



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 10 maart 2014

Plausibiliteitstoets beleidsvarianten Commissie Dienstverlening aan huis

*Uitgevoerd op verzoek
van het Ministerie van
Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl
Contactpersoon
Rob Euwals

Datum: 10 maart 2014

Betreft: Dienstverlening aan huis

Plausibiliteitstoets beleidsvarianten Commissie Dienstverlening aan huis

Samenvatting

De Commissie Dienstverlening aan huis bespreekt beleidsvarianten die als doel hebben dienstverleners aan huis dezelfde rechten te geven als reguliere werknemers. Enkele varianten, waaronder dienstencheques en fiscale subsidies, leiden tot aanzienlijke budgettaire effecten. De commissie schat de kosten op 0,9 tot 1,2 miljard euro. Deze inschatting kan als een ondergrens gekwalificeerd worden; door de vele onzekerheden zijn de opwaartse risico's aanzienlijk. Gegeven de onzekerheid over de budgettaire effecten zou het voor de hand liggen om eerst een pilot uit te voeren alvorens te besluiten tot landelijke uitrol. Een andere variant, de zogenaamde mini-jobs, leidt tot minder verzekering en rechten voor alle werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt en brengt de doelstelling van gelijke rechten niet dichterbij.

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het CPB verzocht de budgettaire effecten van beleidsvarianten van de Commissie Dienstverlening aan huis te toetsen op plausibiliteit en te voorzien van een inschatting van de arbeidsmarkteffecten. Deze effecten worden niet bepaald met behulp van de CPB-modellen, omdat te weinig bekend is over de omvang en prijzen van dienstverlening aan huis. De toets en inschatting zijn daarom kwalitatief van aard.

Paragraaf 2 bespreekt de huidige regeling voor dienstverlening aan huis en bespreekt de beleidsvarianten van de Commissie Dienstverlening aan huis (2014). Paragraaf 3

bespreekt economische argumenten om dienstverlening aan huis te subsidiëren en de problemen in de uitvoerbaarheid die daarbij optreden. De paragraaf is gebaseerd op de CPB Notitie van 29 april 2005, de argumenten in deze notitie zijn nog steeds valide. De paragraaf plaatst de huidige regeling voor dienstverlening aan huis in dit kader. De extra dimensie die aan de discussie wordt toegevoegd, is de wens om dienstverleners aan huis dezelfde rechten te geven als reguliere werknemers. Paragraaf 4 toetst of de berekeningen van de budgettaire effecten consistent zijn met de CPB-rekenmethoden. Verder bespreekt de paragraaf de effecten op de arbeidsmarkt in kwalitatieve zin en toetst in welke mate de doelstelling van de Commissie Dienstverlening aan huis (gelijke verzekering en rechten voor dienstverleners aan huis en reguliere werknemers) bereikt wordt.

2 Huidige regeling en beleidsvarianten

Onder de huidige Regeling Dienstverlening aan huis hebben dienstverleners aan huis niet dezelfde rechten als reguliere werknemers. De Commissie Dienstverlening aan huis adviseert over een mogelijke verbetering van de positie van deze dienstverleners, mede in relatie tot ILO-verdrag 189 met betrekking tot *domestic workers*. Dit verdrag stelt dat de rechten van dienstverleners aan huis op het gebied van sociale zekerheid niet minder gunstig mogen zijn dan voor reguliere werknemers. De commissie bespreekt vier beleidsvarianten om dit te bereiken. Sommige varianten trekken de rechten van dienstverleners aan huis en reguliere werknemers in meer of mindere mate gelijk.

2.1 Huidige regeling Dienstverlening aan huis

Onder de huidige Regeling Dienstverlening aan huis vallen personen die maximaal drie dagen per week diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van de persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat. Onder de regeling vallen klussen in en om het huis, zoals schoonmaken, tuin onderhouden, boodschappen doen, oppassen en zorg verlenen. De regeling maakt het mogelijk om eenvoudig en zonder hoge (administratieve) lasten een dienstverlener in te huren. De regeling bestaat uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers worden opgelegd. Het gaat onder meer om loondoorbetaling en werkgeversverplichtingen bij ziekte, zoals aansprakelijkheid voor bedrijfsongevallen, bepalingen voor ontslag en het werkgeversdeel van werknemersverzekeringen. Ondanks de uitzonderingen blijven een aantal verplichtingen voor werkgevers bestaan, zoals het wettelijke minimum voor doorbetaalde vakantie, minimaal zes weken loondoorbetaling bij ziekte en opgave van een geldige reden voor beëindiging van de dienstbetrekking. Sinds de uitbreiding van de regeling in 2007 is opgenomen dat werkzaamheden in het kader van zorgverlening ook onder de regeling vallen. Tot slot is de dienstverlener aan huis verplicht belastingen en premies voor volksverzekeringen te betalen. De dienstverlener is niet verplicht verzekerd voor werknemersverzekeringen, maar kan dat wel op vrijwillige basis doen.

