

Op zoek naar welvaartswinst op de markt voor persoonlijke dienstverlening

Jakob van der Waarden

De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt veel beleidsmatige aanknopingspunten. Dit heeft geleid tot voorstellen met een driedelige doelstelling: grotere baankansen voor laagopgeleiden, meer gewerkte uren door hoogopgeleiden en een bredere belastinggrondslag. In aanvulling op bestaand beleid is een welvaartswinst met specifiek op deze markt gerichte voorstellen in de praktijk echter moeilijk realiseerbaar. Met generiek beleid is dat naar verwachting wel mogelijk. Zo is verhoging van de drempel voor verplichte werknemersverzekeringen gewenst. Redenen hiervoor zijn de hoge administratieve lasten en de scheve verhouding tussen premieafdracht en uitkeringslasten voor werknemers met kleine baantjes. Dit zou bovendien de baankansen aan de onderkant vergroten.

Door maatschappelijke trends als emancipatie, toenemende combinatie-drukte en de vergrijzing neemt de aandacht voor persoonlijke dienstverlening toe. Tweeverdieners staan onder toenemende tijdsdruk. Technologische ontwikkelingen, denk aan afwasmachine of magnetron, bieden deels verlichting (Van der Lippe e.a., 2004). Ook uitbesteding van persoonlijke diensten kan tweeverdieners ontlasten. In de sfeer van persoonlijke dienstverlening is door economische en technologische veranderingen in de loop van de twintigste eeuw het nodige veranderd. Onderstaand citaat van de bij publicatie 90-jarige Robinson illustreert dat:

"But the differences are in the things that have been lost, as well as what has been gained. And of all the losses, by far the greatest is that of service. My father was an impecunious parson; we had to be economical in respect of everything. But we had a cook, a housemaid and a nanny. Today one would have to be a millionaire to afford such service." (Robinson, 1986, 39).

Huishoudens doen persoonlijk dienstverleningswerk nu grotendeels zelf. Als wordt uitbesteed, gebeurt dat veelal informeel. Hoewel de participatie- en werkgelegenheidscijfers van laagopgeleiden in Nederland internationaal niet uit de pas lopen (OESO, 2005), is hun baankans een stuk geringer dan van hoogopgeleiden. Bovendien neemt de zorg over hun arbeidspositie door globalisering en technologische ontwikkeling toe (De Mooij, 2006). Dit alles maakt de recente voorstellen gericht op stimulering van wit werk op de markt voor persoonlijke dienstverlening verklaarbaar (Heertje, 2003, 2004, Heertje en Melis, 2005 en RWI, 2006). Deze voorstellen hebben veelal een driedelig doel: verhoging van de baankansen van laagopgeleiden, vergroting van het aantal gewerkte uren door hoopopgeleiden en verbreding van de belastinggrondslag. Dit artikel toetst analytisch of deze driedelige doelstelling met specifiek beleid voor de persoonlijke dienstverleningsmarkt realiseerbaar is. De conclusie is ontnuchterend. In aanvulling op bestaand beleid leiden veel van de voorstellen slechts tot een marginaal welvaartseffect. De voorstellen die een groter effect sorteren, kennen nadrukkelijk ook negatieve welvaartseffecten. Van een gratis lunch of een scherp tweesnijdend zwaard is geen sprake.

1 De huidige markt voor persoonlijke dienstverlening

Voordat we verschillende beleidsopties analyseren, zoomen we in op de huidige markt. Persoonlijke dienstverlening kan worden gedefinieerd als activiteiten in en om het huis die iemand in principe zelf kan uitvoeren, maar die hij soms liever aan anderen uitbesteedt of overlaat.¹ De markt voor persoonlijke dienstverlening is in verschillende publica-

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29.544, nr. 20.

ties in kaart gebracht.² Om deze markt te karakteriseren is ten eerste het onderscheid tussen het zelf doen, de inhuur van formele arbeid en de inhuur van informele arbeid van belang. Op elke deelmarkt heeft de 'doe-het-zelver' het grootste marktaandeel; de meeste huishoudens verrichten de noodzakelijke persoonlijke diensten immers zelf.³ Een deel van de markt is mogelijk nog niet ontgonnen (niet-geëffectueerde vraag). Gemiddeld besteden huishoudens maar een klein deel van alle persoonlijke diensten uit. In die gevallen is er concurrentie tussen de formele sector (instellingen en bedrijven) en het informele circuit, waaronder familie, vrienden, burens en zwart betaald werk. Een tweede belangrijk onderscheid is dat naar activiteit. In het algemeen worden drie deelmarkten onderscheiden: huishoudelijke hulp, kinderopvang en klussen in en rond het huis. Tabel 1 geeft een overzicht.

Tabel 1. Omvang deelmarkten persoonlijke dienstverlening; aantal huishoudens dat dienst uitbesteedt

Deelmarkt	Formeel	(%)	Informeel	(%)	Totaal	(%)
Huishoudelijke hulp	340.000	28%	872.000	72%	1.200.000	100%
Kinderopvang 0-3 jaar	230.000	60%	155.000	40%	385.000	100%
Kinderopvang 4-12 jaar	90.000	30%	208.000	70%	298.000	100%
Klussen in en rond het huis	1.100.000	56%	900.000	44%	2.000.000	100%

Bron: SEOR-enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens, mei/juni 2004.

Volgens SEOR (2004) gaven huishoudens op iedere markt in 2000 rond de 1,2 tot 1,3 miljard euro uit. Op elk van de drie deelmarkten

² MDW-Werkgroep persoonlijke dienstverlening (2002, 2003) en SEOR (2004).

