

Gastvrijheid en de btw

De economische risico's van btw-verhoging voor de gastvrijheidssector

Gastvrij Nederland – Nationale Raad toerisme, recreatie, horeca en vrije tijd

Maart 2015

Gastvrijheid en de btw

Inhoud

Samenvatting en conclusies in hoofdpunten	5
Inleiding	9
1 Fiscale hervorming en de btw	13
1.1 Naar een activerender belastingstelsel	13
1.1.1 Lagere lasten op arbeid	13
1.1.2 Uniformering van btw-tarieven	15
1.1.3 Stabiele inkomsten	17
1.2 Belang van lastenverlichting	17
1.3 Lastenverschuiving is geen lastenverlichting	20
1.4 Verlaagde btw-tarieven	21
1.5 Ervaringen met verlaagde tarieven	24
1.6 Aanpassing van het verlaagde tarief	28
1.6.1 Budgettaire effecten	28
1.6.2 Gevolgen voor productiviteit en werkgelegenheid	29
1.6.3 Inkomenseffecten	30
1.6.4 Internationale concurrentie en grenseffecten	33
1.7 Conclusie	34
2 Gevolgen van een btw-verhoging voor de gastvrijheidssector	35
2.1 Economisch belang van de gastvrijheidssector	35
2.2 Ontwikkelingen in de gastvrijheidssector	39
2.3 Lastenverzwaringen	45
2.4 Risico's voor de continuïteit	48
2.5 Prijselasticiteit van gastvrijheidsdiensten	48
2.6 Gevolgen van de btw-verhoging	51
2.7 Ervaringen in andere landen	53
2.8 Budgettaire effecten	55
2.9 Conclusie	55
3 Het bredere perspectief: gastvrijheid als economische motor	57
3.1 Toerisme als groeimotor	57
3.2 Kwaliteit van leven als magneet voor bedrijvigheid	58
3.3 Gastvrijheid: topsector?	60
3.4 De gastvrijheidssector als banenmotor	63
3.5 Conclusie	65
Literatuur	67
Bijlage: lijst van geïnterviewde personen	72

Gastvrijheid en de btw

Samenvatting en conclusies in hoofdpunten

In zijn brief *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, die op Prinsjesdag 2014 aan de Tweede Kamer is aangeboden, schetst staatssecretaris Wiebes van Financiën de contouren van een minder complex en meer activerend belastingstelsel. Door een forse sanering in de hoeveelheid toeslagen, aftrekposten en uitzonderingsbepalingen moet het belastingstelsel minder complex, beter uitvoerbaar en minder fraudegevoelig worden. En door een aanzienlijke verlichting van de belasting op arbeid moet de werkgelegenheid groeien en de werkloosheid afnemen. De ambitie is om de lasten voor werkgevers en werknemers met € 15 miljard te verminderen, waardoor op termijn de werkgelegenheid met 100.000 banen kan toenemen.

De belastinghervorming moet passen binnen de afspraken die het kabinet in het regeerakkoord heeft vastgelegd. Dat betekent dat de hervorming niet ten koste mag gaan van evenwichtige inkomensverhoudingen en gezonde overheidsfinanciën. Pas als er de komende jaren financiële ruimte ontstaat, wil het kabinet die inzetten om de belastinghervorming gestalte te geven. Intussen zal worden gewerkt aan concrete voorstellen en politiek draagvlak voor de beoogde hervorming.

Eén van de opties om de lastenverlichting op arbeid te financieren is een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting onder gelijktijdige verhoging van de btw. Als argument wordt aangevoerd dat de btw een minder versturende belasting is dan de loon- en inkomstenbelasting. De staatssecretaris noemt minder uitgebreide toepassing van het 6%-tarief in de btw als haalbare mogelijkheid om middelen vrij te maken voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting.

(Geleidelijke) verhoging of zelfs afschaffing van het 6%-tarief in de btw pakt zeer schadelijk uit voor sectoren die nu nog onder het verlaagde tarief vallen, in het bijzonder de gastvrijheidssector. Deze sector biedt werkgelegenheid aan 475.000 personen, nog afgezien van de 185.000 kleine deeltijdbanen. In tegenstelling tot de meeste andere sectoren heeft de gastvrijheidssector ook over de jaren 2008-2013 nog voor banengroei gezorgd, juist ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Lastenverzwaring schaadt direct de groei- en werkgelegenheidsperspectieven. Misschien nog wel schadelijker zijn de langetermijngevolgen. De gastvrijheidssector vervult een sleutelrol in het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor

kenniswerkers en kennisintensieve bedrijvigheid. Lastenverzwaring verzwakt het economisch groeipotentieel op lange termijn.

Met een btw-verhoging voor de gastvrijheidssector spant het kabinet het paard achter de wagen. De ambitie om 100.000 banen te creëren kan niet worden waargemaakt als de gastvrijheidssector als banenmotor wordt uitgeschakeld en er 55.000 banen worden vernietigd.

Hieronder volgen puntsgewijs een aantal belangrijke feiten en cijfers met betrekking tot de gastvrijheidssector. Daarna worden enkele kansen en bedreigingen geschetst en worden beleidsconclusies getrokken die daaraan kunnen worden verbonden.

Feiten en cijfers

- De gastvrijheidssector telt ruim 40.000 bedrijven van meer dan één persoon. De sector realiseert een toegevoegde waarde van ruim € 17 miljard; dit komt overeen met 3% van de totale economie.
- De sector biedt werkgelegenheid aan 475.000 personen. Dit is exclusief 45.000 ondernemers en zzp-ers en exclusief 185.000 deeltijdbanen van minder dan 12 uur.
- De sector biedt relatief veel werkgelegenheid aan werkenden met een lage opleiding.
- De gastvrijheidssector is minder gevoelig gebleken voor de economische crisis dan veel andere sectoren. Terwijl het aantal banen in de economie als geheel sinds 2008 elk jaar kromp (met uitzondering van een kleine toename in 2011), bleef dat in de gastvrijheidseconomie nog groeien.
- In 2010-2012 is de toegevoegde waarde in de gastvrijheidssector anderhalf keer zo snel gegroeid als in de 'topsectoren' van de Nederlandse economie. Terwijl in de topsectoren de groei van het aantal werkzame personen stagneerde, is dat in de gastvrijheidssector tussen 2010 en 2013 met 20.000 personen toegenomen.
- Het bedrag dat toeristen uitgeven in de Nederlandse economie is in de afgelopen drie jaar met ruim 9% gegroeid tot € 65 miljard in 2013. De gastvrijheidssector is ook belangrijk als exportsector. In 2013 ontving de sector 12,8 miljoen buitenlandse gasten die hier minimaal één nacht verbleven..

- Een btw-verhoging van 6 naar 21% resulteert in een direct productieverlies van € 1,5 miljard in de gastvrijheidssector en een verlies van € 350 miljoen in toeleverende sectoren. Dit wordt bij lange na niet gecompenseerd door eventuele voordelen in de vorm van een lastenverlichting op arbeid.
- Verhoging van het 6% btw-tarief naar 21% kost ruim 40.000 banen in de gastvrijheidssector en een kleine 15.000 banen in toeleverende sectoren; in totaal 55.000 banen. Een verhoging van het lage tarief met 2% kost 7.500 banen.
- Ook in de meeste andere EU-landen gelden verlaagde btw-tarieven in de gastvrijheidssector. Frankrijk, Duitsland, België en Zweden hebben hun btw-tarieven verlaagd om bedrijfssluitingen te voorkomen en werkgelegenheid te behouden. Letland dat zijn btw-tarief verhoogde, moest daarop terugkomen toen bleek dat duizenden personen hun baan verloren en de socialezekerheidsuitgaven sterk opliepen. Daarna namen de bezoekersaantallen weer toe en kon het banenverlies tot staan worden gebracht.

Kansen en bedreigingen

- Toerisme is wereldwijd een van de belangrijkste groeisectoren. Ook Nederland trekt een groeiend aantal buitenlandse bezoekers.
- De unieke rijkdom en variatie aan cultuur, attracties en belevenissen op een klein oppervlak geeft Nederland een sterke internationale positie als aantrekkelijke vestigingsplaats voor kenniswerkers en kennisintensieve bedrijvigheid.
- Ook de binnenlandse vraagontwikkeling biedt goede kansen voor verdere groei van de gastvrijheidssector.
- In vrijwel alle subsectoren van de gastvrijheidsmarkt neemt het aanbod sterker toe dan de vraag. Door de heftige concurrentie staan prijzen en resultaten onder druk. Consumenten zijn via vergelijkingssites en reviews goed geïnformeerd over prijs/kwaliteitsverhoudingen en zijn buitengewoon gevoelig voor prijsverhogingen. Een btw-verhoging kost direct klanten en omzet.
- Teruglopende bruto opbrengsten beperken de mogelijkheden om te blijven investeren in kwaliteit en vernieuwing, met ernstige risico's voor de continuïteit op langere termijn.
- Een dreigende btw-verhoging komt bovenop andere lastenverzwaringen waarmee de sector geconfronteerd wordt, zoals werkgeverslasten,

administratieve lasten en lokale belastingen, waaronder de toeristenbelasting.

Strategische en beleidsmatige aspecten

- Lastenverschuiving is geen lastenverlichting. Een verschuiving van de belastingdruk van de loon- en inkomstenbelasting naar de btw helpt niet om de werkgelegenheid te bevorderen en de economie te stimuleren.
- Verhoging van de btw om de lasten op arbeid te verminderen gaat ten koste van de koopkracht van mensen met lage inkomens en mensen die niet werken, met name uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden.
- Btw- en accijnsverhogingen in Nederland zonder vergelijkbare verhogingen in omliggende landen zorgen voor een verschuiving van productie en consumptie naar het buitenland. Dat kost banen en economische groei.
- Lastenverzwaringen in de gastvrijheidssector staan haaks op het beleid om Nederland te profileren als land vol creativiteit en verrassingen – een toplocatie voor hoogwaardige technologische kennis en een bruisend cultureel en uitgaansleven.
- Er ontstaan geen banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt als de gastvrijheidssector als banenmotor wordt uitgeschakeld.

Inleiding

Achtergrond

Op Prinsjesdag 2014 heeft staatssecretaris Wiebes van Financiën zijn lang verwachte brief over de hervorming van het belastingstelsel aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ In die brief worden de contouren geschetst van een minder complex en meer activerend belastingstelsel. Twee belangrijke doelen staan daarbij centraal. Ten eerste wil het kabinet de werkgelegenheid en economische groei bevorderen door een substantiële verlichting van de lasten op arbeid. Gaan werken en méér gaan werken moet lonender worden. De ambitie is om 100.000 banen te creëren door de lasten voor werkgevers en werknemers met € 15 miljard te verlichten. Ten tweede moet het belastingstelsel minder complex en daardoor beter uitvoerbaar worden. Dit moet vooral gebeuren door vereenvoudiging van het huidige systeem van belastingen en toeslagen.

De belastinghervorming moet passen binnen twee belangrijke randvoorwaarden waarop het kabinet zich in het regeerakkoord heeft vastgelegd: evenwichtige inkomensverhoudingen en gezonde overheidsfinanciën. Het eerste betekent dat de belastinghervorming geen onevenredige en onevenwichtige inkomenseffecten mag veroorzaken. Als groepen in de samenleving er door de hervorming te veel op achteruit dreigen te gaan, moeten zij daarvoor worden gecompenseerd. Naar inschatting van het kabinet is hiervoor € 3 tot 5 miljard nodig. De randvoorwaarde om de overheidsfinanciën gezond te houden, betekent dat de belastinghervorming pas doorgang kan vinden als er budgettaire ruimte voor is. Het kabinet is niet bereid het begrotingstekort op te laten lopen om de lastenverlichting te financieren. Intussen moeten wel de plannen voor belastinghervorming worden uitgewerkt, zodat er concrete voorstellen klaar liggen wanneer de ruimte daar is.

Natuurlijk zijn er wel ideeën over de vorm die een belastingherziening zou moeten aannemen. De commissie-Dijkhuizen² en eerder de commissie-Van Weeghel³ hebben daar uitvoerige adviezen over uitgebracht en het kabinet

¹ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*. Brief van staatssecretaris Wiebes van Financiën aan de Tweede Kamer, 16 september 2014.

² Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*. Idem, 2013: *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*.

³ Studiecommissie Belastingstelsel, 2010: *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*.

neemt een aantal van die ideeën over. Eén van de terugkerende elementen is verlaging van de belastingdruk op arbeid en ondernemen (met name de loon- en inkomstenbelasting (lb/ib)) onder gelijktijdige verhoging van de belasting op consumptie (btw en accijnzen). Het argument is dat consumptieve belastingen minder economische verstoringen veroorzaken dan belastingen op arbeid en ondernemen; zo'n verschuiving zou daardoor gunstig uitpakken voor de werkgelegenheid en de economische groei. Meer concreet worden vermindering van vrijstellingen in de btw en minder gebruik van het verlaagde btw-tarief genoemd als maatregelen om de lastenverlichting op arbeid (voor een deel) te financieren. Het kabinet erkent dat er weliswaar risico's aan zo'n aanpak zitten, maar acht een dergelijke verschuiving op termijn toch een haalbare mogelijkheid, mits deze wordt begeleid door een deel van de beoogde lastenverlichting van € 15 miljard.⁴

Verhoging of zelfs afschaffing van het lage btw-tarief raakt economische activiteiten die nu nog onder het lage tarief vallen, hard. Dit geldt voor vele onderdelen van de 'gastvrijheidseconomie'.⁵ Ondernemers in deze sectoren bieden veel diensten aan die onder het 6%-tarief vallen, zoals horecadiensten, logies, dag- en verblijfsrecreatie, cultuur en entertainment en waterrecreatie. Gastvrij Nederland, het overkoepelende platform van organisaties en branches in de gastvrijheidssector, maakt zich dan ook grote zorgen over een mogelijke verhoging dan wel afschaffing van het verlaagde btw-tarief.⁶ Dat zou de lasten voor de sector fors verzwaren in plaats van verlichten.

Tegen deze achtergrond is aan onderzoeksbureau NYFER gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van verhoging c.q. afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor de gastvrijheidssector. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de economische gevolgen van afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor de gastvrijheidssector?

⁴ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, p. 19.

⁵ Onder de 'gastvrijheidssector' vallen horecagelegenheden (SBI 56), logiesverstrekking (SBI 55), de sector kunst en cultuur (SBI 90), sport en recreatie (SBI 93), incl. zwembaden, attractieparken, dierentuinen, kermisattracties en jachthavens, alsook een deel van de wellness-sector (sauna's, solarium, baden, SBI 96.04).

⁶ Brief van Gastvrij Nederland aan staatssecretaris Wiebes, 10 juni 2014.

Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek. Het is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 worden de argumenten vóór en tegen verhoging c.q. afschaffing van het verlaagde btw-tarief besproken. Het hoofdstuk begint met een korte uiteenzetting over de voorgenomen fiscale hervorming. Vervolgens komt ter sprake of verhoging c.q. afschaffing van het lage btw-tarief een geschikt middel is om aan die hervorming bij te dragen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de uiteenlopende effecten die verhoging/afschaffing van het verlaagde btw-tarief teweegbrengt.

In hoofdstuk 2 gaan wij dieper in op de gevolgen voor de gastvrijheidssector. Na een korte uiteenzetting over het belang van deze sector voor de Nederlandse economie in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid, worden schattingen gepresenteerd van de effecten die btw-verhoging op de sector zal hebben.

Hoofdstuk 3, ten slotte, schetst het bredere belang van een bloeiende gastvrijheidssector voor de nationale economie. Leisure is niet alleen één van de belangrijkste groeisectoren, maar een breed aanbod van culturele, recreatieve en sportieve voorzieningen wordt ook steeds belangrijker als vestigingsfactor voor bedrijven en werknemers.

Voorin in het rapport staat een samenvatting van de belangrijkste resultaten en conclusies.

Woord van dank

In de loop van het onderzoek heeft NYFER gesprekken gevoerd met ondernemers uit verschillende segmenten van de gastvrijheidssector en anderen die nauw bij de sector betrokken zijn. Achterin het rapport is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Deze gesprekken hebben veel bijgedragen tot het uiteindelijke resultaat. Wij zijn allen die ons op deze wijze hebben geholpen, zeer erkentelijk voor hun medewerking.

Gastvrijheid en de btw

1 Fiscale hervorming en de btw

In zijn brief aan de Tweede Kamer schetst staatssecretaris Wiebes de contouren van een beter functionerend belastingstelsel.⁷ Concrete maatregelen worden nog niet voorgesteld; daar moet eerst politiek en maatschappelijk draagvlak voor worden gevonden. Wel worden enkele hoofdlijnen aangegeven, waaronder een verlaging van de belasting op arbeid en een verschuiving van de belastingdruk naar consumptie. Vermindering van het aantal vrijstellingen in de btw en minder gebruik van het verlaagde tarief worden expliciet als optie genoemd. In dit hoofdstuk passeren de argumenten vóór en tegen differentiatie van btw-tarieven de revue en worden de gevolgen van een mogelijke inperking van toepassing van het verlaagde tarief besproken.

1.1 Naar een activerender belastingstelsel

1.1.1 Lagere lasten op arbeid

De brief van staatssecretaris Wiebes is mede een reactie op de voorstellen van de commissie-Dijkhuizen die door oud-staatssecretaris Weekers was ingesteld om scenario's te verkennen om tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel te komen. Onderdeel van de belastingherziening zouden in ieder geval een substantiële verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting (lb/ib) en een vereenvoudiging van het stelsel van toeslagen moeten zijn. Daarnaast moest een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar indirecte belastingen worden geanalyseerd. De Commissie moest uitgaan van een lastenneutrale financiering; voor compensatie van groepen die er door de belastinghervorming op achteruit zouden gaan, was geen geld beschikbaar.

In haar Eindrapport (juni 2013) adviseert de Commissie voor de lb/ib een tariefstructuur met twee schijven: één lange schijf van 37% (tot aan een inkomen van ruim € 60.000), waar meer dan 90% van de belastingplichtigen onder valt, en één schijf van 49% voor hogere inkomens.⁸ Daarnaast beveelt

⁷ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*. Brief van staatssecretaris Wiebes van Financiën aan de Tweede Kamer, 16 september 2014.

⁸ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*. Idem, 2013: *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*.

zij een drastische vereenvoudiging van het stelsel van toeslagen aan door invoering van één huishoudenstoelage met een uniform afbouwpercentage; het aantal huishoudens dat een toeslag ontvangt, zou hierdoor met 70% afnemen. De vereenvoudigingen zouden budgetneutraal kunnen worden uitgevoerd door het schrappen van diverse aftrekposten, maatregelen om de (fiscale) subsidiëring van het wonen te beperken en door verhoging van de btw. Zowel het lage als het hoge tarief zouden met 2% verhoogd moeten worden (opbrengst € 5,7 miljard). Binnen de btw zou op termijn moeten worden toegewerkt naar “convergentie van tarieven”, afhankelijk van de ontwikkelingen in ons omringende landen. Volgens de Commissie is de onderbouwing van btw-vrijstellingen en verlaagde tarieven zwak en leiden tariefsverschillen tot economische verstoringen.⁹

Staatssecretaris Wiebes neemt in zijn keuzes voor een beter belastingstelsel niet alle voorstellen van de commissie-Dijkhuizen over. Zo wijst hij de invoering van één huishoudenstoelage van de hand, omdat die niet uitvoerbaar wordt geacht. Wel wil de staatssecretaris een forse lastenverlichting op arbeid realiseren. De ambitie is om de lasten op arbeid met € 15 miljard per jaar (dit is € 2000 per huishouden) te verminderen. Die lastenverlichting moet vooral worden ingezet om de ‘wig’ – het verschil tussen bruto loonkosten en netto loon – te verkleinen voor zowel werkgevers als werknemers, want de wig is volgens de staatssecretaris de grote boosdoener die mensen van het werk houdt. De wig maakt het voor werknemers (vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt) onvoldoende lonend om werk te zoeken (of meer uren te gaan werken) en voor werkgevers onvoldoende aantrekkelijk om (meer) mensen in dienst te nemen. De staatssecretaris verwacht dat een lastenverlichting in de orde van € 15 miljard op termijn voor 100.000 nieuwe banen kan zorgen. Daarnaast acht hij lagere lasten bevorderlijk voor de groei en doorgroei van ondernemingen en voor het internationale vestigingsklimaat. Lagere lasten moeten ons land ook in de toekomst aantrekkelijk houden als plaats om te werken en te investeren.

