de gevolgen voor kortdurende verhuur (short-stay).

Eventuele indirecte of tweede-orde effecten op aanpalende sectoren die niet onder de logiesverstrekking vallen - zoals de horeca - worden buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is dit rapport geen beleidsevaluatie. Die evaluatie van het verlaagde btw-tarief is reeds uitgevoerd door Dialogic en Significant APE (2023).[7] Voor het schetsen van de context van de impactanalyse bespreken we de uitkomsten van deze beleidsevaluatie en wat daar in het vervolg mee is gedaan.

1.5 Mixed methods aanpak

We hebben verschillende methoden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De uitkomsten uit verschillende methoden kunnen elkaar nuanceren of versterken. Hier geven we een korte toelichting op de methoden. De econometrie en het keuze-experiment worden verder in de tekst toegelicht.

1.5.1 Interviews

Om een goed beeld te krijgen van de impact van de geplande btw-verhoging op logies hebben we interviews uitgevoerd. We hebben een expert gesproken op het gebied van fiscale economie (dr. Gerritsen, associate professor aan de Erasmus Univerisiteit Rotterdam). Ook hebben we via de VNG een groepsinterview gedaan met medewerkers van grensgemeenten. Daarnaast hebben we interviews gevoerd met een expert van ABN AMRO en met vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland, HISWA-RECRON en Booking.com.

Vooraf hebben we een interviewprotocol opgestuurd. Hoofdonderwerpen tijdens de interviews waren de algemene visie op de btw-verhoging en de verwachte impact op de prijzen (mate van doorberekening), het aantal overnachtingen, de omzet en winstgevendheid en de impact op de korte en lange termijn. We hebben daarbij gevraagd om zoveel mogelijk data- en informatiebronnen aan te leveren.

[7] Dialogic en Significant APE (2023), *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief.

Verder hebben we binnen de begeleidingsgroep van het onderzoek gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van Financiën (Algemene Fiscale Politiek), het Ministerie van Economische Zaken (Toerisme & Recreatie) en met De Belastingdienst.

1.5.2 *Deskstudie*

Aan de hand van publiek beschikbare documenten geven we een overzicht van recente ontwikkelingen die hebben geleid tot de btw-verhoging op logies. Daarnaast bespreken we (wetenschappelijke) literatuur over de impact van btw-verhogingen op prijs, vraag en omzet.

1.5.3 *Econometrie*

We gebruiken een econometrische analyse om het effect te meten van de verhoging in het verlaagde btw-tarief van 6% naar 9% op het aantal overnachtingen. Om eventuele grenseffecten te onderscheiden voeren we de analyse niet alleen voor Nederland als geheel uit, maar ook voor de verschillende provincies afzonderlijk. Daarnaast maken we onderscheid tussen toeristen die in Nederland of in het buitenland woonachtig zijn. De verhoging van 6% naar 9% is qua omvang niet direct te vergelijken met de verhoging van 9% naar 21%, maar de uitkomsten bieden wel een indicatie van mogelijke effecten. De methode die we hier hebben toegepast op publiek beschikbare CBS-data kan ook gebruikt worden voor de monitoring van de maatregel.

1.5.4 *Keuze-experiment*

Naast de econometrische analyse voeren we een keuze-experiment uit waarbij we het effect van de aanstaande btw-verhoging zo realistische mogelijk proberen te meten. Het keuze-experiment bestaat uit een enquête waarin respondenten gevraagd worden om te kiezen tussen vijf opties om een overnachting te boeken. De respondent kan bijvoorbeeld kiezen tussen:

a. Overnachting van 2 dagen tegen bepaalde prijs in *Nederlandse* stad in *midden* segment hotelkamer;
b. Overnachting van 2 dagen tegen bepaalde prijs in *Nederlandse* stad in *luxe* segment hotelkamer;
c. Overnachting van 2 dagen tegen bepaalde prijs in *buitenlandse* stad in *midden* segment hotelkamer;
d. Overnachting van 2 dagen tegen bepaalde prijs in *buitenlandse* stad in *luxe* segment hotelkamer;
e. Geen van de genoemde opties.

Als de respondent voor een Nederlandse optie kiest, dan leggen we later in het experiment dezelfde opties voor, maar dan tegen hogere prijzen voor de Nederlandse opties. Bij de hogere prijs is 21% btw toegepast in plaats van 9%. Indien de respondent aanvankelijk *niet* voor de Nederlandse optie kiest, dan verlagen we de prijs van de Nederlandse opties. Zo kunnen we meten in hoeverre consumenten hun overnachtingskeuze wijzigen als gevolg van prijsveranderingen (prijselasticiteit). In de keuzes die we respondenten voorleggen variëren we tussen grensregio's (wel of niet), segmenten (budget/midden of midden/luxe) en tussen type overnachting (hotel of vakantiepark). De enquête is gehouden onder het SurveyMonkey-panel, met in totaal 1250 Nederlandse, 250 Vlaamse en 500 Duitse respondenten. De Duitse respondenten komen uit deelstaten die grenzen aan Nederland: Noordrijn-Westfalen of Nedersaksen. In de enquête wordt geen gedrag gemeten, maar *gedragsintenties*.

Het is bekend dat mensen hun gedragsreacties overschatten. De resultaten van het keuze-experiment zijn dan ook vooral interessant om verschillen tussen intenties te meten, afhankelijk van bijvoorbeeld grensregio (ja/nee), inkomen (laag/hoog), segment (budget/standaard/luxe), et cetera.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een nadere toelichting op de aanstaande btw-verhoging op logies en beschrijven we welke ontwikkelingen zich hebben plaatsgevonden sinds de evaluatie van het verlaagde btw-tarief door Dialogic en Significant APE (2023). Hoofdstuk 3 bespreekt de literatuur over de impact van een btw-verhoging op de prijzen en het aantal overnachtingen. De resultaten van de econometrische analyse en het keuze-experiment worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt de impact van de btw-verhoging op de omzet behandeld. In hoofdstuk 6 staat de conclusie en wordt de toekomstige monitoring besproken.

2 Toelichting btw-verhoging logies

2.1 Beschrijving van de regeling

In Nederland is sprake van een gedifferentieerd btw-tarief. Het uitgangspunt is dat alle goederen en diensten onder het algemene tarief van 21% vallen. Het verlaagde btw-tarief van 9% vormt daarop de uitzondering. Daarnaast zijn er ook goederen en diensten die onder een 0%-tarief vallen of die zijn vrijgesteld van btw.

Het verlaagde btw-tarief is in 1969 in werking getreden met als hoofddoel om verlichting te bieden aan minder draagkrachtigen. Sinds de invoering van de Wet op de omzetbelasting valt logies onder het verlaagde btw-tarief van destijds 4%, met als doel de sector te ondersteunen en het stimuleren van (internationaal) toerisme.[8] Het verlaagde btw-tarief is enkele keren verhoogd. De laatste verhoging was in 2019 van 6% naar 9%. Op 1 januari 2026 wordt het verlaagde btw-tarief op logies verhoogd, waardoor die productgroep onder het algemene btw-tarief van 21% gaat vallen.

2.2 Evaluatie verlaagd btw-tarief (2023, Dialogic en Significant APE)

In 2023 publiceerden onderzoeksbureaus Dialogic en Significant APE in opdracht van het Ministerie van Financiën een evaluatie van het verlaagde btw-tarief.[9] Hier werd gekeken naar alle productgroepen die onder het verlaagde btw-tarief vallen, waaronder logies. Uit de evaluatie van Dialogic en Significant APE blijkt dat het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk doeltreffend was. Het ondersteunt (in enige mate) de toerismesector en stimuleert (in enige mate) het internationaal toerisme, maar de mate waarin bleek niet goed meetbaar. Wel is het de vraag in hoeverre deze ondersteuning en stimulatie ook in de huidige tijd nog algemeen wenselijk is, gezien er ook delen van Nederland zijn, zoals Amsterdam, die het toerisme juist proberen in te perken.

De doelmatigheid van het verlaagde btw-tarief bleek voor logies niet te bepalen, maar in het algemeen is het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument om de consumptie van bemoeigoederen te vergroten. Als wordt gekeken naar de fiscale drukverlichting bij hotels, motels, herbergen en dergelijke, dan blijkt het verlaagde btw-tarief vooral ten goede te komen aan *hogere* inkomensgroepen en buitenlandse toeristen. Nog geen 10% van het belastingvoordeel bereikt de 20% minst draagkrachtigen.

Voorafgaand aan het rapport van Dialogic en Significant APE (2023) zijn er overigens ook rapporten vanuit het CPB gepubliceerd waarin werd betoogd dat het verlaagde btw-tarief in het algemeen ondoelmatig is. Een voorbeeld hiervan is het CPB-rapport van Bettendorf en Cnosse (2014) over de “Bouwstenen van een moderne btw”.[10]

---

[8] Staatsblad (1968), *Wet op de omzetbelasting 1968*: www.zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1968-329.pdf.

[9] Dialogic en Significant APE (2023): *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief.

[10] Centraal Planbureau (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*: https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2014-02-bouwstenen-voor-een-moderne-btw.pdf.

2.3 Ontwikkeling sinds evaluatie

2.3.1 *Reactie op evaluatie (2023)*

Naar aanleiding van de evaluatie van Dialogic en Significant APE is er een ambtelijke inventarisatie naar de doelmatigheid van het verlaagde btw-tarief gedaan.[11] In dit fichebundel werden de bevindingen uit de evaluatie overgenomen. Alternatieven, zoals directe subsidies of inkomensondersteuning, zouden volgens deze inventarisatie gerichter en doelmatiger zijn wat betreft lastenverlichting voor lagere inkomensgroepen.

Op basis hiervan gaf het kabinet-Rutte IV aan dat het verlaagde btw-tarief onvoldoende maatschappelijke baten oplevert en beleidsmatig niet goed verdedigbaar is.[12] Het demissionaire kabinet besloot om aanvankelijk om voorlopig geen wijzigingen door te voeren vanwege de brede impact voor consumenten en sectoren.

2.3.2 *Kabinetsformatie (eerste helft 2024)*

Op 1 februari 2024 presenteerde het Ministerie van Financiën een breder hervormingspakket voor het belastingstelsel: *Belastingen in maatschappelijk perspectief*.[13] In deze ambtelijke fichebundel werd voorgesteld om het verlaagde btw-tarief op logies af te schaffen ten gunste van eenvoud en doelmatigheid. De jaarlijkse opbrengst werd geraamd op € 1,4 miljard. Redenen voor afschaffing zijn onder meer dat het beleidsdoel onvoldoende duidelijk is, dat de maatregel ongericht is, en dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn ten opzichte van het effect. Op 17 april 2024 stelde het Ministerie van Financiën op verzoek van de informateurs een specificatie op van de categorieën binnen logies en de mogelijkheid om het btw-tarief per categorie te differentiëren.[14] Uit deze analyse bleek dat het mogelijk was om tariefdifferentiatie op hoofdniveau toe te passen: kampeerterreinen, hotels/pensions en overige logies. De potentiële opbrengsten per categorie werden ingeschat op respectievelijk € 177 miljoen, € 910 miljoen en € 302 miljoen per jaar. Het ministerie concludeerde dat fijnere tariefdifferentiatie lastig is uit te voeren vanwege het grijze gebied van grensgevallen zoals chalets en huisjes. Op 15 mei 2024 maakten de formerende partijen in het hoofdlijnenakkoord bekend dat het verlaagde btw-tarief voor logies wordt verhoogd naar 21%, met uitzondering van het geven van gelegenheid tot kamperen.[15] Door nieuwe gegevens werden de ramingen van de opbrengsten naar beneden bijgesteld tot € 1,212 miljard per jaar vanaf 2026. In oktober 2024 volgde een nieuwe bijstelling naar €1,110 miljard per jaar, met een kritische reactie op de ramingen van ABN Amro.[16]

---

[11] Rijksoverheid (2023), *Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: https://open.overheid.nl/documenten/e1efde8e-7285-4158-aec3-c63a9c86e2f8/file.

[12] Ministerie van Financiën (2023), *Kamerbrief met kabinetsreactie op de evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/19/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-de-evaluatie-van-het-verlaagde-btw-tarief.

[13] Ministerie van Financiën (2024), *Belastingen in maatschappelijk perspectief - Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/01/belastingen-in-maatschappelijk-perspectief-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel.

[14] Ministerie van Financiën (2024), *Reactie op informatieverzoek btw op logies*: www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/brieven/2024/07/02/informatieverzoek-btw-op-logies.

[15] Kabinetsformatie 2023 (2024), *Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord*: www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/budgettaire-bijlage-hoofdlijnenakkoord.

[16] F.L. Idsinga, staatssecretaris van Financiën (2024), *Antwoord op vragen van het lid Sneller over de btw-verhoging op logies*: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z14141&did=2024D38417.

2.3.3 *Parlementaire besluitvorming en Prinsjesdag (tweede helft 2024)*

In de loop van 2024 uitten Kamerleden zorgen over de sociale en economische gevolgen van de maatregel. In antwoorden op Kamervragen (10 september en 14 oktober 2024) erkende staatssecretaris Idsinga dat de maatregel mogelijk prijsverhogend werkt en negatieve effecten kan hebben op binnenlands toerisme, vooral voor lagere inkomens en ondernemers in grensregio's.[17,18] Tegelijk stelde de staatssecretaris dat het huidige verlaagde btw-tarief geen effectief middel is om inkomensongelijkheid tegen te gaan. Er is destijds bewust gekozen om géén aparte impactanalyse uit te voeren omdat het moeilijk is om *ex ante* de impact te bepalen. De effecten zullen namelijk worden gemonitord na invoering.

Op Prinsjesdag 2024 is het Belastingplan 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer, waar de btw-verhoging op logies deel van uitmaakt. Hier zijn ook verschillende toetsen en adviezen over het plan bijgevoegd. Het CPB beoordeelt de raming dat de maatregel jaarlijks circa € 1,1 miljard moet opleveren als redelijk en neutraal.[19] De berekening gaat uit van een beperkt gedragseffect van toeristen in grensregio's. Volgens het CPB is dat de grootste onzekerheid in de raming. De Belastingdienst acht de maatregel uitvoerbaar en voorziet slechts beperkte risico's op procesverstoringen, ondanks mogelijke nieuwe afbakeningskwesties tussen kamperen en logies.[20] De Raad van State is kritisch: de gevolgen voor werkgelegenheid, concurrentie en publieke voorzieningen worden onvoldoende belicht.[21] Ook wordt niet uitgelegd waarom vergelijkbare vormen van logies verschillend worden behandeld. De Raad vindt de keuzes willekeurig en adviseert om de motieven beter te onderbouwen of eerst een integrale visie op het verlaagde btw-tarief te ontwikkelen.