Naar schatting maken een miljoen huishoudens gebruik van dienstverlening aan huis, ofwel ongeveer 13% van alle huishoudens in Nederland (Tabel 2.1 van Panteia, 2014). In totaal gaat het om ongeveer 270 miljoen uur per jaar en een bedrag van 2,5 miljard euro. Schoonmaken van de woning is met ongeveer 100 miljoen uur de belangrijkste dienst, daarna komen oppas en gastouder aan huis met ongeveer 60 miljoen uur, onderhoud met ongeveer 40 miljoen uur, zorg aan huis met bijna 30 miljoen uur en huishoudelijke hulp vanwege zorgindicatie met ongeveer 25 miljoen uur (Tabel 2.2 van Panteia, 2014). De laatste is van belang vanwege de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en het aantal uren diensverlening in het kader van het persoonsgebonden budget (pgb). Het SCP (2011) schat het aantal uren op ongeveer 15 miljoen. De gemiddelde prijs van dienstverlening aan huis is bijna 10 euro per uur, waarbij schoonmaken en onderhoud van huis en tuin gemiddeld iets boven de 10 euro liggen en oppas en gastouder aan huis met ongeveer 6 euro per uur daar beneden ligt (Tabel 5.1 van Panteia, 2014). Verder is belangrijk dat bij schoonmaken, de omvangrijkste dienst, de gangbare prijs tussen de tien en veertien euro ligt.

Door de regeling heeft de werkgever relatief weinig verplichtingen, in die zin kan het inhuren van een dienstverlener voor bijvoorbeeld schoonmaak, oppas of zorg als formeel worden aangemerkt. Tegelijkertijd is de werknemer gehouden aan het opgeven van de inkomsten bij de belastingdienst. Slechts één op de vijf werknemers geeft aan dat te doen (paragraaf 11.3 van Panteia, 2014).

2.2 Beleidsvarianten van de commissie

De commissie bespreekt vier varianten die variëren van geringe wijzigingen in de huidige regeling met geringe budgettaire gevolgen, tot principiële stelselwijzigingen met aanzienlijke gevolgen voor het overheidsbudget en/of de arbeidsmarkt.

De eerste beleidsvariant van de commissie plaatst publiek gefinancierde of gesubsidieerde dienstverlening aan huis buiten de huidige regeling. Het gaat om het persoonsgebonden budget en de kinderopvang aan huis gesubsidieerd door de kinderopvangtoeslag. De commissie beargumenteert dat de deelmarkt van dienstverlening aan huis waarin overheidsfinanciering een rol speelt, ten onrechte binnen de huidige regeling valt. Paragraaf 4.1 bespreekt de extra kosten die de variant met zich meebrengt.

De tweede variant legaliseert de positie van dienstverleners aan huis. De eerste subvariant betreft het handhaven van de huidige regeling, mogelijk met kleine aanpassingen. De gevolgen zijn gering en worden in het vervolg niet besproken. De tweede subvariant betreft de introductie van mini-jobs, ofwel het verbreden van de vrijstelling van werknemersverzekeringen naar de gehele onderkant van de markt. Ook op deze manier krijgen dienstverleners aan huis en reguliere werknemers dezelfde rechten. De beleidsvariant van de commissie gaat uit van een ontheffing

voor het betalen van premies voor werknemersverzekeringen voor zowel werkgever als werknemer bij inkomsten tot 525 euro per maand. De werknemer heeft dan ook geen recht op werknemersverzekeringen. De aanbieder kan door meerdere werkgevers voor een mini-job worden aangenomen. De werkgever houdt wel belastingen, premies volksverzekeringen en bijdrage Zvw in en draagt dit af. Huishoudens die dienstverlening afnemen, hebben recht op een fiscale aftrek ter grootte van de te betalen belastingen, premies volksverzekeringen en bijdrage Zvw. De constructie is gekozen om zicht te houden op de werkgelegenheid die onder de regeling valt. Paragraaf 4.2 bespreekt de gevolgen voor de arbeidsmarkt.

De derde variant trekt de arbeidsrechtelijke positie van dienstverleners aan huis, en regulier werknemers gelijk zonder flankerend beleid. Paragraaf 4.3 bespreekt de gevolgen, die afhangen van de controle op informele dienstverlening.

De vierde variant trekt de arbeidsrechtelijke positie van dienstverleners aan huis en reguliere werknemers gelijk mét flankerend beleid. De eerste subvariant betreft dienstencheques. Een huishouden kan een dienstencheque kopen voor een bepaald bedrag. Met de cheque kan het huishouden dienstverlening inkopen bij een intermediair bedrijf. Dat bedrijf kan de cheque weer bij de overheid inleveren voor een bepaald bedrag. Uit het verschil in aan- en verkoopprijs kan het intermediaire bedrijf de werkgeversverplichtingen voor reguliere werknemers financieren. De beleidsvariant van de commissie gaat uit van een aan- en verkoopprijs van 10 en 21 euro. De tweede subvariant betreft fiscale subsidiëring. Een huishouden huurt dienstverlening in bij een intermediair bedrijf. Dat bedrijf verstuurt de rekening naar het huishouden. Het huishouden kan deze rekening tegen een bepaald tarief aftrekken van de belasting. De beleidsvariant van de commissie gaat uit van een tarief van 52% voor alle huishoudens. De derde subvariant betreft een combinatie van de eerste twee subvarianten, waarbij de commissie uitgaat van een aan- en verkoopprijs van 12 en 21 euro en een belastingtarief voor aftrek voor alle huishoudens van 30%. Paragraaf 4.4 bespreekt de kosten voor de overheid en de economische gevolgen.