Helaas, zo moet de staatssecretaris vaststellen, zijn er op dit moment geen financiële middelen beschikbaar voor een substantiële lastenverlichting. Het kabinet is niet bereid hiervoor het begrotingstekort te laten oplopen; dat zou in strijd zijn met regeerakkoord. In afwachting van financiële ruimte wil de

⁹ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, p. 65-69.

staatssecretaris de plannen voor een belastingherziening verder uitwerken en maximaal werken aan politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat is noodzakelijk, omdat een belastingherziening onvermijdelijk ook politieke offers vergt. De staatssecretaris erkent dat een grote belastingherziening niet budgetneutraal kan worden uitgevoerd: er is ‘smeerolie’ nodig is om onevenredige en onevenwichtige inkomenseffecten te voorkomen. De staatssecretaris noemt hiervoor (indicatief) een bedrag van € 3 tot 5 miljard.¹⁰

Hoewel concrete maatregelen nog moeten worden uitgewerkt, geeft de staatssecretaris wel een aantal hoofdlijnen voor de belastinghervorming aan. Zo ziet hij mogelijkheden voor een verschuiving van belasting op arbeid naar consumptie, zoals aanbevolen door de commissies-Van Weeghel en -Dijkhuizen. De btw wordt beschouwd als een relatief weinig versturende belasting en door minder vrijstellingen en minder brede toepassing van het verlaagde tarief zouden middelen beschikbaar komen om de belastingverlaging op arbeid te financieren. Volgens de staatssecretaris zijn de inkomsten uit btw in Nederland relatief laag, omdat veel categorieën producten en diensten van het algemene (hoge) tarief zijn uitgezonderd. Daar komt nog bij dat de belangrijkste doelen van verlaagde tarieven – ontzien van de laagste inkomens en bevordering van arbeidsintensieve sectoren – volgens de staatssecretaris niet of nauwelijks worden bereikt.¹¹ Ten slotte stipt de staatssecretaris aan dat minder gebruik van het lage btw-tarief goed zou passen in de Europese ambitie om meer uniformiteit in btw-tarieven te bewerkstelligen en de belastingdruk te verschuiven naar minder versturende grondslagen.

1.1.2 Uniformering van btw-tarieven

De discussie over de btw-tarieven speelt al langer. Voorafgaand aan de Commissie-Dijkhuizen heeft ook de Studiecommissie Belastingstelsel (Commissie-Van Weeghel) al uitvoerig onderzoek gedaan naar de vraag of het Nederlandse belastingstelsel efficiënter, eenvoudiger, solider en

¹⁰ Ook bij de vorige grote belastinghervorming in 2001 was zo'n bedrag aan 'smeerolie' nodig om te forse inkomenseffecten te compenseren.

¹¹ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, p. 19. Zie ook CPB, 2014: *Bouwstenen voor een modern btw*.

milieuvriendelijker zou kunnen.¹² Ook deze Commissie toont zich voorstander van een verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Hoewel belastingen altijd versturende effecten met zich brengen, zijn die bij indirecte belastingen minder dan bij inkomstenbelastingen.¹³ Daarnaast stelt de Commissie uniformering van het btw-tarief voor.¹⁴ Tariefsverschillen verstoren de afwegingen van consumenten en leiden daardoor tot welvaartsverliezen. Een internationale studie van het Institute for Fiscal Studies raamt de potentiële welvaartswinst van afschaffing van het nul- en verlaagde tarief in het VK op 3,5% en in België op 4,6% van de btw-opbrengst.¹⁵ In Nederland zou een vergelijkbare welvaartswinst mogelijk zijn. Dit zou neerkomen op € 1,8 miljard.

Ook de Europese Commissie pleit in een Green Paper voor uniformering van de btw.¹⁶ Dit vermindert de complexiteit van het huidige systeem, draagt bij aan een betere werking van de interne markt, zorgt voor hogere belastinginkomsten en vermindert de kwetsbaarheid voor fraude. Recent heeft ook het CPB een duit in het zakje gedaan. Volgens het CPB worden de doelen die met het verlaagde tarief worden beoogd, niet bereikt. Zo draagt het verlaagde tarief nauwelijks bij tot vermindering van de belastingdruk voor lage inkomensgroepen. Tegelijkertijd veroorzaken de tariefsverschillen wel economische verstoringen die leiden tot welvaartsverlies.¹⁷

De Studiecommissie Belastingstelsel waarschuwt wel voor mogelijke inkomenseffecten. Op macroniveau lijken die niet al te groot, maar door afwijkende consumptiepatronen kunnen de effecten op individueel c.q. huishoudensniveau aanzienlijk zijn. Omdat consumenten een verhoging van de btw veel duidelijker merken dan lagere tarieven in de inkomstenbelasting, kan er volgens de Commissie 'gevoelsinflatie' ontstaan. Een ander nadeel zijn mogelijke grenseffecten. Voor goederen en diensten die nu onder het lage tarief vallen, kunnen er flinke prijsverschillen ontstaan met Duitsland en België, die ook verlaagde tarieven kennen.

¹² Studiecommissie Belastingstelsel, 2010: *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel.*

¹³ OECD, 2010: *Tax Policy Reform and Economic Growth.*

¹⁴ Ook elders in de economische literatuur wordt voor meer uniformiteit in btw-tarieven gepleit. Zie Johnson en Miles, 2011: 'The Mirlees Review'.

¹⁵ IFS, 2011: *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system.*

¹⁶ Europese Commissie, 2010: *Green Paper: On the future of VAT: Towards a simpler, more robust and efficient VAT system.*

¹⁷ CPB, 2014: *Bouwstenen voor een modern btw.*

Ook staatssecretaris Wiebes noemt in zijn brief de risico's van inkomenseffecten en grenseffecten. Daarom wil hij ook niet tornen aan het verlaagde tarief voor voedingsmiddelen. De staatssecretaris is zich er terdege van bewust dat het duurder maken van de dagelijkse boodschappen niet bijdraagt aan het maatschappelijke draagvlak voor een belastingherziening

1.1.3 Stabiele inkomsten

Een derde, minder vaak genoemd argument voor verschuiving van directe naar indirecte belastingen is een stabielere inkomstenstroom voor de schatkist. De belastingopbrengsten uit btw blijken minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen dan die van de loon- en inkomstenbelasting. Door de toenemende vergrijzing wint dit argument nog aan kracht. Ouderen consumeren relatief een groter deel van hun inkomen; daardoor zal in de komende jaren de btw-opbrengst toenemen. Ook staatssecretaris Wiebes ziet daar kansen: “De categorieën in het verlaagde tarief zorgen alleen al voor een belastingderving van € 6,7 miljard per jaar (exclusief voedingsmiddelen), die ook had kunnen worden ingezet voor lagere lasten op arbeid en ondernemen”.¹⁸

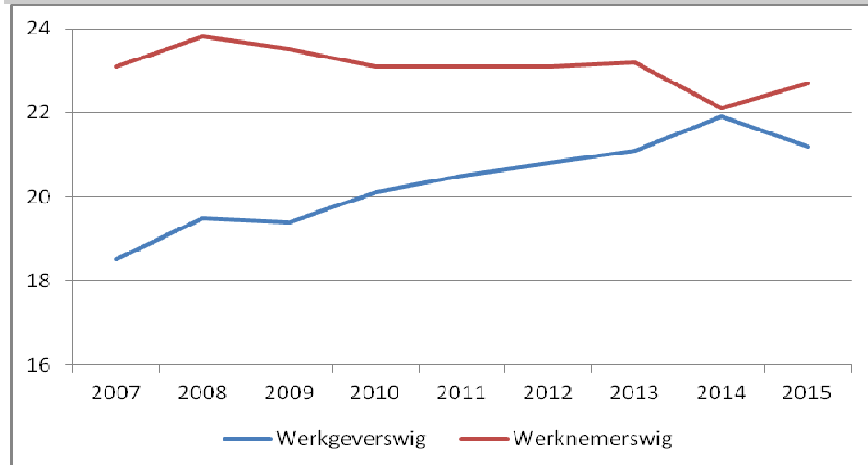
Het kabinet wil met de lastenverschuiving dus drie vliegen in één klap slaan: (i) minder lasten op arbeid, waardoor de werkgelegenheid wordt bevorderd, (ii) minder verstoringen in het consumptiepatroon, wat welvaartswinst oplevert en (iii) meer stabiliteit bij de belastinginkomsten, wat bijdraagt aan een evenwichtiger budgettair beleid.

1.2 Belang van lastenverlichting

Dat het kabinet de lastendruk op arbeid wil verlichten, is alleszins te begrijpen tegen de achtergrond van de sterke stijging van de belastingdruk op arbeid in de afgelopen jaren. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan belasting en sociale premies, maar ook aan pensioenpremies en de werkgeversbijdrage Zvw (figuur 1.1).

¹⁸ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, p. 19.

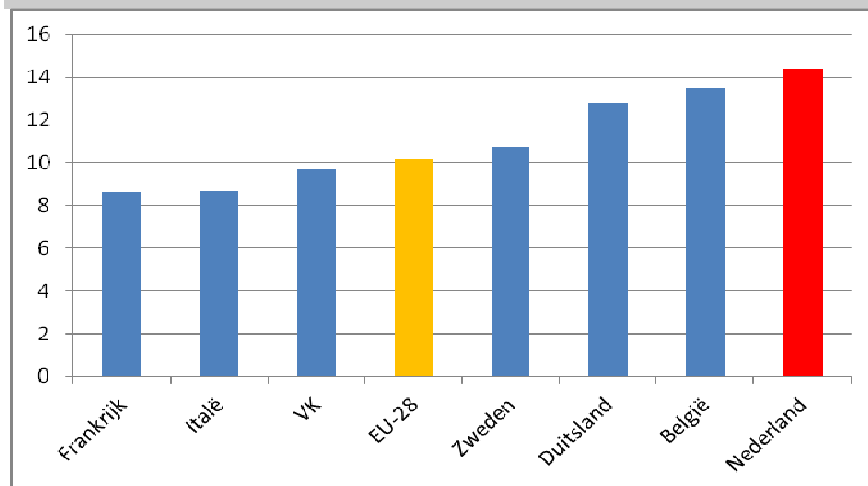
Figuur 1.1 Werkgevers- en werknemerspremies in procenten van het netto-loon



Bron: MEV 2015

Uit een internationale vergelijking blijkt dat de belastingdruk op arbeid in Nederland relatief hoog is in vergelijking met andere EU-landen (figuur 1.2).¹⁹

Figuur 1.2 Belasting op arbeid als percentage van het bbp, 2012

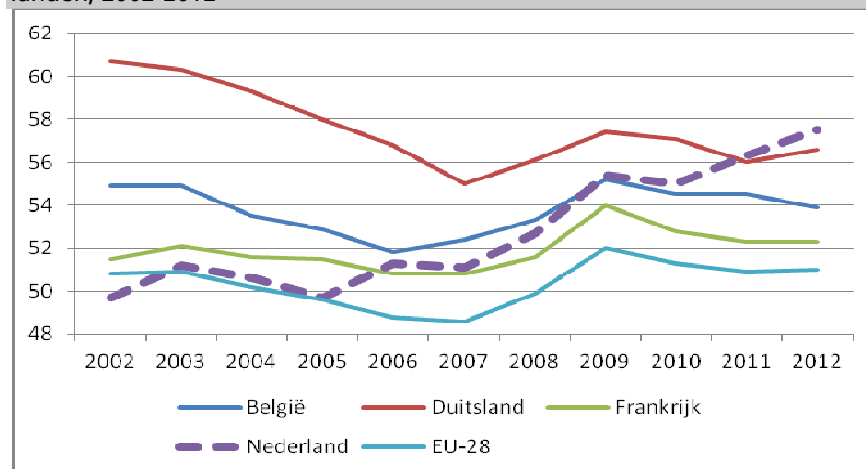


Bron: Europese Commissie, Taxation trends in the European Union

¹⁹ In de belasting op arbeid zijn de verplichte bijdragen aan sociale verzekeringen en pensioenfondsen inbegrepen.

Bovendien is in de afgelopen jaren de belasting op arbeid als percentage van de totale belastingopbrengsten in Nederland sterk toegenomen: van 49,7% in 2002 tot 57,5% in 2012 (figuur 1.3). Op Zweden na is er momenteel geen land in Europa dat relatief zoveel belasting op arbeid heft. En nergens is dit aandeel zo snel gestegen als in Nederland.

Figuur 1.3 Belasting op arbeid als percentage van de totale belasting, EU-landen, 2002-2012



Bron: Europese Commissie, Taxation trends in the European Union

De wens om de lastendruk op arbeid te verlagen vindt ook steun in de economische literatuur. Er is door economen veel onderzoek gedaan naar de effecten van belastingheffing op het aanbod van arbeid.²⁰ Grosso modo luiden de conclusies dat het arbeidsaanbod van kostwinners (in gewerkte uren) nauwelijks gevoelig is voor fiscale prikkels, maar dat de arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen en alleenstaande moeders wel heel gevoelig is voor financiële prikkels. Vooral de marginale tarieven zijn van belang. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen naar opleidingsniveau. Bij hoog opgeleiden hebben fiscale prikkels veel minder effect op het aantal gewerkte uren dan bij laag opgeleiden. De z.g. *replacement rate* (het verschil tussen loon en uitkering) speelt hier een cruciale rol: het moet lonen om (meer) te gaan werken. Behalve op de arbeidsparticipatie is het verschil tussen bruto loonkosten en netto loon (de 'wig') ook van invloed op investeringen in menselijk kapitaal en ondernemerschap. Als het nauwelijks loont om te investeren in opleiding en training of een

²⁰ Voor een overzicht zie Meghir en Phillips, 2008: *Labour Supply and Taxes*.

onderneming te starten omdat extra inkomsten grotendeels worden wegbelast, worden deze investeringen ontmoedigd. Dit remt de productiviteitsontwikkeling en gaat ten koste van het concurrentievermogen en het economische groeipotentieel. Daarom is er alle reden om arbeid niet overmatig te belasten en met name de marginale wig niet te hoog te laten oplopen.²¹ Zoals figuur 1.1. al liet zien, zijn sinds het begin van de economische crisis in 2008 vooral de werkgeverslasten op arbeid aanzienlijk toegenomen.²² Tegen deze achtergrond zijn de voornemens van het kabinet om de lastendruk op arbeid te verminderen alleszins te begrijpen en te rechtvaardigen.

1.3 Lastenverschuiving is geen lastenverlichting

Iets heel anders is een lastenverschuiving, zoals voorgesteld door de Commissie-Dijkhuizen²³ en overgenomen door staatssecretaris Wiebes.²⁴ Een dergelijke verschuiving is veel minder effectief dan een vermindering van arbeidskosten op zich. Weliswaar drukt de btw niet rechtstreeks op arbeid, maar linksom of rechtsom moet de belasting toch voor een belangrijk deel door werkenden worden opgebracht. Als mensen hun netto inkomen zien stijgen door lastenverlichting op arbeid, maar tegelijkertijd hun bestedingsruimte zien afnemen door hogere btw, heeft dat net zo goed gevolgen voor het arbeidsaanbod en de investeringen in menselijk kapitaal en ondernemerschap. De positieve effecten op het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en de economische groei zullen bij lastenverschuiving dan ook veel kleiner zijn dan in geval van lastenverlichting. De OECD waarschuwt om die reden tegen overtrokken verwachtingen van een lastenverschuiving: consumptieve belastingen kunnen de werkgelegenheid en het aantal gewerkte uren op dezelfde manier beïnvloeden als de inkomstenbelasting.²⁵ Volgens het Institute for Fiscal Studies zijn er geen overtuigende redenen dat een dergelijke lastenverschuiving de jaarlijkse groei van het bbp op lange termijn bevordert.²⁶ Ook modelanalyses die het CPB voor de Studiecommissie Belastingherziening maakte, bevestigen dat een

²¹ Jongen en Stoel, 2013: *Estimating the Elasticity of Taxable Labour Income in the Netherlands*.

²² Zie ook Oudshoorn, 2014: *Grenzeloos groeien. Verdienen met een ondernemende Samenleving*.

²³ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, par. 4.3.

²⁴ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*.

²⁵ OECD, 2010: *Tax and Economic Growth*, p. 18.

²⁶ IFS, 2011: *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*.

verschuiving in de belastingdruk van de lb/ib naar de btw nauwelijks economische effecten heeft.²⁷

Voor zover lastenverschuiving effect heeft, komt dat vooral door de herverdeling tussen werkenden en niet-werkenden (uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden). Terwijl de lastenverlichting op arbeid voornamelijk aan werkenden ten goede komt, drukt de consumptiebelasting ook op de inkomens (bestedingen) van niet-actieven. Als deze groepen daarvoor in de een of andere vorm moeten worden gecompenseerd, gaat een belangrijk deel van het beoogde effect verloren.

1.4 Verlaagde btw-tarieven

De Europese BTW-richtlijn staat lidstaten toe om één of twee verlaagde tarieven toe te passen voor specifieke goederen en diensten.²⁸ Als voorbeelden daarvan noemt de Richtlijn (bijlage III) onder meer levensmiddelen, waterdistributie, medische uitrusting en farmaceutische producten, personenvervoer, alsook “(7) het verlenen van toegang tot shows, schouwburgen, circussen, kermissen, amusementsparken, concerten, musea, dierentuinen, bioscopen, tentoonstellingen en soortgelijke culturele evenementen en voorzieningen; (...) (12) door hotels en dergelijke inrichtingen verstrekte accommodatie, met inbegrip van het verstrekken van vakantie-accommodatie en de verhuur van percelen op kampeerterrainen en in caravanparken; (13) het verlenen van toegang tot sportevenementen; (14) het recht gebruik te maken van sportaccommodaties”.²⁹ Het verlaagde tarief mag niet minder dan 5% zijn. Daarnaast zijn bepaalde goederen en diensten helemaal vrijgesteld van btw, omdat zij van bijzonder maatschappelijk belang worden geacht, zoals scholen en ziekenhuizen. Ook banken en financiële dienstverlening zijn vrijgesteld van btw. Verder kunnen specifieke arbeidsintensieve diensten onder het verlaagde tarief vallen; dit geldt voor kleine hersteldiensten (fietsen, schoeisel, kleding), renovatie en herstel van particuliere woningen, glazenwassen en schoonmaken van particuliere woningen, thuiszorg en kappersdiensten. Alle lidstaten van de EU – op Denemarken na – maken gebruik van de mogelijkheden die de Europese Richtlijn biedt om verlaagde tarieven toe te passen (tabel 1.1).

²⁷ CPB, 2010: *Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*.

²⁸ Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

²⁹ Bij dit laatste lijkt sprake te zijn van een vertaalfout. In de Engelse tekst van de Richtlijn staat “the use of sporting facilities”, niet het *recht* gebruik te maken van sportaccommodaties.