De Tweede Kamer stemde op 7 november 2024 in met het Belastingplan 2025, waar de verhoging van het btw-tarief op logies van 9% naar 21% deel van uitmaakt.[22] De Eerste Kamer keurde dit plan goed op 10 december 2024.[23] Tijdens de bijbehorende plenaire vergadering zegde staatssecretaris Van Oostenbruggen toe een impactanalyse te laten uitvoeren.[24]

---

[17] F.L. Idsinga, staatssecretaris van Financiën (2024), *Antwoord op vragen van de leden Vijlbrief, Paternotte, Rooderkerk, Paulusma en Sneller over de btw-verhogingen op boeken, cultuur, sport en logies*: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z12010&did=2024D32368.

[18] F.L. Idsinga, staatssecretaris van Financiën (2024), *Antwoord op vragen van het lid Sneller over de btw-verhoging op logies:* https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z14141&did=2024D38417.

[19] Centraal Planbureau (2024), *Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen*: www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Certificering-budgettaire-ramingen-belastingplan-2025-en-overige-wetsvoorstellen.pdf.

[20] Belastingdienst, Toeslagen en Douane (2024), *Uitvoeringstoetsen Belastingplan 2025*: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2024/09/17/uitvoeringstoetsen-belastingdienst-wetsvoorstel-belastingplan-2025/bp25-uitvoeringstoetsen.pdf.

[21] Raad van State (2024), *Advies Belastingplan 2025*: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@145587/w06-24-00239-iii/.

[22] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024), *Stemming Belastingplan 2025*: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2024P17917&did=2024P17917.

[23] Eerste Kamer der Staten-Generaal (2024), *Stemming Belastingplan 2025*: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36602_belastingplan_2025.

[24] Eerste Kamer der Staten-Generaal (2024), *Toezegging T03974: In de zomer 2025 toezenden van een impactanalyse btw-maatregel logies inclusief grenseffecten (36.602)*: www.eerstekamer.nl/toezegging/in_de_zomer_2025_toezenden_van_een.

3 Literatuur impact btw-verhoging logies op prijs en vraag

Het effect van de btw-verhoging op het aantal toeristische overnachtingen wordt hoofdzakelijk bepaald door twee aan elkaar gerelateerde zaken: (1) in hoeverre wordt de btw-verhoging doorberekend in de prijs en (2) in hoeverre boeken toeristen minder overnachtingen als de prijs stijgt ('elasticiteit' van de vraag). Een prijselasticiteit van, bijvoorbeeld, -0,75 betekent dat de vraag naar logies met 0,75% daalt als de prijs van logies met 1% stijgt. In dit hoofdstuk bespreken we relevante literatuur over de mate van doorberekening en de elasticiteit van de vraag.

3.1 Doorberekening in de prijs

Dialogic en Significant (2023) hebben berekend in hoeverre de btw-verhoging in 2019 van 6% naar 9% is doorberekend in de prijs van restaurants en hotels. De resultaten van dit onderzoek maakten het aannemelijk dat de (relatief kleine) btw-verhoging geheel werd doorberekend in de prijs. Technisch verwoord: de hypothese van volledige prijsdoorberekening werd niet verworpen. Het 95%-betrouwbaarheidsinterval van de mate van doorberekening ligt tussen de 57% en 194% en de puntschatting ligt op 127%.

In de analyse zijn de prijsontwikkelingen in Nederland vanaf de btw-verhoging vergeleken met een inschatting van de prijsontwikkeling van een controlegroep waarbij de btw-verhoging niet is toegepast. Deze controlegroep is berekend door een gewogen gemiddelde te nemen van de prijsontwikkelingen in andere Europese landen ('synthetische controlegroep'). De landen zijn op zo'n manier gewogen dat de prijsontwikkeling van de controlegroep voorafgaand aan de btw-verhoging optimaal overeenkwam met de prijsontwikkeling in Nederland.

De onderstaande tabel toont de mate van doorberekening van btw-verlagingen die in verschillende studies is becijferd ten aanzien van verschillende productgroepen en landen. Hieruit komt geen eenduidig beeld naar voren over de mate van doorberekening van een btw-verlaging. In veel gevallen is een btw-verlaging geassocieerd met een onvolledige doorberekening, in andere gevallen met (meer dan) volledige doorberekening en in weer andere met geen enkele doorberekening.

Onderzoek	Productgroep	Land / Jaar	Btw-verlaging	Doorgifte verlaging naar consumenten
Gaarder (2016)	Voedsel	Noorwegen, 2001	Van 24% naar 12%	Volledige doorberekening of lichte overcompensatie
Bernal (2018)	Voedsel	Polen, 2011	Van 7% naar 5%	Geen doorberekening
Nipers et al. (2019)	Groenten en fruit	Letland, 2018	Van 21% naar 5%	Onvolledige doorberekening (88%) op de korte termijn
Ván, Olah (2018)	Voedsel (vlees)	Hongarije, 2016-2017	Van 27% naar 5%	Bijna volledige doorberekening
Kosonen (2015)	Kappers	Finland, 2002-2009	Van 22% naar 8%	Onvolledige doorberekening
Jongen et al. (2018)	Kappers	Nederland, 2000	Van 17,5% naar 6%	Onvolledige doorberekening (88%)
Trannoy (2011)	Restaurants	Frankrijk, 2009	Van 19,6% naar 5,5%	Onvolledige doorberekening (0,28% tot 45%)
Harju, Kosonen (2014)	Restaurants	Finland, 2011	Van 22% naar 13%	Onvolledige doorberekening (25%)
Harju, Kosonen (2014)	Restaurants	Zweden, 2012	Van 25% naar 12%	Onvolledige doorberekening (25%)

Onderzoek	Productgroep	Land / Jaar	Btw-verlaging	Doorgifte verlaging naar consumenten
Ván, Olah (2018)	Restaurants	Hongarije, 2017	Van 27% naar 18%	Geen doorberekening
Benzarti et al. (2019)	Restaurants	Frankrijk, 2009	Van 19,6% naar 5,5%	Onvolledige doorberekening (9,7%)
Carbonnier (2007)	Reparatie aan huizen	Frankrijk, 1999	Van 20,6% naar 5,5%	Onvolledige doorberekening (77%)
Carbonnier (2007)	Verkoop nieuwe auto's	Frankrijk, 1999	Van 33,3% naar 18,6%	Onvolledige doorberekening (52%)

Tabel 1. Overzicht Studies over doorberekening van btw-verlaging. Tabel uit Dialogic en Significant APE (2023), gebaseerd op EPRS (2021)

Eén van de meer bekende studies is die van Kosonen (2015), waarbij de prijsontwikkelingen van kappersdiensten na de Finse btw-verhoging in 2015 is vergeleken met de prijsontwikkeling van productgroepen zoals beautysalons waar de btw-verhoging geen impact op had (controlegroep). De CPB-onderzoekers Jongen et al. (2018) hebben dit onderzoek herhaald in de Nederlandse context. Significant APE heeft hun (diff-in-diff) analyse gerepliceerd.

De bovenstaande tabel verwijst naar btw-verlagingen. Benzarti, Carloni, Harju, & Kosonen, (2020) beargumenteren dat prijzen sterker reageren wanneer het btw-tarief wordt verhoogd in plaats van verlaagd.[25] Dit geldt in het bijzonder voor ondernemingen met een lage winstmarge. Het IMF (2015) vindt echter geen significant verschil in doorberekening bij btw-verhogingen of verlagingen.[26] Uit hun analyse komt wel naar voren dat de doorberekening 100% is bij wijzigingen in het standaard btw-tarief en rond de 30% bij wijzigingen in het verlaagde tarief. Ook rapporteren zij dat de prijzen al voorafgaand aan de btw-verhoging worden verhoogd (anticipatie-effect). Vrij recentelijk is er in Spanje een onderzoek gedaan naar een btw-verhoging op voeding, waarbij een hoge mate van doorberekening naar voren kwam (De Amores Hernandez, Barrios, & Speitmann, 2023).

In de ambtelijke fichebundel gaat de Rijksoverheid ervan uit dat de btw-verhoging van 9% naar 21% voor 75% wordt doorberekend in de prijs.[27] Er staat: "Uitgaande van een prijselasticiteit van -0,75, betekent een prijsstijging van 9% dat de vraag naar logies met 6,75% zou afnemen." De verwachte vraagdaling zou niet 6,75% moeten zijn maar 6,19% (= 8,25% prijsstijging * -0,75 elasticiteit), maar dit heeft geen impact op de conclusies.

De mate van doorberekening van een btw-verhoging kan afhangen van de regio. Onderzoekers van Maastricht University (ITEM) verwachten bijvoorbeeld dat de mate van doorberekening van de btw-verhoging aan de grens lager zal dan in centraal gelegen regio's, omdat er aan de andere kant van de grens geen prijsverhoging plaatsvindt.[28]

[25] Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020). What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes. *Journal of Political Economy, 128*(12), 4438–4474. https://doi.org/10.1086/711108.

[26] IMF, Benedek et al (2015): https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15214.pdf. Berandino et al (2024) vinden ook geen verschillen in impact prijzen bij btw verhoging of verlaging: https://www.ricardoduquegabriel.com/files/BGQS_2024.pdf.

[27] Rijksoverheid (2023): *Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief*: https://open.overheid.nl/documenten/e1efde8e-7285-4158-aec3-c63a9c86e2f8/file

[28] Maastricht University / ITEM (2018): https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2024-07/item_verkenning_van_grenseffecten_van_verhoging_lage_btw-tarief_2018-06-22_0.pdf.

Gezien de bevindingen in Dialogic en Significant (2023) gaan we ervanuit dat de btw-verhoging van 6% naar 9% volledig is doorberekend in de prijs. Ten aanzien van de btw-verhoging van 9% naar 21% presenteren we verschillende scenario's over de mate van doorberekeningen in de prijs. Het kan per regio of segment afhangen in hoeverre een grote btw-verhoging wordt doorberekend. Dit hangt nauw samen met de prijselasticiteit van de vraag naar logies.

3.2 Elasticiteit van de vraag naar logies

De ambtelijke fichebundel gaat uit van een elasticiteit van -0,75. Dit betekent dat als de prijs van logies met 1% stijgt, de vraag naar logies met 0,75% daalt. Uit de economische theorie weten we dat de prijselasticiteit van de vraag bepaalt hoe consumenten reageren op een prijsverandering. Elasticiteiten houden verband met onder meer:

a. In hoeverre een toename van de btw leidt tot hogere verblijfsprijzen;
b. In hoeverre een toename van de btw leidt tot lagere verblijfsaantallen;
c. Welke partij (de toerist of de logiesverstrekker) welk deel van de hogere belasting draagt ('tax incidence');
d. Wat de effecten zijn op de omzet (vóór btw) van logiesverstrekkers; en
e. Wat de belastingopbrengst is bij een verhoging van de btw.

Een gestileerde weergave van dit verband staat in tabel 1, die is gebaseerd op onderzoek van Significant APE naar de effecten van veranderingen in de hoogte van de toeristenbelasting in Amsterdam (2023).

Vraagtype	Doorberekening prijs	Verblijfsaantallen	Netto-omzet logiesverstrekker
Inelastisch	Volledig doorberekend aan toeristen	Beperkte daling	Gelijk
Gemiddeld elastisch	Gedeeltelijk doorberekend, deels geabsorbeerd	Dalen	Daalt
Elastisch	Volledig geabsorbeerd (niet doorberekend)	Sterke daling	Daalt aanzienlijk

Tabel 2. Gestileerde relaties tussen prijselasticiteit en mate van doorberekening, vraageffecten, netto-omzet en btw-inkomsten Rijk

Deze gestileerde weergave biedt een theoretisch denkkader, maar de realiteit is complex, zo blijkt uit de literatuur (bijvoorbeeld Rosenberger en Stanley 2010, Peng et al. 2015, Chief Economist Directorate van Schotland 2020). De btw is maar één onderdeel van de aantrekkelijkheid van de Nederlandse logiessector. We weten uit de literatuur dat de impact van de btw-verhoging bijvoorbeeld in context moet worden gezien van andere actualiteiten, zoals de algemene economische ontwikkeling (toerisme is in bepaalde mate een luxegoed) en (voor internationale toeristen) de groei van het internationale toerismeverkeer, geopolitieke ontwikkelingen en een beperkte luchthavencapaciteit. Bovendien stijgen verblijfsprijzen in Nederland ook door andere oorzaken zoals seizoenseffecten, schaarste aan personeel, energiekosten en stijgende toeristenbelasting in steden. Ondernemers kunnen daardoor te maken hebben met dalende marges, waardoor zij mogelijk genoodzaakt zijn te kiezen voor een prijsstijging, zelfs als de vraag elastisch is. De elasticiteiten verschillen bovendien per segment: de verwachting is dat hoe rijker de toerist is of hoe hoger het toerismesegment, hoe minder de btw een rol speelt. Evenzo is de internationale toerist mogelijk minder prijsgevoelig dan de binnenlandse toerist.

In de rest van deze paragraaf bespreken we in meer detail hoe de prijselasticiteit volgens de huidige literatuur beïnvloed wordt door de lokale context (binnenland of grensregio bijvoorbeeld), de grootte van de btw-verandering, het segment en het type vakantie.

3.2.1 *Lokale context en grenseffecten*

Zoals gezegd is de lokale context zeer bepalend voor de prijselasticiteit. In een regio als Amsterdam zijn dusdanig unieke attracties te vinden, dat de toerist een btw-verhoging eerder voor lief neemt. In 2023 heeft Significant APE een enquête uitgevoerd om het verwachte effect te schatten van de hoogte van de toeristenbelasting op het aantal overnachtingen in de gemeente Amsterdam.[29] Respondenten werden hierbij gevraagd of ze een hotelovernachting in of rond Amsterdam hadden, waarbij de prijs en het kwaliteitssegment gevarieerd werd. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de geschatte elasticiteiten voor de overnachtingen binnen de *gemeente* Amsterdam tussen de -2,0 en -2,2 liggen. Dit betekent dat het aantal overnachtingen gemiddeld met 2,0 tot 2,2% daalt als de prijs (inclusief toeristenbelasting) met 1% stijgt. Een deel van de respondenten zou echter nog wel in *de regio* een overnachting boeken. De daling in het totaal aantal bezoekers in de *regio* Amsterdam is tussen de 0,7% en de 1,1% als de prijs in de stad Amsterdam met 1% stijgt. In paragraaf 4.2 bespreken we de uitkomsten van een vergelijkbare enquête, waarbij de vraagverandering als gevolg van de btw-verhoging (voor heel Nederland) wordt gemeten. Op basis van de enquête uit Amsterdam zou verwacht kunnen worden dat de prijselasticiteit van dit experiment hoger zou kunnen uitvallen dan tussen de -2,0 en -2,2, omdat Amsterdam specifieke toeristische kenmerken heeft die minder goed inwisselbaar zijn. Aan de andere kant wordt Amsterdam vaak internationaal vergeleken met andere steden, terwijl die internationale vergelijking in andere delen van het binnenland minder is.