3 Welvaartswinst en de huidige regeling

Belastingheffing op arbeid verstoort de markt voor dienstverlening aan huis. Zonder aanvullend beleid, dus ook zonder de huidige Regeling Dienstverlening aan huis, zullen veel huishoudens de werkzaamheden zelf doen, of via informele markt laten doen. Zelf doen is economisch gezien vaak niet wenselijk, omdat de doe-het-zelver het werk zou kunnen doen waarvoor hij is opgeleid. De informele markt is uiteraard ook niet wenselijk, omdat het in strijd is met de wet. Overheidsbeleid kan overwogen worden om een betere allocatie op de arbeidsmarkt te bereiken. Voor een gedetailleerde uiteenzetting van alle argumenten zie CPB Notitie van 29 april 2005, het vervolg geeft slechts een samenvatting.

3.1 Optimale belastingheffing

Vanuit economische theorie kan beargumenteerd worden dat een subsidie of relatief lage belasting op werkzaamheden die werkzame personen zelf kunnen uitvoeren, zoals schoonmaken, schilderen en andere huishoudelijke klussen, maatschappelijk gezien optimaal kan zijn.¹ Dit is een gevolg van de versturende werking van belastingheffing, bij hoge belastingen hoort een hoge subsidie. Zonder subsidie kan namelijk het netto uurloon (bij een uur extra werken) van een arts lager zijn dan het bruto loon van een schilder. In dat geval gaat de arts wellicht zelf schilderen. En dat terwijl zijn productiviteit in zijn eigen beroep hoger is dan de productiviteit van de schilder. Maatschappelijk gezien lijkt het beter dat de arts zijn werk als arts doet en vervolgens de schilder inhurt om zijn werk als schilder te doen. Dit geldt voor werkzaamheden die gemakkelijk uitbesteed kunnen worden, bijvoorbeeld schoonmaken en schilderen, en waar geen nut ontleend wordt aan de werkzaamheid zelf en/of waar relatiespecifieke zaken geen rol spelen (sommigen vinden koken leuk, niemand brengt het kleinkind zo goed naar bed als oma). Een subsidie of lagere belasting op werkzaamheden die gemakkelijk zelf uitgevoerd kunnen worden, ofwel die substitueerbaar zijn, en waar de genoemde zaken geen rol spelen, kan de versturende werking van het belastingstelsel deels teniet doen.

De optimale subsidie op dienstverlening aan huis, volgens economische theorie de 'first best' oplossing, is moeilijk te bepalen. Zeker omdat bij de uitvoering van de subsidie praktische problemen optreden. De subsidiering dient hoog te zijn voor werkzaamheden die een werkzame persoon gemakkelijk zelf kan doen, en minder hoog voor werkzaamheden waarvoor speciale vaardigheden nodig zijn. Die vaardigheid kan echter variëren tussen personen (de ene arts kan wel schilderen, de andere niet). Verder is de afgrenzing van de werkzaamheden moeilijk en dat kan tot erosie van de belastingbasis leiden. Dienstverleners die diensten aanbieden die onder de huidige regeling niet als dienstverlening aan huis worden gekwalificeerd, krijgen een prikkel om in de nieuwe situatie wel zo aangemerkt te worden vanwege de subsidie. Is bijvoorbeeld de kapper aan huis ook dienstverlening aan huis? En de loodgieter? Dat kan alleen voorkomen worden met hoge kosten voor toezicht en handhaving. De CPB Notitie van 29 april 2005 bespreekt deze en andere praktische problemen bij de uitvoering van een subsidie. De problemen met uitvoerbaarheid kunnen betekenen dat de zogenaamde 'first best', ofwel goed werkende subsidies zonder hoge kosten, niet haalbaar is.

Bij de praktische problemen van optimale subsidies speelt ook substitutie tussen verschillende vormen van arbeid een rol. Naast het (formeel) inhuren van een dienstverlener als werknemer, kan men deze ook informeel of als zzp'er inhuren. Een subsidie maakt het formeel inhuren relatief aantrekkelijk voor de afnemer. Daardoor

¹ Zie W.J. Corlett en D.C. Hague, Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies*, 21, 1953, 21-30; en de uitbreiding in: H.J. Kleven, W.F. Richter en P.B. Sørensen, Optimal taxation with household production, *Oxford Economic Papers* 52, 2000, 584-594.