Tabel 1.1 Btw-tarieven in EU lidstaten, 2014

Land	Hoog tarief	Laag tarief
België	21	6 / 12
Bulgarije	20	9
Cyprus	19	5 / 9
Denemarken	25	--
Duitsland	19	7
Estland	20	9
Finland	24	10 / 14
Frankrijk	20	5,5 / 10
Griekenland	23	13 / 6,5
Groot-Brittannië	20	5
Hongarije	27	5 / 18
Ierland	23	9 / 13,5
Italië	22	10
Kroatië	25	5 / 13
Letland	21	12
Litouwen	21	5 / 9
Luxemburg	15	6 / 12
Malta	18	5 / 7
Nederland	21	6
Oostenrijk	20	10
Polen	23	5 / 8
Portugal	23	6 / 13
Roemenië	24	5 / 9
Slovenië	22	9,5
Slowakije	20	10
Spanje	21	10
Tsjechië	21	15
Zweden	25	6 / 12

Bron: Europese Commissie

In de economische literatuur worden vijf argumenten voor verlaagde btw-tarieven genoemd.³⁰ In de eerste plaats kunnen bepaalde producten minder

³⁰ Copenhagen Economics, 2007: *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union.*

worden belast om mensen met lage inkomens te ontzien. Dit geldt met name voor primaire levensbehoeften, zoals voedingsmiddelen. Verlaagde tarieven kunnen zo bijdragen aan een gelijkmatiger inkomensverdeling.

In de tweede plaats worden bepaalde goederen en diensten minder belast om het verbruik daarvan te stimuleren. Het gaat dan om goederen en diensten waarvan de maatschappelijke waarde hoger wordt geacht dan wat consumenten bereid zijn ervoor uit te geven: zogenaamde *merit goods*. Voorbeelden hiervan zijn medicijnen, boeken en kranten, museumbezoek, culturele voorzieningen en ontspanning.

Een derde reden om verlaagde btw-tarieven te hanteren is dat bepaalde vormen van dienstverlening met een hoog btw-tarief te duur worden in vergelijking met doe-het-zelf activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn tuinieren, onderhoudswerk aan het eigen huis, hulp in het huishouden en kinderoppas. Een hoog btw-tarief op deze activiteiten kan ertoe leiden dat hoogopgeleide werkers meer gaan doe-het-zelven in plaats van werk te doen waarvoor zij zijn opgeleid en waarin hun productiviteit hoger ligt. Dat is inefficiënt. Lage btw-tarieven kunnen er toe bijdragen dat deze activiteiten eerder worden uitbesteed en dat mensen meer tijd overhouden om aan hun baan te besteden. Dat komt de productiviteit in de economie als geheel ten goede.

Om het arbeidsaanbod te bevorderen, kan het ook efficiënt zijn om activiteiten die complementair zijn aan betaald werk, minder zwaar te belasten. Dit geldt bijvoorbeeld voor vervoerskosten (van en naar het werk), buiten de deur eten en kinderopvang. Als deze activiteiten het duur maken om een baan te accepteren of meer uren te werken, remt dat het arbeidsaanbod en de economische groei.

Het laatste argument heeft te maken met het feit dat langdurige werkloosheid geconcentreerd is bij werknemers met een lage opleiding. Verlaagde btw-tarieven in sectoren die veel emplooi bieden aan laagopgeleiden, kunnen helpen om de vraag naar laagopgeleiden te doen toenemen. Daardoor verbeteren hun arbeidsmarktkansen en neemt de werkloosheid af. Uiteraard moet dit voordeel worden afgewogen tegen het mogelijke nadelige effect van een hogere btw op diensten die door hoogopgeleiden worden aangeboden.

Volgens het CPB zijn de argumenten voor een verlaagd tarief niet overtuigend.³¹ Zo blijkt uit budgetonderzoek (uit 2004) dat lagere inkomensgroepen geen groter deel van hun budget besteden aan goederen en diensten die onder het lage tarief vallen, dan hogere inkomens. Het CPB concludeert daaruit dat het verlaagde tarief geen doelmatig instrument is om de belastingdruk voor lagere inkomens te verminderen. Over lagere tarieven voor goederen en diensten die meer gebruikt worden door werkzame personen om zo het arbeidsaanbod te stimuleren zegt het CPB dat er te weinig kennis over de samenhang tussen het arbeidsaanbod en de consumptie van specifieke goederen is om hierover uitspraken te kunnen doen. Over het bevorderen van arbeidsintensieve diensten door middel van een lagere btw is het CPB sceptisch omdat het moeilijk is een scherpe afbakening te maken van prijsgevoelige arbeidsintensieve diensten; een lager ib-tarief op inkomen dat met arbeidsintensieve diensten wordt verdiend, zou een geschikter middel zijn. Over het *merit good* motief zegt het CPB dat de btw niet het juiste instrument is om de consumptie daarvan te bevorderen; gerichte subsidies zijn daarvoor meer geschikt, want zij kunnen worden ingezet waar het maatschappelijk rendement het grootst is. Ten slotte kunnen verlaagde tarieven voor specifieke goederen en diensten tot voortdurende geschillen tussen bedrijven en de overheid over grensgevallen leiden.³² Een bredere definitie van activiteiten die onder het lage tarief vallen, vermindert de nalevingskosten, maar leidt ook tot minder belastingopbrengsten.

Er zijn dus zowel argumenten vóór als tegen verlaagde tarieven. Die moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen om tot een doelmatige, rechtvaardige en goed uitvoerbare (fraudebestendige) belastingheffing te komen.

1.5 Ervaringen met verlaagde tarieven

Zoals tabel 1.1. liet zien, bestaan in vrijwel alle EU-landen verlaagde tarieven voor uiteenlopende goederen en diensten. De lidstaten hechten daar grote waarde aan. Eerdere pogingen om de btw te harmoniseren en het verlaagde

³¹ CPB, 2014: *Bouwstenen voor een modern btw*.

³² Zo is er al jarenlang discussie over het hoge btw-tarief voor ligplaatsen in jachthavens. Volgens de Belastingdienst zijn ligplaatsen in havens te vergelijken met parkeerplaatsen waarvoor het hoge tarief geldt; volgens de belangenvereniging HISWA zijn ligplaatsen in een haven te vergelijken met een kampeerplaats op een camping, waarvoor het lage btw-tarief geldt.

tarief (geleidelijk) af te schaffen, hebben schipbreuk geleden. Integendeel, de mogelijkheden om verlaagde tarieven te hanteren zijn verruimd. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de toepassing van verlaagde tarieven voor onderdelen van de gastvrijheidssector in EU-landen.³³

Tabel 1.2 Toepassing van verlaagde resp. hoge btw-tarieven voor gastvrijheidsdiensten in EU-landen

	Laag	Hoog	Landen laag	Landen hoog
Toegang tot culturele voorzieningen	19	9	Be, Cz, De, El, Fr, Kr, Ie, It, Cy, Lu, Mt, Nl, At, Pl, Pt, Ro, Si, Fi, Se	Bg, Dk, Ee, Es, Lv, Lt, Hu, Sk, UK
Toegang tot amusementsparken	13	15	Be, Cz, El, Fr, Ie, Cy, Lu, Nl, At, Pl, Ro, Si, Fi	Bg, Dk, De, Ee, Es, Kr, It, Lv, Lt, Hu, Mt, Pt, Sk, Se, UK
Hotelaccommodatie	24	4	Be, Bg, Cz, De, Ee, El, Es, Fr, Kr, Ie, It, Cy, Lv, Lu, Hu, Mt, Nl, At, Pl, Pt, Ro, Si, Fi, Se	Dk, Lt, Sk, UK
Restaurants	15	13	Be, El, Es, Fr, Kr, Ie, It, Cy, Lu, Nl, At, Pl, Si, Fi, Se	Bg, Cz, De, Dk, Ee, Lv, Lt, Hu, Mt, Pt, Ro, Sk, UK
Toegang tot sportevenementen	14	14	Be, Cz, De, El, Es, Ie, It, Cy, Lu, Nl, Pl, Si, Fi, Se	Bg, Dk, Ee, Fr, Kr, Lv, Lt, Hu, Mt, At, Pt, Ro, Sk, UK
Beoefening van sport	9	19	Be, Cz, Ie, Lu, Nl, Pl, Si, Fi, Se	Bg, Dk, De, Ee, El, Es, Fr, Kr, It, Cy, Lv, Lt, Hu, Mt, At, Pt, Ro, Sk, UK

Bron: Europese Commissie

* Be = België, Bg = Bulgarije, CZ = Tsjechië, Dk = Denemarken, De = Duitsland, Ee = Estland, El = Griekenland, Es = Spanje, Fr = Frankrijk, Kr = Kroatië, Ie = Ierland, It = Italië, Cy = Cyprus, Lv = Letland, Lt = Litouwen, Lu = Luxemburg, Hu = Hongarije, Mt = Malta, Nl = Nederland, At = Oostenrijk, Pl = Polen, Pt = Portugal, Ro = Roemenië, Si = Slovenië, Sk = Slowakije, Fi = Finland, Se = Zweden, UK = Verenigd Koninkrijk.

³³ European Commission, 2014: *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*.

In 2000 startte de Europese Unie een experiment met een verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten. De doelstelling was tweeledig: (i) het bevorderen van de werkgelegenheid en (ii) het terugdringen van belastingontduiking (het zwarte circuit). Lidstaten konden zelf kiezen op welke sectoren het verlaagde tarief van toepassing werd verklaard. Ook Nederland maakte van deze mogelijkheid gebruik en koos voor een laag tarief op hersteldiensten (kledingherstel, schoenreparatie en fietsreparatie), renovatie en herstel van particuliere woningen ouder dan 15 jaar en kappersdiensten. De btw-verlaging gold in eerste instantie voor een termijn van drie jaar (2000-2002), maar is daarna verschillende keren verlengd.

In het Nederlandse evaluatierapport concludeerde Research voor Beleid dat er geen bewijzen waren voor een significante toename van de werkgelegenheid.³⁴ Het CPB kwam in een contra-expertise tot een tegengestelde conclusie: het verlaagde btw-tarief is wel effectief om de werkgelegenheid te bevorderen, maar de effecten worden pas op langere termijn zichtbaar.³⁵ Aanpassingen in consumentengedrag en werkgelegenheidseffecten hebben tijd nodig. Tevens speelt onzekerheid over de continuering van het verlaagde btw-tarief een belangrijke rol. Als niet duidelijk is of het verlaagde tarief blijft bestaan, zijn ondernemers minder geneigd om extra mensen in dienst te nemen.

In een brede evaluatie van verlaagde btw-tarieven in de EU concludeert Copenhagen Economics dat er voor- en nadelen aan gedifferentieerde btw-tarieven zitten.³⁶ Lagere btw-tarieven werken door in lagere prijzen en stimuleren de vraag. Daar staat tegenover dat uniforme tarieven de efficiency bevorderen, nalevingskosten verminderen en de welvaart vergroten. Volgens Copenhagen Economics is er overtuigend bewijs dat verlaagde tarieven helpen voorkomen dat eenvoudige, arbeidsintensieve diensten in de persoonlijke sfeer worden vervangen door doe-het-zelf werk of verschuiven naar het zwarte circuit. Dit geldt ook voor sommige diensten in de gastvrijheidssector. De lage btw vormt dan een tegenwicht tegen de hoge wig en draagt ertoe bij dat hoogopgeleide professionals minder tijd besteden aan activiteiten waarin hun productiviteit niet optimaal wordt

³⁴ Wolders, 2002: *Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*.

³⁵ CPB, 2003: *Contra-expertise effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*.

³⁶ Copenhagen Economics, 2007: *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*.

benut. Simulaties in alle EU-landen wijzen uit dat op deze manier een substantiële winst in welvaart, productiviteit en bbp-groei valt te behalen.³⁷

Box 1.1 Verlaagd tarief voor woningonderhoud

Recent heeft het kabinet besloten om het verlaagde tarief voor verbouwingen en renovaties met een half jaar te verlengen tot 1 juli 2015. Het verlaagde tarief werd in 2013 ingevoerd om de bouw een steuntje in de rug te geven. Het lage btw-tarief gold in eerste instantie voor een jaar, maar werd eerder al verlengd tot januari 2015. Uit een enquête van USP Marketing Consultancy in april dit jaar onder bedrijven in de bouw, installatiebranche en groenvoorziening blijkt dat de maatregel heeft bijgedragen tot behoud van bijna 20.000 banen in deze sectoren.³⁸

Daarnaast is er in beginsel winst mogelijk door het verlaagde btw-tarief uit te breiden tot sectoren waar relatief veel laagopgeleide werknemers werken, bijvoorbeeld de horeca, recreatiesector en andere vormen van lokale dienstverlening. Het effect is sterker in landen waar de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden weinig flexibel is. Uit simulaties voor verschillende lidstaten blijkt dat het *overall* effect op de vraag naar arbeid beperkt is, omdat verschillen in opleidingsniveaus tussen sectoren niet zo groot zijn.³⁹

Verlaagde btw-tarieven kunnen ook bijdragen aan een gelijkmatiger inkomensverdeling. Dit geldt met name wanneer er significante en constante verschillen in consumptiepatronen zijn tussen huishoudens met hoge en met lage inkomens. In de praktijk geldt dit vooral voor voedingsmiddelen en minder voor andere goederen en diensten. Verlaagde btw kan daarnaast helpen om de consumptie van *merit goods* te stimuleren. Maar hier geldt dat het in de praktijk vaak moeilijk is om deze categorie goederen scherp af te bakenen. Bovendien is het risico van *deadweight losses* aanzienlijk.⁴⁰

De theatersector is een voorbeeld waar al langer een verlaagd btw-tarief geldt. In 1998 werden podiumkunsten van het hoge tarief (destijds 17,5%) naar het lage tarief (6%) gebracht om artiesten te compenseren voor nadelige gevolgen van de Arbeidstijdenwet. In het Belastingplan 2011 werd

³⁷ Idem, p. 4.

³⁸ USP, 2014: *Monitor effecten van de tijdelijke btw-verlaging voor renovatie en onderhoud in de bouw-, installatie- en groenvoorziening.*

³⁹ Copenhagen Economics, 2007: *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, p. 4.

⁴⁰ Als mensen bepaalde goederen en diensten toch wel zouden consumeren bij het normale (hoge) btw-tarief, is een verlaagd tarief niet doelmatig. Het leidt dan tot minder belastinginkomsten zonder dat de beoogde verschuivingen in het bestedingspatroon worden bereikt.

bepaald dat podiumkunsten weer onder het hoge tarief moesten worden gebracht. De tariefsverhoging is echter maar kort van kracht geweest (van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012). Na heftig verzet vanuit de sector is de maatregel teruggedraaid. Een recente evaluatie concludeert dat het lage btw-tarief voor podiumkunsten zorgt voor extra bezoekers.⁴¹ Terugkeer naar het 'normale' btw-tarief zou de bezoekersaantallen met 4% doen dalen. Daarbij zijn er overigens grote verschillen tussen aanbieders (theater, dans, muziek, cabaret, festivals e.d.). Ook het profiel van de bezoeker, de kwaliteit van een voorstelling en de reputatie van een orkest of theatergezelschap spelen een belangrijke rol bij de prijsgevoeligheid. Verder is er een verschil tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde voorstellingen. Voor festivals wordt een hogere prijselasticiteit verondersteld dan voor andere podiumkunsten, al spelen ook daar de naam en faam van optredende artiesten een doorslaggevende rol. Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Evenementen Makers (VVEM) concludeert dat een btw-verhoging van 6 naar 21% tot 10% vraaguitval zou leiden.

1.6 Aanpassing van het verlaagde tarief

Stel dat het kabinet ondanks de bezwaren en risico's toch zou besluiten de verlaagde tarieven af te schaffen of geleidelijk op te trekken tot het hoge tarief, wat zouden daarvan dan de economische gevolgen zijn?

1.6.1 Budgettaire effecten

Als eerste zou de schatkist profiteren. In zijn brief aan de Tweede Kamer becijfert staatssecretaris Wiebes dat het verlaagde tarief voor een belastingderving van € 6,7 miljard per jaar zorgt (exclusief voedingsmiddelen). De staatssecretaris zou dat geld graag inzetten om de lasten op arbeid en ondernemen te verlagen. In deze becijfering wordt echter geen rekening gehouden met 'uitverdieneffecten'. Als producten en diensten van het lage naar het hoge tarief verhuizen, zal een deel van de vraag wegvallen, waardoor de extra opbrengsten tegenvallen.

Hoe groot dat effect kan zijn, wordt geïllustreerd door de ervaringen met het energiezuinig rijden. Sinds 2007 stimuleert de overheid energiezuinig

⁴¹ Ministerie van Financiën, 2014: *Evaluatie verhoging van het btw-tarief op podiumkunsten*.

rijden met fiscale prikkels. En met succes! De elektrische en hybride auto maakten een grote opmars door en inmiddels is de CO₂-uitstoot van verkochte auto's in Nederland de laagste in Europa. De keerzijde is dat de belastinginkomsten onbedoeld sterk zijn verminderd. Terwijl de inkomsten uit BPM in 2007 nog € 7200 per verkochte auto waren, bedroegen ze in 2013 nog maar € 2700. De totale inkomsten uit autobelasting zijn daardoor sterk gedaald ondanks gestegen brandstofaccijnzen. In 2011 kondigde het toenmalige kabinet aan dat de gederfde inkomsten binnen de sector zouden worden 'teruggehaald', maar in plaats daarvan liepen de inkomsten nog verder terug met € 1 miljard per jaar. Het voorbeeld laat zien dat consumenten zeer sterk reageren op prijsprikkels en dat verwachte extra belastingopbrengsten sterk kunnen tegenvallen doordat consumenten uitwijken naar minder dure alternatieven.

1.6.2 Gevolgen voor productiviteit en werkgelegenheid

Wat precies de gevolgen voor productie en werkgelegenheid zijn, is moeilijk te bepalen. Het is duidelijk dat in sectoren die nu nog onder het verlaagde tarief vallen, productie en werkgelegenheid verloren gaan. In het volgende hoofdstuk wordt dit becijferd voor de gastvrijheidssector. Hoe het effect voor de economie als geheel uitpakt, hangt ervan af op welke wijze de extra belastingopbrengsten worden teruggesluisd in de economie.

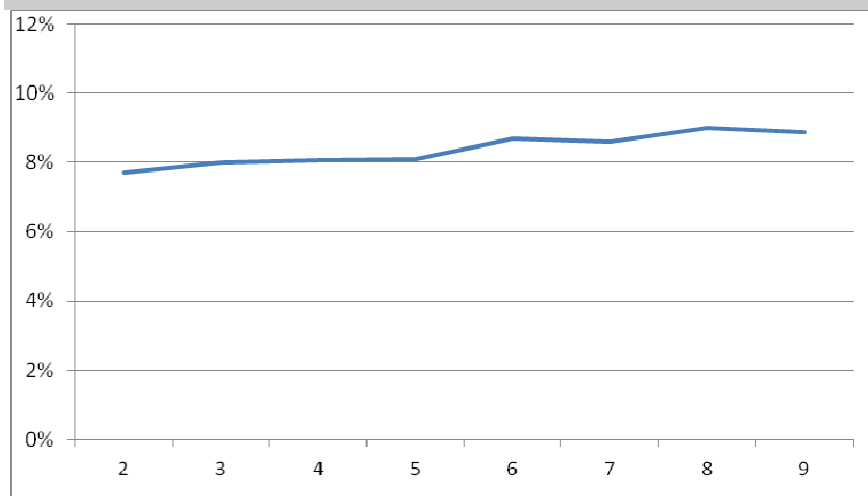
Een potentieel verschil tussen btw en ib/lb is de invloed op de concurrentiepositie. Omdat export is vrijgesteld van btw zouden hogere btw-tarieven geen directe invloed hebben op de exportprijs, terwijl lagere ib-tarieven wel tot lagere loonkosten zouden kunnen leiden. Echter, als de inflatie door de btw-verhoging toeneemt, leidt dat tot hogere looneisen in de loononderhandelingen. Dit compenseert het effect van de lagere ib/lb op de loonkosten en neutraliseert het effect op de concurrentiepositie. Uit empirische schattingen van de loonvergelijking voor Nederland blijkt dat er per saldo geen effect is op de loonkosten en dus ook geen positief werkgelegenheidseffect.⁴²

⁴² CPB, 2010: *Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*.