³ SEOR (2004) geeft aan dat zeventien procent van de huishoudens gebruik maakt van een huishoudelijke hulp. Ook vindt SEOR dat 55 procent van de huishoudens met kinderen van 0-3 jaar en 25 procent van de huishoudens met kinderen van 4-12 jaar gebruik maakt van een vorm van kinderopvang. Uit het SEOR-onderzoek volgt verder dat 29 procent van de huishoudens in het jaar voorafgaand aan de enquête iemand van buiten heeft ingeschakeld om een klus in of rond het huis te verrichten.

neemt uitbesteding toe naarmate het huishoudinkomen en het netto uurloon van de tweede verdiener hoger zijn. Ook neemt de kans daarop toe naarmate de klussen gespecialiseerder zijn. De formele sector bedient een relatief groot aandeel van de kinderopvang- en klussenmarkt. De recente groei van het aantal klusbedrijven loopt samen met het verminderen van de regelgeving en de afschaffing van de vestigingwet in de branche. Bij huishoudelijke hulp is de informele sector belangrijker. Uitzondering hierop is de AWBZ-gefinancierde hulp. Naar verwachting neemt de omvang van dit marktsegment door de vergrijzing fors toe. In dit kader is de Wet maatschappelijke ondersteuning van belang. Als de Eerste Kamer hiermee instemt, neemt deze wet de ondersteunende voorzieningen uit de AWBZ per 1 januari 2007 over.

2 Aangrijpingspunten voor beleid

Redenerend vanuit het arbeidsaanbod en de wens tot participatievergroting biedt de markt voor persoonlijke dienstverlening twee aangrijpingspunten voor beleid. Enerzijds betreft het bij uitstek een markt die kansen biedt voor laagopgeleiden met een hoge arbeidsaanbodelasticiteit aan de door de productiviteits- en armoedeval gekenmerkte onderkant van de arbeidsmarkt. Anderzijds speelt vooral voor hoogopgeleiden dat, hoewel men de persoonlijke diensten ook zelf kan verrichten, uitbesteding het makkelijker maakt om zelf meer uren te werken. Gegeven de hoge arbeidsaanbodelasticiteit aan de onderkant, de door belasting, premies en overige regelgeving verstoorde keuze tussen zelf doen of inhuur van persoonlijke diensten en het grote aandeel van het informele circuit dat niet onder de belastinggrondslag valt, is de verwachting dat fiscale drukverlichting en vermindering van premie- en regeldruk op dit segment welvaartsverhogend zal uitpakken begrijpelijk.

Om mogelijk welvaartsverhogende beleidsmaatregelen te traceren, is nadere bestudering van factoren die vraag en aanbod op de zwarte en witte markt voor persoonlijke dienstverlening beïnvloeden nodig. Enerzijds biedt dat zicht op de formele en informele baankansen voor laagopgeleiden op dit arbeidsmarktsegment. Anderzijds is het hieruit voortvloeiende loon- en prijsniveau voor persoonlijke diensten van belang voor de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden. Bij de afweging om

al dan niet meer uren te werken, zet een hoogopgeleide gegeven tijdsstricties zijn extra netto loon immers af tegen de kosten van persoonlijke dienstverlening.

Voor een nadere analyse van de vraag naar persoonlijke dienstverlening biedt het huishoudelijk productiemodel van Becker (1965) een goed startpunt. Dit model onderkent het belang van productieve activiteiten binnen het huishouden voor de welvaart van het huishouden. Veronderstelling is dat huishoudens ook nut ontleenen aan thuis geproduceerde goederen ('commodities'). Deze worden verkregen door combinatie van marktgoederen en -diensten en tijd die het huishouden erin steekt. Het huishouden is zowel consument als producent. Maximalisatie van de nutsfunctie wordt niet alleen beperkt door een budgetbeperking, maar ook door tijdbeperking. Het model is later verder ontwikkeld door drie tijdscategorieën te onderscheiden: betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd.

Economen operationaliseren de waarde van huishoudelijke activiteiten ofwel via 'gemiste inkomsten' (uurloon tweede verdiener) ofwel via 'gemiste uitgaven' (marktprijs persoonlijke dienst). Gegeven beschikbaar aanbod is voor de keuze tussen zelf doen of uitbesteden de verhouding tussen deze gemiste inkomsten en uitgaven bepalend. Freeman en Schettkat (2005) geven dit in formulevorm weer. De kosten van het zelf verrichten van huishoudelijke productie zijn afhankelijk van het bruto uurloon (W) dat men met werk buiten huis kan verdienen, de belastingen en premies (t) en de productiviteit (H) voor huishoudelijke productie. Als P de marktprijs voor de huishoudelijk dienst is, zal iemand persoonlijke diensten uitbesteden en dus vraag uitoefenen indien:

$$P < W(1-t) / H \quad (1)$$

Op de aanbodzijde van de markt voor persoonlijke dienstverlening komt een marktprijs tot stand die gelijk is aan het bruto uurloon van werknemers die de huishoudelijke dienst op de markt produceren (W_m) gedeeld door hun productiviteit per uur in de marktsector (M). Op de formele markt legt het wettelijk minimumloon (WML) een bodem onder deze prijs. Uitgaande van sociale zekerheidsbijdragen van werkgevers (s), belasting over de toegevoegde waarde (BTW), kostprijs verhogende elementen als gevolg van overhead en overige regels (o) en een

mogelijke subsidie als percentage van de kosten (Sub) is de marktprijs (P) voor de huishoudelijke dienst gelijk aan:

$$P = W_m (1+s) (1+BTW) (1+o) / M * (1 - \text{Sub}) \quad (2)$$

Uit substitutie van vergelijking (2) in vergelijking (1) volgt dan dat iemand werk in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening zelf blijft doen zolang voldaan is aan de condities van vergelijking (3).