zullen formele en informele markt in omvang toe- en afnemen. Daarnaast kan de afnemer nog steeds werkgeversverplichtingen vermijden door een zzp'er in te huren. De zzp'er betaalt belastingen over de inkomsten, zodat ook dit onderdeel van de formele markt is. Daarnaast kan de dienstverlener kiezen voor het zzp-schap, omdat hij daarmee een hoge premiedruk kan ontlopen. Daarmee is hij dan ook minder verzekerd, maar voor bepaalde dienstverleners weegt de waarde van de verzekering niet op tegen de kosten. Tot slot zal met subsidies niet de gehele markt bereikt kunnen worden. Aan de vraagzijde zullen bepaalde huishouden de administratieve lasten van de subsidies niet willen dragen, zodat ze een voorkeur voor de informele markt blijven houden. Aan de aanbodzijde zullen bepaalde dienstverleners door inkomensgetoetste heffingen en uitkeringen een hoge belastingdruk ervaren, en daardoor een voorkeur blijven houden voor de informele markt. Ook illegalen zullen in de informele markt blijven. Over het relatieve aandeel van deze twee groepen bij dienstverlening aan huis is weinig bekend.

3.2 Huidige regeling binnen economisch kader

Hoe verhoudt de huidige Regeling Dienstverlening aan huis zich tot een subsidie op dergelijke diensten? De regeling voor dienstverlening aan huis bestaat uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers worden opgelegd. De uitzonderingen zorgen ervoor dat de kosten van dienstverlening lager worden en daarmee aantrekkelijker voor de persoon die de dienst inhuurt. Deels komt dit door lagere *verwachte* kosten, bijvoorbeeld door kosten die alleen zouden optreden bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. De dienstverlener is wel verplicht inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te betalen over de inkomsten.

De lagere kosten van dienstverlening als gevolg van huidige regeling leiden ertoe dat de markt voor dienstverlening aan huis dichterbij de 'first best' oplossing komt te liggen. Ondanks de versturende werking van de belastingen wordt het voor de afnemer aantrekkelijker een dienstverlener in te huren. Daarnaast blijkt slechts een minderheid van de dienstverleners belastingen en werknemerspremies over de inkomsten te betalen (paragraaf 11.3 van Panteia, 2014). Controle hierop is niet gemakkelijk, omdat de dienst in de huishoudelijke omgeving plaatsvindt. Dit regime kan geïnterpreteerd worden als een vorm van fiscale subsidiëring.² Als er geen werknemerspremies betaald worden, heeft de dienstverlener, evenals een zzp'er, een hoger netto inkomen, maar ook minder verzekering dan de reguliere werknemer. Overigens kan de dienstverlener zich in de huidige situatie op vrijwillige basis verzekeren voor de werknemersverzekeringen, maar tot bepaalde andere rechten zoals loondoorbetaling bij ziekte en ontslagbescherming heeft hij in tegenstelling tot

² De CPB Notitie van 29 april 2005 spreekt in deze context van een mogelijke 'second best' oplossing. Door problemen met de uitvoerbaarheid is de maatschappelijk optimale 'first best' oplossing niet haalbaar, de 'second best' is de best haalbare oplossing gegeven de problemen met uitvoerbaarheid.

de reguliere werknemer geen toegang. Daarnaast is belastingontduiking in strijd met de wet. Deze overwegingen zijn niet expliciet benoemd in de genoemde CPB notitie.

4 Plausibiliteit budgettaire effecten en economische gevolgen

De budgettaire effecten van beleidsvarianten die een stelselwijziging beogen zijn met grote onzekerheid omgeven. Het rapport van de Commissie Dienstverlening aan huis geeft dit op meerdere plaatsen duidelijk aan. Panteia (2014) helpt om de mate van onzekerheid te reduceren. Selectieve non-response is echter een mogelijk probleem, omdat veel vragers en aanbieders in deze markt zich niet aan de wettelijke regels houden (hoofdstuk 6 van Panteia, 2014). Dit probleem is moeilijk kwantificeerbaar. Daarnaast zijn ook gedragsreacties moeilijk te voorspellen. Hierna wordt ook aangegeven wat de gevolgen van deze en andere soorten onzekerheid kunnen zijn.

In het vervolg worden de budgettaire effecten in Commissie Dienstverlening aan huis (2014) vooral op plausibiliteit gecontroleerd door de veronderstellingen te toetsen. Daarnaast wordt bekeken welke risico's er kunnen optreden, en of de budgettaire effecten hierdoor duidelijk hoger of lager kunnen uitvallen.

4.1 Vormen van dienstverlening buiten de regeling

De pgb-dienstverlening buiten de huidige Regeling Dienstverlening aan huis heeft negatieve budgettaire effecten, omdat deze diensten duurder worden. De Commissie Dienstverlening aan huis (2014) rapporteert 150 tot 200 miljoen euro extra kosten. De economische effecten zijn gering. Bij gastouders aan huis zijn de budgettaire en economische effecten gering.