1.6.3 Inkomenseffecten

In de derde plaats zijn er inkomenseffecten. De OECD waarschuwt voor de inkomenseffecten van een fiscale verschuiving naar consumptieve belastingen, omdat de inkomstenbelasting zwaarder drukt naarmate het inkomen toeneemt (progressief tarief), terwijl de btw voor iedereen gelijk is (proportionele heffing).⁴³ Volgens het CPB zijn de inkomenseffecten beperkt, omdat hoge inkomens verhoudingsgewijs net zoveel uitgeven aan goederen en diensten die onder het lage tarief vallen, als lage inkomens. Het verlaagde tarief zou daardoor geen herverdelende werking hebben. Dit wordt wegesproken door figuur 1.4, die de effectieve btw-druk per bestedingsdeciël weergeeft. Uit de figuur blijkt dat huishoudens die minder besteden (lage inkomens), verhoudingsgewijs minder btw afdragen dan huishoudens die veel besteden. Er gaat dus toch een nivellerende werking uit van de btw, ook al is die niet heel groot.

Figuur 1.4. De effectieve btw-druk neemt toe bij hogere bestedingsdecieën



Bron: CPB

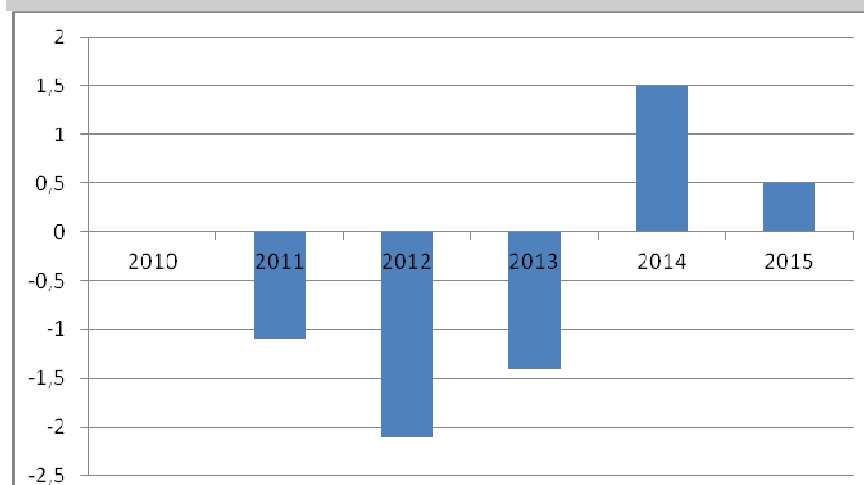
Het is belangrijk om ook naar de koopkrachteffecten van een lastenverschuiving voor verschillende huishoudentypen te kijken. Dit is gebeurd in het Interimrapport van de Commissie-Dijkhuizen. Dan blijkt dat werknemers er op vooruit gaan (gemiddeld een half procent per jaar over de

⁴³ OECD, 2010: *Tax and Economic Growth*.

periode 2013-2017), terwijl mensen met een uitkering gelijk blijven en gepensioneerden er met een kwart procent per jaar op achteruitgaan.⁴⁴ Let wel, het gaat hier om gemiddelden. Als het gemiddelde inkomen van een uitkeringsgerechtigde gelijk blijft, betekent dit dat de helft van de uitkeringsgerechtigden er in koopkracht op achteruit gaat.

Aantasting van de koopkracht door lastenverschuiving komt bovenop het koopkrachtverlies dat ouderen, huurders, uitkeringsgerechtigden en mensen met lage inkomens in de afgelopen jaren al hebben geleden. Ook voor 2015 zijn de perspectieven voor deze groepen niet gunstig (figuur 1.5). Een groot aantal maatregelen die het kabinet bij zijn aantreden in 2013 heeft aangekondigd, gaan in 2015 doorwerken op de koopkracht van groepen met de laagste inkomens. Het gaat dan bijvoorbeeld om huurverhogingen (4% boven de inflatie), hogere zorgpremies en een hoger eigen risico, achterblijvende indexatie van pensioenen, afschaffing van AOW-partnertoeslag en vermindering van de algemene heffingskorting. Ook vervalt de eenmalige uitkering van gemeenten aan mensen met een laag inkomen. Een verhoging van het lage btw-tarief resulteert in een verdere aantasting van de koopkracht van mensen met de laagste inkomens in 2015 en latere jaren.

Figuur 1.5 Ontwikkeling koopkracht, 2010-2015



Bron: MEV 2015

⁴⁴ CPB, 2012: *Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen*, p. 129.

Box 1.2 Campinghouders raken vaste standplaatshouders kwijt

Veel campinghouders halen een deel van hun omzet uit vaste standplaatsen. Vaak gaat het om oudere mensen met een smalle beurs voor wie het vakantiehuisje of de stacaravan de enige luxe is die zij zich kunnen permitteren. Campinghouders constateren dat het voor veel van hun vaste gasten steeds moeilijker wordt het jaarlijkse stageld op te brengen. Een campinghouder uit het Oosten van het land vertelt dat sommige van zijn gasten al vanaf januari wekelijks tien euro opzij proberen te zetten om in de zomer de contributie te kunnen betalen. "Toen ik enkele jaren geleden noodgedwongen de tarieven met een tientje per maand moest verhogen, ben ik twintig procent van mijn klanten kwijtgeraakt. Zij konden het simpelweg niet meer betalen.. Btw-verhoging is rampzalig voor deze mensen. Dan zal zeker weer een fors aantal standplaatshouders vertrekken. Het laatste beetje luxe dat kleur geeft aan hun leven, wordt hen zo afgenomen."

Om ongewenste inkomenseffecten tegen te gaan, zijn bij een belastinghervorming altijd extra middelen nodig om getroffen groepen te compenseren. De OECD beveelt dan ook aan om belastinghervormingen in te bedden in een breed pakket van maatregelen, waarvan duidelijk is dat iedereen er profijt van heeft.⁴⁵ Anders is de kans groot dat groeperingen die het hardst door de belastingherziening worden geraakt, alles in het werk zullen stellen om de hervorming ongedaan te maken. De ervaring in OECD-landen leert dat tal van ambitieuze hervormingsplannen zijn gesneuveld omdat het de regering niet lukte voldoende draagvlak in de samenleving te vinden.

Het kabinet ziet deze realiteit onder ogen en stelt in zijn brief aan de Tweede Kamer dat er € 3 tot 5 miljard 'smeerolie' nodig is om een grondige herziening van het belastingstelsel mogelijk te maken.⁴⁶ Ook bij de laatste grote herziening in 2001 was een bedrag in die orde van grootte nodig. Dat wil niet zeggen dat elke groep die nadelen ondervindt van wijzigingen in het belastingstelsel volledig wordt gecompenseerd, maar wel dat de belastingherziening niet ten koste mag gaan van een rechtvaardige inkomensverdeling (één van de pijlers uit het regeerakkoord). Het kabinet stelt hierover in zijn brief aan de Tweede Kamer: "Omdat herverdeling niet het primaire doel is van de belastingherziening, ligt het voor de hand een

⁴⁵ OECD, 2010: *Making reform happen. Lessons from OECD Countries.*

⁴⁶ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, p. 21.

lastenverzwaring of uitgavenbesparing bij een bepaalde groep ook zoveel mogelijk terug te sluizen via lastenverlichting voor die groep.⁴⁷

1.6.4 Internationale concurrentie en grenseffecten

Een ander belangrijk aspect is de internationale concurrentie. Als in Nederland geproduceerde goederen en diensten die onder het lage tarief vallen, duurder worden ten opzichte van omringende landen waar het lage tarief blijft bestaan, wijken consumenten uit naar het buitenland. De heftige discussies rond het ‘grenstanken’ en de inkoop van alcoholhoudende drank in het buitenland na de recente accijnsverhogingen op brandstoffen en alcohol laten zien dat het hier om substantiële effecten gaat. Met uitzondering van Denemarken kennen alle EU-lidstaten verlaagde tarieven voor uiteenlopende goederen en diensten. Als Nederland eenzijdig het verlaagde tarief optrekt of afschaft, profiteert vooral het buitenland daarvan.

Box 1.3 Heftige discussie over grenstanken

Over de economische effecten van de accijnsverhoging op benzine en diesel bestaat een heftig meningsverschil tussen staatssecretaris Wiebes en pomphouders dicht bij de grens. Volgens de staatssecretaris zijn de effecten beperkt en slechts van korte duur, maar volgens de grensmonitor die pomphouders zelf bijhouden, lopen de omzetten fors terug en zijn er ook geen aanwijzingen dat automobilisten terugkeren omdat ze inmiddels gewend zouden zijn aan het hogere tarief.⁴⁹ Het verschil van 10 cent met Duitsland en 15 cent met België op een liter benzine is genoeg om het ritje over de grens te maken. Veel mensen combineren een tankbeurt in Duitsland met de inkoop van sterke drank (die ook aanzienlijk goedkoper is vanwege lagere accijns) en hun dagelijkse boodschappen. Hierdoor loopt ook de overheid zelf belastinginkomsten mis. Volgens onderzoeksbureau Ecorys lekt de helft van de accijnsverhoging weg omdat automobilisten uitwijken naar het buitenland.⁵⁰

⁴⁷ Idem, p. 23.

⁴⁸ *Evaluatie accijnsverhoging op diesel en LPG*, Brief van staatssecretaris Wiebes van Financiën aan de Tweede Kamer, 28 mei 2014.

⁴⁹ Beta, 2014: *Grensomzetten zakken verder weg*.

⁵⁰ Ecorys, 2013: *Accijnsverhoging diesel en LPG, Quick-scananalyse van effecten op grenstanken en op accijnsinkomsten*.

1.7 Conclusie

Er is alle reden voor een lastenverlichting op arbeid en ondernemen. In Europa behoort Nederland tot de landen met de hoogste lastendruk op arbeid. Een kleinere wig voor zowel werknemers als werkgevers is bevorderlijk voor het arbeidsaanbod en de bereidheid van ondernemers om mensen in dienst te nemen. Daardoor neemt de werkgelegenheid toe en krijgt de economie een impuls.

Lastenverschuiving is geen lastenverlichting en is niet of nauwelijks effectief om de werkgelegenheid te bevorderen en de economie te stimuleren. Als de btw wordt verhoogd om de lasten op arbeid te verminderen, gaat dat ten koste van de koopkracht van mensen met lage inkomens en mensen die niet werken, met name uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden.

Btw- en accijnsverhogingen in Nederland zonder vergelijkbare verhogingen in omliggende landen zorgen voor een verschuiving van productie en consumptie naar het buitenland. Dat kost banen en economische groei.

Verlaagde btw op arbeidsintensieve diensten is bevorderlijk voor de werkgelegenheid in sectoren die relatief veel laaggeschoolde arbeid bieden.

2 Gevolgen van een btw-verhoging voor de gastvrijheidssector

Een groot deel van de activiteiten in de gastvrijheidssector valt onder het lage btw-tarief. Dit hoofdstuk brengt in beeld wat de gevolgen van een btw-verhoging voor de sector zijn. De btw-verhoging komt bovenop andere lastenverzwaringen waar de sector al mee te maken heeft. Deze lastenverzwaringen gaan ten koste van de financiële ruimte voor investeringen. Achterblijvende investeringen vormen een directe bedreiging voor de kwaliteit en continuïteit van het aanbod en daarmee voor de bijdrage die de sector kan leveren aan de economische groei.

2.1 Economisch belang van de gastvrijheidssector

De gastvrijheidssector is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. De sector omvat zeer uiteenlopende activiteiten:⁵¹

- Hotels
- (Café-)restaurants, snackbars, ijssalons
- Cafés
- Verblijfsrecreatie (campings, vakantiebungalows, groepsaccommodaties)
- Waterrecreatie (jachthavens, zeilscholen)
- Attractieparken, circussen, dierentuinen, speeltuinen, kermisattracties
- Musea
- Kunst- en culturele voorzieningen, natuurparken
- Sportactiviteiten en -voorzieningen incl. golfbanen en fitnesscentra
- Evenementen
- Podia, discotheken
- Wellness (sauna's, solaria).

De sector telt circa 40.000 bedrijven⁵² (2014) en realiseert een toegevoegde waarde van ruim € 17 miljard (2013); dit is bijna 3% van de totale economie (figuur 2.1). De afbakening van de gastvrijheidssector is iets nauwer dan die van de sector toerisme en recreatie, zoals die in de zogenoemde Satelliet-rekening Toerisme en Recreatie van het CBS wordt gehanteerd; onder dat

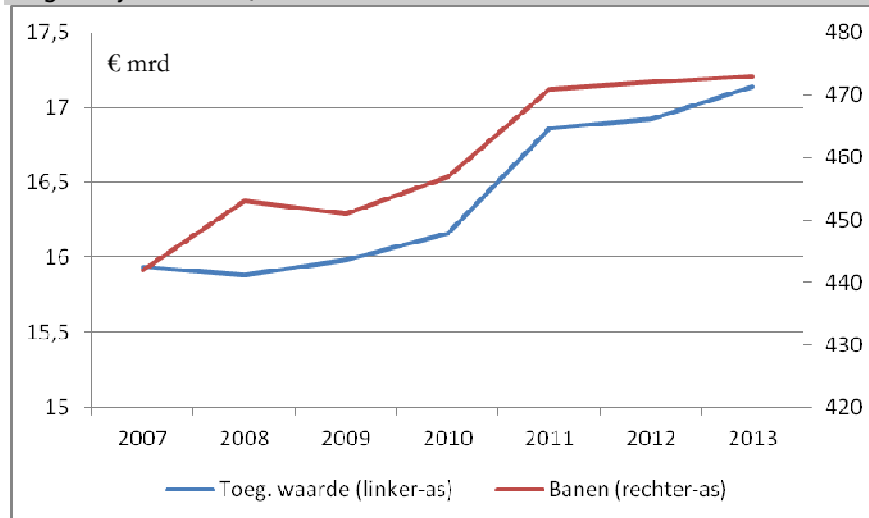
⁵¹ Ook de reisbranche maakt onderdeel uit van de gastvrijheidssector, maar blijft in dit onderzoek buiten beschouwing, omdat zij niet onder het 6% btw-tarief valt.

⁵² Uitsluitend bedrijven met meer dan 1 werkzaam persoon zijn meegeteld. Een bedrijf kan meerdere vestigingen hebben; alleen de horeca telt al 55.000 vestigingen, waarvan 31.500 met twee of meer werkzame personen.

laatste vallen ook toeristisch vervoer en uitgaven aan duurzame consumptiegoederen ten behoeve van sport en recreatie, bijvoorbeeld caravans, pleziervaartuigen, sportartikelen e.d.⁵³ Omdat deze uitgaven in andere sectoren worden gedaan (vervoer, industrie, detailhandel) blijven ze in dit onderzoek buiten beschouwing.

De sector biedt werkgelegenheid aan 475.000 personen (6% van de totale Nederlandse economie). Als ook ondernemers en zzp-ers worden meegeteld, komt het aantal werkzame personen uit op 519.000 (in 2013).

Figuur 2.1 Toegevoegde waarde (linker-as) en banen (x 1.000) (rechter-as) in de gastvrijheidssector, 2007-2013

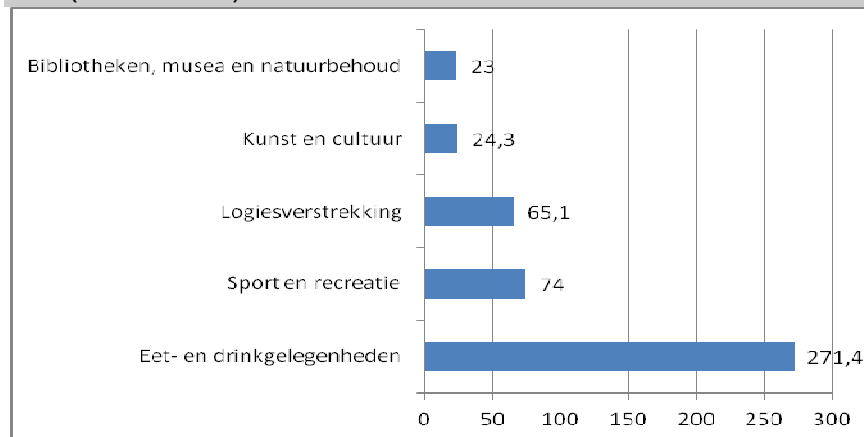


Bron: CBS

De horeca is met 270.000 banen de grootste branche in de gastvrijheidssector, gevolgd door sport en recreatie (74.000 banen) en logiesverstrekking (65.000 banen) (figuur 2.2)

⁵³ CBS, 2013: *Toerisme en recreatie in cijfers 2013*.

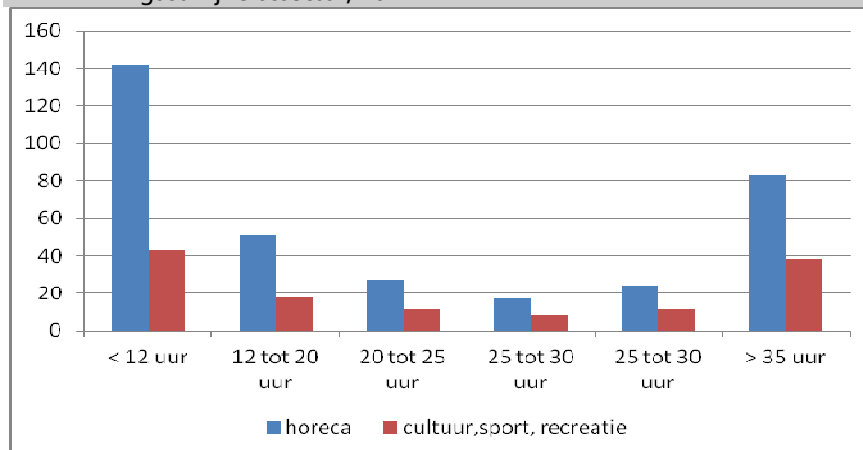
Figuur 2.2 Werkgelegenheid in subsectoren van de gastvrijheidseconomie, 2012 (x 1.000 banen)



Bron: CBS

In feite is de werkgelegenheid in de gastvrijheidssector nog aanzienlijk groter, omdat het CBS kleine banen (minder dan twaalf uur per week) niet meetelt in de statistieken. Juist in de gastvrijheidssector is het aantal kleine deeltijdbanen zeer groot (figuur 2.3). In de horeca gaat het om 142.000 deeltijdbanen (41% van het totaal) en in de sector cultuur, sport en recreatie om 43.000 banen (33% van het totaal). Kleine deeltijdbanen vormen een belangrijke opstap voor jongeren naar de arbeidsmarkt.

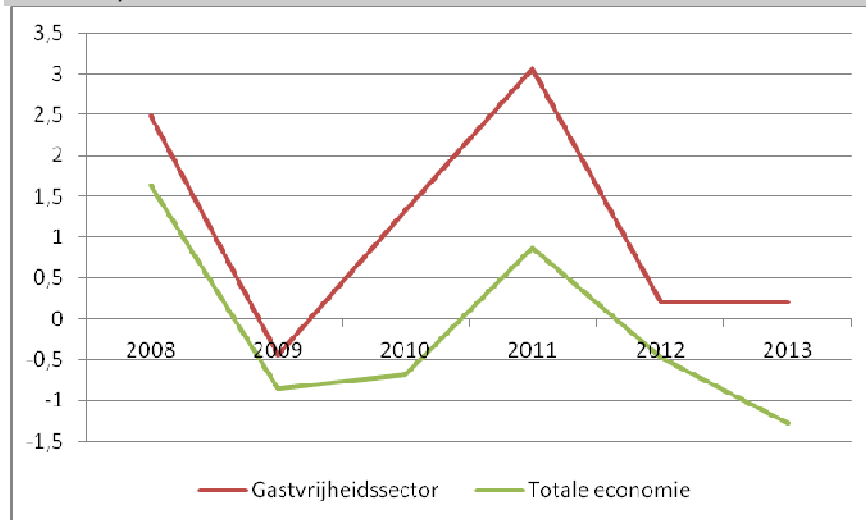
Figuur 2.3 Veel kleine deeltijdbanen (< 12 uur per week) in de gastvrijheidssector, 2012



Bron: CBS

De gastvrijheidssector is in de afgelopen jaren minder gevoelig gebleken voor de economische crisis dan veel andere sectoren. Dit is het duidelijkst te zien in de ontwikkeling van de werkgelegenheid (figuur 2.4). Terwijl het aantal banen in de economie als geheel sinds 2008 elk jaar kromp (met uitzondering van 2011), bleef dat in de gastvrijheidssector nog groeien (met uitzondering van een kleine krimp in 2009). Ook in 2012 en 2013 toen de werkgelegenheid bijna overal afnam, bleef de gastvrijheidseconomie nog groeien.