$$(W_m/W) (H/M) > [(1-t)/(1+s)(1+BTW) (1+o)] / (1-\text{Sub}) \quad (3)$$

Omdat ook zoekkosten en het ontbreken van volledige informatie over de kwaliteit van het alternatief om uit te besteden een rol spelen, zal deze afweging in de praktijk vaker richting 'zelf doen' uitvallen. Vanzelfsprekend beïnvloedt ook de lol die individuen ontlenen aan het werk (tuinieren) of juist de hekel die men eraan heeft (strijken) de afweging. Desalniettemin biedt de vergelijking inzicht in de praktijk. Zo volgt uit de linkerzijde van de vergelijking dat onhandige mensen (H laag) die buitenshuis veel kunnen verdienen (W hoog) persoonlijke diensten vaker uitbesteden dan degenen voor wie precies het omgekeerde geldt. Ook de rechterzijde van de vergelijking weerspiegelt relevante factoren op de huidige markt: door hoge belasting- en premiedruk en kosten van overige regelgeving is de vraag op de formele markt voor persoonlijke dienstverlening gering. In de praktijk zijn er maar weinig huishoudens waarbij het potentiële tweede inkomen in netto termen hoger uitvalt dan de hoogte van het bruto minimumloon. Dit wordt ook wel de dubbele wigproblematiek genoemd.⁴ Uit de theorie van de optimale belastingleer is bekend dat bij een gegeven belastingopbrengst de verstoring als gevolg van belastingheffing kleiner kan worden als de heffing verschuift van goederen en diensten die sterk substitueren met (onbelaste) huishoudelijke activiteiten naar goederen en diensten die daaraan juist complementair zijn (Corlett en Hague,

4 Illustratief hiervoor is de afweging die Kalshoven (2005) schetst rond het schilderen van zijn huis. Gegeven de kosten van het inhuren van een schildersbedrijf (53,50 euro per uur), van een illegale Poolse schilder (8,50 euro per uur), zijn eigen netto uurloon (22,50 euro per uur) en de wil om legaal te handelen, concludeert hij dat hij zelf op de ladder stapt.

1953). Een verschuiving van de belasting- en premiedruk van persoonlijke diensten naar bijvoorbeeld vliegreizen kan de welvaart dus mogelijk verhogen.

Uit bovenstaande analyse komen verlaging van belasting- en premiedruk, vermindering van overige kostprijsverhogende regelgeving en subsidiëring van persoonlijke dienstverlening als mogelijke welvaartsverhogende beleidsmaatregelen naar boven. Redenerend vanuit de wens om het arbeidsaanbod op de witte markt voor persoonlijke dienstverlening te vergroten, zijn ook maatregelen die de armoedeval voor werk op deze markt gericht verminderen en strenge aanpak van de zwarte markt voor de hand liggende opties. Uitgaande van de vraag naar formele diensten komen meer mogelijkheden voor maatwerk en vergroting van de markttransparantie als mogelijke beleidsmaatregelen ter stimulering van de witte persoonlijke dienstverleningsmarkt op. Heertje (2003, 2004) wijst als voorbeeld van gebrekkig maatwerk op de formele markt op de openingstijden van crèches. Die sluiten veelal niet aan op de werktijden van ouders. Transparantievergroting kan bijdragen aan verkleining van de problematiek als gevolg van onvolledige informatie over de kwaliteit die op de markt wordt aangeboden. Onzekerheid over degene die je in huis haalt, zorgt ervoor dat particuliere opdrachtgevers vaak iemand zoeken die ze kennen of iemand die door een bekende is aanbevolen. De vertrouwensdrempel kan zelfs zo hoog zijn, dat men voor geen enkele prijs een vreemde over de vloer willen hebben. Vergroting van de transparantie kan deze vertrouwensdrempel wellicht slechten.

3 Analyse beleidsopties

Deze paragraaf analyseert de welvaartseffecten van specifiek op de persoonlijke dienstverleningsmarkt gericht beleid. Daarbij komen achtereenvolgens opties die primair zijn gericht op het bruto-nettotraject (belastingen, premies), de armoede- en productiviteitsval (invloed inkomensafhankelijke regelingen, WML), de kost- en vraagprijs (BTW, overige regelgeving, subsidiëring) en de vergroting van het aantal witte transacties (aanpak zwarte markt, transparantievergroting) aan bod. Om het welvaartseffect te duiden, is steeds van belang het effect van een beleidsmaatregel op vraag en aanbod op de zwarte en witte markten

voor persoonlijke dienstverlening te analyseren. De prijs die op beide markten tot stand komt, bepaalt of het arbeidsaanbod buiten de markt voor persoonlijke dienstverlening zal stijgen. Het effect op de belastinginkomsten hangt enerzijds af van de toename van het belastingplichtige arbeidsaanbod en anderzijds van mogelijke grondslagerosie die van de beleidsmaatregel uitgaat. Inzicht in de vraag- en aanbodelasticiteiten aan de marge is vereist om de effecten op de verschillende deelmarkten kwantitatief in te schatten, maar met een kwalitatieve analyse is duiding van de orde van grootte van het welvaartseffect mogelijk.

Belastingen. Op de markt voor persoonlijke dienstverlening is in de sfeer van belastingen vooral de bijzondere regeling voor huishoudelijke werkzaamheden (ofwel de huishoudhulpconstructie) relevant. Op de informele markt voor huiselijke of persoonlijke diensten is het door middel van deze constructie mogelijk om wit te werken zonder afdracht van premies voor werknemersverzekeringen (dus ook geen opbouw van rechten) en zonder dat de particuliere opdrachtgever loonbelasting hoeft in te houden of af te dragen. Voorwaarde is dat het gaat om huishoudelijke of persoonlijke diensten voor een natuurlijk persoon die minder dan drie dagen per week worden verricht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de huishoudster, de tuinman, de au pair, de oppas, de alfahulp en degene die persoonlijke verzorging en verpleging verleent. Wel moet de hulp inkomsten hieruit opgeven voor de inkomstenbelasting (IB). Algemeen heerst het gevoel dat dit laatste zelden gebeurt (SEOR, 2004 en RWI, 2006). Overigens draagt de onderkant van de arbeidsmarkt als rekening wordt gehouden met de verschillende kortingen in het algemeen weinig belasting af. Zo betalen mensen met partner als zij alleen werken op WML-niveau met en zonder kinderen respectievelijk nul procent en vier procent van hun brutoloon aan belasting. Voor alleenstaanden is dat zestien procent.