Toeristen in grensregio's hebben alternatieven in de regio om hoge prijzen (mede als gevolg van een btw-verhoging) te vermijden. De btw op logies is in België (6%) en Duitsland (7%) aanzienlijk lager dan in Nederland (21%) en dat heeft gevolgen voor het prijsniveau. De hypothese van onder meer ABN AMRO is dat hoteliers in de grensregio hierdoor meer last hebben van een btw-verhoging dan elders.[30]

Hoe sterk de vraag reageert op prijsverschillen aan de grens is afhankelijk van de regio en het product. Allereerst merken we op dat producten en diensten verschillend van aard zijn, omdat goederen in bulk gekocht kunnen worden, wat het nog aantrekkelijker maakt om bij prijsverschillen over de grens te winkelen. Asplund et al (2007) rapporteren een duidelijk grenseffect in de relatie tussen Zweedse alcoholconsumptie en prijsveranderingen in Denemarken, waar de kosten van alcoholische producten lager zijn. Als de alcoholprijzen in Denemarken met 1% stijgen, dan stijgt de consumptie van Zweedse alcohol met 0,35% bij de grens, met 0,16% 200 km landinwaarts, en 0,08% 400 km landinwaarts. Dichter bij de grens is het effect van prijswijzigingen uit het buurland dus groter. Een literatuurstudie van Leal et al (2010) stelt dat belastingverschillen tussen naburige jurisdicties consumenten ertoe aanzetten om aankopen te doen in gebieden met lagere belastingen, mits de besparingen opwegen tegen de reiskosten. Dit gedrag is waargenomen bij producten zoals alcohol, tabak, brandstof en loterijen. Banfi et al (2005) richten zich uitsluitend op grensregio's in hun studie over brandstofprijzen. Zij schatten dat een daling van 10% in de Zwitserse benzineprijs leidde tot een toename van de vraag in de grensgebieden met ongeveer 17,5%. Bovendien bleek dat brandstoftoerisme verantwoordelijk was voor ongeveer 9% van de totale benzineverkopen in de drie onderzochte regio's gedurende de analyseperiode.

[29] Significant APE (2023): https://openresearch.amsterdam/image/2023/6/19/effect_toeristenbelasting_overnachtingen.pdf.
[30] ABN AMRO, *Overheid raakt toerisme met btw-verhoging en rekent zich rijk*: https://www.abnamro.nl/nl/zakelijk/insights/sectoren-en-trends/leisure/overheid-raakt-toerisme-met-btw-verhoging-en-rekent-zichzelf-rijk.html.

In de Nederlandse context vinden Jansen en Jonker (2016) van de DNB slechts weinig bewijs dat prijsverschillen tussen Nederland en buurlanden leidden tot significant brandstoftoerisme.[31] Een opvallende uitzondering was de accijnsverhoging op diesel en LPG in januari 2014. Consumenten binnen 10 km van de Duitse grens verminderden tijdelijk hun tankgedrag in Nederland, wat suggereert dat de zichtbaarheid (salience) van prijsveranderingen een rol speelt.[32] Het effect van de accijnsverhoging was echter van korte duur; binnen een kwartaal keerde het tankgedrag terug naar het oude niveau. Mogelijke verklaringen voor het beperkte brandstoftoerisme zijn de populariteit van spaarprogramma's bij Nederlandse tankstations en het relatief lage aantal grenspendelaars.

3.2.2 Grootte van de btw-verandering

De elasticiteit is naar verwachting niet even groot bij een kleine btw-verandering als bij een grote btw-verandering. Een veelgeciteerd stuk op dit gebied is de studie van Chetty (2012), waarin wordt beargumenteerd dat kleine prijsveranderingen weinig tot geen gedragsveranderingen veroorzaken, terwijl grote prijsveranderingen eerder opgemerkt worden en daardoor wel tot aanpassingen in het gedrag leiden.

De btw-verhoging op logies in 2016 van 9% naar 21% is groot. Ipsos I&O heeft specifiek over het effect van deze btw-verhoging op logies een enquête uitgezet, in opdracht van HISWA-RECRON, een ondernemersvereniging van vakantieparken en watersportbedrijven. Gezien de relevantie van deze studie besteden we hier meer aandacht aan. De volgende bevindingen richten zich op 714 Nederlandse respondenten die sinds 2021 in Nederland op vakantie zijn gegaan:

a. 12% van de respondenten verwacht dat zij na de btw-verhoging niet meer in eigen land op vakantie zouden gaan;
b. 40% verwacht dat zij minder vaak in eigen land op vakantie zouden gaan;
c. 39% van de respondenten zegt dat de btw-verhoging geen invloed heeft op hun keuze om in Nederland op vakantie te gaan;
d. 10% weet het niet;
e. Vooral hoge inkomens reageren minder sterk op de btw-verhoging.

De vraag over de btw-verhoging is in de Ipsos I&O enquête op de volgende manier gesteld:

> *In het regeerakkoord op hoofdlijnen staat dat het nieuwe kabinet Schoof I de btw voor logies wil verhogen van 9% naar 21%. De btw-verhoging geldt dus onder andere voor hotelovernachtingen, overnachtingen in huisjes, opgezette tenten en stacaravans op vakantieparken en campings. Kampeerterreinen, voor bijvoorbeeld caravans of tenten, zijn uitgezonderd van de btw-verhoging. Daarvoor blijft de btw 9%.*
>
> *Als de kosten van logies* in Nederland door de btw-verhoging met 12% stijgen, hoe zou dat uw beslissing beïnvloeden om in eigen land op vakantie te gaan?*
> *(We bedoelen hier met vakantie ook kortere reizen mee zoals een weekendje weg of stedentrips; zakenreizen tellen niet mee)*
>
> - *Ik zou niet (meer) in eigen land op vakantie gaan*
> - *Ik zou minder vaak in eigen land op vakantie gaan*
> - *Het zou geen invloed hebben op mijn beslissing op het wel of niet op vakantie gaan in eigen land*
> - *Weet niet / geen mening*

[31] DNB, Jansen en Jonker (2016): https://www.dnb.nl/media/ry5gdjqj/working-paper-519.pdf.
[32] Baker, Johnson & Kueng (2017) rapporteren dat consumenten sterker reageren op tariefwijzigingen wanneer die in de media breed worden uitgemeten.

Het voordeel van op deze manier de vraag stellen is dat het helder is dat de prijzen verhoogd worden als gevolg van de btw-verhoging, en dat de prijsverhoging dus niet het gevolg is van een verbetering in kwaliteit. Het nadeel is dat sommige respondenten wellicht hun politieke voorkeur ten aanzien van voorgesteld btw-beleid laten doorschemeren, waardoor de enquête meer het karakter van een referendum kan krijgen. Overigens stijgen de kosten door de btw-verhoging niet met 12%, zoals in de Ipsos I&O enquête staat, maar met 11% (= (1,21 – 1,09) / 1,09) * 100%).

In de rapportage maakt Ipsos I&O nog een belangrijke toevoeging die algemeen geldt voor dit soort enquêtes (ook voor de onze in het volgende hoofdstuk): “Uit onze ervaring met opinieonderzoek weten we dat respondenten toekomstig gedrag kunnen overschatten. Hierom is het mogelijk dat het effect van de btw-verhoging in de praktijk anders uitpakt. De resultaten op deze vragen zijn derhalve indicatief en geen absolute zekerheid.”

3.2.3 Type overnachting, zakelijke en toeristische overnachtingen, en segment

De prijselasticiteit verschilt mogelijk tussen verschillende typen overnachtingen. Onderzoeksbureau NYFER (2015) schat, in opdracht van Gastvrij Nederland, dat de prijselasticiteit voor hotels varieert tussen -0,5 en -0,7 voor zakelijke gasten en tussen -0,6 en -0,8 voor recreatieve gasten.[33] Voor campings, vakantieparken en watersportbedrijven is de elasticiteit zelfs nog hoger, namelijk -1,2. Dit houdt in dat een prijsstijging van 1% leidt tot een daling in de vraag van 0,5% tot 1,2%, afhankelijk van het type logies. De prijselasticiteiten zijn gebaseerd op ramingen onder (belanghebbende) ondernemers (hotels zakelijk) en literatuur (campings, vakantieparen en watersportbedrijven). Het is onduidelijke waar de prijselasticiteiten van hotels leisure op gebaseerd zijn; in de bijbehorende tabel staat geen bron aangegeven.

Decisio en CELTH (2025) bouwen voort op het NYFER-onderzoek om te laten zien dat de impact van de btw-verhoging op de vraag verschilt tussen zakelijke en toeristische overnachtingen. Dit onderzoek is verricht in opdracht van branchevereniging Koninklijke Horeca Nederland. [34] Het onderzoek gaat uit van een basisscenario waarin aannames uit de eerdergenoemde fichebundel van het Rijk worden overgenomen. Hierin wordt verondersteld dat 75% van de btw-verhoging wordt doorberekend in de prijs en dat de prijselasticiteit van toeristische overnachtingen gelijkstaat aan -0,75. Gegeven deze aannames komen zij tot de verwachting dat het aantal toeristische overnachtingen met 6,2% zal dalen. Ten aanzien van zakelijke overnachtingen gaan de onderzoekers uit van een prijselasticiteit van -0,6. Dit getal is gebaseerd op het bovenstaande rapport van NYFER. Het aantal zakelijke overnachtingen stijgt onder bovenstaande aannames met 1,5%. Zakelijke gasten kunnen de btw namelijk terugvorderen en gaan daarom uit van de netto kosten. Deze netto kosten dalen als logies de btw-verhoging niet volledig doorberekenen in de prijs, waardoor de vraag naar zakelijke overnachtingen dus licht stijg. De gevonden vraagdalingen volgen correct uit de genoemde aannames, zoals we in paragraaf 5.3 laten zien.

Hetzelfde onderzoek van Decisio en CELTH (2025), in opdracht van branchevereniging Koninklijke Horeca Nederland, stelt dat de btw-verhoging verschillende segmenten logies ongelijk treft. Het onderzoek vergelijkt twee segmenten. Het eerste segment is een budgethotel in een grensregio en het tweede type is een luxe hotel met restaurant in de Randstad. De onderzoekers gaan ervan uit dat het budgethotel relatief weinig zakelijke gasten heeft (17%) en dat de prijselasticiteit relatief groot is (-1). De aanname is dat het luxe hotel in de Randstad juist veel zakelijke gasten aantrekt (32%) en dat de prijselasticiteit hier kleiner is (-0,5). Onder deze aannames wordt het budgethotel een stuk harder geraakt dan het luxe hotel.

[33] NYFER (2015): https://assets.khn.nl/uploads/media/Belangenbehartiging/Downloads/NYFER-rapport-Gastvrijheid-en-de-BTW-mrt-2015.pdf.pdf.
[34] Decisio en CELTH (2025): https://assets.khn.nl/uploads/20250327-Eindrapport-Impact-BTW-verhoging-hotelsector.pdf.

In het volgende hoofdstuk gaan we empirisch onderzoeken in hoeverre de impact van de btw-verhoging verschilt tussen regio's (wel-/niet-grens), type overnachting (vakantiepark of hotel) en segment (budget, standaard of luxe).

4 Resultaten prijselasticiteit logies uit econometrie en keuze-experiment

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten over de prijselasticiteit van logies in Nederland, op basis van twee methoden. We starten met een econometrische analyse op basis van historische data, waarmee we het effect van de btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019 op de vraag schatten voor de logiessector in Nederland en voor alle provincies apart. Door op provincieniveau te analyseren, kunnen we regionale verschillen beter in beeld brengen en specifiek onderzoeken of er aanwijzingen zijn voor grenseffecten. Vervolgens bespreken we de uitkomsten van het keuze-experiment, waarin respondenten onder verschillende prijsscenario's keuzes maakten tussen binnenlandse en buitenlandse overnachtingen. Deze analyse geeft inzicht in de gevoeligheid van toeristen voor prijsveranderingen, en in mogelijke verschillen tussen doelgroepen, regio's en segmenten.

4.1 Econometrische analyse van impact btw-verhoging in 2019 op aantal overnachtingen

In 2019 is de btw op logies verhoogd van 6% naar 9%. We hebben een econometrische techniek toegepast om het effect van deze btw-verhoging op het aantal overnachtingen te meten. Als data gebruiken we het aantal overnachtingen op basis van maandelijkse observaties tussen januari 2012 en februari 2020.[35] We hebben de analyse niet alleen voor heel Nederland uitgevoerd, maar ook per provincie. Bovendien hebben we onderscheid gemaakt tussen het woonland van de toerist: Nederland, buitenland of totaal landen.

Het is goed om vooraf te benoemen dat de resultaten met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Ten eerste kunnen de dalingen in het aantal overnachtingen ook het gevolg zijn van andere oorzaken dan de relatief kleine btw-verhoging van 6% naar 9%. Ten tweede is de geschatte vraagdaling vanaf 2019 slechts gebaseerd op 13 observaties (van januari 2019 tot en met januari 2020), omdat we wegens corona latere observaties niet konden meenemen in de analyse.

De toegepaste econometrische techniek heet *interrupted time series* (its) analyse. Hierbij schatten we allereerst een geoptimaliseerd tijdreeksmodel over de gehele tijdreeks.[36] Aan het tijdreeksmodel voegen we twee variabelen toe die de mogelijke impact van de btw-verhoging in 2019 in kaart brengen. De eerste variabele meet of er vanaf de start van de btw-verhoging in 2019 direct een verschuiving is geweest in het aantal overnachtingen ('directe effect') en de tweede variabele meet of de trend in het aantal overnachtingen na 2019 is gestegen of gedaald. We volgen hierbij de procedure van Schaffer, Dobbins &

[35] CBS, *Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio*, https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82061NED/table?fromstatweb.
De tabel bevat cijfers over het aantal gasten en hun overnachtingen in Nederland in alle hotels, motels, pensions, appartementen met hoteldienstverlening, jeugdaccommodaties en bed&breakfasts met ten minste 5 slaapplaatsen.

[36] We schatten een optimaal SARIMAX-model met behulp van de auto_arima package van Python (ook beschikbaar in R Studio).

Pearson (2021), gepubliceerd in *BMC Medical Reseach Methodology*.[37] Het gemeten effect wordt significant genoemd bij een significantieniveau van 1%, 5% of 10% als de p-waarde kleiner is dan respectievelijk 1%, 5% of 10%. De onderstaande tabel bevat de regio's met significante resultaten.

De tabel laat ook zien wat de procentuele verandering is in de vraag naar hotelovernachtingen, gemeten over de gehele periode vanaf januari 2019. Hiervoor hebben we ingeschat hoe hoog het aantal overnachtingen vanaf 2019 geweest zou zijn als er geen btw-verhoging zou hebben plaatsgevonden. Deze 'counterfactual' hebben we berekend door voorspellingen te maken met een tijdreeksmodel dat geschat is met data van vóór januari 2019 en die lijn vervolgens door te trekken na januari 2019. We kunnen de procentuele impact op de vraag naar overnachtingen berekenen door de counterfactual te vergelijken met de feitelijke overnachtingen (waarbij de btw-verhoging wel is toegepast).