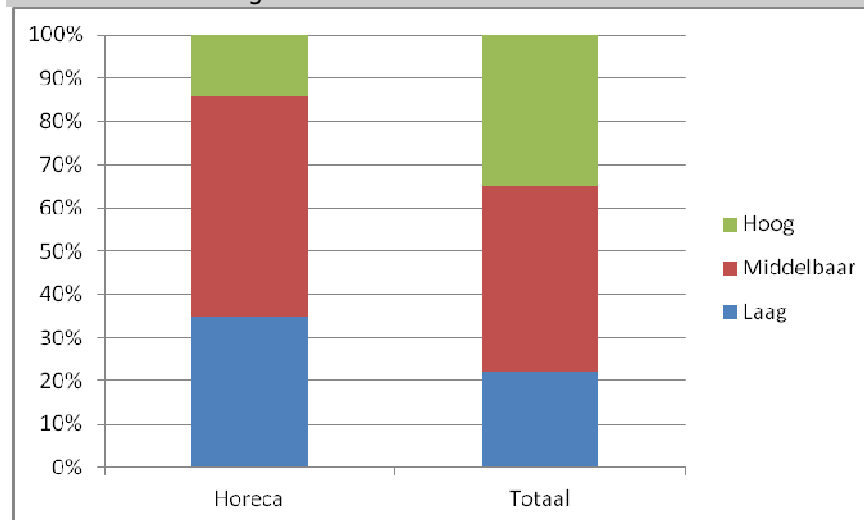
Figuur 2.4 Werkgelegenheidsgroei (%) in de gastvrijheidssector en de totale economie, 2008-2013



Bron: CBS

De gastvrijheidssector is een arbeidsintensieve sector. Bovendien biedt de sector relatief veel werkgelegenheid aan mensen met een lage opleiding. Terwijl in de economie als geheel 22% van de werkenden een lage opleiding heeft, is dat bijvoorbeeld in de horeca 35% (figuur 2.5). Voor de kunst en cultuursector geldt het tegenovergestelde, maar omdat in die sector minder mensen werken weegt dat minder zwaar in het totaalbeeld voor de gastvrijheidssector.

Figuur 2.5 Relatief veel werk voor laagopgeleiden in de horeca vergeleken met de economie als geheel



Bron: CBS

Zoals bekend, zijn mensen met een lage opleiding oververtegenwoordigd in de werkloosheidscijfers. Een bloeiende gastvrijheidssector is dan ook van groot belang als werkgelegenheidsmotor voor laaggeschoolden. Als die motor langzamer gaat lopen of stilvalt, zullen relatief veel werkzoekenden in de werkloosheid belanden.

2.2 Ontwikkelingen in de gastvrijheidssector

De gastvrijheidssector bestaat uit zeer uiteenlopende sectoren en bedrijven, van het café op de hoek tot de Efteling en van een camping op de Veluwe tot het Rijksmuseum of een optreden van DJ Hardwell. Daarom is het onmogelijk een algemeen beeld van de gang van zaken in de sector te geven. Wel zijn er een aantal belangrijke trends.

Trendmatige ontwikkelingen

Toerisme, recreatie en 'leisure' blijven groeisectoren. Een Duits budgetonderzoek onder 7700 huishoudens liet zien dat de uitgaven aan vrijwel alle categorieën vrijetijdsactiviteiten sneller groeien dan het inkomen.⁵⁴ Dit zal in Nederland niet anders zijn. Ook in de jaren van

⁵⁴ Pawlowski en Pawlowski, 2010: *Expenditure Elasticities of the Demand for Leisure Services*.

economische stagnatie (sinds 2008) is de toegevoegde waarde van de gastvrijheidssector toegenomen, zij het wel veel minder dan in de jaren daarvoor. De koopkracht van huishoudens staat al jaren achtereen onder druk en dat heeft zijn weerslag op de vakantiebestedingen en recreatieve uitgaven. Zo liep het aantal genoten vakanties in 2013 terug met 3%, nadat al eerder het vakantiepatroon was aangepast in de richting van kortere, minder verre en goedkopere vakanties.⁵⁵ In de eerste drie kwartalen van het vakantiejaar 2014⁵⁶ daalde het aantal binnenlandse vakanties opnieuw met 2% ten opzichte van dezelfde periode in 2013.⁵⁷ Ook 2015 zal nog een moeilijk jaar worden met hooguit minimale verbeteringen in de koopkracht. Als er al koopkrachtverbeteringen optreden, zullen huishoudens die eerst benutten om schulden af te lossen en uitgestelde grote aankopen te doen (zoals een nieuwe auto). Pas daarna zullen zij ook weer hun vakantiebestedingen opvoeren.⁵⁸

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de sterke toename van het aanbod in vrijwel alle subsectoren van de gastvrijheidseconomie. Nieuwe initiatieven schieten als paddenstoelen uit de grond en doen gevestigde bedrijven forse concurrentie aan. De concurrentiestrijd spitst zich niet alleen toe op de euro die maar één keer kan worden uitgegeven, maar ook op de (vrije) tijd die maar aan één activiteit tegelijk kan worden besteed. Onder het nieuwe aanbod zijn ook steeds meer ‘gratis’ evenementen die in steden en dorpen worden georganiseerd om publiek te trekken. Gemeenten willen daarmee hun lokale aantrekkingskracht vergroten. Deze activiteiten concurreren met betaalde attracties in de buurt. Gevestigde bedrijven ondervinden ook toenemende concurrentie van kleinschalig particulier aanbod, zoals bed & breakfast, kamerverhuur, woningruil enz.

Een derde belangrijke trend is de sterk toegenomen transparantie van de markt. Consumenten oriënteren zich vooraf via internet op prijs en kwaliteit van de dienst waarvan zij gebruik willen maken, of dat nu een overnachting in een hotel, een bezoek aan de dierentuin, een midweek in een bungalowpark of het bijwonen van een popconcert is. Door de minimale groei in bestedingen, de sterke toename van het aanbod en de kritische consument die geholpen door reviews en vergelijkingssites steeds kritischer is op prijs en kwaliteit, is er op vele deelmarkten in de gastvrijheidseconomie

⁵⁵ NRIT, 2014: *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2014*.

⁵⁶ Een vakantiejaar loopt van 1 oktober t/m 30 september van het daarop volgende jaar.

⁵⁷ Bron: NBTC-NIPO Research.

⁵⁸ NRIT, 2014: *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2014*, p. 26.

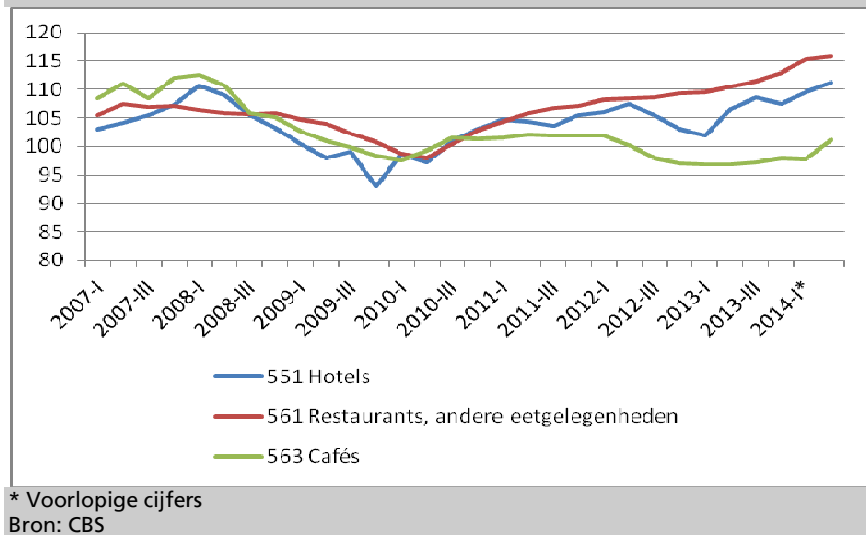
een ‘verdringsmarkt’ ontstaan. Bezoekersaantallen stagneren, prijzen kunnen onder druk van de concurrentie niet of nauwelijks worden verhoogd en marges staan onder druk. Dit fenomeen doet zich in vrijwel alle deelsectoren van de gastvrijheidseconomie voor.

Horeca

Na jaren van recessie waarin de consument de hand op de knip hield, profiteert de horeca momenteel van een opleving.⁵⁹ In de hotelbranche weten vooral buitenlandse toeristen Nederland sinds het dieptepunt in 2012 steeds beter te vinden. De groei is voornamelijk geconcentreerd in Amsterdam; hotels in de regio hebben het vaak nog moeilijk. Ook restaurants laten in 2013 en 2014 weer omzetgroei zien, maar die omzet moet worden verdeeld over een groter aantal vestigingen. Ondanks de economische tegenwind is het aantal restaurants de afgelopen jaren gegroeid. Cafés hebben het moeilijk, al hebben zij dit jaar wel sterk kunnen profiteren van het mooie voorjaar en het WK Voetbal. Het is voor het eerst sinds het derde kwartaal van 2010 dat cafés zowel omzet- als volumegroei realiseerden. De verkopen liggen echter nog ver onder het niveau van voor de crisis. Het volume is sinds het hoogtepunt in het tweede kwartaal van 2007 met ruim een kwart gedaald. Cafés en restaurants hebben ook veel last van branchevervaging: in steeds meer winkels, benzinestations, supermarkten, sportkantines en op andere plaatsen waar veel mensen komen, kan men koffie, drankjes en maaltijden krijgen.

⁵⁹ Rabobank 2014: *Brancherapport: Horeca en recreatie*.

Figuur 2.6 Omzetontwikkeling in de horeca, 2007-2014 (2010 = 100)



Verblifsrecreatie (vakantieparken)

Na drie slechte zomers hebben ook de vakantieparken dit jaar van het goede weer geprofiteerd. Voor 2015 wordt een lichte stijging van het aantal overnachtingen verwacht.⁶⁰ De consument blijft echter erg kritisch ten aanzien van zijn uitgaven en is bovendien erg gevoelig voor kortingsacties. Het toenemende aantal bungalows zorgt voor een mismatch tussen vraag en aanbod, waardoor prijzen onder druk staan en marges teruglopen. Doordat de consument tegelijkertijd steeds meer luxe en comfort wenst, moeten ondernemers blijven investeren in de kwaliteit van hun bedrijf en onderscheidende concepten. Verouderde bungalowparken en traditioneel ingerichte kampeertreinen worden geconfronteerd met een structurele afname van de vraag.

Waterrecreatie

Ook watersportbedrijven (jachthavens, zeilscholen) hebben het moeilijk. De groei van het aantal pleziervaartuigen stagneert en daarmee ook de vraag naar ligplaatsen. Jachthavens moeten op zoek naar nieuwe verdienmodellen, willen zij hun omzet minimaal op peil houden. Zeilscholen maken zich sterk om de jeugd te motiveren een zeiltraining in Nederland te volgen. Behalve voor de recreatieve bestedingen is dit ook van belang voor de sportstimulering (denk aan de Olympische successen in de zeilsport).

⁶⁰ Rabobank 2014: *Branchebarometer vakantieparken*.

Attractieparken, dierentuinen, speeltuinen

Nederland is binnen Europa waarschijnlijk het land met de hoogste attractieparkendichtheid. De kwaliteit en diversiteit van het aanbod neemt – mede onder invloed van de sterke concurrentie – nog altijd toe.⁶¹ Attractieparken moeten veel en continu investeren om de bezoekersaantallen op peil te houden.⁶² Tegelijkertijd is er sprake van forse prijserosie door steeds grotere kortingsacties. De consument verwacht inmiddels een fikse korting op het entreebewijs.

Musea

Ondanks de bezuinigingen op cultuur doen de Nederlandse musea het goed. Het aantal bezoekers is in 2013 en 2014 fors gestegen, niet alleen bij musea zoals het Rijksmuseum en het Stedelijk Museum die na jarenlange verbouwingen weer open zijn. De vijftien grootste musea trekken dit jaar 9,7 miljoen bezoekers; dat is 1,7 miljoen meer dan vorig jaar, een stijging van 21 %. De stijging van bezoekersaantallen tekent zich al vijf jaar lang af en past in een internationale trend. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat musea en attractieparken steeds meer naar elkaar toe groeien. Ook in musea komt de 'beleving' steeds meer centraal te staan in plaats van uitsluitend het esthetische of cultuurhistorische aspect.

Podiumkunsten

De bezoekersaantallen van professionele podiumkunsten (theater-, muziek-, dans-, cabaretvoorstellingen e.d.) zijn na 2008 jaarlijks afgenomen met een scherpe terugval in 2012. Recente cijfers wijzen uit dat de bezoekersaantallen in 2013 weer zijn toegenomen, maar nog niet terug zijn op het niveau van voor 2008.⁶³ Intussen is wel het aanbod van theaterzalen toegenomen en blijft het aantal voorstellingen ongeveer gelijk. Het spreekt voor zich dat dit niet gunstig is voor de exploitatiecijfers. Voor de gesubsidieerde kunsten is de sterke reductie van het subsidiebudget voor podiumkunsten nog een extra factor die de resultaten drukt. Veel bedrijven en gezelschappen hebben moeite te overleven. Voor de poppodia heeft de markt zich in 2013 gestabiliseerd.⁶⁴

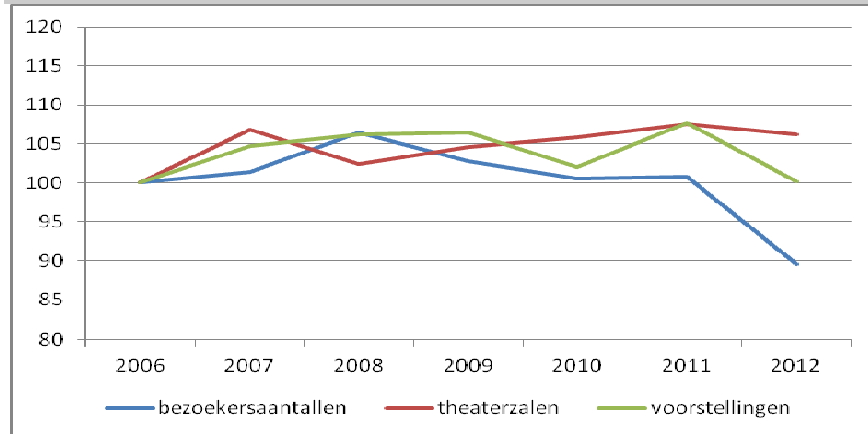
⁶¹ NRIT, 2014: *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2014*.

⁶² Cornelis, 2011: *Attraction accountability. Predicting the unpredictable effects of theme park investments*.

⁶³ VCSD, 2014: *Podia 2013*.

⁶⁴ VNPF, 2014: *Poppodia in cijfers 2013: stabilisatie na crisisjaren*.

Figuur 2.7 Ontwikkeling bezoekersaantallen, theaterzalen en voorstellingen, 2006-2012 (2006 = 100)



Bron: CBS

Sport

Het bezoek aan sportwedstrijden en de beoefening van sport blijken relatief ongevoelig voor de economische recessie. In het rijtje posten waarop mensen bezuinigen als de financiële situatie dat nodig maakt, staat sport onderaan.⁶⁵ Niettemin hebben veel sportverenigingen hun financiële situatie in 2013 sterk zien verslechteren. Volgens de Stichting Waarborgfonds Sport beschikt bijna de helft van de grotere sportorganisaties niet over genoeg liquide middelen voor toekomstige investeringen en hebben zij ook onvoldoende geld om tegenvallers op te vangen.⁶⁶

Evenementen

Festivals zitten de laatste jaren in Nederland weer in de lift. Dat blijkt uit de Festival Monitor 2014 van de branchevereniging VVEM.⁶⁷ In 2012 was er een daling van het aantal festivalbezoekers. De conclusie was toen dat de markt langzamerhand verzadigd was geraakt, maar in 2013 is de opgaande trend van de jaren daarvoor weer opgepakt. De stijging zit vooral bij de kleinere festivals, en dan met name in muziek (dance-events) en beeldende kunst (filmfestivals). De totale bruto recette van de festivals is in 2013 gestegen naar € 166 miljoen (was € 148 miljoen in 2012). De bestedingen van de bezoekers bedroegen in totaal € 440 miljoen. Aan subsidies en sponsoring kwam € 72 miljoen binnen.

⁶⁵ Hoekman en Straatmeijer, 2013: *Sport en recessie 2013*.

⁶⁶ Stichting Waarborgfonds Sport, 2014: *Jaarverslag 2013*.

⁶⁷ VVEM, 2014: *Festival Monitor 2014*.

2.3 Lastenverzwaringen

Terwijl bezoekersaantallen en omzetten in belangrijke delen van de gastvrijheidssector stagneren of krimpen, nemen de lasten van bedrijven in de sector toe. Een belangrijke kostenpost zijn de personeelskosten. Figuur 1.1 liet al zien dat bovenop de directe salarissen de werkgeverslasten zijn toegenomen.

Risico's in de sociale zekerheid

Ondernemers in de sector hebben echter niet alleen problemen met de stijgende salariskosten, maar ook met de toenemende risico's die samenhangen met het in dienst nemen en houden van personeel, zoals het doorbetalen van loon bij ziekte (twee jaar) en het eigen risico bij arbeidsongeschiktheid. Vanaf 1 januari 2014 is daar de verplichting bij gekomen om flexwerkers die ziek zijn als hun tijdelijke contract afloopt, door te betalen. In de gastvrijheidssector waar het werk een sterk seizoenskarakter heeft en dus veel werknemers met tijdelijke contracten in dienst zijn, kunnen werkgevers geconfronteerd worden met hoge lasten voor zieke personeelsleden die al niet meer in dienst zijn.

Een andere last die op de sector afkomt, is de aanscherping van de Wet werk en zekerheid (Flexwet) per 1 januari 2015. Op dit moment krijgen tijdelijke medewerkers na drie jaar of vier contracten een vast contract als de verschillende tijdelijke contracten elkaar binnen drie maanden opvolgen. Per 1 januari 2015 ontstaat na twee jaar recht op een vast contract; bovendien gaat dit recht ook gelden als de tussenperiode tussen contracten zes maanden in plaats van de huidige drie maanden is. Verder mag in tijdelijke contracten geen proeftijd meer worden opgenomen. Daarnaast moet de werkgever uiterlijk één maand voor het einde van het contract schriftelijk aan de werknemer laten weten of het contract wel of niet verlengd wordt. In de gastvrijheidssector waar veel activiteiten een seizoenskarakter hebben en veel werknemers – vaak tot volle tevredenheid van zowel werkgever als werknemer – met een tijdelijk en/of flexibel contract werken, worden deze veranderingen als zeer bezwaarlijk ervaren. Ondernemers die mensen geen vast contract kunnen of willen aanbieden, moeten nu na twee jaar naar andere mensen op zoek, ook al zouden beide partijen de samenwerking graag willen voortzetten. Behalve tot extra kosten leidt dit ook tot vermindering van kwaliteit. De nieuwe medewerkers moeten eerst leren hoe zij het de klant/bezoeker optimaal naar de zin kunnen maken – een

doorslaggevende factor voor succes in de gastvrijheidssector. Een bijkomend probleem is dat mensen die slecht functioneren of niet in de organisatie passen, moeilijk kunnen worden ontslagen.