Met defiscalisering van de markt voor persoonlijke dienstverlening verandert in veel gevallen niets voor de opdrachtgever. Die draagt onder de huishoudhulpconstructie immers al niets af. Voor de opdrachtnemer impliceert defiscalisering dat het niet afdragen van IB de jure legaal is. Dit zorgt ervoor het aanbieden van arbeid op de witte markt voor persoonlijke dienstverlening aantrekkelijker wordt. De arbeidsaanbodcurve verschuift hier naar rechts. Of deze verschuiving voortkomt uit substitutie van zwart voor wit werk of uit non-participatie voor wit werk

bepaalt de mate waarin de arbeidsaanbodcurve op de zwarte markt naar links verschuift. Door de verschuiving van de aanbodcurve op de witte markt daalt het prijsniveau. Dit leidt tot een stijging van de gevraagde hoeveelheid. Daarbij kan de vraagcurve op de witte markt verschuiven door een vergroting van de transparantie als gevolg van een toename van het witte aanbod.

Zo lang witte bijverdiensten worden gekort op een bijstanduitkering zal IB-vrijstelling voor dit deel van het arbeidsaanbod echter weinig beweging initiëren. Dit is ook relevant voor het inschatten van de vraagstijging op de witte markt. Uit recent onderzoek volgt namelijk dat 46% van de Nederlandse beroepsbevolking zelf aangeeft te zullen frauderen als een geschikte kandidaat zich aanmeldt die alleen zwart wil werken. Van anderen verwacht men dat 73 procent hiertoe zal besluiten (WRR, 2003). Onderzoek van Idea Consult (2005) naar de zogenaamde dienstencheques in België geeft aan dat voor 88 procent van de gebruikers het legale karakter ervan een belangrijk of heel belangrijk motief was om een beroep te doen op de dienstencheques. Het onderzoek belicht echter niet of dit aspect van doorslaggevende betekenis was. Zo bleken ook andere elementen uit de regeling als sociale bescherming voor werknemers (94 procent), de aantrekkelijke kostprijs (86 procent) en fiscale aftrekbaarheid (84 procent) (heel) belangrijke motieven voor de geënquêteerden. Al met al lijkt zowel de verwachte verschuiving van de vraag- als de aanbodcurve op de markten voor persoonlijke dienstverlening niet groot. Ook het effect op het arbeidsaanbod aan de bovenkant zal derhalve niet omvangrijk zijn. Als de vrijstelling van IB zoals in het RWI-voorstel niet volledig is, zijn bovengenoemde effecten vanzelfsprekend nog geringer.

Het positieve welvaartseffect van een dergelijke beleidsmaatregel is daardoor niet groot. Daar komt als nadeel bij dat defiscalisering door problemen bij de afgrenzing van de vrijstelling mogelijk tot erosie van de belastinggrondslag leidt. Afgrenzing kan op basis van het dienstendomein en op basis van de juridische vorm. Afgrenzing op basis van het dienstendomein ('type dienst') vergt gedetailleerde casuïstiek, die onderhoud vergt, de administratieve lastendruk verhoogt en in de fiscale praktijk waarschijnlijk lastig te handhaven is (CPB, 2005). Het is bijvoorbeeld moeilijk na te gaan of het bij een grondige reiniging van het

interieur is gegaan om door middel van de RWI-definitie toegestane schoonmaakwerkzaamheden binnen het huis of om van de definitie uitgezonderd schilderwerk dat als zodanig is betiteld. Afgrenzing aan de hand van de juridische vorm waarbinnen de activiteiten plaatsvinden, kan leiden tot bedrijfsmatig inefficiënte organisatievormen (productiviteitsverlies) en concurrentievervalsing. Deze afgrenzingsproblematiek wordt naar verwachting groter naarmate de fiscale vrijstelling omvangrijker is.

Premies werknemersverzekeringen. Werknemers betalen op WML-niveau vrijwel geen premies voor werknemersverzekeringen. Hun bijdrage aan vut en pensioen is 1,5 procent van het bruto WML van 16.569,- euro op jaarbasis. Voor werkgevers beslaat de bijdrage aan premies werknemersverzekeringen (pensioen, vut, ww, wao, zw en zvw) met vijftien procent een substantieel deel van de loonkosten van 20.017,- euro op WML-niveau. Een deel van de persoonlijke dienstverleningsmarkt kent echter geen werknemersverzekeringen. Werk door middel van de huishoudhulpconstructie gaat immers niet gepaard met afdracht van premies en daarmee ook niet met opbouw van rechten.⁵ Ook zelfstandigen zonder personeel (ZZP) zijn niet verplicht verzekerd. Deze constructie is relatief eenvoudig toepasbaar, al zijn hieraan wel andere verplichtingen en voorwaarden (zoals het aantal opdrachtgevers) verbonden.