De markt voor dienstverlening in het kader van de pgb is in beweging. Behalve overheidsbezuinigingen spelen veranderingen in het beleid van gemeenten een belangrijke rol. Door de vergrijzing van de maatschappij zal de omvang van de benodigde dienstverlening moeten toenemen, maar daar staan bezuinigingen tegenover. De Commissie Dienstverlening aan huis (2014) gaat uit van 35 miljoen uur in 2015, waarvan 15 miljoen onder Wmo en 20 miljoen onder AWBZ. Er wordt rekening gehouden met bezuinigingen, maar niet met mogelijke gedragseffecten, zoals meer zorg in natura die duurder is, of vraaguitval die tot lagere kosten leidt. De vraaguitval kan worden ingevuld door informele zorg. De hervorming van de langdurige zorg in combinatie met de bezuinigingen op huishoudelijke hulp is dusdanig omvangrijk dat allerlei onvoorziene gedragseffecten kunnen optreden.

Naast de hoeveelheid uren is belangrijk hoe hoog de kosten per uur dienstverlening zullen zijn. Het rapport gaat uit van 16,50 euro per uur. Tabel 5.1 in Panteia (2014) rapporteert een gemiddelde prijs van 8,50 euro voor huishoudelijke hulp vanwege

zorgindicatie en 9,50 euro voor zorg aan huis. Dit zijn echter niet de bruto kosten per uur die gemaakt moeten worden, die zijn duidelijk hoger. Het tarief na invoering van de maatregel pgb-dienstverlening buiten de huidige regeling is moeilijk te bepalen. De huidige kosten per uur liggen volgens het rapport rond de 21 euro. De vraag is echter wat de bruto kosten per uur worden als de maatregel wordt doorgevoerd. Enerzijds wordt de markt voor zorginstellingen groter, zodat de vaste kosten meer gespreid kunnen worden. Anderzijds verdwijnt de goedkope dienstverlener aan huis als concurrent. Welke van de twee effecten zal overheersen is moeilijk te beoordelen. Commissie Dienstverlening aan huis (2014) claimt dat de prijzen in de toekomst hoger kunnen liggen, en dat is zeker een mogelijke uitkomst.

Gezien de onzekerheid over mogelijke vraaguitval en de prijzen, is de berekening van de extra kosten van 150 tot 200 miljoen euro ook met onzekerheid omgeven. Door de mogelijke vraaguitval kunnen de extra kosten lager uitvallen, en door de onzekerheid bij de prijzen kunnen de extra kosten in de toekomst ook hoger liggen. De economische effecten van de maatregel zijn gering. Meer alfa-hulpverleners zullen op basis van een regulier contract gaan werken. Het is ook mogelijk dat een deel van de alfa-hulpverleners op basis van zzp-schap gaat werken, zodat uiteindelijk nog steeds een aanzienlijk deel niet verzekerd zal zijn voor werknemersverzekeringen. Ook blijft informele zorg altijd een mogelijk alternatief.

Tot slot zullen de budgettaire en economische gevolgen van gastouders aan huis buiten de huidige regeling gering zijn. Ten eerste betreft het een relatief geringe groep. Ten tweede zijn er voor zowel vragers als aanbieders alternatieven, zoals de reguliere kinderopvang. Indien het om opvang bij familie en bekenden gaat, blijft het niet opgeven bij de belastingdienst en het niet ontvangen van de kinderopvangtoeslag ook een alternatief.

4.2 Mini-jobs

Het legaliseren van de positie van dienstverleners aan huis betreft twee subvarianten. De eerste subvariant betreft het handhaven van de huidige regeling, met hooguit enkele geringe wijzigingen. De budgettaire en economische effecten zijn gering (tegenover de huidige situatie). De tweede subvariant betreft een vrijstelling van werknemersverzekeringen voor de gehele onderkant van de arbeidsmarkt. Deze regelgeving wordt toegepast in Duitsland en staat bekend onder de naam 'mini-jobs'. De budgettaire en economische effecten zijn aanzienlijk.

De budgettaire effecten van mini-jobs zijn zonder aanvullende berekeningen moeilijk te duiden. Bij banen met een loon beneden 525 euro per maand worden geen premies meer geïnd. Op basis van CPB-modellen zou een ex-ante effect berekend kunnen worden, maar die zullen weinig informatief zijn omdat de gedragseffecten aanzienlijk zullen zijn. Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben over het algemeen een hoog risico op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, zodat de

uitkeringslasten ook lager zullen uitvallen. Een deel van deze personen zal bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid echter recht hebben op een uitkering op bijstandsniveau. Verder zal de vraag naar arbeid en daarmee de werkgelegenheid beneden de inkomensgrens toenemen, omdat de prijs van deze arbeid daalt. Deze extra werkgelegenheid zorgt vervolgens weer voor inkomenseffecten. Voor een omvattende inschatting zou een doorrekening, inclusief algemene evenwichtseffecten, nodig zijn. Dit valt buiten het kader van de notitie.

Een introductie van mini-jobs heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt. In Duitsland hebben 4,8 miljoen werknemers alleen een mini-job, tegenover 28,9 miljoen personen die verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen (Bundesagentur für Arbeit, 2012). Daarmee heeft ongeveer 14% van de werknemers, ofwel personen met dienstbetrekking die wel of niet verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen, alleen een mini-job.³ Een inschatting van het aandeel personen in Nederland dat alleen een mini-job zou hebben valt buiten het kader van de notitie.