Regio	Woonland	Directe effect	Trend-verandering (maand op maand)	% verandering in vraag	Prijselasticiteit bij aanname 100% doorberekening btw in de prijs	Prijselasticiteit 95% betrouwbaar-heidsinterval
Limburg	Totaal landen	-26.934 **	657 (n.s.)	-9,97%	-3,5	(-6,4; 0,0)
Noord-Brabant	Totaal landen	-34.488 ***	2.594 **	-6,64%	-2,3	(-4.7; 0,5)
Noord-Brabant	Nederland	-19.288 ***	1.735 **	-2,16%	-0,8	(-4,4; 3,8)
Nederland	Nederland	-71.185 *	6.384 (n.s.)	-1,63%	-0,6	(-2,8; 2,0)
Noord-Holland	Totaal buitenland	82.166 **	-6.973 (n.s.)	2,57%	0,9	(-1,5; 3,7)

Tabel 3. Relatie btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019 op aantal overnachtingen voor verschillende regio's (12 provincies en Nederland) en voor toeristen die wonen in Nederland, buitenland, of ieder land. Totaal zijn er dus 36 regressies gedaan. In de tabel staan alleen regio's met statistisch *significant* direct effect van de btw-verhoging op het aantal overnachtingen, met significantieniveau 1% (***), 5% (**) of 10% (*). Coëfficiënten directe effect en trendverandering zijn geschat met interrupted time series analysis. Direct effect: sprong in aantal overnachtingen direct na btw-verhoging. Trendverandering: verandering in maandelijkse stijging/daling in aantal overnachting na btw-verhoging. Het percentage verandering in vraag is geschat door het werkelijke aantal overnachtingen vanaf 2019 te vergelijken met voorspellingen uit een tijdreeksmodel dat geschat is met data van voor 2019 ('counterfactual'). Prijselasticiteit is percentuele vraagverandering gedeeld door percentuele prijsstijging. Maanddata: CBS "Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio". Analyse door Significant APE.

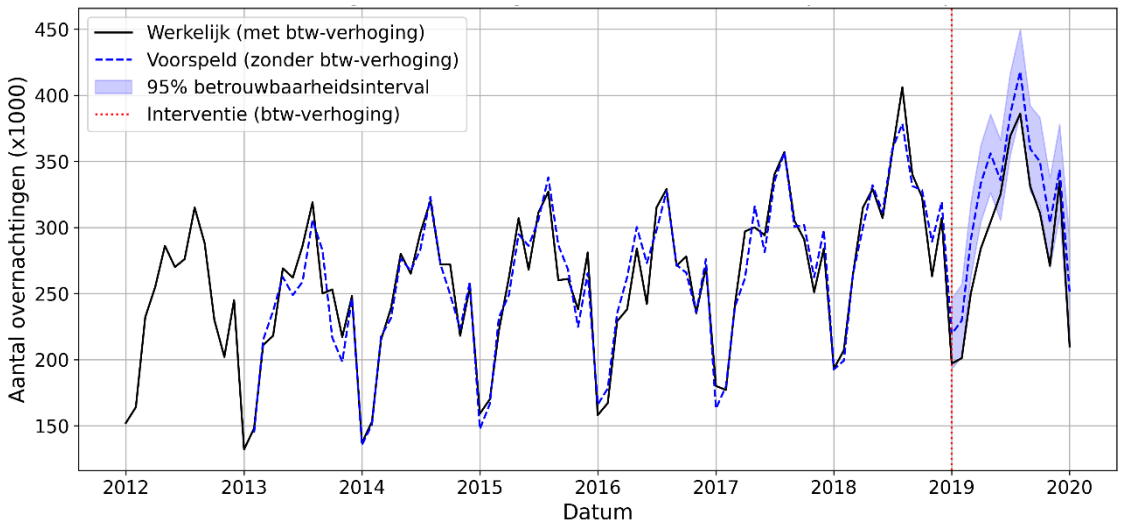
[37] Schaffer, A.L., Dobbins, T.A. & Pearson, S.-A. (2021), *Interrupted time series analysis using autoregressive integrated moving average (ARIMA) models: a guide for evaluating large-scale health interventions*: https://bmcmedresmethodol.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12874-021-01235-8.

Als we kijken naar alle toeristen, zowel binnenlands als buitenlands, dan blijkt dat in de meeste provincies én op landelijk niveau geen statistisch significant direct effect zichtbaar is van de btw-verhoging van 6% naar 9% op het aantal overnachtingen.

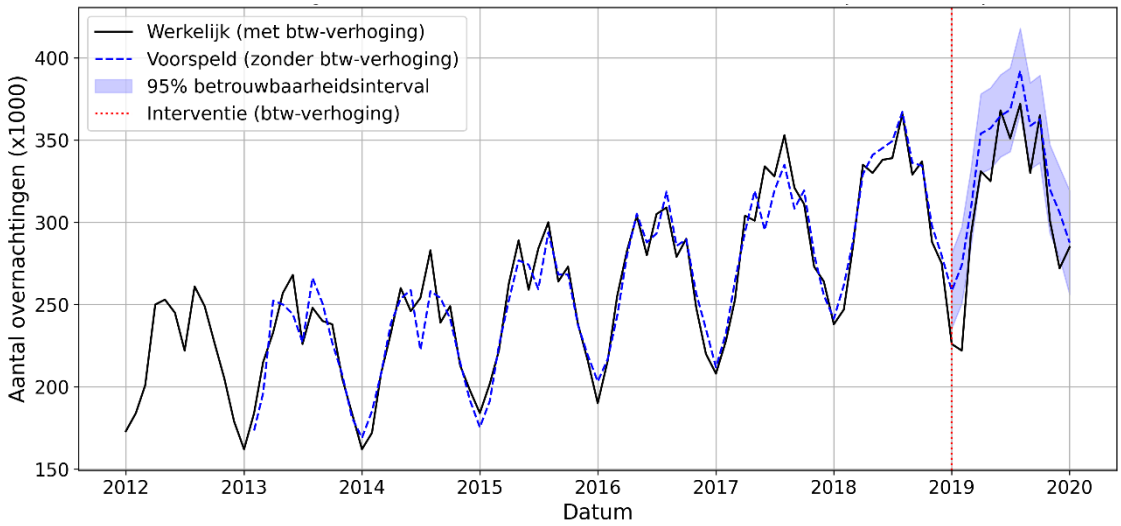
Uitzonderingen vormen de zuidelijke grensprovincies Limburg en Noord-Brabant, waar het aantal overnachtingen direct na de btw-verhoging naar schatting daalde met respectievelijk 27.000 en 35.000 ('direct effect') per maand. In Noord-Brabant werd deze initiële daling gevolgd door een lichte toename in de trend van circa 2.600 overnachtingen per maand.

Wanneer we de werkelijke ontwikkeling van het aantal overnachtingen vanaf januari 2019 vergelijken met de voorspelde trend op basis van eerdere jaren (de 'counterfactual'), dan blijkt dat de vraag in Limburg met bijna 10% is gedaald, en in Noord-Brabant met 6,6%. Onder de aanname dat de btw-verhoging volledig is doorberekend in de prijs, levert dit een nogal hoge prijselasticiteit op: -3,5 voor Limburg en -2,3 voor Noord-Brabant. Dit betekent dat een prijsstijging van 1% verband lijkt de te houden met een daling van de vraag met respectievelijk 3,5% en 2,3%. Bij modelvoorspellingen van het aantal overnachtingen hebben we ook een onder- en bovengrens berekend door middel van een 95% betrouwbaarheidsinterval. Die grenzen geven aan dat er veel onzekerheid is. Over de gehele periode bekeken kan (net) niet verworpen worden dat de prijsverhoging door de btw verband houdt met een significante daling in het aantal overnachtingen bij een significantieniveau van 5%.

Figuur 1 toont voor Limburg hoe het werkelijke aantal overnachtingen (zwarte lijn) zich verhoudt tot de modelschatting van het aantal overnachtingen indien de btw-verhoging niet zou zijn toegepast (blauwe streepjeslijn). De btw-verhoging in 2019 is gemarkeerd met een verticale rode stippellijn. Het model is goed in staat het werkelijke aantal overnachtingen voorafgaand aan de btw-verhoging te schatten, wat vertrouwen geeft in de prognoses vanaf 2019. De statistische betrouwbaarheid van de voorspellingen vanaf 2019 is aangegeven met een 95%-betrouwbaarheidsinterval. Het werkelijke aantal overnachtingen ligt rond de ondergrens van dit betrouwbaarheidsinterval waardoor de bovengrens van de prijselasticiteit op de 0 uitkomt. Bij Noord-Brabant is het beeld redelijk vergelijkbaar, zoals figuur 2 laat zien.

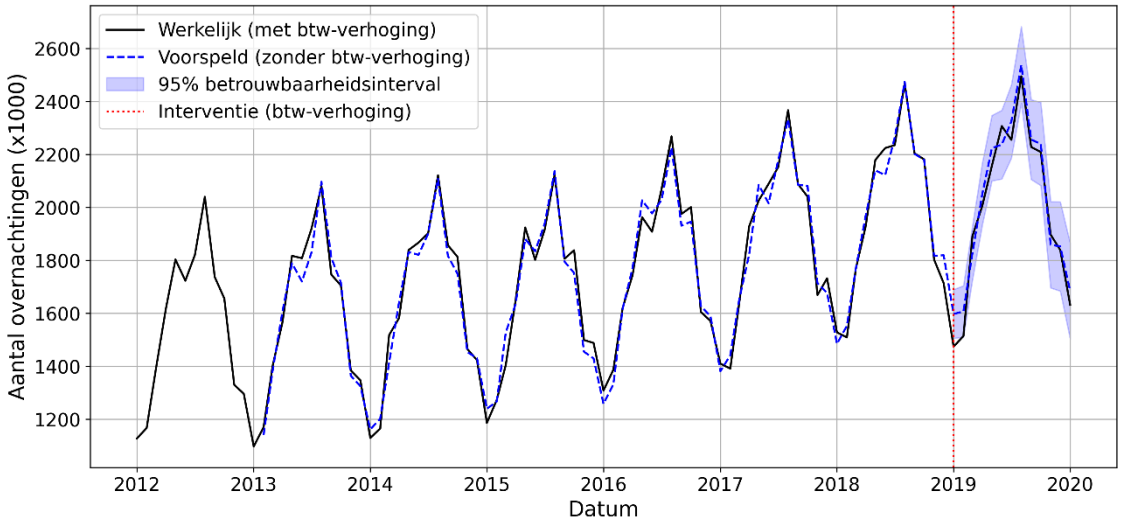


Figuur 1. Werkelijke en voorspelde hoeveelheid overnachtingen (x1000, totaal woonlanden) in **Limburg** na btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019. Voorspellingen liggen vaak lager dan realisaties, maar rond de grens van 95% betrouwbaarheidsinterval. Maanddata: CBS "Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio". Analyse door Significant APE.



Figuur 2. Werkelijke en voorspelde hoeveelheid overnachtingen (x1000, totaal woonlanden) in **Noord-Brabant** na btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019. Voorspellingen liggen lager dan realisaties, maar rond de grens van 95% betrouwbaarheidsinterval. Maanddata: CBS “Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio”. Analyse door Significant APE.

Als we in tabel 3 alleen kijken naar toeristen woonachtig in Nederland, dan zien we opnieuw een significante afname in Noord-Brabant en een significante afname voor heel Nederland. De geschatte prijselasticiteiten liggen hier echter een stuk lager: -0,76 voor Noord-Brabant en -0,57 voor Nederland. Voor Noord-Brabant kan het effect kleiner uitvallen omdat de aantallen bij toeristen woonachtig in Nederland kleiner zijn dan toeristen uit binnen- én buitenland. De kleinere aantallen zorgen voor meer ruis (centrale limietstelling), waardoor de effecten minder sterk uitvallen. Dit zien we terug in grootte van het 95% betrouwbaarheidsinterval, dat varieert van -4,4 tot +3,8. Onderstaande figuur laat zien dat het toerisme in Nederland alleen in januari en februari lager ligt dan verwacht. Dit zeer tijdelijke effect is niet relevant om de impact van de btw-verhoging te meten. Voor andere provincies zijn geen significante effecten gevonden in deze groep.



Figuur 3. Werkelijke en voorspelde hoeveelheid overnachtingen (x1000, woonland Nederland) in **Nederland** na btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019. Voorspellingen liggen alleen in januari en februari lager dan realisaties. Maanddata: CBS “Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio”. Analyse door Significant APE.

Voor buitenlandse toeristen is er in de meeste regio's eveneens geen statistisch effect zichtbaar, zoals tabel 3 laat zien. Een opmerkelijke uitzondering is echter Noord-Holland, waar het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen juist toenam na de btw-verhoging. Een verklaring hiervoor is de uitzonderingspositie van Amsterdam, waar de internationale vraag voor een belangrijk deel wordt gedreven door andere effecten dan een kleine Nederlandse btw-verhoging.

Concluderend kunnen we uit de econometrische analyse voorzichtig opmaken dat de reactie op de btw-verhoging in 2019 van 6% naar 9% in de zuidelijke grensprovincies Limburg en Noord-Brabant verband houdt met een daling in het aantal overnachtingen. Soms is het aantal overnachtingen vlak na de btw-verhoging significant lager maar trekt het daarna snel bij, waardoor er over de gehele periode gezien geen significant verschil is tussen het aantal overnachtingen met of zonder btw-verhogingen. Bovendien geldt dat in de meeste provincies het aantal overnachtingen ook al in de eerste maanden van 2019 niet significant is gedaald door de kleine btw-verhoging. Zoals besproken in paragraaf 3.2, kan het effect van een kleine btw-verhoging van 6% naar 9% niet zomaar vergeleken worden met een grote btw-verhoging van 9% naar 21%. Om de impact van de grote btw-verhoging verder in kaart te brengen, hebben we een keuze-experiment uitgevoerd.

4.2 Keuze-experiment

In een keuze-experiment hebben we respondenten een reeks gesimuleerde keuzescenario's voorgelegd om hun reactie te meten op een mogelijke prijsstijging van Nederlandse logies als gevolg van de nieuwe btw-verhoging. De enquête hebben we voorgelegd aan zowel Nederlandse respondenten als buitenlandse (Belgische en Duitse) respondenten omdat de toeristenpopulatie ook uit binnenlandse- en buitenlandse toeristen bestaat. Dit maakt het ook mogelijk om de effecten te meten voor deze twee verschillende groepen. Ook hebben we binnen het experiment verschillende contexten getoetst, waardoor we effecten kunnen meten voor bijvoorbeeld grensregio en binnenlandse regio.