Gegeven de bestaande verdeling van premielasten tussen werkgevers en werknemers aan de onderkant zal vrijstelling hiervan op de witte persoonlijke dienstverleningsmarkt vooral resulteren in een stijging van de arbeidsvraag op dit arbeidsmarktsegment. Als de vrijstelling van premieafdracht niet leidt tot verminderde rechten zal het witte arbeidsaanbod op deze markt zonder meer stijgen. Ook als dit niet gebeurt, volgt vermoedelijk een lichte stijging omdat zeker de mensen met kleine baantjes aan de onderkant meer premie afdragen dan ze ontvangen. Illustratief hiervoor is dat een variant met een ondergrens van twintig procent WML en een minimale arbeidsrelatieduur van dertig dagen in

⁵ Omdat werknemersverzekeringen ontbreken en het onder ander vanwege reistijd in de praktijk lastig kan zijn een voltijd baan te realiseren, lijkt deze constructie meer geschikt voor een tweede verdiener dan voor een langdurige carrière van de kostwinner.

vergelijking met de huidige situatie op macro-economisch niveau leidt tot een daling van de uitkeringslasten met slechts vijf miljoen euro, terwijl de premie-inkomsten voor ww en wao met honderd miljoen euro dalen. Ook zou hiermee een daling van de administratieve lasten met 22 miljoen euro resulteren.⁶ Omdat juist de ontwikkeling van het arbeidsaanbod van deze groep zeer gevoelig is voor financiële prikkels en de administratieve lasten hoog zijn, lijkt er zowel vanuit efficiëntie- als rechtvaardigheidsoptiek geen rationale om deeltijders aan de onderkant op macroniveau meer te laten betalen dan ze ervoor terugkrijgen.

Vanuit dat licht bezien is de adviesaanvraag aan de SER over bovengenoemde variant verstandig. Vraag is echter of de grens niet hoger moet worden gelegd, omdat bijvoorbeeld ook deeltijders tot veertig procent WML fors meer afdragen dan ze ontvangen. Nader onderzoek naar de optimale vormgeving van de ondergrens met aandacht voor het arbeidsmarkteffect (lagere lasten onder de grens, hogere daarboven), de evenredigheid van het sociale verzekeringsstelsel en de administratieve lastendaling lijkt dan ook zinnig met het oog op de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Omdat onder de huishoudhulpconstructie en middels de zzp-constructie al geen premies worden afgedragen, is hiervan op de formele markt voor persoonlijke dienstverlening echter geen groot effect te verwachten.

Verhoging van de netto verdiensten op de markt voor persoonlijke dienstverlening. Thans is er geen specifiek beleid gericht op verhoging van de netto verdiensten op de markt voor persoonlijke dienstverlening om de armoedevalproblematiek te mitigeren. Het advies van de RWI (2006) maakt onderscheid tussen een gedefiscaliseerde en gefiscaliseerde variant. In de gedefiscaliseerde variant wordt het verdiende inkomen op deze markt niet meegerekend bij de bepaling van de hoogte van eventuele inkomensafhankelijke regelingen als huurtoeslag, zorgtoeslag en studiefinanciering. Bij de gefiscaliseerde variant is dat wel het geval. Bij beide varianten stelt de RWI verder voor om een vrijlatingsregeling van 165 euro per maand te introduceren om bijstandgerechtigden te prikkelen aan de slag te gaan op deze markt.

6 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30.300 XV, nr. 77.

Deze maatregelen leiden tot extra arbeidsaanbod op de witte persoonlijke dienstverleningsmarkt. Dit zou tot een prijsdaling op dit segment en daarmee tot beïnvloeding van de afweging tussen zelf doen en inhuren kunnen leiden. Consequentie is echter dat een deeltijdbaan in de persoonlijke dienstverlening naast een bijstanduitkering ten opzichte van een reguliere voltijd baan relatief aantrekkelijk wordt. Dit ondermijnt volledige doorstroom naar regulier werk, vergroot de uitkeringsafhankelijkheid en maakt deze maatregel gezien de geringe omvang van het verwachte positieve welvaartseffect vanuit welvaartspectief ongewenst.

WML. Het WML legt een bodem in het loon- en prijsniveau op de witte markt, dat zich vermoedelijk ten dele doorvertaalt op de zwarte markt. Gezien het feit dat de zwarte uurprijs voor huishoudelijke hulp met acht euro netto gemiddeld boven het bruto minimumuurloon van circa 9,62 euro⁷ ligt, is het interessant om te bezien wat de implicaties zijn van het laten vervallen van het WML op de persoonlijke dienstverleningsmarkt. Zonder WML kan ook voor mensen wier productiviteit onder het WML ligt een match op de formele arbeidsmarkt tot stand komen. Inschatting van het aantal extra matches is lastig. Dat geldt eens te meer voor het inschatten van het extra arbeidsaanbod op de markt voor hoogopgeleiden als gevolg van een mogelijk lagere prijs op de witte persoonlijke dienstverleningsmarkt.

Onderzoek van Card en Krueger (1994, 2000) en Neumark en Wascher (2000) naar de introductie van een minimumloon in de fastfoodsector in de VS biedt ondanks het eveneens grote belang van laagproductieve arbeid geen uitsluitsel vanwege het grote verschil in de hoogte van het WML en overige arbeidsmarktinstituten. Voor Nederland is dergelijk empirisch onderzoek niet voorhanden. We moeten een inschatting dus baseren op doorgerekende effecten op macroniveau. De Mooij (2006) heeft recent een ontkoppelde WML-verlaging van tien procent doorgerekend. De werkgelegenheid onder laagopgeleiden stijgt hierdoor met

7 Berekend aan de hand van het gemiddelde aantal jaarlijks gewerkte uren van voltijders in Nederland.

0,3 procent. De Mooij beschouwt verlaging van het WML daarom als kansrijke maatregel om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen.

BTW. De persoonlijke dienstverlening valt thans voor een belangrijk deel buiten het hoge btw-tarief. Zo valt de opdrachtnemer onder de huishoudhulpconstructie buiten de btw-heffing wanneer hij niet als btw-ondernemer optreedt. Als dat wel het geval is, is in beginsel op grond van de zogenaamde kleine ondernemingsregeling geen btw verschuldigd. Alleen als de omzet van de betrokken huishoudhulp meer dan 7.000 euro per jaar bedraagt, volgt wel btw-afdracht. Kinderopvang is vrijgesteld van btw. Dat geldt ook voor gastouderopvang, mits tot stand gekomen en begeleid door een gastouderbureau. Daarnaast geldt voor een deel van de klussenmarkt – bijvoorbeeld voor schilders en stukkadoors van oudere woningen – bij wijze van experiment een verlaagd btw-tarief. Onlangs zijn in Europees perspectief afspraken gemaakt over verlenging hiervan tot eind 2010. Het kabinet wil hiervan gebruik maken.