4.3 Afschaffen regeling zonder flankerend beleid

De budgettaire en economische effecten van deze maatregel zijn gering indien de controle op informele dienstverlening aan huis niet streng is. Bij aanscherping van de controle neemt de omvang van de kosten en de effecten toe.

Bij afschaffing van de huidige Regeling Dienstverlening aan huis zonder flankerend beleid, nemen de kosten voor de werkgever toe. Een deel van de markt zal overstappen op een intermediair bedrijf waar de dienstverleners in dienst zijn, maar gezien de toename van de prijs zal de omvang van deze groep naar verwachting gering zijn. Het is aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de markt in het informele circuit zal terechtkomen. Wellicht dat een ander deel van de markt via het zzp-schap formeel blijft of wordt, maar ook in dit deel van de markt zal de prijs stijgen omdat sprake zal zijn van belastingheffing.

Aanscherping van de controle op informele dienstverlening leidt tot een groter aandeel van de formele markt in vergelijking met de situatie zonder controle. De toename zal naar verwachting klein zijn want de (formele) markt zal door de hoge prijs gering zijn. De doelstelling van gelijke rechten voor dienstverleners aan huis en reguliere werknemers wordt naar verwachting niet bereikt.

4.4 Afschaffen regeling met flankerend beleid

Vanuit het economisch perspectief van paragraaf 3.1 gezien, kan een subsidie op dienstverlening aan huis gelegitimeerd zijn om een goede allocatie van arbeid te bevorderen. Uitvoerbaarheid is echter problematisch, dus vormgeving is belangrijk,

³ Bijlage 3 van Panteia (2014) noemt voor Duitsland 7,3 miljoen, maar dat is inclusief de werkzame personen die naast een baan waarvoor ze verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen ook een mini-job hebben.

zeker om de kosten van het beleid beheersbaar te houden. Door de onzekerheid over de omvang van de huidige markt en de mogelijke gedragsreacties op wijzigingen in het beleid, is er een aanzienlijk risico op hogere extra kosten. Een pilot, of een voorzichtig begin met een beperkt aantal dienstencheques of beperkte aftrek, kan een manier zijn om een indruk te krijgen van onvoorziene gedragseffecten en daarmee de kosten bij introductie beter in te schatten en onder controle te houden.

Dienstencheques

Dienstencheques vormen een relatief beheersbaar instrument voor de overheid en werken marktregulerend. De geraamde kosten van 0,9 miljard euro, bij een geraamd aandeel van de formele markt van ongeveer de helft, kunnen gezien worden als een ondergrens. Door het mogelijke vrijwel volledig verdwijnen van de informele markt en een aanzuigende werking voor andere delen van de arbeidsmarkt, kunnen de kosten aanzienlijk hoger uitvallen (zoals in België het geval is geweest en ook bij vergelijkbare regelingen, zoals kinderopvangtoeslag en persoonsgebonden budget in Nederland).

Een eerste belangrijk aspect van dienstencheques is de mate van beheersbaarheid voor de overheid. Mogelijke rantsoenering door het vaststellen van een maximum aantal cheques en de aan- en verkoopprijs draagt bij aan de beheersbaarheid van de regeling. Het aantal kan beperkt worden tot een maximum per persoon, of een maximum voor het totaal. Indien de overheid het gebruik van cheques rantsoeneert en dit plafond ook geloofwaardig weet te handhaven (dit is niet evident, zoals blijkt uit genoemde voorbeelden van dienstencheques in België en het persoonsgebonden budget), ontstaat onzekerheid over het aandeel van de formele markt. Het aandeel van de formele markt neemt af naarmate het aantal beschikbare cheques achterblijft bij de vraag. Afnemers gaan dan op zoek naar een informeel alternatief.

Een tweede belangrijk aspect van dienstencheques is dat ze marktregulerend kunnen werken, afhankelijk van de prijzen. De aankoopprijs van 10 euro is aantrekkelijk voor een groot deel van de afnemers, en zeker voor de schoonmaak waar de gangbare prijs tussen de 10 en 14 euro ligt (bijlage 4 van Panteia, 2014). Daarnaast kan volgens Commissie Dienstverlening aan huis (2014) uit de verkoopprijs van 21 euro een uurloon van rond de 11 tot 12 euro betaald worden, waarbij de werknemer dan verzekerd is voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het is aannemelijk dat deze dienstencheque een groot deel van de markt naar zich toe zal trekken, zeker in de schoonmaak en het onderhoud. Daar zal minder differentiatie in de markt tegenover staan, omdat bepaalde diensten niet goed in het stelsel zullen passen. Voor oppas aan huis zijn de cheques te duur, omdat de gangbare prijs van 5 tot 8 euro (Bijlage 4 van Panteia, 2014) duidelijk beneden de prijs van de cheque ligt. Oppas aan huis zal dus in het informele deel van de markt blijven. Voor specialistische werkzaamheden zijn de cheques juist te goedkoop. Het formele deel van deze markt zal krimpen, omdat deze diensten duur worden, terwijl het informele deel van de markt juist zou kunnen toenemen. Het totale effect van marktregulering en minder differentiatie op de omvang van de (formele) markt is moeilijk te voorspellen.