Overige regelgeving

Ook op andere vlakken nemen de bedrijfskosten toe door aanscherping van regelgeving. Bedrijven in de gastvrijheidssector, die per definitie grote aantallen bezoekers trekken, worden geconfronteerd met steeds strengere en gedetailleerdere regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, natuur, milieu en ruimtelijke ordening, geluidsoverlast, aanwezigheid van voorzieningen, enz. Ondernemers hebben niet zozeer problemen met het feit dat er strenge eisen gesteld worden – dat is ook in hun eigen belang – maar wel met de enorme bureaucratie waarmee de naleving van die eisen vaak gepaard gaat. Een recent voorbeeld is het verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder 18 jaar. Hoewel begrijpelijk vanuit volksgezondheidsperspectief zadelt deze maatregel ondernemingen in de gastvrijheidssector op met moeilijk uitvoerbare en daardoor kostbare controleverplichtingen. Ondernemers lijden ook schade van de nieuwe Werkkostenregeling, die als onbedoeld gevolg heeft dat bedrijven minder besteden aan representatieve activiteiten, personeelsuitjes en teambuilding.

Box 2.1 Sluipende lastenverzwaringen in de recreatiesector

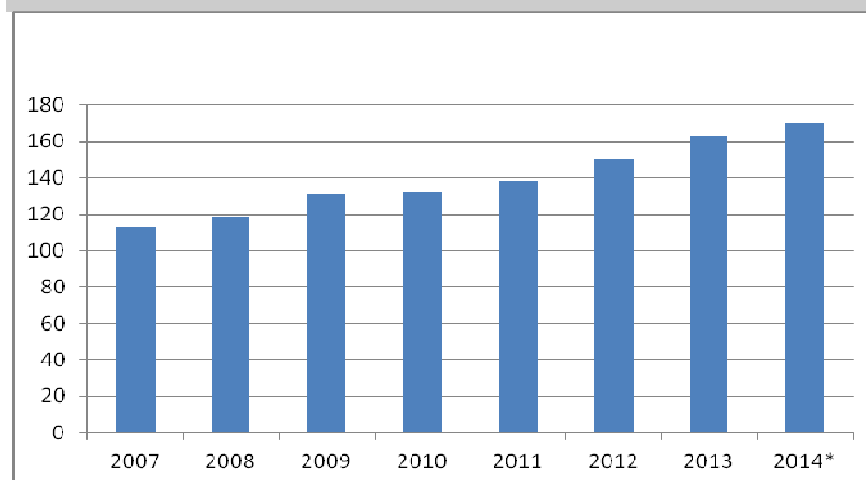
Elke recreatiebedrijf beschikt over een eigen rioolafvoersysteem dat op één punt aansluit op de openbare riolering. In het verleden werd de rioolheffing bepaald op basis van de hoeveelheid vuil water die op dat aansluitpunt in het openbare riool werd gebracht. Totdat de overheid bedacht dat via een andere methode veel meer rioolheffing kon worden geïnd. Sindsdien wordt elke recreatiebungalow apart aangeslagen voor de rioolheffing, ook al zijn die bungalows helemaal niet op het openbare net aangesloten. Het recreatiebedrijf is daardoor een veelvoud kwijt aan rioolheffing.

Als gevolg van Europese regelgeving en nationale wetgeving worden recreatieondernemers die op hun eigen terrein een eigen elektriciteitsnet hebben aangelegd en beheren (waartoe zij overigens gedwongen werden, omdat regionale netbeheerders nooit netten wilden aanleggen op recreatieterreinen), gezien als netbeheerders, vergelijkbaar met bedrijven als Liander, Delta en Enexis die stroom leveren aan het grote publiek. Het gevolg daarvan is dat zij aan dezelfde eisen en verplichtingen moeten voldoen als deze (zeer) grote netbeheerders. Dat is onmogelijk, alleen al vanwege de schaal en de administratieve lasten die samenhangen met de status van netbeheerder. Tot nu toe is de wetgever niet bereid een werkzame oplossing voor deze problematiek te vinden, waardoor de sector wordt opgezadeld met een onmogelijk probleem en grote financiële risico's.

Toeristenbelasting

Veel ondernemers in de gastvrijheidssector klagen over de toeristenbelasting. Steeds meer gemeenten heffen toeristenbelasting en de tarieven stijgen aanmerkelijk sneller dan de inflatie. In 2014 verwachten gemeenten € 170 miljoen op te halen via de toeristenbelasting; dit is 50% meer dan in 2007 (figuur 2.8). Slechts een klein deel van de opbrengststijging is toe te schrijven aan een toename van het aantal overnachtingen; het overgrote deel wordt veroorzaakt door tariefstijgingen. De toeristenbelasting is hiermee de snelst stijgende gemeentelijke heffing over de laatste vijf jaar.⁶⁸ Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland worden de opbrengsten van de toeristenbelasting in de meeste gemeenten niet aangewend voor bevordering van het toerisme, maar verdwijnen zij in de algemene middelen. De financiële krapte waar veel gemeenten mee kampen, voorspelt voor de komende jaren niet veel goeds op dit front.

Figuur 2.8 Toeristenbelasting in miljoenen euro's, 2007-2014



Bron: CBS

* Raming

Ook andere lokale heffingen stijgen sneller dan de inflatie. Voorbeelden hiervan zijn de parkeerbelasting en de precariobelasting. In sommige gemeenten leidt de WOZ-waardering van standplaatsen en ligplaatsen tot scherpe stijgingen van de onroerendezaakbelasting.

⁶⁸ Opbrengst toeristenbelasting in vijf jaar fors toegenomen, *CBS webmagazine*, juli 2013.

2.4 Risico's voor de continuïteit

Ondernemers in de gastvrijheidssector die hun bezoekersaantallen en omzetten zien stagneren en hun kosten zien oplopen, zitten in een gevaarlijke schaar. Een dalende bruto winst laat minder ruimte om te investeren. Achterblijvende investeringen in onderhoud en vernieuwing gaan al vrij snel ten koste van bezoekersaantallen, met als gevolg verdere erosie van de omzet en nog minder ruimte om te investeren.⁶⁹ Juist in de gastvrijheidssector waar 'kwaliteit' en 'beleving' een essentiële rol spelen, zijn voortdurende investeringen in onderhoud en vernieuwing cruciaal voor de continuïteit op langere termijn. Daarbij geldt dat grote delen van de gastvrijheidssector behalve arbeidsintensief ook kapitaalintensief zijn. Een behoorlijke investeringsruimte (Gross Operating Profit (GOP)) is dan ook noodzakelijk voor overleven op langere termijn. In de sector worden kengetallen voor de GOP gehanteerd, die variëren van 25-30% voor hotels en 15-20% voor cafés, tot 30-35% voor attractieparken en 18-22% voor campings. Als daar door btw-verhogingen of andere maatregelen te veel van wordt afgesnoept, blijven investeringen achter, loopt de kwaliteit terug en loopt het voortbestaan van talrijke bedrijven in de gastvrijheidssector gevaar.

2.5 Prijselasticiteit van gastvrijheidsdiensten

Als de prijs van een product omhooggaat, neemt de vraag naar dat product af, aannemende dat overige factoren niet veranderen. Deze eenvoudige economische wetmatigheid geldt ook voor recreatieve diensten. Dat betekent niet dat de prijselasticiteit van een product eenvoudig is vast te stellen, want bijna altijd veranderen er ook andere factoren die op de vraag van invloed zijn. Als de Efteling haar prijs verhoogt, maar tegelijkertijd investeert in een nieuwe attractie en extra media-aandacht, is het best mogelijk dat de bezoekersaantallen toenemen in plaats van dalen. Bij een schatting van de prijselasticiteit is het dus van belang voor andere zaken te corrigeren, zodat alleen het zuivere prijseffect overblijft. Daarnaast is er meestal ook nog een verschil tussen het effect van een prijsverhoging op korte termijn en het langetermijneffect.

⁶⁹ Cornelis, 2011: *Attraction accountability. Predicting the unpredictable effects of theme park investments.*

Tot de belangrijkste factoren die op de vraag naar diensten in de gastvrijheidssector van invloed zijn, behoren de ontwikkeling van de koopkracht, het consumentenvertrouwen, de prijs van concurrerende producten en de prijs van complementaire producten (als bijvoorbeeld reizen of parkeren duurder wordt, vermindert dat ook de vraag). Daarnaast spelen kwaliteitsaspecten, zoals het serviceniveau en de 'beleving' die met het bezoek samenhangt, een zeer belangrijke rol. Ook marketinginspanningen zijn van invloed op de vraag. Voor al deze factoren moet worden gecorrigeerd om de zuivere prijselasticiteit te achterhalen.

Omdat maar weinig studies daarin goed slagen, laten schattingen van prijselasticiteiten een enorme variatie zien. Een overzichtartikel van Rosenberger en Stanley over 329 publicaties waarin de prijsgevoeligheid van de vraag naar recreatieve diensten wordt onderzocht, concludeert dat de prijselasticiteit in deze studies gemiddeld op $-0,997$ uitkomt.⁷⁰ Een prijsverhoging met 1% zal dus gepaard gaan met 1% minder vraag. De auteurs waarschuwen echter dat alleen studies die sterke, significante effecten vinden, voor publicatie in wetenschappelijke tijdschriften in aanmerking komen. Als voor dit effect wordt gecorrigeerd, komt de prijselasticiteit volgens de auteurs veel lager uit. De vraag naar recreatieve diensten zou dan nog maar beperkt reageren op een prijsstijging.

In het kader van dit onderzoek hebben wij een aantal ondernemers in de gastvrijheidssector gevraagd hoe zij denken over de prijsgevoeligheid van hun diensten. De ondernemers geven aan dat daar niet één getal voor is te noemen. De meeste ondernemers maken gebruik van 'dynamic pricing', dat wil zeggen dat zij hun prijzen variëren per seizoen, klantengroep, tijdstip van de week, wijze van boeken enz. Daarnaast wordt steeds meer gewerkt met allerlei vormen van kortingen die bezoekers over de streep moeten trekken. Die kortingen kunnen oplopen tot 40-50% van het officiële tarief. Door het 'dynamic pricing' krijgen ondernemers goed inzicht in de prijsgevoeligheid van hun klanten. Zij constateren dat bezoekers uitermate scherp reageren op veranderingen in prijzen. Dankzij de transparantie van de markt hebben consumenten een vrij nauwkeurig beeld van wat een bepaalde attractie of vorm van dienstverlening mag kosten en als ondernemers daarover heen gaan (bijvoorbeeld vanwege hogere btw) raken zij een flink deel van hun klandizie kwijt. Prijsverhogingen zijn in de ogen van consumenten alleen

⁷⁰ Rosenberger en Stanley, 2010: *Publication Selection of Recreation Demand Price Elasticity: A Meta-Analysis*.

gerechtvaardigd als daar een uitbreiding van het aanbod of verbetering van kwaliteit tegenover staat. Daarnaast zijn er ‘psychologische grenzen’ van bijvoorbeeld tien of twintig euro. Als zo’n grens wordt overschreden, haakt in één keer een groot aantal bezoekers af.

In dit onderzoek maken wij gebruik van prijselasticiteiten die in de literatuur voor verschillende recreatieve en gastvrijheidsdiensten worden genoemd, aangevuld met inzichten van ondernemers. Een Nederlands onderzoek naar de prijselasticiteiten voor verschillende culturele sectoren bijvoorbeeld, komt tot uitkomsten tussen $-0,18$ voor musea en $-0,90$ voor muziektheater.⁷¹ Een onderzoek van de Universiteit van Tilburg raamt de prijselasticiteit van attractieparken op $-1,13$.⁷² Een Duits onderzoek naar de effecten van een contributieverhoging voor zwemmen en andere sporten komt bij zwemmen op een prijselasticiteit van $-0,6$ en bij andere sporten op $-0,9$.⁷³

Voor de horeca zijn geen eenduidige prijselasticiteiten voorhanden. Kwaliteitsrestaurants met een vast publiek opereren in een oligopolistische markt en kunnen hun prijzen gemakkelijker verhogen dan fastfood restaurants die prijsnemer zijn in een sterk concurrerende markt. Bij de laatste groep worden prijselasticiteiten tot -3 gevonden.⁷⁴ Bij hotels moet een onderscheid worden gemaakt tussen de zakelijke en de *leisure* markt. De cijfers in onderstaande tabel zijn conservatieve (voorzichtige) schattingen op basis van ramingen van ondernemers in de betreffende sectoren.

In dit onderzoek hanteren wij voor de prijselasticiteit van de gastvrijheidssector het gewogen gemiddelde van prijselasticiteiten die in de literatuur en op basis van schattingen door ondernemers voor afzonderlijke branches gevonden worden. Tabel 2.1 geeft hiervan een overzicht. Weging met behulp van het aandeel dat de afzonderlijke sectoren in de totale gastvrijheidssector innemen, levert een gemiddelde prijselasticiteit van $-0,79$ op.

⁷¹ Goudriaan et al., 2008: *Nieuwe schattingen van de prijsgevoeligheid van het bezoek aan culturele sectoren*.

⁷² Cornelis, 2011: *Attraction accountability. Predicting the unpredictable effects of theme park investments*.

⁷³ Wicker, 2009: *Price elasticity in sport clubs. Measurement and empirical findings*, geciteerd in: De Boer, 2012: *De juiste prijs*.

⁷⁴ IAAPA, 2014: *A study of the fiscal and employment impacts of lower VAT rates on theme and amusement parks in the European Union*.

Tabel 2.1 Prijselasticiteiten van diensten in de gastvrijheidssector

Sector	Bron	Prijselasticiteit
Hotels zakelijk	Raming ondernemers	- 0,5 tot -0,7
Hotels leisure		-0,6 tot -0,8
Restaurants		- 1,2
Cafés		- 0,8
Campings, vakantieparken, watersportbedrijven	Rosenberger en Stanley (2010)	-1,2
Attractieparken, dierentuinen	IAAPA (2014) Cornelis (2011)	-1,13
Podiumoptredens (VCSD-podia)	Goudriaan et al. (2008)	-0,32
Gesubsidieerde podiumkunsten	Goudriaan et al. (2008)	-0,55
Bioscopen	Goudriaan et al. (2008)	-0,58
Musea	Goudriaan et al. (2008)	-0,18
Sportbeoefening	Wicker (2009)	-0,9

2.6 Gevolgen van de btw-verhoging

Activiteiten van bedrijven in de gastvrijheidssector vallen voor het overgrote deel onder het lage btw-tarief van 6%.⁷⁵ Binnen de horecabranche valt 76% van de activiteiten onder het lage tarief, binnen de sectoren recreatie en cultuur is dat 79%.⁷⁶ Ook sommige toeleverende diensten, zoals het verstrekken van gas, elektriciteit en water aan campinggasten, vallen onder het 6%-tarief. Gemiddeld valt 77% van de activiteiten onder het lage tarief.

Verhoging of – op termijn – afschaffing van het verlaagde tarief zal moeten worden doorberekend in de prijs die hotels, restaurants, zwembaden, attractieparken, podiumartiesten, sauna-exploitanten en talrijke andere bedrijven aan hun bezoekers in rekening brengen. Vrijwel alle ondernemers die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, geven aan dat daar niet aan valt te ontkomen. De vraag naar hun diensten zal daardoor afnemen,

⁷⁵ www.belastingdienst.nl

⁷⁶ *Overwegingen uniform BTW-tarief*. Brief van staatssecretaris De Jager van Financiën aan de Tweede Kamer, 23 december 2008.

afhankelijk van de prijselasticiteit van hun specifieke aanbod en andere factoren die op de vraag van invloed zijn, zoals de locatie, de aanwezigheid van alternatieven, het onderscheidende karakter van hun product enz.

Wanneer het verlaagde btw-tarief (op termijn) wordt afgeschaft en recreatieve diensten onder het hoge tarief van 21% worden gebracht, resulteert dit bij volledige doorrekening in de prijzen in een prijsstijging van 11% ten opzichte van de huidige situatie.⁷⁷ Bij verhoging van het lage tarief met 2% – een optie die wel genoemd wordt als eerste stap naar meer uniforme btw-tarieven – gaat de prijs met ongeveer 1,5% omhoog.

Een prijsverhoging met 11% leidt bij een gewogen gemiddelde prijselasticiteit van $-0,79$ tot een directe daling van de vraag met 8,7%. Aangenomen mag worden dat de vraaguitval zich één op één vertaalt in een verlies aan inkomsten en toegevoegde waarde. Gezien de krappe marges in de sector zal dit ook onmiddellijk tot banenverlies leiden. Er is geen financiële ruimte om personeel vast te houden in afwachting van een mogelijk herstel van de omzet. Het directe productieverlies (toegevoegde waarde) kan daarmee op $0,087 * € 17,1 \text{ miljard} = € 1,5 \text{ miljard}$ worden becijferd. Het directe verlies aan werkgelegenheid is ruim 40.000 banen.⁷⁸

De gastvrijheidssector creëert niet alleen toegevoegde waarde en werkgelegenheid voor eigen werknemers, maar ook in toeleverende sectoren, zoals onderhoudsbedrijven, beveiliging, installatiebedrijven, de reclamebranche enz. Tegenover elke euro aan toegevoegde waarde in de gastvrijheidssector zelf staat iets meer dan 25 cent toegevoegde waarde in toeleverende sectoren. En op elke drie banen in de gastvrijheidssector staat iets meer dan één baan bij toeleveranciers. Tellen we deze effecten bij elkaar op, dan gaan er bijna 55.000 banen verloren als het btw-tarief in de gastvrijheidssector van 6 naar 21% gaat. Een btw-verhoging met 2% (naar 8%) leidt tot een verlies van 7.500 banen. Tabel 2.2 vat de resultaten samen

⁷⁷ $0,77 * ((1,21 - 1,06) / 1,06 - 1) = 0,11$

⁷⁸ $0,087 * 475.000$.

Tabel 2.2. Verlies aan toegevoegde waarde en werkgelegenheid bij afschaffing van het verlaagde btw-tarief in de gastvrijheidssector

	Btw van 6 naar 21%	Btw van 6 naar 8%
Verlies toegevoegde waarde (mln euro)		
- direct	1.500	200
- indirect	350	50
- totaal	1.850	250
Werkgelegenheidsverlies (banen)		
- direct	40.500	5.500
- indirect	14.500	2.000
- totaal	55.000	7.500

De schadelijke economische effecten van btw-verhoging kunnen iets milder uitvallen voor zover ook de gastvrijheidssector profiteert van een daarmee gefinancierde lastenverlichting op arbeid. Dit weegt echter bij lange na niet op tegen de schade, omdat zo'n lastenverlichting economiebreed zal worden gespreid en dus maar voor een zeer beperkt deel terugvloeit naar de gastvrijheidssector zelf.

2.7 Ervaringen in andere landen

Ook in andere landen zijn ervaringen opgedaan met btw-verhogingen en -verlagingen in de gastvrijheidssector.⁷⁹ In Frankrijk is de btw op dienstverlening door restaurants in 2009 verlaagd van 19,6 naar 5,5% vanwege het zorgwekkende aantal bedrijfssluitingen. In de daarop volgende twee jaar kon het aantal bedrijfssluitingen worden gestopt en werden ongeveer 50.000 banen gecreëerd alleen al in de restaurants. De consumentenprijzen in restaurants en cafés daalden na de btw-verlaging. Dankzij de btw-verlaging kon de sector € 3 miljard per jaar investeren in modernisering, wat neerkomt op een stijging van 15%. Medewerkers profiteerden van de btw-verlaging met een salarisstijging van 5,7% tussen juli 2009 en maart 2012.⁸⁰

In Duitsland is de btw op logiesverstrekking in januari 2010 verlaagd van 19 naar 7%. Daarop is in 2010 en 2011 het aantal banen in hotels met 2,4 resp.

⁷⁹ Hotrec, 2008: *Reduced VAT rates: A must for a sustainable European hospitality industry*.

⁸⁰ Bron: Synhorat, France.