Een analyse van de welvaartseffecten van verlaging of vrijstelling van btw verloopt analoog aan die van defiscalisering. Research voor Beleid (2002) en het CPB (2003) hebben de effecten van het experiment met een verlaagd btw-tarief onderzocht. De btw-verlaging is voor 70 tot 80 procent doorgegeven in lagere afzetprijzen. Hierdoor is de afzet toegenomen. Een hogere afzet vertaalt zich in een hogere productie en vervolgens na enige tijd ook in grotere arbeidsinzet. Dit leidt daarom tot een stijging van de arbeidsvraag op het witte segment. Door de lagere prijzen op de witte markt zal een individu persoonlijke diensten ook eerder uitbesteden om zelf te kunnen blijven werken. Gegeven bovenbeschreven bestaande btw-vrijstellingen op de markt voor persoonlijke dienstverlening is echter geen grote verschuiving van de curven op de zwarte en witte deelmarkt te verwachten. Het positieve welvaartseffect van btw-vrijstelling of -verlaging is daarom vermoedelijk gering. Daar komt bij dat er een kostenplaatje aan verbonden is in de vorm van verminderde directe btw-opbrengsten en mogelijke grondslagerosie als gevolg van afgrenzingsproblemen. Beide effecten zijn gegeven de bestaande vrijstellingsregelingen vermoedelijk thans echter gering.

Overigens is het de vraag of verdergaande btw-verlaging op grond van Europese regelgeving wel mogelijk is.⁸

Overige kostprijsverhogende regelgeving. De kostprijs op de formele markt bestaat niet alleen uit loonkosten, belasting en premies. SEOR (2004) maakt ook een inschatting van de kosten voor een correctie van niet productieve uren (ziekte, leegloop) en eventuele andere kosten dan directe personeelskosten (overhead, huisvesting, kapitaal en algemene kosten). Onduidelijk is echter waar de kosten van de naleving van verschillende regels, zoals die rond ontslagrecht, arbeidstijden en arbeidsomstandigheden in deze berekening neerslaan. Ook de huishoudhulpconstructie is niet geheel van regelgeving gevrijwaard. Zo is het onmogelijk om iemand door middel van deze constructie meer dan twee dagen voor je te laten werken.

Het laten vervallen van bovenbeschreven regelgeving door de introductie van een regelluw segment waarop opdrachtgever en opdrachtnemer simpelweg onderling afspraken maken zou zowel extra arbeidsaanbod als extra arbeidsvraag kunnen genereren. Het verschil met de zwarte markt wordt immers kleiner en transactiekosten worden lager door toenomen transparantie als gevolg van meer 'witte mogelijkheden' en een daling van de regeldruk. Inzicht in de relevante vraag- en aanbodelasticiteit ontbreekt. Omdat ook de omvang van de impact op de kostprijs van de beschreven regels ongewis is, is het inschatten van het welvaartseffect van een dergelijke regelluwe zone lastig.

Subsidiëring van de vraag naar persoonlijke diensten. Kinderopvang wordt sterk gesubsidieerd. Werkgevers worden geacht een derde van de kosten te dragen. Overheid en werknemers betalen het overige deel. De overheidsbijdrage is inkomensafhankelijk. Tot een belastbaar huishoudinkomen van circa 2.500 euro per maand draagt de overheid meer dan zestig procent van de kosten. Ook voor huishoudelijke hulp bestaat door de zogenaamde Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (RSP) subsidiëring. Onder deze regeling worden huishoudelijke schoonmaak-

8 De in de EU-lidstaten geheven btw is gebaseerd op Europese regels. Het minimale algemene btw-tarief voor goederen en diensten bedraagt vijftien procent. Daarop zijn echter uitzonderingen mogelijk, zoals in de hoofdttekst al is omschreven.

diensten bedrijfsmatig aangeboden. De ongesubsidieerde uurprijs ligt rond de twintig euro. De RSP-subsidie van 10.000 euro per witte schoonmaakbaan verlaagt het witte tarief tot dertien euro. Ondanks de royale subsidie maken hiervan slechts 6.500 particuliere huishoudens gebruik. Tegelijkertijd blijkt het lastig om uitkeringsgerechtigden te vinden die via de RSP-regeling voor het minimumloon willen werken. De regering wil deze regeling stopzetten.⁹ In België is men enthousiaster. De kosten voor de zogenaamde dienstencheque bedragen 6,70 euro per uur huishoudelijk werk. Deze kosten zijn fiscaal aftrekbaar tegen dertig procent zodat netto een bedrag van 4,70 euro per uur resulteert. Gezien het prijsverschil met de Nederlandse RSP-regeling waarvoor bovendien alleen langdurig werklozen mogen werken, is het niet vreemd dat het gebruik van de Belgische regeling hoger is. In 2004 waren er 120.000 gebruikers en acht miljoen aangekochte cheques (Idea, 2005).

Voor een analyse van het welvaartseffect is enerzijds relevant in te schatten hoe de beslissing tussen zelf doen of inhuur van persoonlijke diensten wordt beïnvloed. Dit bepaalt of het arbeidsaanbod buiten de markt voor persoonlijke dienstverlening stijgt. Hiervoor is inzicht in de arbeidsaanbodelasticiteit van belang. Anderzijds is relevant welke invloed de subsidie heeft op het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag op de zwarte en witte markt voor persoonlijke dienstverlening. Wederom is informatie over elasticiteiten van belang. De subsidiekosten moeten worden afgezet tegen de baten van hogere belasting- en premieopbrengsten en lagere uitkeringsuitgaven door een toename van het formele arbeidsaanbod. De eindafweging moet ook kosten als gevolg van bureaucratie rond de subsidie meenemen.