Of bij een aankoop- en verkoopprijs van 10 en 21 euro een vraag ontstaat van ongeveer 125 miljoen uur (80 miljoen uit de huidige markt plus 45 miljoen door verschuiving vanuit andere deelmarkten) is moeilijk op plausibiliteit te toetsen. De cheques zijn aantrekkelijk voor een groot deel van de markt, maar zeker niet voor de gehele markt. Voor dienstverleners aan huis met een inkomensafhankelijke toeslag of een inkomensgetoetste uitkering, kan het netto uurloon laag uitvallen. Zij zullen zich op de informele markt blijven aanbieden. En bij oppas gaat het vaak om een familielid of een goede bekende. Het is niet onwaarschijnlijk dat een behoorlijk deel van de markt formeel wordt, maar dat daarnaast ook een substantiële informele markt zal blijven bestaan. Commissie Dienstverlening aan huis (2014) veronderstelt dat ongeveer de helft van de markt formeel wordt, waarbij de schoonmaak voor tweederde formeel wordt en oppas en gastouder aan huis ongeveer één op de twintig.

De kosten van deze variant worden door Commissie Dienstverlening aan huis (2014) op 0,9 miljard euro geschat. Deze kosten zullen pas na verloop van de tijd bereikt worden, in België heeft het een aantal jaren geduurd voordat het aantal verkochte dienstencheques duidelijk toenam (IDEA consult, 2012). Een markt van 125 miljoen uur met een verschil van elf euro tussen aan- en verkoopprijs levert directe kosten van 1,4 miljard euro op. Omdat de dienstverlening geheel formeel is (en gemakkelijk controleerbaar) levert de verrichte arbeid die door de cheques geformaliseerd wordt, het eerder genoemde aantal van 80 miljoen uur, extra inkomsten uit premies en btw op. De premies zijn ongeveer 17% van het bruto loon en er wordt uitgegaan van het hoge btw-tarief van 21%. Bij een brutoloon van 11 tot 12 euro leveren deze ruim 0,5 miljard euro op. Daarnaast zijn de dienstverleners verzekerd voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, wat extra kosten oplevert. Daar staat een geringe besparing op bijstandsuitkeringen tegenover. Tot slot zijn uitvoeringskosten niet meegenomen. De totale kosten van 0,9 miljard kunnen dus als een ondergrens gekwalificeerd worden. Door tegenvallers, in bijvoorbeeld de omvang van het totale aantal uren, het aandeel van de formele markt, de uitkeringen en uitvoeringskosten, kunnen de kosten ook hoger uitvallen.

Een open vraag is of voor dienstverlening waarvoor de aan- en verkoopprijs gangbaar is de informele markt vrijwel volledig gaat laten verdwijnen. Dat zou bijvoorbeeld voor de schoonmaak kunnen gebeuren. Zelfs een aanzuigende werking van de cheques is mogelijk. Ervaringen met de kinderopvangtoeslag en het persoonsgebonden budget wijzen uit dat de kosten hoger dan geraamd kunnen uitvallen. In België is de omvang van de dienstcheques over de jaren heen sterk toegenomen (Idea Consult, 2012). Dit wijst deels op het vrijwel volledig verdwijnen van de informele markt, de cheques zijn mogelijk zo aantrekkelijk dat alle afnemers van diensten daar gebruik van maken. Aanbieders van informele diensten krijgen het dan moeilijker op de markt. Voor personen met een inkomensgetoetste toeslag of uitkering wordt het moeilijker om informele diensten aan te bieden, en hetzelfde geldt voor illegalen. De beloning in combinatie met de verzekering en rechten, kunnen dusdanig aantrekkelijk zijn dat werkzame personen vanuit andere sectoren worden

aangetrokken, of mogelijk arbeidsmigranten uit EU-landen. Daarbij dient aangetekend te worden dat het verschil in aan- en verkoopprijs in België groter is dan de commissie voorstelt voor de Nederlandse situatie. Maar mocht het ook voor Nederland optreden, dan zullen de kosten hoger uitvallen. Verder zullen oneigenlijk gebruik en de kosten van toezicht ook tot verdere opwaartse risico's leiden.

Het op grote schaal beschikbaar stellen van dienstencheques heeft met zekerheid aanzienlijke economische gevolgen. Een deel van de markt zal formeel worden en daarmee zal een deel van de aanbieders in de markt toegang krijgen tot werknemersverzekeringen. Het is een open vraag in welke mate de huidige aanbieders in de markt bereikt zullen worden. Het stelsel kan zo aantrekkelijk zijn dat andere werknemers aangetrokken worden, deels uit andere EU-landen.

Fiscale subsidie

Een fiscale subsidie laat differentiatie in de markt toe. De geraamde kosten van 0,9 miljard euro, bij een geraamd aandeel van de formele markt van iets meer dan de helft, kunnen gezien worden als een ondergrens. De budgettaire risico's zijn aanzienlijk en naar verwachting hoger dan bij de dienstencheques.