2,9% toegenomen. Investerings in verblijfsaccommodatie namen toe. De Duitse overheid verwachtte een vermindering van € 800 miljoen aan belastingopbrengsten als gevolg van de btw-verlaging. In werkelijkheid bleef de opbrengstendaling beperkt tot € 460 miljoen omdat het verbruik toenam. Verder wordt geraamd dat socialezekerheidsuitgaven met € 291 miljoen zijn gedaald door de positieve effecten van de verlaagde btw.⁸¹

In België is de btw op maaltijden in restaurants in januari 2010 verlaagd van 21 naar 12%. Bedrijfssluitingen konden worden gestopt en in de eerste negen maanden van 2010 werden 2750 voltijd banen gecreëerd. Verder bleek dat investeringen weer toenamen met 2% ten opzichte van 2009. De omzet groeide significant harder met 7,2% ten opzichte van 2009.⁸²

In Zweden werd het btw-tarief op restaurantdiensten verminderd van 25% naar 12% in 2010. Als gevolg daarvan is het prijsniveau met 3% gedaald. Restauranthouders in Zweden hebben over de periode januari-november 2010 de grootste omzetsijging in tien jaar geboekt, ondanks de slechte economische situatie. Ramingen gaan ervan uit dat de werkgelegenheid in de hotel- en restaurantsector met 5,3% is toegenomen, wat neerkomt op 6.000 voltijdbanen in 2012.⁸³

In Luxemburg is de gastvrijheidssector in 2012 dankzij de lage btw met 5% gegroeid, tegenover een groei van 0,4% voor de economie als geheel. De sector heeft meer dan 1800 nieuwe banen gecreëerd in 2011 en 1650 banen in 2012.⁸⁴

Het tegenovergestelde komt ook voor. In Letland is de btw op logiesverstrekking in januari 2009 verhoogd van 5 naar 21%. Hierdoor daalde de werkgelegenheid in de sector met 12.000 personen, wat resulteerde in minder belastinginkomsten en hogere socialezekerheidsuitgaven voor de overheid van ongeveer € 14 miljard. Nadat de btw-verhoging in mei 2010 gedeeltelijk ongedaan was gemaakt (tot 10%), kon de daling van het aantal bezoekers tot staan worden gebracht en begon dit zelfs weer op te lopen. Daardoor namen de bezettingsgraden toe van 48% in 2009 naar 56% in 2010. De werkgelegenheid nam ook weer toe.⁸⁵

⁸¹ Bron: German Hotel Association (IHA-D).

⁸² Bron: Horeca Vlaanderen.

⁸³ Bron: Visita –Swedish Hospital Industry.

⁸⁴ Bron: HORESCA, Luxemburg.

⁸⁵ Bron: Latvian Hotel and Restaurant Association.

Deze voorbeelden illustreren dat de gastvrijheidssector buitengewoon gevoelig is voor prijseffecten. Dat wordt bevestigd door alle ondernemers in de sector. Als het doel is het concurrentievermogen van de Nederlandse economie te versterken en meer banen te creëren, wordt met een btw-verhoging in de gastvrijheidssector precies het tegenovergestelde bereikt.

2.8 Budgettaire effecten

Verhoging van de btw verhoogt de inkomsten voor de schatkist. De Commissie Dijkhuizen heeft becijferd dat de btw-opbrengst met € 10,5 miljard zou stijgen als het verlaagde tarief zou worden afgeschaft en de betreffende goederen en diensten onder het tarief van 21% zouden vallen. Als voeding- en genotmiddelen zouden worden uitgesloten, zou dat € 4,8 miljard minder zijn. De lastenverzwaring voor horeca en logies zou € 1,7 miljard zijn en die voor de sector cultuur en ontspanning € 1 miljard.⁸⁶ Staatssecretaris Wiebes van Financiën verwacht dat het optrekken van het verlaagde btw-tarief voor alle goederen en diensten behalve voedingsmiddelen € 6,7 miljard in het laatje brengt.⁸⁷ In deze becijfering is geen rekening gehouden met gedragseffecten, waardoor de verwachte opbrengstenstijging kan tegenvallen. Volgens de IAAPA, de branchevereniging van attractieparken in Europa, kunnen hogere btw-tarieven het paradoxale effect hebben dat zij de belastingopbrengsten verminderen, omdat ondernemers maar twee opties hebben: òf zij proberen de hogere tarieven door te berekenen aan hun klanten waardoor de vraag afneemt, òf zij proberen de hogere lasten in hun kostenstructuur te absorberen waardoor de cash flow die beschikbaar is voor nieuwe investeringen en banencreatie afneemt. In beide gevallen kost dat belastinginkomsten.⁸⁸

2.9 Conclusie

De gastvrijheidssector is een belangrijke sector van de Nederlandse economie. De sector creëert een toegevoegde waarde van ruim € 17 miljard

⁸⁶ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport.*, p. 59.

⁸⁷ *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, p. 19.

⁸⁸ IAAPA, 2014: *A study of the fiscal and employment impacts of lower VAT rates on theme and amusement parks in the European Union.*

per jaar en biedt werkgelegenheid aan 475.000 personen, nog afgezien van de 185.000 kleine deeltijdbanen van minder dan 12 uur per week. In tegenstelling tot de meeste andere sectoren heeft de gastvrijheidssector ook over de jaren 2008-2013 nog voor groei van de werkgelegenheid gezorgd. Daarbij biedt de sector relatief veel banen voor mensen met een beperkte opleiding. De sector is daarmee een belangrijke motor voor werkgelegenheidsgroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De gastvrijheidssector heeft te maken met heftige concurrentie. In vrijwel alle subsectoren neemt het aanbod sterker toe dan de vraag. Daardoor staan bezoekersaantallen, prijzen en resultaten onder druk. Teruglopende bruto opbrengsten beperken de mogelijkheden om te blijven investeren in kwaliteit en vernieuwing, wat essentieel is voor de continuïteit op langere termijn.

Afschaffing van het verlaagde btw-tarief komt bovenop andere lastenverzwaringen en jaagt de sector op extra kosten die zullen moeten worden doorberekend aan de klant. Door dalende vraag zal de productie afnemen. Btw-verhoging van 6 naar 21% leidt tot een productieverlies van € 1,5 miljard in de sector zelf en € 0,35 miljard bij toeleverende sectoren. Dit gaat gepaard met een verlies van 55.000 banen. Als de btw met 2% wordt verhoogd (van 6 naar 8%) bedraagt het productieverlies € 250 miljoen en gaan 7.500 banen verloren.

De gevoeligheid van de sector voor hoge btw-tarieven wordt bevestigd door ervaringen in andere landen. In Frankrijk, Duitsland, België en Zweden zijn btw-tarieven in de gastvrijheidssector juist verlaagd in plaats van verhoogd, met gunstige effecten voor de werkgelegenheid en de investeringen in onderhoud en kwaliteitsverbetering. Letland, dat in 2009 de btw op logiesverstrekking verhoogde, moest deze maatregel terugdraaien toen bleek dat duizenden personen hun baan verloren en de socialezekerheidsuitgaven sterk opliepen. Nadat de maatregel (gedeeltelijk) was teruggedraaid, kon de daling van bezoekersaantallen tot staan worden gebracht en nam ook de werkgelegenheid weer toe.

Het kabinet heeft de ambitie om met de hervorming van het belastingstelsel 100.000 banen te creëren. Een btw-verhoging voor de gastvrijheidssector spant het paard achter de wagen. Daarmee gaan meer dan 50.000 banen verloren.

3 Het bredere perspectief: gastvrijheid als economische motor

De gastvrijheidssector is niet alleen belangrijk vanwege de toegevoegde waarde en banen die hij creëert. Steeds meer blijkt dat een gevarieerd en hoogwaardig aanbod van culturele en vrijetijdsactiviteiten ook een sterke economische troef is om internationale bedrijven en kenniswerkers aan te trekken. Die vestigen zich bij voorkeur op locaties die ook buiten de directe werksfeer veel te bieden hebben.

3.1 Toerisme als groeimotor

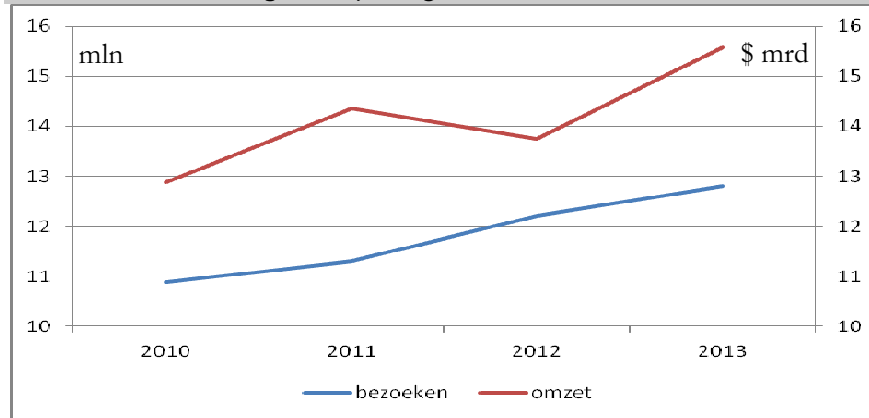
Toerisme is wereldwijd een van de sterkst groeiende bedrijfstakken. Cijfers van de UNWTO laten dat zien dat internationaal toerisme goed is voor 9% van de productie (bbp) en 11% van de banen wereldwijd.⁸⁹ Ondanks economische schokken is het toerisme in de afgelopen decennia onafgebroken gegroeid van 278 miljoen buitenlandse bezoeken⁹⁰ in 1980 via 528 miljoen in 1995 tot 1087 miljoen in 2013. Opbrengsten uit buitenlands toerisme groeien ongeveer even snel als het aantal bezoeken: met 5% (reëel) per jaar. Met 52% van alle buitenlandse aankomsten is Europa internationaal de drukst bezochte toeristische bestemming. In 2013 groeide het aantal buitenlandse toeristen in Europa met 5%; de omzetgroei lag daar met 4% reëel iets onder.

Ook Nederland doet het goed als toeristische bestemming (figuur 3.1). De 12,8 miljoen buitenlandse bezoekers die ons land in 2013 bezochten, vormen 2,3% van alle internationale toeristen in Europa. Zij waren goed voor een omzet van \$ 15,6 miljard, wat overeenkomt met 3,2% van de opbrengsten uit buitenlands toerisme in Europa in 2013.

⁸⁹ UNWTO, 2014: *Tourism Highlights: 2014 edition*.

⁹⁰ De UNWTO telt het aantal internationale aankomsten. Een bezoek wordt meegeteld als het minstens één overnachting omvat.

Figuur 3.1 Buitenlandse toeristen in Nederland (in mln bezoeken, linker-as) en daarmee samenhangende opbrengsten (in \$ mrd, rechter-as), 2010-2013



Bron: UNWTO

De UNWTO verwacht dat het internationale toerisme in de periode 2010-2030 met gemiddeld 3,3% per jaar zal groeien. Voor Europa wordt een groei van 475 miljoen buitenlandse toeristen in 2010 tot 744 miljoen in 2030 verwacht, een toename met 57%. Over een lange periode overtreft de groei van het buitenlands toerisme de groei van het bbp met een factor 1,3.⁹¹

Ook binnenlandse ramingen gaan uit van een verdere groei van toerisme en recreatie. Gastvrij Nederland verwacht dat in 2025 bijna 16 miljoen buitenlandse verblijfstoeristen Nederland zullen bezoeken. Dat is een kwart meer dan de 12,8 miljoen toeristen die in 2013 ons land aandeden.⁹² Rabobank en ING zijn voorzichtig over 2014 en 2015, maar ook zij zien toerisme en recreatie voor de langere termijn als groeimarkten.⁹³

3.2 Kwaliteit van leven als magneet voor bedrijvigheid

In de traditionele economische theorie over de locatiekeuze van bedrijven staan afstand tot input- en afzetmarkten, transportkosten en schaalvoordelen centraal. Bedrijven kiezen die locaties die de beste mix van

⁹¹ UNWTO, *Facts and Figures*. www.unwto.org.

⁹² NBTC Holland Marketing, 2013: *Toekomstperspectief Destinatie Holland 2025*.

⁹³ Rabobank, 2014: *Cijfers en Trends: Horeca en Recreatie*. ING, 2014: *Kwartaalbericht Horeca: Horeca heeft wind mee*.

vestigingsplaatsfactoren bieden, en werknemers volgen omdat daar de banen zijn te vinden. De meer recente economisch-geografische literatuur benadrukt de rol van steden als centra van kennisuitwisseling en creativiteit en als bron van innovatie en economische groei.⁹⁴ Hoogopgeleide kenniswerkers vestigen zich bij voorkeur in steden waar zij elkaar ontmoeten, kennis en ideeën uitwisselen en voor nieuwe creatieve impulsen zorgen die aan de basis liggen van innovatie, productiviteitsstijging en economische groei.⁹⁵ Bedrijven die het hiervan moeten hebben, volgen in hun spoor en strijken eveneens in de steden neer. Het traditionele patroon dat werknemers daarheen trekken waar bedrijven en werkgelegenheid te vinden zijn, is daardoor omgekeerd: bedrijven trekken naar de plaatsen waar (kennis)werkers zich verzamelen en elkaar ontmoeten en waar de kans op kennis *spillovers* en innovatieve ontwikkelingen het grootst is. Zo ontstaat een zich zelf versterkend proces van economische concentratie en groei in dichtbevolkte gebieden (steden) waar bedrijven, kennisinstellingen en kenniswerkers samenklonteren.

Bij de keuze van een woonplaats kijken kenniswerkers niet alleen naar de arbeidsmarktmogelijkheden, maar ook naar allerlei andere kwaliteiten die steden (of de regio) te bieden hebben, zoals goede bereikbaarheid, goede voorzieningen, goed onderwijs, veiligheid, prettige woonomstandigheden en een aangenaam leefklimaat⁹⁶. Onder dat laatste vallen zaken als een prettig klimaat, fraaie architectuur (met name een historische binnenstad), goede restaurants, een ruim aanbod van culturele voorzieningen, een gevarieerde natuurlijke omgeving, een levendig uitgaansleven, goede recreatiemogelijkheden e.d. Uit empirisch onderzoek in de VS blijkt dat steden die veel toeristen trekken, ook meer banengroei buiten de toeristische sector realiseren dan steden waar minder te zien en beleven valt.⁹⁷ In zijn bekende boek over de opkomst van de creatieve klasse benadrukt Florida het belang van een aangenaam en gevarieerd leefklimaat voor de woon- en vestigingsplaatskeuze van kenniswerkers en innovatieve bedrijven en daarmee voor de economische groei.⁹⁸ Ook Nederlands onderzoek bevestigt dat steden met een historische binnenstad en een groot cultureel aanbod

⁹⁴ Glaeser, 2012: *Triumph of the City*.

⁹⁵ Glaeser, Kolko en Saiz: *Consumer City*.

⁹⁶ Levkovich en Rouwendal, 2014: *Location choices of highly educated foreign workers: the importance of urban amenities*.

⁹⁷ Carlino en Saiz, 2008: *City Beautiful*.

⁹⁸ Florida, 2002: *The Rise of the Creative Class*.

(vooral podiumkunsten) sneller groeien en meer banen creëren dan steden die op dat punt minder rijk bedeeld zijn.⁹⁹

Vanuit een heel andere invalshoek komen Pine en Gilmore in hun bekende boek *The Experience Economy* tot vergelijkbare conclusies.¹⁰⁰ Zij betogen dat de economie in een nieuwe ontwikkelingsfase is aangekomen. Waar in de agrarische, de industriële en de diensteneconomie respectievelijk grondstoffen, industriële producten en diensten de hoogste waarde creëerden, zijn in de hedendaagse economie unieke, persoonlijke ervaringen het meest schaarse en daardoor meest waardevolle product. Een steeds groter deel van de toegevoegde waarde zal volgens deze auteurs dan ook worden bepaald door de mate waarin bedrijven en organisaties ‘unieke ervaringen’ weten te creëren. Als geen andere sector is de gastvrijheidssector voorgesorteerd op de beleveniseconomie. Iedere (succesvolle) ondernemer in de gastvrijheidssector is er op gericht zijn gast een bijzondere ervaring te bezorgen die hem verrast, een goed gevoel geeft en bijblijft.

Nederland staat internationaal bekend om zijn rijke variatie aan cultuur, attracties en belevenissen op een klein oppervlak.¹⁰¹ Dat is een geweldige *asset* voor ons internationale concurrentievermogen en toekomstige economische groei. Een bloeiende gastvrijheidssector representeert bij uitstek de economische kansen die hier liggen.

3.3 Gastvrijheid: topsector?

In 2011 heeft het toenmalige kabinet-Balkenende negen ‘topsectoren’ geïdentificeerd, waar de Nederlandse economie het in de toekomst van zou moeten hebben: Agro & food, Chemie, Creatieve industrie, Energie, High tech systemen en materialen, Life sciences & health, Logistiek, Tuinbouw en uitgangsmaterialen en Water.¹⁰² De topsectoren kenmerken zich door een sterke markt- en exportpositie, een hoge kennisintensiteit, intensieve samenwerking tussen ondernemers en kennisinstellingen en de potentie een innovatieve bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen te leveren.

⁹⁹ Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad*. Marlet, 2010: *Muziek in de stad. Het belang van podiumkunsten, musea, festivals en erfgoed voor de stad*.

¹⁰⁰ Pine en Gilmore, 1999: *The Experience Economy. Work is Theatre and Every Business a Stage*.

¹⁰¹ Zie ook BoerCroon, 2013: *Vinden, Verrassen, Verbinden. Visie op de Nederlandse gastvrijheidseconomie 2025*.

¹⁰² *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid*. Brief van minister Verhagen van EL&I aan de Tweede Kamer, 4 februari 2011.

Ondanks de hiervoor beschreven kansen en potenties is de gastvrijheidssector niet als topsector aangemerkt. De sector heeft in overleg met minister Kamp van Economische Zaken wel een sectorvisie ontwikkeld volgens dezelfde opzet als voor de topsectoren is toegepast. De waarden waarin de sector wil uitblinken, zijn “excellente gastvrijheid”, “concurrerende sector” en “aantrekkelijke samenleving”.¹⁰³ Vanuit die visie moet Nederland in de komende tien tot vijftien jaar (tot 2025) uitgroeien tot het “Land van Ontelbare Belevissen”. Een centrum van creativiteit en verrassing met een enorme diversiteit aan belevissen binnen de vierkante kilometer. Om dat te bereiken heeft de sector doelstellingen geformuleerd en actie-agenda’s opgesteld die zich richten op de deelterreinen innovatie, human capital, technologie, marketing, regeldruk, natuur, maatschappelijke betrokkenheid & zingeving en cross-overs met andere topsectoren. De unieke dichtheid en variëteit aan belevissen die er nu al in Nederland is, creëert een sterke uitgangspositie om de ambities ook waar te maken.

In dat licht is het interessant om de gastvrijheidssector te vergelijken met de topsectoren waarop Nederland zijn economische hoop heeft gevestigd. Qua toegevoegde waarde is de gastvrijheidssector de vierde in grootte na High tech systemen & materialen, Energie en Transport & opslag; groter dan bijvoorbeeld Agro & food, Chemie en de Creatieve industrie.¹⁰⁴ In fte’s is Gastvrijheid zelfs tweede in grootte, na High tech systemen & materialen (figuur 3.2).