In deze paragraaf lichten we eerst het ontwerp van het experiment toe. Daarna bespreken we de resultaten van het experiment voor de Nederlandse respondenten (binnenlandse toeristen). Tot slot bespreken we de resultaten voor de hele respondenten-pool, waar we verschillende dwarssneden maken om de effecten te meten op verschillende subgroepen (waaronder Belgische en Duitse toeristen, maar ook bijvoorbeeld uitgesplitst op basis van inkomen).

4.2.1 Context en designkeuzes

Met het keuze-experiment meten we hoe gevoelig vakantiegangers zijn voor prijsveranderingen van Nederlandse accommodaties, onder invloed van een btw-verhoging. We merken vooraf op dat we steeds naar intenties hebben gevraagd, niet naar feitelijk gedrag. Bekend is dat mensen hun toekomstig gedrag vaak overschatten, wat betekent dat de gemeten elasticiteiten waarschijnlijk hoger liggen dan wat we in de praktijk zouden zien bij een btw-verhoging in 2026. Het is dan ook vooral informatief om prijsgevoeligheden te vergelijken tussen bijvoorbeeld regio's (grensregio/binnenland), gezinsinkomen en segment (budget/standaard/luxe).

We onderzochten de prijsgevoeligheid van respondenten door ze keuzescenario's voor te leggen met binnenlandse en buitenlandse overnachtingsopties, waarbij we in een latere fase prijzen verhoogden of juist verlaagden. In elk scenario konden respondenten kiezen uit vijf alternatieven: twee Nederlandse accommodaties, twee buitenlandse opties en de keuze om geen boeking te maken. Wanneer een respondent in eerste instantie een Nederlandse accommodatie koos, kreeg diezelfde optie later nogmaals te zien, maar dan met een prijs die 11% hoger lag (gelijk aan een volledige doorberekening van de btw-verhoging). Voor respondenten die in eerste instantie een buitenlandse optie of 'geen boeking' kozen,

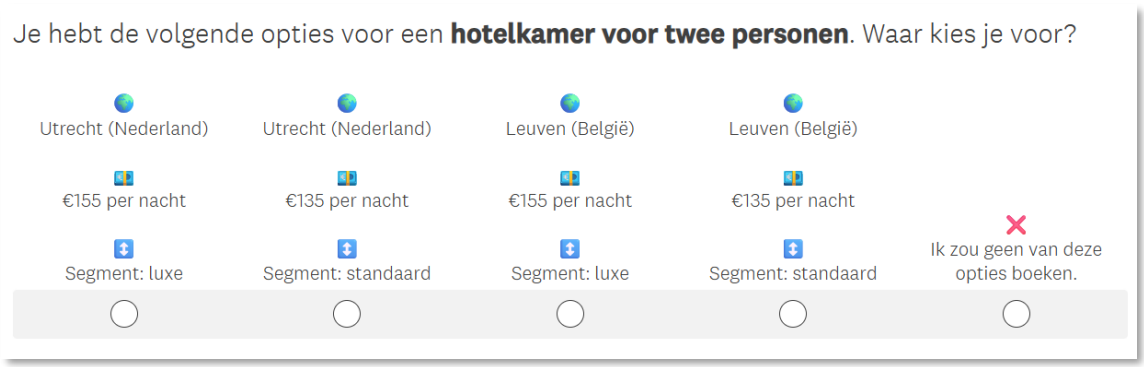
werd in de tweede ronde de prijzen van de Nederlandse opties verlaagd. Zo wordt de informatie van deze respondenten niet weggegooid en kunnen we de bereidheid van deze groep meten om over te stappen naar Nederland met lagere prijzen. De resultaten hiervan zijn opgenomen in de bijlage A.

De keuzescenario's varieerden we langs drie contextuele dimensies:

a. Type vakantie (stedentrip of vakantiepark);
b. De ligging (grensregio of binnenlandse regio);
c. Verschillende marktsegmenten (budget versus standaard of standaard versus luxe).

De combinatie van variabelen leidde tot acht verschillende contexten. In elk van deze contexten kreeg de respondent een keuzescenario voorgelegd. Afhankelijk van de initiële keuze (wel of geen Nederlandse accommodatie), werd hetzelfde scenario later herhaald met aangepaste Nederlandse prijzen: 11% hoger bij een eerdere keuze voor Nederland, of 11% lager bij een eerdere keuze daarbuiten. Hierdoor beantwoordde elke respondent in totaal 16 keuzevragen: acht originele en acht aangepaste scenario's. Figuur 4 toont één van de scenario's die zijn voorgelegd aan de respondenten.

Bij het ontwerpen van het experiment zorgden we ervoor dat de prijsmanipulaties pas later in de enquête werden geïntroduceerd. Zo voorkwamen we dat respondenten onbewust bleven hangen aan de oorspronkelijke prijzen (anchoring-effect) of strategisch reageerden door overdreven op prijsveranderingen te reageren om een signaal af te geven. Ook beperken we hiermee de kans op consistency bias, waarbij respondenten geneigd zijn hun eerdere keuzes te herhalen om consistent over te komen. De uitgangsprijzen maakten we zo representatief mogelijk: voor hotels gebruikten we de mediaan van actuele overnachtingstarieven op Booking.com in de betreffende regio en het segment, vastgesteld in september 2025 (gezocht in april 2024). Voor vakantieparken baseerden we de prijzen op die van een Landal-park binnen dezelfde context.



Figuur 4. Eén van voorgelegde scenario's. In dit geval stedentrip-binnenland-luxe vs standaard. Het scenario toont twee opties (segmenten) in Nederland, twee alternatieven in het buitenland en de optie om niet te boeken.

De resultaten moeten wel in de context van het experiment beschouwd worden. Hoewel we realistische buitenlandse alternatieven voorlegden, zullen respondenten zich in de praktijk minder snel bewust zijn van alle beschikbare buitenlandse opties en hun prijzen. In ons experiment kan die expliciete aanwezigheid van buitenlandse keuzes dus leiden tot een hogere overstapbereidheid dan in een werkelijke boekingssituatie. Een deel van de wijzigingen in de keuzes kan bovendien mogelijk verklaard worden door twijfel tussen verschillende opties, waardoor een respondent de ene keer de ene optie kiest en de volgende keer een andere optie. Bovendien vroegen we steeds naar intenties, niet naar feitelijk gedrag. Bekend is dat mensen hun toekomstig gedrag vaak overschatten, wat betekent dat de gemeten elasticiteiten waarschijnlijk hoger liggen dan wat we in de praktijk zouden zien bij een btw-verhoging in 2026. Het is dan ook vooral informatief om prijsgevoeligheden tussen subgroepen te vergelijken.

In bijlage A staat een tabel met beschrijvende statistieken over de respondenten van het SurveyMonkey-panel. Hieruit is op te maken dat de verschillende categorieën (zoals geslacht, gezinsinkomen, leeftijd, gezinssamenstelling) mooi verdeeld zijn over verschillende kenmerken (zoals man/vrouw). We bespreken nu allereerst de resultaten voor toeristen uit Nederland en richten ons vervolgens op de resultaten van overige groepen op basis van land (Nederland, Duitsland en België), bruto gezinsinkomen en leeftijd.

4.2.2 Resultaten Nederlandse respondenten

We bespreken eerst de resultaten voor Nederlandse respondenten die in eerste instantie voor een binnenlandse vakantie kozen. Deze subgroep vertegenwoordigt de binnenlandse toeristen die daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in een vakantie in Nederland. Voor elke context stelden we een transitiematrix op om te analyseren hoe hun keuzes veranderden na een prijsverhoging van 11% op de Nederlandse accommodaties. Figuur 5 toont het keuzeverloop van deze groep. Van respondenten die aanvankelijk voor een Nederlandse prijsverhoging hebben gekozen:

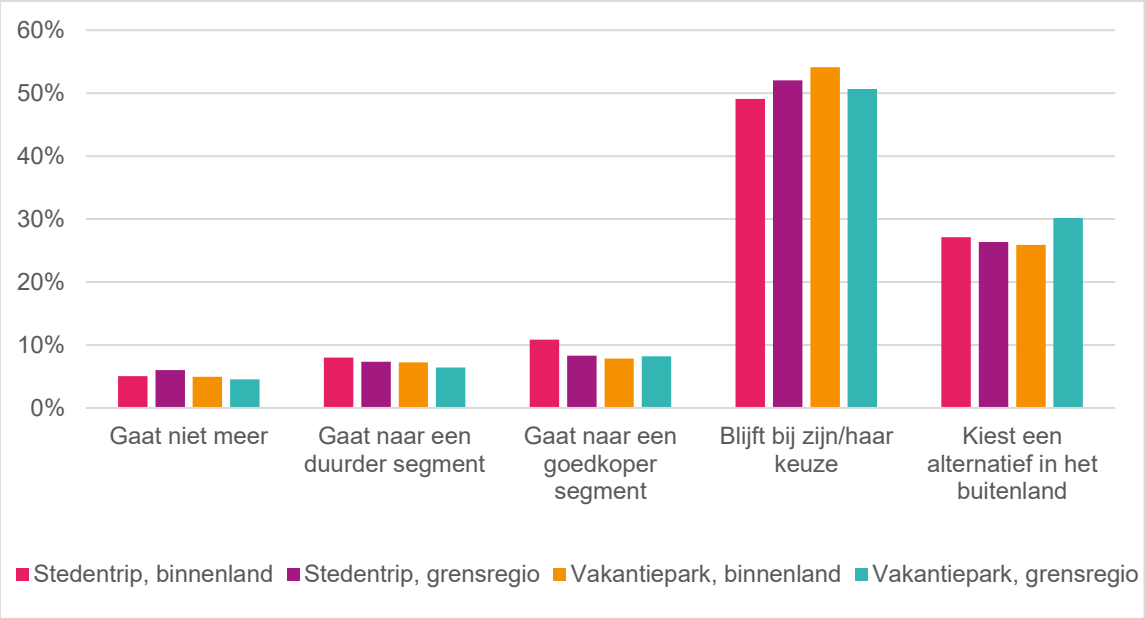
a. Blijft ruim de helft bij hun oorspronkelijke keuze, ondanks de hogere prijs;
b. Wijkt circa 26% tot 30% na de prijsverhoging uit naar het buitenland;
c. Annuleert rond de 5% de reis geheel na de prijsstijging;
d. Gaat 8% voor een goedkoper segment in Nederland na de prijsstijging;
e. Stapt 7% juist over naar een duurder segment in Nederland (mogelijk door een Veblen-effect waarbij hogere prijzen als teken van kwaliteit worden gezien);

Daarnaast zijn er verschillen tussen type overnachting:

f. De vraag naar overnachtingen in Nederlandse vakantieparken daalt zowel in het binnenland (29% daling) als in de grensregio's (tot 32% daling). Het verschil tussen wel of geen grensregio is niet groot, maar wel waarneembaar;
g. De vraag naar hotelovernachtingen in Nederlandse steden daalt met 32% in alle Nederlandse regio's. Er is hier géén verschil tussen regio's die wel of niet aan de grens liggen.

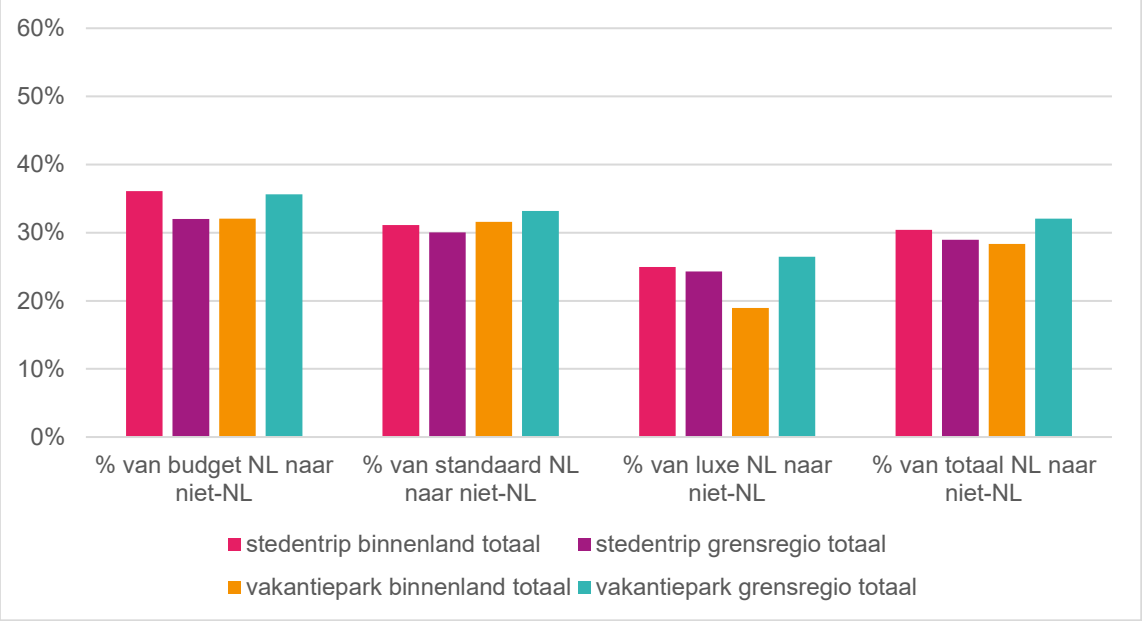
De studie van Significant APE naar de toeristenbelasting in Amsterdam toonde prijselasticiteiten -2,0 tot -2,2. In de huidige studie komen de prijselasticiteiten uit hoger uit (tussen -2,4 en -2,7).[38] Deze getallen zijn, om bovengenoemde redenen, waarschijnlijk een overschatting van de werkelijke elasticiteiten. Het is vooral interessant om dit keuze-experiment te gebruiken om te onderzoeken in hoeverre de vraageffecten verschillen tussen verschillende groepen.

[38] Significant APE (2023): https://openresearch.amsterdam/image/2023/6/19/effect_toeristenbelasting_overnachtingen.pdf.



Figuur 5. Transitie van Nederlandse respondenten na de prijsverhoging voor verschillende scenario's

We hebben in dat kader allereerst onderzocht hoe de prijsgevoeligheid verschilt per segment: budget, standaard en luxe. Figuur 6 toont dat het budgetsegment prijsgevoeliger is dan het luxe segment. Onder respondenten die aanvankelijk voor een budgetsegment in Nederland kozen, kiest 37% tot 40% na de prijsstijging niet meer voor een overnachting in Nederland. Bij het luxesegment is dat duidelijk minder: 21% tot 28%.