Een belangrijk kenmerk van een fiscale subsidie is dat differentiatie in de markt goed mogelijk blijft (in tegenstelling tot dienstencheques). Verschillende diensten kunnen tegen verschillende prijzen worden aangeboden. Wel werkt de fiscale subsidie minder marktregulerend dan de dienstencheques, die een vaste prijs zetten en die gemakkelijk in het gebruik zijn. Desondanks lijkt aannemelijk dat bij een fiscale subsidie van 52% een aanzienlijke formele markt tot stand komt. In de schoonmaak worden momenteel prijzen van 10 tot 14 euro betaald (Bijlage 4 van Panteia 2014). Bruto prijzen van 20 tot 30 euro bij een fiscale subsidie van 52% zijn marktconform, omdat deze prijzen in de huidige markt betaald worden, terwijl de netto prijs voor de vrager ongeveer gelijk blijft. Een open vraag is hoe groot het aandeel van de formele markt zal worden. Een evident voordeel van een fiscaal gesubsidieerde dienst is dat ook de vrager nut kan ontleen aan het formeel vormgeven van de dienst. Nadeel is echter de administratieve last en het pas later terugkrijgen van fiscale subsidie. Omdat ook een deel van de dienstverleners weinig baat zal hebben van het formeel uitvoeren van de dienst door inkomensgetoetste toeslagen en uitkeringen, zal een deel van de markt informeel blijven.

De kosten van deze variant worden door Commissie Dienstverlening aan huis (2014) op 0,9 miljard euro geschat. Net als bij de dienstencheques kan het enige tijd duren voordat deze kosten worden bereikt, huishoudens zullen tijd nodig hebben om aan de nieuwe situatie te wennen. Een markt van 125 miljoen uur met een geraamd aandeel van de formele markt van iets meer dan de helft en een prijs van bijna 21 euro per uur levert directe kosten op van 1,3 miljard euro op. Net als bij de dienstencheques levert de verrichte arbeid die door de subsidies geformaliseerd wordt extra inkomsten uit premies en btw van bijna 0,5 miljard euro op. Ook zijn er extra kosten

door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en geringe extra opbrengsten door minder bijstandsuitkeringen. Ook hier zijn uitvoeringskosten, maar wellicht minder groot dan bij de dienstencheques.

Het risico van hoge extra kosten van de fiscale subsidie is aanzienlijk en zelfs groter dan bij dienstencheques. Bij fiscale subsidies is de mate van beheersbaarheid immers geringer. De overheid kan uiteraard wel een maximum stellen voor de aftrek, maar controle en informatie over het daadwerkelijke gebruik zal minder snel en effectief bijgehouden kunnen worden. Dit kan leiden tot onverwachte tegenvallers, doordat meer huishoudens dan verwacht gebruik kunnen maken van de subsidie (zie de ervaringen bij de kinderopvangtoeslag en het persoonsgebonden budget). Net als bij de dienstencheque krijgen personen met een inkomensgetoetste toeslag of uitkering, en illegalen het moeilijk om informele diensten aan te blijven bieden. Daarnaast zijn oneigenlijk gebruik en misbruik moeilijk te controleren, bijvoorbeeld burens die fiscaal gesubsidieerd bij elkaar schoonmaken.

Net als de dienstcheques heeft de fiscale subsidie waarschijnlijk aanzienlijke economische gevolgen. De markt zal meer gereguleerd worden, maar waarschijnlijk minder dan bij de dienstencheques, omdat die gemakkelijker in het gebruik zijn. Ook hier kan de vraag gesteld worden welke werknemers bereikt zullen worden.

Dienstencheque met fiscale subsidie

Deze variant lijkt op de dienstencheque, omdat ook sprake is van beheersbaarheid voor de overheid en marktregulering. De geraamde kosten van 1,2 miljard euro bij een aandeel van de formele markt van iets meer dan de helft, zijn een ondergrens. De mate van subsidie is echter hoger dan bij de vorige varianten, omdat op de netto prijs van de dienstencheque op 8,40 euro komt te liggen (bruto prijs van 12 euro met 30% belastingaftrek). Door de hogere subsidie is het opwaartse risico groter dan bij de twee overige varianten.

Literatuur

Bundesagentur für Arbeit, 2012, Arbeitsmarkt 2012, vol. 60(2), Neurenberg.

CPB, 2005, Beleidsvarianten dienstverlening aan huis, CPB Notitie 29 april 2005.

Corlett W., en D. Hague, 1953, Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 21(1):21-30.

IDEA Consult, 2012, Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurt-diensten en -banen 2011, IDEA Consult nv, Brussel.

Commissie Dienstverlening aan huis, 2014, Dienstverlening aan huis: Wie betaalt de rekening?, Den Haag.

Kleven, H., W. Richter en P. Sørensen, 2000, Optimal taxation with household production, *Oxford Economic Papers*, vol. 52: 584-94.

Panteia, 2014, De markt voor dienstverlening aan huis, onderzoek naar vraag- en aanbodzijde, Panteia, Zoetermeer.

SCP, 2011, Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012, SCP-Publicatie 17 juni 2011.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Maart 2014