In de jaren 2010-2012 is de toegevoegde waarde van de negen topsectoren te zamen met 3% gegroeid, een fractie sneller dan de economie als geheel.¹⁰⁵ In diezelfde periode is de toegevoegde waarde in de gastvrijheidssector met 4,7% gegroeid, dus anderhalf maal zo snel. De topsectoren hebben tussen 2010 en 2012 geen groei van het aantal werkzame personen (fte’s) laten zien. In de gastvrijheidssector is de werkgelegenheid tussen 2010 en 2013 ondanks de economische recessie met 20.000 voltijdbanen toegenomen.¹⁰⁶

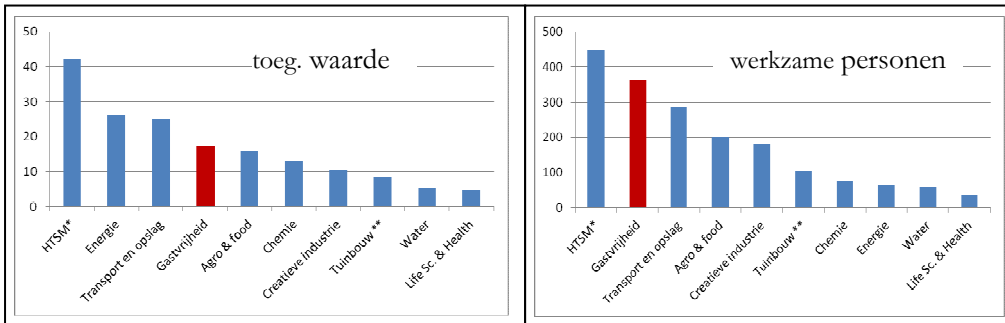
¹⁰³ BoerCroon, 2013: *Vinden, Verrassen, Verbinden. Visie op de Nederlandse gastvrijheidseconomie 2025*.

¹⁰⁴ Cijfers over de topsectoren zijn afkomstig uit CBS, 2014: *Monitor topsectoren 2014. Uitkomsten 2010, 2011 en 2012*.

¹⁰⁵ CBS, 2014: *Monitor topsectoren 2014*, p. 18.

¹⁰⁶ Toerismesector groeit vooral dankzij buitenlandse toeristen, *CBS Webmagazine*, 19 september 2014.

Figuur 3.2 Toegevoegde waarde (x € mrd) en werkzame personen (x 1000 fte) in de gastvrijheidssector en de Nederlandse topsectoren, 2012



* HTSM: High tech systemen en materialen.

** Tuinbouw en uitgangsmaterialen

Bron: CBS

Een belangrijk kenmerk van de topsectoren is hun internationale oriëntatie: een flink deel van de productie gaat naar het buitenland. Maar ook de gastvrijheidssector haalt veel inkomsten uit het buitenland. In 2013 ontving de gastvrijheidssector 12,8 miljoen buitenlandse gasten die hier minimaal één nacht verbleven.¹⁰⁷ Het bedrag dat (binnen- en buitenlandse) toeristen uitgeven in de Nederlandse economie is in de afgelopen drie jaar met ruim 9% procent gestegen tot € 65 miljard in 2013.¹⁰⁸

Ten slotte onderscheiden de topsectoren zich door hun innovatieve karakter. Terwijl van alle bedrijven in Nederland circa 38% aan innovatie doet, is dit bij de topsectoren 52%.¹⁰⁹ In elke topsector speelt innovatie een duidelijke rol, alleen bij de Creatieve industrie en Transport en opslag is het aandeel innovatieve bedrijven lager dan gemiddeld. Het probleem van deze cijfers is dat het CBS alleen naar uitgaven aan R&D kijkt, terwijl bijvoorbeeld nieuwe vormen van dienstverlening en vernieuwende business concepten, waarvan er vele zijn in de gastvrijheidssector, onder de radar blijven.

Topsectoren die uitblinken in technologische innovatiekracht en een gastvrijheidssector die Nederland tot een van de aantrekkelijkste plaatsen ter wereld maakt om te wonen, werken en recreëren, vormen een buitengewoon

¹⁰⁷ NRIT, 2014: *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2014*, p. 128.

¹⁰⁸ Toerismesector groeit vooral dankzij buitenlandse toeristen, *CBS Webmagazine*, 19 september 2014.

¹⁰⁹ CBS, 2014: *Monitor topsectoren 2014*.

krachtige combinatie in de internationale positionering van ons land: een land vol creativiteit en verrassingen waar je wilt wonen, werken en leven.

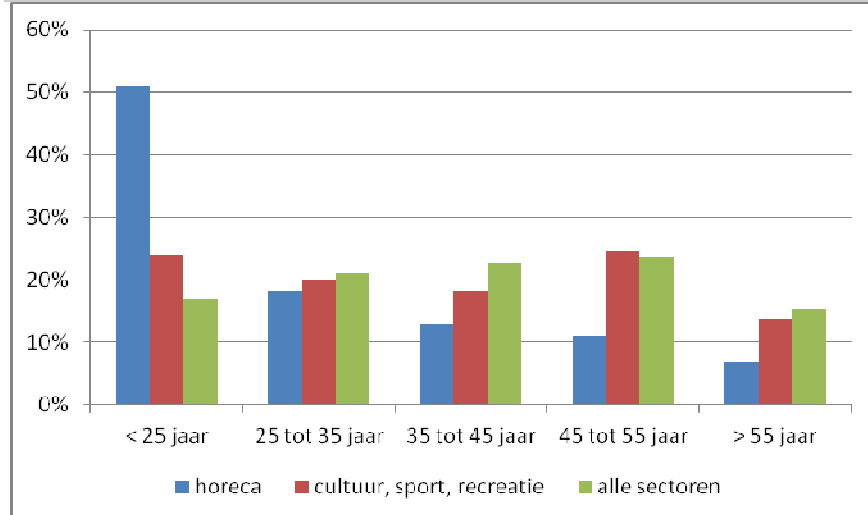
3.4 De gastvrijheidssector als banenmotor

Figuur 2.3 in het vorige hoofdstuk liet al zien dat de werkgelegenheid in de gastvrijheidssector aanmerkelijk sneller groeit dan in de economie als geheel. Ook bleek de sector conjunctuurbestendiger dan gemiddeld. Omdat het bieden van gastvrijheid in hoge mate mensenwerk is, leidt een toename van de omzet vrijwel direct tot een toename van het aantal banen. Een onderzoek van Ecorys uit 2010 raamt dat een gemiddelde jaarlijkse reële omzetgroei van 1,5% vanwege stijgende bezoekersaantallen en/of hogere uitgaven per bezoeker over een periode van tien jaar resulteert in 60 à 70.000 extra banen.¹¹⁰

Niet alleen qua aantal, maar ook qua type banen verschilt de gastvrijheidssector van de rest van de economie. In de horeca en in de sector cultuur, sport en recreatie wordt relatief veel in deeltijd en op basis van flexibele contracten gewerkt. Door het tijdelijke en flexibele karakter van een groot deel van de banen zijn de drempels voor werkzoekenden om een baan te vinden en voor werkgevers om iemand in dienst te nemen relatief laag. Dit is te zien aan het grote aantal jongeren en mensen met een beperkte opleiding die een baan vinden in de gastvrijheidseconomie. In de horeca is 27% van de werknemers jonger dan 20 jaar en nog eens 24% tussen de 20 en 25 jaar; meer dan de helft van de werknemers is dus onder de 25 jaar (figuur 3.3). In de economie als geheel is dit 17%. Ook in de cultuur-, sport en recreatiesector zijn jongeren onder 25 jaar oververtegenwoordigd. Wat opleiding betreft, heeft bijna de helft van de werknemers in de horeca een lage opleiding, tegen 27% in de economie als geheel (figuur 3.4). Hiermee biedt de gastvrijheidssector bovengemiddelde kansen om werkervaring op te doen en de (eerste) stap naar de arbeidsmarkt te zetten, ook voor mensen die anders moeilijk aan de slag komen.

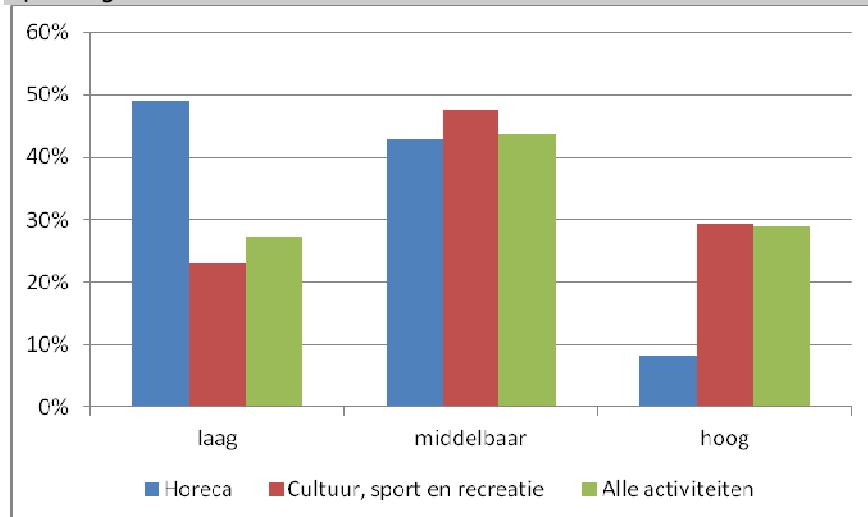
¹¹⁰ Ecorys, 2010: *Toerisme: de banenmotor*.

Figuur 3.3 In de horeca en cultuur, sport en recreatie werken relatief veel jongeren onder 25 jaar



Bron: CBS

Figuur 3.4 In de horeca werken relatief veel werknemers met een lage opleiding



Bron: CBS

Box 3.1 Volop kansen voor mensen met een beperking

Het kabinet en de sociale partners willen tussen 2014 en 2026 honderdduizend mensen met een arbeidsbeperking aan een baan helpen. Dit is vastgelegd in het Sociaal Akkoord dat kabinet, vakbonden en werkgevers in april 2014 hebben gesloten. De gastvrijheidssector biedt goede kansen voor mensen met een beperking. Dit blijkt uit de talrijke initiatieven overal in het land waarbij mensen met een beperking werken in de horeca, bij sportclubs, in dierentuinen en attractieparken.

3.5 Conclusie

In de afgelopen jaren is de gastvrijheidssector sneller gegroeid dan de economie als geheel. Ook voor de toekomst liggen er volop kansen voor horeca, toerisme, cultuur, sport en recreatie als groeisectoren.

In toenemende mate concentreren kenniswerkers en innovatieve bedrijven zich op plekken waar de kans op kennisuitwisseling en creativiteit het grootst is. Dat zijn plaatsen waar ook buiten de werksfeer veel te beleven valt. Een bloeiende gastvrijheidssector creëert zo'n omgeving. De unieke rijkdom en variatie aan cultuur, attracties en belevenissen op een klein oppervlak versterken de positie van Nederland als een aantrekkelijke vestigingsplaats voor kenniswerkers en kennisintensieve bedrijvigheid.

De toegevoegde waarde gecreëerd in de gastvrijheidssector is in de afgelopen jaren anderhalf keer zo snel gegroeid als in de topsectoren van de Nederlandse economie. Qua banengroei is het verschil nog groter. Hoogwaardige technologische kennis en excellente gastvrijheid zijn een ijzersterke combinatie in de internationale concurrentiestrijd.

De gastvrijheidssector biedt volop kansen op interessant en zinvol werk, ook voor mensen met een beperkte opleiding. Voor veel jongeren vormt de sector hun eerste kennismaking met de arbeidsmarkt. Juist het dynamische en flexibele karakter van de sector zorgt voor tienduizenden banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Gastvrijheid en de btw

Literatuur

- Beta, 2014: *Grensomzetten zakken verder weg*, Rotterdam
- BoerCroon, 2013: *Vinden, Verrassen, Verbinden. Visie op de Nederlandse gastvrijheidseconomie 2025*, Amsterdam
- Carlino, G.A. en A. Saiz, 2008: *City Beautiful*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper, no. 08-22
- CBS, 2013: *Toerisme en recreatie in cijfers 2013*, Den Haag
- CBS, 2014: *Monitor topsectoren 2014. Uitkomsten 2010, 2011 en 2012*, Den Haag
- Clawson, M. en J.L. Knetsch, 2011: *Economics of Outdoor Recreation*, Johns Hopkins University Press, New York
- Cnossen, S., 1995: 'Lastenverschuiving door uniformering van BTW-tarieven', in: *ESB*, vol. 80, no 4033, p. 1026-1030
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013: *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Copenhagen Economics, 2007: *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, Copenhagen
- Cornelis, P.C.M, 2011: *Attraction accountability. Predicting the unpredictable effects of theme park investments*, NRIT Media, Nieuwegein
- CPB, 2003: *Contra-expertise effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*, Den Haag
- CPB, 2010: *Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastingbervormingen*, Den Haag
- CPB, 2012: *Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen*, Den Haag

CPB, 2014: *Bouwstenen voor een modern btw*, CPB Policy Brief 2014/02, Den Haag

Ecorys, 2010: *Toerisme: de banenmotor*, Rotterdam

Ecorys, 2013: *Accijnsverhoging diesel en LPG, Quick-scananalyse van effecten op grenstanken en op accijnsinkomsten*, Rotterdam

European Commission, 2014: *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Brussel

Europese Commissie, 2010: *Green Paper: On the future of VAT: Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, COM(2010) 695/4, Brussel

Evaluatie accijnsverhoging op diesel en LPG, Brief van staatssecretaris Wiebes van Financiën aan de Tweede Kamer, 28 mei 2014

Florida, R., 2002: *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life*, Basic Books, New York

Gastvrij Nederland, 2011: *Sectorvisie Versterken en Veraangemen. De gastvrijheidseconomie op haar waarde beoordeeld*, Den Haag

Gastvrij Nederland, 2014: Brief van Gastvrij Nederland aan staatssecretaris Wiebes, 10 juni 2014, Den Haag

Glaeser, E., *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin

Glaeser, E., J. Kolko en A. Saiz, 2000: *Consumer City*, NBER Working Paper No. 7790

Goudriaan, R., N. de Groot, A. Notenboom, C. Schrijvershof en C. van Hout, 2008: *Evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor cultuur en media*, APE, Den Haag

Goudriaan, R., N. de Groot en C. Schrijvershof, 2008: *Nieuwe schattingen van de prijsgevoeligheid van het bezoek aan culturele sectoren. Actualisatie van de Nederlandse prijselasticiteiten*, APE, Den Haag

Hoekman, R. en J. Straatmeijer, 2013: *Sport en recessie 2013*, Mulier Instituut, Utrecht

Hotrec, 2008: *Reduced VAT rates: A must for a sustainable European hospitality industry*. HOTREC reply to the Commission's consultation paper of 6 March 2008: "Review of existing legislation on VAT reduced rates", Brussel

IAAPA, 2014: *A study of the fiscal and employment impacts of lower VAT rates on theme and amusement parks in the European Union*, Nevin Associates, Edinburg

ING, 2014: *Kwartaalbericht Horeca: Horeca heeft wind mee*, Amsterdam

Institute for Fiscal Studies, 2011: *A retrospective evaluation of elements of the VAT system*, Studie in opdracht van de Europese Commissie (DG TAXUD), London

Jongen, E.L.W. en M. Stoel, 2013: *Estimating the Elasticity of Taxable Labour Income in the Netherlands*, CPB, Den Haag

Keen, M., 2013: "The anatomy of the VAT", in: *National Tax Journal*, vol. 66, no 2, p. 423-446

Keuzes voor een beter belastingstelsel. Brief van staatssecretaris Wiebes van Financiën aan de Tweede Kamer, 16 september 2014

Levkovich, O. en J. Rouwendal, 2014: *Location choices of highly educated foreign workers: the importance of urban amenities*, Tinbergen Institute, Amsterdam

Marlet, G.A., 2009: *De aantrekkelijke stad*, VOC Uitgevers, Nijmegen

Marlet, G.A., 2010: *Muziek in de stad. Het belang van podiumkunsten, musea, festivals en erfgoed voor de stad*, VOC Uitgevers, Nijmegen

Meghir, C. en D. Phillips, 2008: *Labour Supply and Taxes*, International Institute for Fiscal Studies, London

Ministerie van Financiën, 2008: *Uniform btw-tarief: aspecten en overwegingen in kort bestek*, Kamerbrief 23 december 2008

Gastvrijheid en de btw

Ministerie van Financiën, 2011: *Antwoord op schriftelijke vragen fiscale agenda*, Kamerbrief 26 mei 2011

Ministerie van Financiën, 2014: *Evaluatie verbod van het btw-tarief op podiumkunsten*, Den Haag

Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid. Brief van minister Verhagen van EL&I aan de Tweede Kamer, 4 februari 2011

NBTC Holland Marketing, 2013: *Toekomstperspectief Destinatie Holland 2025*, Den Haag

NBTC, 2013: *Kerncijfers Gastvrijheidseconomie*, Den Haag

NRIT, 2014: *Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2014*, Nieuwegein

OECD, 2010: *Making reform happen. Lessons from OECD Countries*, OECD, Paris

OECD, 2010: *Tax and Economic Growth*. OECD Economics Department Working Paper no. 620, OECD, Paris

Oudshoorn, C., 2014: *Grenzeloos groeien. Verdienen met een ondernemende Samenleving*, VNO-NCW, Den Haag

Overwegingen uniform BTW-tarief. Brief van staatssecretaris De Jager van Financiën aan de Tweede Kamer, 23 december 2008

Rabobank Cijfers en Trends, 2014: *Vakantiecentra*

Pawlowski, T. en C. Pawlowski, 2010: *Expenditure Elasticities of the Demand for Leisure Services*, North American Association of Sports Economists, Working Paper Series no 10-14

Pine II, B.J. en J.H. Gilmore, 1999: *The Experience Economy. Work is Theatre and Every Business a Stage*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts

Rabobank 2014: *Brancherapport: Horeca en recreatie*, Utrecht

Rabobank Cijfers en Trends, *Branchebarometer vakantieparken*, september 2014, Utrecht

Rosenberger, R.S. en T.D. Stanley, 2010: *Publication Selection of Recreation Demand Price Elasticity: A Meta-Analysis*, Oregon State University

Stichting Waarborgfonds Sport, 2014: *Jaarverslag 2013*, Wateringen

UNWTO, 2014: *Tourism Highlights: 2014 edition*, Geneva

UNWTO, *Facts and Figures*. www.unwto.org

USP, 2014: *Monitor effecten van de tijdelijke btw-verlaging voor renovatie en onderhoud in de bouw-, installatie- en groenvoorziening*, Rotterdam

VNPF, 2014: *Poppodia in cijfers 2013: stabilisatie na crisisjaren*, Amsterdam

VSCD, 2014: *Podia 2013*, Amsterdam

VVEM, 2014: *Festival Monitor 2014*, Den Haag

Wicker, P., 2009: *Price elasticity in sport clubs. Measurement and empirical findings*, geciteerd in W. de Boer, 2012: *De juiste prijs*, HAN, Arnhem/Nijmegen

Wolders, M., 2002: *Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*, Research voor Beleid, Leiden

Bijlage: lijst van geïnterviewde personen

- M. van Aggelen, directeur Club van Elf
- J. Bertus, oud-directeur Club van Elf
- J. Blijenberg, divisiedirecteur Attractie- en Vacantieparken, Libéma
- R. Buitelaar, director of Operations, NH Hotel Group
- G. Dijks, hoofd Branchebelangen en Kennis, Hiswa
- Th. Heerkens, algemeen directeur Landal Greenparks
- F. Jurgens, voorzitter Raad van Bestuur, De Efteling
- A. Kuijer, sectormanager Horeca en Recreatie, RABO Bank Nederland
- A. Leidekker, manager Finance Consulting, McDonald's Nederland
- M. Mulder, manager Operating Accounting, Accor Hotels
- J. Reuvers, topdomeinadviseur, Koninklijke Horeca Nederland
- P. Severeijns, financieel manager, Luiten Van der Valk Beheer BV
- C. Slager, directeur Molecaten Groep
- J. Slager, directeur Camping 't Reestdal
- F. Verkoijen, regiomanager Limburg, Recron
- H. Verweij, directeur Speelpark Klein Zwitserland
- S. Weide, algemeen directeur Museumvereniging
- T. Weijenborg, eigenaar Camping Zeeburg
- A. van der Weyde, centrumdirecteur RCN De Jagerstee
- R. van Zuylen van Nijevelt, mede-directeur, Duinrell