Figuur 6. Percentage respondenten dat eerst voor een bepaald segment overnachting in Nederland koos en na de verhoging van Nederlandse prijzen niet meer voor een Nederlandse overnachting koos

4.2.3 *Resultaten verschillende subgroepen van alle respondenten*

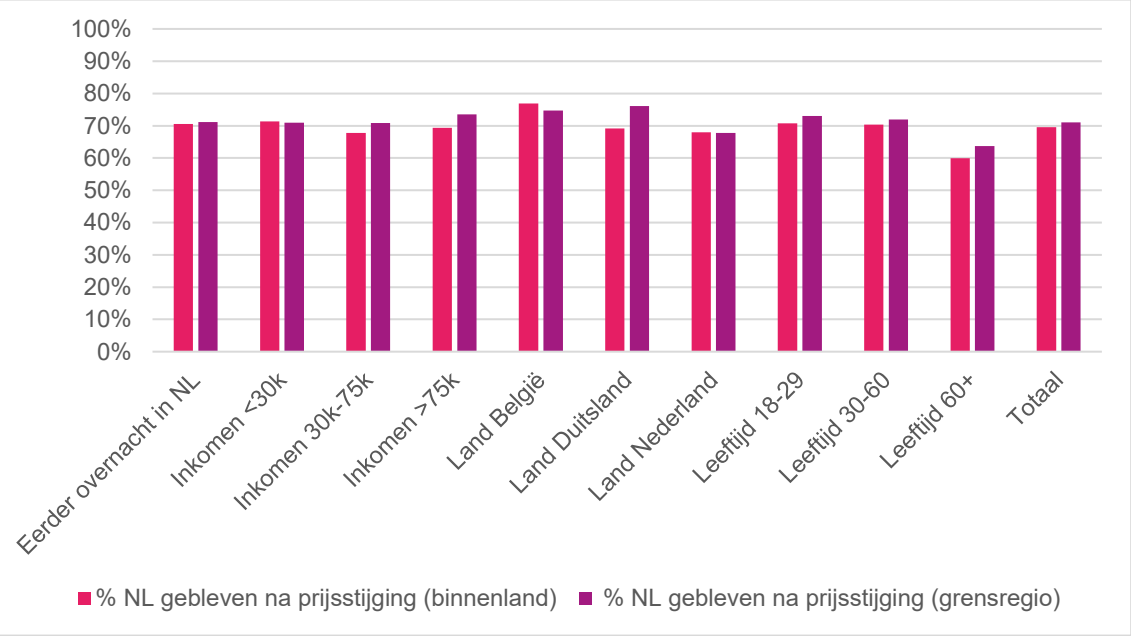
We hebben zojuist besproken hoe respondenten uit Nederland op een prijsverhoging reageerden. Nu tonen we in welke mate het gemeten prijseffect verschilt tussen subgroepen van zowel Nederlandse als buitenlandse respondenten.

We analyseren per vakantietype (stedentrip of vakantiepark) hoe het keuzegedrag verandert na de prijsaanpassing. Daarbij brengen we de transitie in kaart op basis van verschillende achtergrondkenmerken van de respondenten. We maken dwarsdoorsnedes op basis van:

a. Eerder vakantiegedrag (wel of geen eerdere vakantie in Nederland);
b. Bruto gezinsinkomen;
c. Herkomstland;
d. Leeftijd.

De uitsplitsingen zijn niet exclusief: een respondent kan bijvoorbeeld zowel tot de lage inkomensgroep als tot de groep met herkomstland Duitsland behoren. We voeren de analyses daarom parallel aan elkaar uit. Daarnaast splitsen we alle resultaten uit naar regio: grensregio's versus binnenlandse regio's. Zo kunnen we vaststellen of de prijsgevoeligheid hoger is nabij de grens.

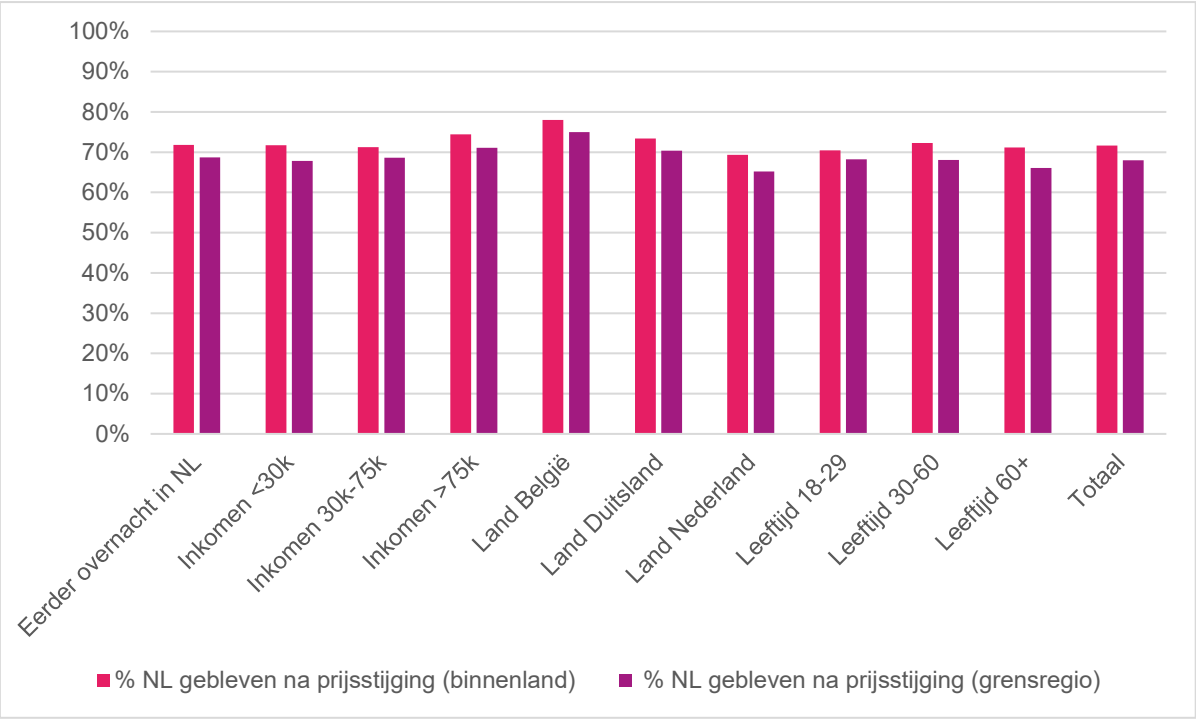
Figuur 7 laat zien welk percentage respondenten na een prijsverhoging voor Nederlandse overnachting blijft kiezen, waar we de resultaten hebben uitgesplitst naar subgroepen en naar grensregio versus binnenland. Opvallend is dat deze percentages consistent zijn: in de meeste subgroepen blijft circa 70% van de respondenten in Nederland een overnachting boeken, wat betekent dat zo'n 30% na de prijsverhoging afziet van een stedentrip in Nederland. Binnen inkomensklassen zijn de verschillen beperkt en de percentages liggen ook bij elkaar als we grensregio's met het binnenland vergelijken.[39] Het land van de respondent lijkt wel van enige invloed te zijn. Van de respondenten uit België blijft bijvoorbeeld 77% in Nederland op vakantie gaan, waaruit blijkt dat zij iets minder gevoelig zijn voor een stijging van de Nederlandse prijzen dan respondenten uit Nederland. Ten aanzien van de leeftijdsgroepen wijken alleen respondenten ouder dan 60 jaar wijken iets af: in deze groep blijft slechts 60% na de prijsverhoging in Nederland, wat wijst op een hogere prijsgevoeligheid.



[39] Het gezinsinkomen wordt mede beïnvloed door de gezinssamenstelling, bijvoorbeeld of iemand alleenstaand is of samenwoont met een partner. In onze analyse hebben wij de inkomensafhankelijke prijsgevoeligheid ook binnen verschillende gezinssituaties onderzocht en geen duidelijke verschillen waargenomen.

Figuur 7. Percentages respondenten die na de Nederlandse prijsverhogingen blijven kiezen voor een hotelovernachting in Nederlandse stad, voor verschillende dwarsdoorsnedes van de populatie, uitgesplitst naar grensregio en binnenland

Figuur 8 toont de resultaten voor vakantieparken. Ook hier is het percentage toeristen dat na een prijsverhoging in Nederland blijft opvallend stabiel over de verschillende subgroepen. Respondenten uit België die aanvankelijk voor een Nederlandse overnachting kozen reageren wederom wat minder sterk op de prijsstijging dan respondenten uit Nederland. Bij de vakantieparken is er wel iets meer een grenseffect waar te nemen. In de grensregio's is het percentage dat voor de Nederlandse optie blijft kiezen 2%-punt tot 4%-punt lager dan in het binnenland. Ten aanzien van inkomen en leeftijd is er een beperkt variatie in de reactie op de prijsstijging.



Figuur 8. Percentages respondenten die in Nederland blijven voor een **vakantiepark** na de prijsverhogingen voor verschillende dwarsdoorsnedes van de populatie, uitgesplitst naar grensregio en binnenland

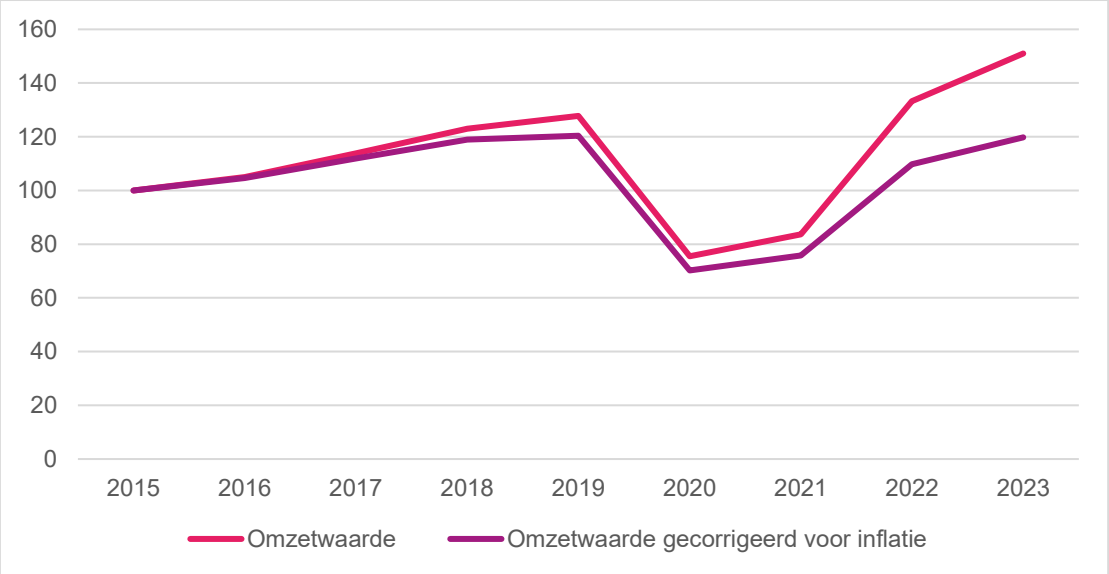
5 Omzeteffect btw-verhoging logies

Tot dusver hebben we in hoofdstuk 2 een toelichting gegeven op de btw-verhoging logies en in hoofdstuk 3 een literatuuroverzicht over effecten van btw-verhoging op prijs en aantal overnachtingen (elasticiteiten). Vervolgens hebben we, in hoofdstuk 4, het verband onderzocht tussen een btw-verhoging en het aantal overnachtingen aan de hand van econometrie en een keuze-experiment. In dit hoofdstuk onderzoeken we de effecten van de btw-verhoging op de netto omzet van logies-aanbieders (= netto prijs x aantal overnachtingen). Allereerst bespreken we de omzetontwikkeling in de logiessector. Vervolgens presenteren we bestaande literatuur over dit onderwerp. Daarna berekenen we de impact van de aanstaande btw-verhoging op de omzet op basis van verschillende aannames over de mate van doorberekening en de elasticiteit van de vraag. Ten slotte geven we de reacties op de btw-verhoging die we vanuit de sector in de interviews hebben opgehaald en eindigen we met een beknopte conclusie.

5.1 Omzetontwikkeling in logiessector

Het onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de omzetwaarde in de logiessector. Het is evident dat de sector flinke omzetverliezen heeft geleden als gevolg van de lockdowns en reisrestricties tijdens de coronajaren (2020, 2021). De nominale omzetwaarde was in 2022 hoger dan voor de crisis en is vervolgens gegroeid.

Tijdens de coronajaren heeft de sector “Logies, maaltijd en drankverstrekking” veel overheidssteun ontvangen. De sector had van alle sectoren het hoogste gebruikerspercentage van het bijzonder uitstel van belastingbetaling (27%) en heeft de meeste steun ontvangen vanuit NOW (€ 3,8 miljard) en TVL (€ 2,2 miljard).[40] In 2023 maakte 17% van de sector gebruik van bijzonder uitstel van betaling.



Figuur 9. Geïndexeerde omzetwaarde logiessector (2015 = 100)

Hoewel de omzetwaarde de laatste jaren is gestegen, is de winstgevendheid niet automatisch meegegroeid omdat de kosten zijn gestegen. De omzetwaarde gecorrigeerd voor inflatie (CPI) ligt in 2023

[40] Significant APE en Technopolis (2024), Evaluatie bijzonder uitstel van betaling: https://open.overheid.nl/documenten/329abaf4-776b-46a9-b83c-b3ccdf9dcc79/file. NOW: Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid, TVL: Tegemoetkoming Vaste Lasten.

wel op hetzelfde niveau als in 2019, zoals het bovenstaande figuur laat zien. De energieprijzen zijn in 2022 fors gestegen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de afbouw van gasimport. De gas- en elektriciteitsprijzen waren in 2022 ruim 2 keer zo hoog als het jaar daarvoor. In 2024 was de gasprijs echter nog maar 6% hoger dan in 2021 en de elektriciteitsprijs 25% lager.[41] De nominale loonkosten zijn in 2023, het jaar na de plotselinge stijging in de energiekosten, flink toegenomen met 16,6% ten opzichte van 2019.[42]

In 2023 genereerde de logiessector (inclusief kamperen) een netto-omzet van € 12 miljard, waarvan € 8,3 miljard afkomstig was van hotels. De winst (voor belastingen) bedroeg dat jaar € 1,3 miljard, waarvan € 955 miljoen werd gerealiseerd door hotels.[43] In 2024 waren er 120 miljoen overnachtingen in logies exclusief kamperen, waarvan 65 miljoen in hotels e.d.[44], 51 miljoen op huisjesterreinen en 4 miljoen in groepsaccommodaties.[45]

5.2 Literatuur over omzeteffect

De effecten van de btw-verhoging op de omzet zijn vooraf moeilijk vast te stellen. Op basis van eerder besproken literatuur hebben we gezien dat de mate van doorberekening in de prijs per product en regio sterk kan variëren.