Jongen en Van Vuuren (2004) hebben het effect van een impuls van 200 miljoen euro voor kinderopvang in een algemeen evenwichtsmodel doorgerekend. Het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en de for-

9 Een meerderheid van de Tweede Kamer is daar op tegen, zolang het kabinet niet met een alternatief komt. Staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer onlangs uitstel gevraagd voor het versturen van een brief waarin een integrale visie is opgenomen. Daarin betreft Van Hoof het RWI-advies over de markt voor persoonlijke dienstverlening. De RWI stelt hierin rond subsidiëring voor dat de afname van diensten in de gefiscaliseerde variant fiscaal aftrekbaar is.

mele productie stijgen hierdoor elk met 0,1 procent. Omdat vooral de arbeidsaanbodbeslissing van vrouwen wordt beïnvloed en omdat hun arbeidsaanbod relatief sterk reageert op de beloning, betaalt de maatregel zich vrijwel volledig terug via hogere belastinginkomsten en lagere uitkeringsuitgaven. Gegeven de recente impuls van 200 miljoen euro voor kinderopvang en nieuwe inzichten rond de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen (Evers e.a., 2005), pakt een nieuwe impuls wat minder positief uit. Zeker in vergelijking met het inverdieneffect van generieke lastenverlichting blijft dit echter een efficiënte beleidsmaatregel.

Het CPB (2005) is aanmerkelijk negatiever over subsidiëring van de vraag naar huishoudelijke hulp. Kern van de redenering is dat subsidiëring leidend tot een marktprijs boven het prijsniveau op de informele markt nauwelijks tot een verschuiving van de vraag- en aanbodcurve op de witte markt voor persoonlijke dienstverlening zal leiden. Ook de afweging tussen zelf doen of inhuur van persoonlijke dienstverlening wordt dan niet beïnvloed. Subsidiëring die zoals in België leidt tot een lager tarief dan het tarief op de informele markt schiet zijn doel voorbij.¹⁰ Dit leidt tot overconsumptie en 'deadweight loss' en is nog afgezien van bureaucratiekosten vanuit welvaarts perspectief onaantrekkelijk. Bij subsidiëring tot op het niveau van de informele marktprijs van acht euro per uur zal de vraag op het witte segment van de persoonlijke dienstverleningsmarkt stijgen. Als alleen de vraagprijs op deze markt daalt en voor het aanbod geen voordeel in het vat zit, is echter de vraag of het arbeidsaanbod op deze markt stijgt. De invloed van dergelijke subsidiëring op de keuze tussen inhuur of zelf doen, lijkt in ieder geval gering. Al met al zijn er zeker als bureaucratie in de afweging wordt betrokken weinig mogelijkheden voor welvaartsverhogende subsidiëring van de vraag naar huishoudelijke hulp.

¹⁰ Deze ongewenste situatie kan zich ook voordoen bij de door het RWI (2006) voorgestelde fiscale aftrekpost. Bij een marginaal tarief van 52 procent voor de opdrachtgever en een uurprijs van veertien euro voor een zzp'er als opdrachtnemer kunnen opdrachtgever en -nemer hiervan voordeel hebben ten opzichte van de gemiddelde informele uurprijs van acht euro (CPB, 2006). Daarbij komen uitvoeringstechnische nadelen. Zo is tariefarbitrage (buren verlenen elkaar op papier persoonlijke diensten waarbij aftrek plaatsvindt tegen het hoge marginale tarief van de grootste verdiener en belastingbetaling volgt door de minst verdienende partner) niet te voorkomen.

Aanpak zwarte markt. Een groot deel van werkzaamheden in de sfeer van persoonlijke dienstverlening voltrekt zich buiten het formele circuit. Indien geen inkomstenbelasting wordt afgedragen of inkomsten voor inkomensafhankelijke regelingen of een uitkering worden verzwegen, is dat illegaal. Door afnemers te prikkelen om aan te geven wie werkzaamheden verricht, kan detectie effectiever plaatsvinden. Het RWI doet een dergelijk voorstel. Zonder melding van de opdrachtnemer aan de Belastingdienst is er geen vrijstelling van de inhoudingsplicht in de gedefiscaliseerde variant en geen recht op fiscale aftrek in de fiscale variant.

De hoogte van het voordeel en de hieraan verbonden rompslomp voor de opdrachtgever bepaalt in welke richting en mate de vraag op de witte persoonlijke dienstverleningsmarkt verschuift. Voor opdrachtnemers verandert in directe zin niets. Mogelijk neemt het aantal transacties op de witte markt toe ten koste van de zwarte markt. Dit is politiek aantrekkelijk, maar zet vanuit welvaartspectief geen zoden aan de dijk. De kosten om opgave voor de opdrachtgever aantrekkelijk te maken vermeerderd met bureaucratie hiervan wegen waarschijnlijk niet op tegen de baten in de vorm van hogere revenuen uit de inkomstenbelasting op de witte markt voor persoonlijke dienstverlening. Omdat vooral uitkeringsfraude welvaartsverlagend is, lijkt de door veel gemeenten al ingezette 'work-first' aanpak echter effectiever. Bij deze aanpak volgt namelijk geen uitkering indien een aanvrager niet bereid is een door de gemeente aangeboden baan (veelal in het WSW-bedrijf) te accepteren. Zwartwerkers kunnen daar vanwege tijdgebrek moeilijk aan voldoen.