Het effect op de vraag is ook onzeker en soms van tijdelijke aard. De gemeten *gedragsintenties* bij een prijswijziging in logies zijn nogal sterk. Dit komt naar voren uit ons keuze-experiment en uit de enquête van Ipsos I&O over de btw-verhoging op logies, in opdracht van HISWA-RECRON. Als het daadwerkelijke gedrag achteraf gemeten worden in de Nederlandse context, dan blijken de effecten op de vraag zeer klein. Jansen en Jonker (2016) van de DNB vinden bijvoorbeeld weinig bewijs dat prijsverschillen leiden tot brandstoftoerisme. Alleen bij de accijnsverhoging op diesel en LPG in 2014 vonden zij vraageffect, dat bovendien al na een kwartaal was uitgedoofd. In onze econometrische analyse over de kleine btw-verhoging van 6% naar 9% zien we in Nederland slechts een zeer tijdelijk verband met het aantal overnachtingen. In het CPB-onderzoek van Jongen et al (2018) over de btw verlaging van 17,5% naar 6% in 2000 werd een doorberekening van 88% in de prijzen van kappersdiensten gemeten. Ze vonden echter geen significante verandering in de vraag naar kappersdiensten of in de werkgelegenheid. Hieruit volgt dat de netto-omzet slechts licht is gestegen door de aanzienlijke btw-verlaging.

Onderzoek buiten Nederland laten een ander beeld zien. In Portugal is de btw op horeca verhoogd van 13% naar 23% in 2012. Mateus & Mateus (2021) stellen dat deze btw-verhoging leidde tot een aanzienlijke daling van de winstgevendheid van bedrijven, met een gemiddelde terugval van 8,7%.[46] Deze maatregel vergrootte daarnaast de kans op faillissementen met een factor drie en zorgde voor een sterke toename van het aantal inactieve bedrijven: tot 8,1% in 2012 en 9% in 2013. Deze negatieve effecten waren sterker dan die tijdens de financiële crisis.

---

[41] CBS Marktprijzen Energie KEV: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/14/marktprijzen-energie-2000-2024.

[42] CBS loonkosten horeca: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85919NED/table?ts=1749197051574.

[43] CBS: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81156ned/table?ts=1749132450041.

[44] Hotel, motel, pension, appartement met hoteldienstverlening, jeugdaccommodatie of bed&breakfast.

[45] Voorlopige cijfers CBS: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82058NED/table?ts=1749130386981.

[46] Mateus, C. & Mateus, I.B. (2021), *Does a VAT rise harm the tourism industry? Portuguese evidence*: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517720301606.

Gegeven de onzekerheid over de impact, wordt er vaak gerekend aan de hand van aannames ten aanzien van prijsdoorberekening en de elasticiteit van de vraag. Panteia blijkt in 2018 onderzoek gedaan te hebben naar grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9%. De studie is niet meer online beschikbaar, maar wordt wel besproken in het onderzoek van Maastricht University. Panteia gaat ervan uit dat in de grensregio's de btw-verhoging van 6% naar 9% volledig wordt doorberekend in de prijs, waardoor de prijzen met 2,83% stijgen. Daarnaast veronderstellen zij een hoge prijselasticiteit van -1. Daardoor ramen zij het omzetverlies op -2,83% (= prijsverandering * prijselasticiteit).

Decisio en CELTH hebben, in opdracht van Koninklijke Horeca Nederland, een dergelijke doorberekening verder doorgevoerd. In hun basisscenario zijn zij daarbij uitgegaan van de waarden uit de ambtelijke fichebundel. Dat zijn dus een prijsdoorberekening van 75% en een elasticiteit van -0,75. Voor zakelijke gasten veronderstellen zij een elasticiteit van -0,6. Deze aannames resulteren in een vraagdaling van 6,2% voor recreatieve overnachtingen en een vraagstijging van 1,9% voor zakelijke gasten. Op basis van deze veronderstellingen daalt de omzet op hotelovernachtingen volgens onze berekeningen met 8,5% bij recreatieve overnachtingen en met 0,7% bij zakelijke overnachtingen. Decisio en CELTH beargumenteren dat het effect voor een luxe hotel met restaurant in de Randstad kleiner is dan voor een budgethotel in een grensregio. De onderzoekers gaan ervan uit dat het budgethotel relatief weinig zakelijke gasten heeft (17%) en dat de prijselasticiteit relatief groot is (-1). Ten aanzien van het luxe hotel is de aanname dat het juist veel zakelijke gasten aantrekt (32%) en dat de prijselasticiteit hier kleiner is (-0,5).

Uit de eerdere hoofdstukken blijkt dat er veel onzekerheid is in het bepalen van het effect op de prijs en de vraag; en dat deze impact sterk kan afhangen van de context. Bij de econometrische analyse van de kleine btw-verhoging in 2019 zien we vooral aanwijzingen voor een vraageffect bij de zuidelijke grensprovincies, terwijl uit het keuze-experiment alleen een grenseffect naar voren komt bij vakantieparken - en niet bij hotelovernachtingen. Een eenduidiger resultaat uit het keuze-experiment is dat het vraageffect groter is voor respondenten die voor het budget-segment kiezen dan voor respondenten die voor het luxe segment kiezen. Al met al lijken de bovenstaande uitgangspunten van Decisio en CELTH grotendeels ondersteund te worden door de uitkomsten van onze data-analyses.

Om de totale impact op de hotelomzet te berekenen, nemen Decisio en CELTH ook mogelijke gevolgen mee voor de omzet die hotels uit restaurants halen. Hierbij wordt aangenomen, op basis van "Hotel Statistics Analysis" van Horwath HTL, dat hotels gemiddeld 56% van hun omzet uit kamerinkomsten halen en dat, van de overige inkomsten uit onder meer restaurant en zaalverhuur circa de helft afkomstig is van overnachtende gasten. Op basis van omzetcijfers uit 2023 concluderen zij dat de totale omzet van de hotelsector in het basisscenario dan met circa € 342 miljoen zal dalen als gevolg van de btw-verhoging van 9% naar 21%. De aannames over de omzetgevolgen op de overige inkomsten van hotels zijn relevant, maar voegen meer onzekerheid toe aan de schattingen. Decisio en CELTH schatten in dat de winstmarges dalen van 10% naar onder de 7%, waarbij ze aangeven dat de impact op de winstmarge per regio en segment kan verschillen.

Decisio en CELTH richten zich op uitsluitend op hotels. Aangezien vakantieparken minder zakelijke overnachtingen hebben dan hotels, zal het effect op de omzet voor de vakantieparken naar verwachting groter zijn. Ten aanzien van short-stay kunnen wij geen uitspraken doen over de eventuele impact van de btw-verhoging, omdat relevante informatie ontbreekt. In de literatuur hebben we geen studies gevonden die specifiek ingaan op de effecten van btw-tarieven op dit marktsegment. Partijen die mogelijk zicht hebben op de short-stay markt waren niet beschikbaar voor een interview. Daarnaast biedt de AirDNA-dataset, die gebaseerd is op gescrapte gegevens van platforms zoals Airbnb, geen informatie over de daadwerkelijke verblijfsduur van gasten. Daardoor is het niet mogelijk om het short-stay segment binnen de totale verhuurmarkt af te bakenen en te analyseren.

5.3 Doorrekeningen omzet

In deze paragraaf leggen we uit hoe de impact op de omzet berekend kan worden op basis van veranderingen in de prijs en de vraag naar overnachtingen. Zoals genoemd is de impact op prijs en vraag onzeker en verschilt de impact per segment, locatie en vakantietype. Om die reden onderzoeken we in hoeverre aannames over de mate van doorberekening en de prijselasticiteit gevolgen helpen voor berekeningen van de omzet.

In het eenvoudigste geval gaan we uit van volledige doorberekening in de prijs, waardoor de bruto prijzen stijgen met 11% (= (1,21 - 1,09)/1,09 * 100%). Indien we daarnaast uitgaan van een prijselasticiteit van -1, dan is de verwachte omzetverandering uit toeristische overnachtingen -1 * 11% = -11%. Het wordt iets ingewikkelder als we uitgaan van een doorberekening van 75% en een elasticiteit van -0,75. We veronderstellen voor het gemak dat de prijs van een overnachting aanvankelijk € 100 (excl. btw) bedraagt en € 109 (incl. btw). Als de btw voor 75% wordt doorberekend, dan:

a. Stijgt de prijs inclusief btw niet met € 12 (= 121 - 109), maar met € 9,00 (= 0,75 * 12);
b. Is de nieuwe prijs inclusief btw € 118 (= 109 + 9,00) en dat komt neer op een prijsstijging inclusief btw van 8,26%;
c. Is de prijs exclusief btw € 97,52 (= 118 / 1,21), waardoor de aanbieder dus € 2,48 per overnachting verliest;
d. Is de vraagverandering bij een elasticiteit van -0,75 gelijk aan -6,2% (= -0,75 * 8,26%);
e. Is de nieuwe omzet € 91,47 (= 97,52 * (1 - 0,062));
f. En is de omzetverandering voor toeristische overnachtingen -8,5%.

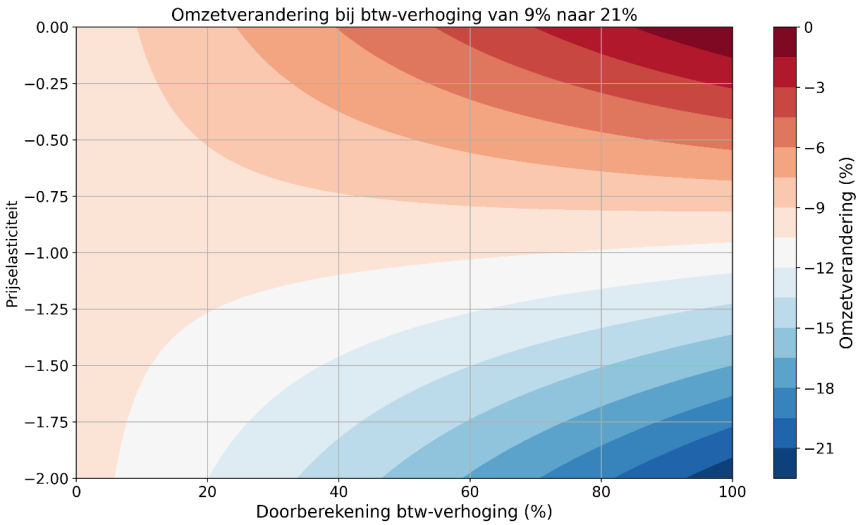
De onderstaande tabel toont de omzetverandering voor verschillende elasticiteiten en mate van prijsdoorberekening. De omzetverandering van zakelijke overnachtingen is ook berekend. Zakelijke reizigers kunnen de btw terugvorderen, waardoor zij hun keuzes laten afhangen van de netto prijs. Als de btw-verhoging niet volledig wordt doorberekend, dan wordt de netto prijs lager, waardoor de vraag naar zakelijke overnachtingen toeneemt.

Elasticiteit	Prijsdoor-berekening btw	Vraag ↓ (%) toeristische overnachtingen	Omzet ↓ (%) toeristische overnachtingen	Vraag ↑ (%) zakelijke overnachtingen	Omzet (%) zakelijke overnachtingen
-0,5	75%	-4,1%	-6,5%	1,2%	-1,3%
-0,5	100%	-5,5%	-5,5%	0,0%	0,0%
-0,75	75%	-6,2%	-8,5%	1,9%	-0,7%
-0,75	100%	-8,3%	-8,3%	0,0%	0,0%
-1	75%	-8,3%	-10,5%	2,5%	-0,1%
-1	100%	-11,0%	-11,0%	0,0%	0,0%
-2	75%	-16,5%	-18,6%	5,0%	2,4%
-2	100%	-22,0%	-22,0%	0,0%	0,0%

Tabel 4. Omzetdaling toeristische overnachtingen bij btw-verhoging van 9% naar 21% voor verschillende elasticiteiten en mate van doorberekening

Wat bij de toeristische overnachtingen opvalt, is dat de omzetverandering bij de gegeven prijselasticiteiten nauwelijks verandert wanneer de doorberekening van de btw-verhoging wordt aangepast van 75% naar 100%. Dit wordt nog duidelijker in figuur 10 waar de omzetdaling voor een breder scala aan prijsdoorberekeningen en elasticiteiten wordt getoond. Het effect van de doorberekening is vooral substantieel bij prijselasticiteiten die dicht bij nul liggen (weinig prijsgevoeligheid) of die sterk negatief zijn (zeer prijsgevoelig). Bij een prijselasticiteit dichtbij nul reageert de vraag echter nauwelijks op prijsveranderingen, waardoor de btw-verhoging volledig doorberekend zal worden en de omzet vrijwel

hetzelfde blijft als voorheen. Bij een prijselasticiteit rond -2 is de vraag daarentegen sterk gevoelig voor prijsveranderingen. In dat geval kan een lage doorberekening van bijvoorbeeld 75% helpen om de daling in omzet te beperken doordat het aantal boekingen dan minder terugloopt. Ondernemers optimaliseren de prijs op basis van de winst en de winstmarge daalt indien een deel van de btw-verhoging niet wordt doorberekend aan de klant. Hierdoor is het waarschijnlijker dat de btw-verhoging in bepaalde mate wordt doorberekend.



Figuur 10. Omzetdaling toeristische overnachtingen bij btw-verhoging van 9% naar 21% voor verschillende prijselasticiteiten en mate van doorberekening

5.4 Verwachtingen sector vanuit interviews

Als laatste bespreken we verwachtingen die tijdens onze interviews met logies-vertegenwoordigers en -ondernemers zijn geuit ten aanzien van de impact op de prijs, vraag en omzetgevolgen van de btw-verhoging.

Bedrijven en belangenverenigingen verwachten dat een groot deel van de logies hun prijzen zullen verhogen als gevolg van de btw-verhoging. Het Ministerie van Financiën gaat uit van 75% doorberekening van de btw-verhoging op basis van de Evaluatie van Dialogic en Significant (2023) en de meeste partijen vonden dit een redelijke inschatting. Enkele belangenverenigingen verwachten wel dat de mate van doorberekening in sommige gevallen hoger zal zijn. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat de kosten de afgelopen jaren al met 45% gestegen zijn (arbeid, verduurzaming, toeristenbelasting), waardoor de marges volgens de belangen nu al dun zijn. Voor zakelijke reizigers zullen prijzen (exclusief btw) van overnachtingen niet veranderen of zelfs zakken aangezien zij de btw kunnen aftrekken. Er zijn signalen dat logiesverstrekkers mogelijk hun prijzen zullen splitsen in posten waarvoor verschillende belastingtarieven, gelden om de belastingen te minimaliseren. Logiesbedrijven zouden geneigd kunnen zijn om de kosten voor bijvoorbeeld voedsel te verhogen en van overnachtingen te verlagen, omdat voedsel onder het verlaagde btw-tarief blijft vallen.

De vraag naar overnachtingen is volgens logiesbedrijven zeer gevoelig voor (lokale) economische omstandigheden. Een partij geeft aan dat bij een daling van het BBP de logiesindustrie onevenredig hard geraakt wordt, omdat het gezien wordt als luxe-uitgave. Mensen boeken kortere verblijven of zullen hun geld anders gaan uitgeven. Sommige partijen verwachten een elasticiteit van -0,75 of -1, en andere liefst -2 tot -3. Wanneer prijzen stijgen of de beschikbaarheid daalt is er sprake van overflow naar nabijgelegen

regio’s. Vandaar dat ondernemers en belangenverenigingen verwachten dat de vraag in grensregio’s meer zal dalen.

Grotere logiesverstrekkers hebben meer ruimte om een kostenstijging op te vangen door schaalvoordelen en kapitaal, terwijl kleinere logiesverstrekkers minder kunnen investeren en dus sneller hun prijs of service moeten aanpassen. Ook wordt verwacht dat budgethotels en regio-accommodaties harder worden geraakt dan luxehotels. Als gevolg zal het marktaandeel van hotelketens en luxehotels volgens de sector groeien en zullen kleinere logies en regio-accommodaties verdwijnen. Deze verandering is niet makkelijk omkeerbaar.

De logiessector is tegen de btw-verhoging op logies. Vanuit de sector worden desgevraagd wel voorstellen gedaan van maatregelen die de sector kunnen helpen. Denk hierbij aan het begrenzen van de gemeentelijke toeristenbelasting of aan het verder subsidiëren van duurzaamheidsinvesteringen.

6 Conclusie en monitoring

Uit de evaluatie van Dialogic en Significant (2023) kwam naar voren dat het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument is om de consumptie van bemoeigoederen te vergroten. Internationaal toerisme wordt waarschijnlijk in bepaalde mate gestimuleerd door het verlaagde btw-tarief, maar inmiddels zijn delen van Nederland (e.g. Amsterdam) juist bezig om toerisme terug te dringen. Daarnaast is het middel zeer ineffectief in het herverdelen van inkomens. Het verlaagde btw-tarief op logies komt namelijk vooral ten goede aan de hogere inkomens.

Het verlaagde btw-tarief op logies is waarschijnlijk niet doelmatig, maar de verhoging van het btw-tarief zal voor de sector waarschijnlijk een wezenlijke impact hebben. Het is de verwachting dat de btw-verhoging grotendeels zal worden doorberekend in de prijs en dat de vraag naar toeristische overnachtingen zal dalen, waardoor ook de omzet daalt. De econometrische analyse en het keuze-experiment die in deze impact analyse zijn uitgevoerd onderstrepen dat de impact op de omzetdaling afhangt van het segment, de regio en het type vakantie.

Voor monitoring kunnen de gebruikte econometrische analyses van Significant APE herhaald worden om de impact van de btw-verhoging te schatten op de prijs en op de vraag naar overnachtingen. De mate waarin de btw-verhoging is doorberekend in de prijs kan dus berekend worden met behulp van een 'synthetische controlegroep' van prijsontwikkelingen in andere Europese landen die niet zijn geraakt door de btw-verhoging in Nederland. Data hiervoor zijn publiek beschikbaar op Eurostat en CBS.[47] Ten aanzien van de impact op de vraag naar overnachtingen kan eveneens publiek beschikbare CBS statline data gebruikt worden, waarbij er onder meer onderscheid gemaakt kan worden tussen regio (provincie) en woonland.[48] Vooral voor analyses op provincieniveau is een *interrupted time series* analyse waarschijnlijk het meest geschikt, omdat het niet eenvoudig is om hier een geschikte controlegroep voor te vinden.

[47] Prijsindexcijfers van verschillende productgroepen zijn op maandelijks niveau beschikbaar op Statline vanaf januari 1996: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83131ned/table?fromstatweb. De oudste maandelijkse reeksen uit de Eurostat data zijn uit 1996: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_midx/default/table?lang=en.

[48] CBS, *Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio*: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82061NED/table?fromstatweb.

A. Bijlage keuze-experiment

Beschrijvende statistieken keuze-experiment enquête

De onderstaande tabel toont beschrijvende statistieken van respondenten die bij het SurveyMonkey-panel hebben deelgenomen aan het keuze-experiment.

Categorie	Alle respondenten		Nederland		Vlaanderen		Duitsland	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal								
Totaal	2008	100%	1254	100%	250	100%	504	100%
Geslacht								
Man	1038	52%	652	52%	125	50%	261	52%
Vrouw	947	47%	579	46%	125	50%	243	48%
Onbekend	23	1%	23	2%		0%		0%
Leeftijd								
18 – 29	528	26%	290	23%	72	29%	166	33%
30 – 44	633	32%	409	33%	79	32%	145	29%
45 – 60	509	25%	308	25%	67	27%	134	27%
60 of ouder	315	16%	224	18%	32	13%	59	12%
Onbekend	23	1%	23	2%		0%		0%
Bruto-inkomen huishouden								
Minder dan € 10.000	120	6%	61	5%	9	4%	50	10%
€ 10.000 – € 19.999	164	8%	74	6%	24	10%	66	13%
€ 20.000 – € 29.999	238	12%	129	10%	33	13%	76	15%
€ 30.000 – € 39.999	319	16%	186	15%	43	17%	90	18%
€ 40.000 – € 49.999	288	14%	196	16%	34	14%	58	12%
€ 50.000 – € 74.999	363	18%	250	20%	40	16%	73	14%
€ 75.000 – € 99.999	243	12%	174	14%	29	12%	40	8%
€ 100.000 – € 199.999	136	7%	89	7%	17	7%	30	6%
€ 200.000 of meer	19	1%	13	1%	2	1%	4	1%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	118	6%	82	7%	19	8%	17	3%
Woonsituatie								
Alleen	489	24%	302	24%	48	19%	139	28%
Met partner, zonder kinderen	544	27%	355	28%	22	9%	134	27%
Met kind(eren), zonder partner	132	7%	75	6%	55	22%	35	7%
Met partner en kind(eren)	693	35%	438	35%	106	42%	149	30%
Studentenhuis / woongroep	38	2%	22	2%	3	1%	13	3%
Anders	112	6%	62	5%	16	6%	34	7%
Overnachtingen in Nederland afgelopen drie jaar								
0 keer	419	21%	202	16%	67	27%	150	30%
1 keer	417	21%	217	17%	64	26%	136	27%
2-3 keer	766	38%	496	40%	90	36%	180	36%
4-6 keer	277	14%	229	18%	19	8%	29	6%
7 keer of vaker	129	6%	110	9%	10	4%	9	2%
Kans op overnachting in NL de komende vijf jaar								
0% (geen kans)	162	8%	94	7%	28	11%	40	8%
1 – 25% (kleine kans)	275	14%	149	12%	44	18%	82	16%
26 – 50% (matige kans)	492	25%	292	23%	75	30%	125	25%
51 – 75% (grote kans)	608	30%	393	31%	54	22%	161	32%
76 – 100% (zeer grote kans)	471	23%	326	26%	49	20%	96	19%

Tabel 5. Kenmerken van respondenten. Respondenten uit Duitsland komen uit deelstaten die grenzen aan Nederland: Noordrijn-Westfalen of Nedersaksen.

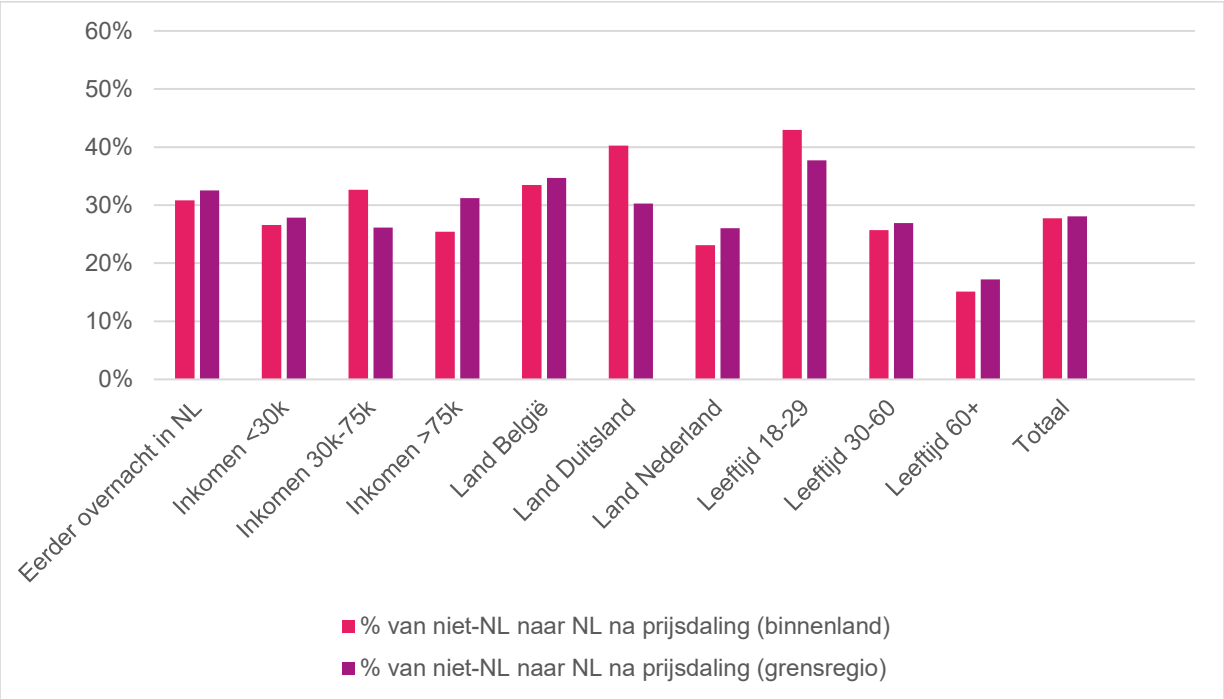
Vraagstijging als gevolg van prijsdaling onder respondenten die aanvankelijk niet voor een Nederlandse optie kozen

In de hoofdtekst hebben we laten zien hoe respondenten in het keuze-experiment reageren op een *prijsverhoging* nadat zij aanvankelijk voor een overnachting hebben gekozen. In deze bijlage tonen we hoe respondenten reageren op een *prijsverlaging* nadat zij in eerste instantie *niet* voor een Nederlandse optie hebben gekozen. Zij gaven dus aanvankelijk de voorkeur aan een buitenlandse optie of aan “niet boeken”. Bij de prijsverlaging zijn we ervan uitgegaan dat het btw-tarief is gedaald van 21% (oorspronkelijke prijzen) naar 9%. Dat komt dus neer op een prijsverlaging van 10%. Let op, in de hoofdtekst is de prijsverhoging, als gevolg van de btw-stijging van 9% naar 21%, gelijk aan 11%.

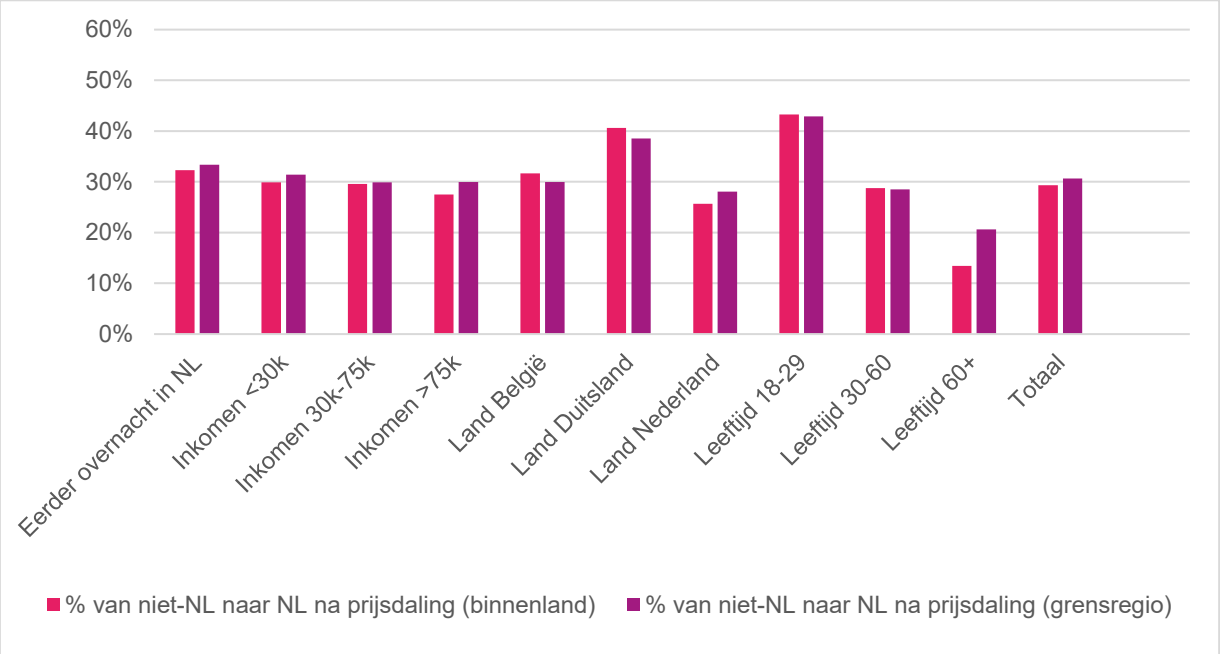
Figuur 11 en figuur 12 op de volgende pagina laten zien hoeveel procent van de respondenten die aanvankelijk niet voor een Nederlandse optie kozen, alsnog overstappen naar Nederland na een prijsdaling van 10%, voor respectievelijk stedentrips (hotelovernachting) en vakantieparken. Er zijn in dit geval verschillen waar te nemen tussen de verschillende subgroepen. We zien voor beide vakantietypen het volgende:

a. Inkomen lijkt weinig invloed te hebben op prijsgevoeligheid;
b. De jongere leeftijdsgroep (18 t/m 29 jaar) toont een hogere bereidheid om na de prijsverlaging naar Nederland over te stappen;
c. Daarentegen zijn respondenten van 60 jaar en ouder minder geneigd om na een prijsdaling alsnog voor Nederland te kiezen, wat wijst op een lagere prijsgevoeligheid binnen deze groep;
d. Bovendien valt op dat buitenlandse toeristen gevoeliger zijn voor prijsdalingen dan Nederlandse toeristen: zij maken vaker de overstap naar een Nederlandse optie na een prijsverlaging. Mogelijk laten zij hun keuze voor een overnachting in Nederland sterker afhangen van de prijs, terwijl Nederlanders vaker al vaste voorkeuren hebben.

De verschillen tussen grensregio’s en niet-grensregio’s zijn beperkt. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen voor structurele grenseffecten bij stedentrips of vakantieparken.



Figuur 11. Percentages van respondenten die na prijsverlaging van Nederlandse hotelprijzen voor een overnachting kiezen in een Nederlandse stad, waar zij **aanvankelijk niet kozen voor een hotelovernachting in een Nederlandse stad**. De grafiek toont verschillende dwarsdoorsnedes van de populatie, uitgesplitst naar grensregio en binnenland.



Figuur 12. Percentages van respondenten die na prijsverlaging van Nederlandse vakantieparkprijzen voor Nederlandse vakantiepark kiezen, waar zij **aanvankelijk niet voor een Nederlandse vakantiepark** kozen. De grafiek toont verschillende dwarsdoorsnedes van de populatie, uitgesplitst naar grensregio en binnenland.