Vergroting van de markttransparantie. Nu vindt matching tussen vraag en aanbod veelal plaats in informele kring. Alternatieven hiervoor zijn bijvoorbeeld het prikbord in de lokale supermarkt of het plaatselijke weekblad. Er zijn echter ook private partijen die zich op deze markt begeven. Zo brengen www.regeltante.nl, www.elivio.nl, www.dorpspunt.nl en www.mooithuis.nl vraag en aanbod bij elkaar. Het RWI verwacht dat uitzendbureaus op dit vlak ook een rol gaan vervullen. Mogelijk zou de overheid bijvoorbeeld door middel van het CWI een rol kunnen spelen bij de vergroting van de markttransparantie. Gegeven de bestaande initiatieven op de markt is het echter de vraag of hier een rol voor de overheid is weggelegd. Bovendien moet vanuit welvaartsper-

spectief in ieder geval scherp worden gezien hoe de toegevoegde waarde voor het matchingproces zich verhoudt tot de kosten ervan.

4 Tot besluit

De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt de nodige beleidsmatige aanknopingspunten. Daaruit zijn verschillende voorstellen met een driedelige doelstelling (grotere baankansen voor laagopgeleiden, meer gewerkte uren door hoogopgeleiden en een bredere belastinggrondslag) voortgekomen. In aanvulling op bestaand beleid is een welvaartswinst met specifiek op deze markt gerichte voorstellen in de praktijk naar verwachting echter moeilijk realiseerbaar. Dit illustreert enerzijds dat hooggespannen welvaartsverwachtingen van de verschillende voorstellen misplaatst zijn. Anderzijds geeft het aan dat bestaand beleid een groot deel van de kansen op deze markt al benut.

Dit laat onverlet dat met generiek beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt welvaartswinst mogelijk is, die deels zichtbaar wordt op de persoonlijke dienstverleningsmarkt. Zo draagt verdergaande inzet van 'work first' trajecten in het bijstandbeleid ook op de persoonlijke dienstverleningsmarkt bij aan bestrijding van zwart werk naast een uitkering en activering van een deel van het potentiële arbeidsaanbod. Ook zullen arbeidsaanbod en -vraag op deze markt stijgen door maatregelen gericht op de loonkostenproblematiek aan de onderkant. Zeker rond de premiestelling voor werknemersverzekeringen lijkt gezien de hoge administratieve lasten en de veel hogere premieafdracht dan uitkeringslasten voor werknemers in kleine baantjes aan de onderkant een welvaartswinst mogelijk. Gegeven de relatief hoge arbeidsaanbod- en vraagelasticiteit en de politieke wens tot participatievergroting aan de onderkant is hiervoor zowel vanuit efficiëntie- als rechtvaardigheids-oogpunt geen rationale.

Auteur

Jakob van der Waarden is als senior beleidsmedewerker werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken.

E-mail: J.J.G.vanderWaarden@minez.nl. Werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is

geschreven op persoonlijke titel. De auteur bedankt Peter van Bergeijk, Arjen Gielen en diverse andere collega's voor commentaar op eerdere versies.

Literatuur

- Becker, G. (1965) A theory of the allocation of time, *Economic Journal*, 75 (299), 493-508.
- Card, D. en A.B. Krueger (1994) Minimum wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84 (4), 772-793.
- Card, D. en A.B. Krueger (2000) Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, *American Economic Review*, 90 (5), 1397-1420.
- Corlett, W.J. D.C. Hague (1953) Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies*, 21 (1), 21-30.
- CPB (2005) Beleidsvarianten huishoudelijke dienstverlening, *CPB-notitie*, Den Haag, 29 april 2005.
- CPB (2006) *Centraal Economisch Plan*, SDU Uitgevers: Den Haag.
- CPB (2003) Contra-Expertise effecten btw-verlaging Arbeidsintensieve Diensten, *CPB-notitie*, 19 juni 2003.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2005) What explains the variation in estimates of labour supply elasticities, *CPB Discussion Paper*, no. 51, December 2005.
- Freeman, R.B. en R. Schettkat (2005) Jobs and home work, *Economic Policy*, 20 (41), 5-50.
- Heertje, A. (2003) Zwart werk moet uit de schemerzone; Belastingvrije dienstverleners zijn een uitkomst voor iedereen, *NRC Handelsblad*, 28-10-2003.
- Heertje, A. (2004) Zwart circuit kan gemakkelijk worden gelegaliseerd; Actieve ouderen, gescheiden vrouwen, allochtonen en alleenstaanden, *NRC Handelsblad*, 16-09-2004.
- Heertje, A. en J. Melis (2005) Legaal 'zwart' circuit is stimulans economie, *Het Financieele Dagblad*, 24-5-2005.
- Idea Consult (2005) Evaluatie van het stelsel van dienstencheques voor buurtdiensten en -banen, Brussel.
- Jongen, E. en D. van Vuuren (2004) Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25 (4), 83-118.
- Kalshoven, Frank (2005) Ik wil niet meer verven, maar zie de bui al hangen, *de Volkskrant*, 16 april 2005.
- Lippe, van der T.J., K. Tijdens en E. de Ruijter (2004) Outsourcing of Domestic Tasks and Time-saving Effects, *Journal of Family Issues*, 25 (2), 216-240.
- MDW-werkgroep persoonlijke dienstverlening (2002) Vijf vliegen in één klap. Naar één markt voor persoonlijke dienstverlening, Den Haag.
- MDW-Werkgroep persoonlijke dienstverlening II (2003) Vraag en aanbod in de persoonlijke dienstverlening: marktontwikkelingen, belemmeringen en oplossingen, Den Haag.

- Mooij, de R. (2006) *Reinventing the Welfare State*, Koninklijk De Swart: The Hague.
- OESO (2005) *Education at a glance – OECD indicators 2005*, OESO: Paris.
- Research voor Beleid (2002) *Monitor Effecten btw-verlaging arbeidsintensieve diensten*, Leiden.
- Robinson, A. (1986) A child of times, *The Economist*, 20 December, 39-42.
- RWI (2006) *Huis houden op de markt – Advies persoonlijke dienstverlening*, Den Haag.
- SEOR (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29.544, nr. 20.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29.544, nr. 22.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30.300 XV, nr. 77.
- WRR (2003) *Waarden, normen en de last van gedrag*, Amsterdam University Press: Amsterdam.