

Datum : 29 april 2005
Aan : Mw. drs E.H.W.M.Vogels, SZW

Beleidsvarianten huishoudelijke dienstverlening

Samenvatting

Er zijn goede redenen om dienstverlening lager te belasten als deze betrekking heeft op activiteiten die huishoudens ook zelf kunnen uitvoeren. Het gedogen van informele vormen van betaalde dienstverlening aan huishoudens is equivalent met het geven van een kostprijsverlagende subsidie. Deze impliciete subsidie is nu al dusdanig hoog dat verdere prijsverlaging waarschijnlijk niet productief is: er dreigt dan gesubsidieerde overconsumptie van deze diensten. Legalisering van informele dienstverlening leidt onvermijdelijk tot enige erosie van de belastinggrondslag omdat het bereik van de vrijstelling niet goed kan worden afgegrensd. De bestaande informele dienstverlening, al dan niet gelegaliseerd, legt een prijsbodem in de markt. Witte vormen zijn alleen kansrijk als het prijsniveau niet hoger, en de netto opbrengst voor de dienstverlener niet lager is dan op de informele markt. Dat vereist een aanzienlijke hogere RSP-subsidie. Noch legalisering, noch het creëren van een wit aanbod dat prijstechnisch kan concurreren met het bestaande informele aanbod zullen resulteren in (formele plus informele) werkgelegenheidswinst van enige betekenis in deze sector.

1 Inleiding

Op 4 maart 2005 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het CPB verzocht een aantal uitbreidingen en varianten te beoordelen van de Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (RSP), in de volksmond de “witte werkster”-regeling. Gevraagd wordt naar de kwantitatieve effecten op de publieke financiën, op de participatie, zo mogelijk naar opleidingsniveau, en op de omvang van het zwarte circuit.

Het CPB is niet in staat om deze effecten met enige mate van betrouwbaarheid kwantitatief te bepalen. Daarom wordt in deze notie volstaan met een kwalitatieve analyse van de genoemde

effecten. Paragraaf 2 bespreekt een welvaartstheoretische rechtvaardiging voor subsidiëring van huishoudelijke schoonmaakdiensten. Paragraaf 3 laat zien dat het gedogen van de omvangrijke markt voor informele¹ vormen van dienstverlening prijstechnisch equivalent is met het geven van een kostprijsverlagende subsidie. Paragraaf 4 betoogt dat voor de overheid geen ruimte is voor welvaartsverhogende ingrepen in de prijsvorming in deze sector, gegeven het bestaan van een dominant informeel circuit. Paragraaf 5 bespreekt de optie van legalisering van informele dienstverlening, en concludeert dat dit geen aanbeveling verdient. Paragraaf 6 bespreekt de RSP-regeling. In paragraaf 7, tenslotte, worden de specifieke vragen beantwoord die door SZW gesteld zijn.

2 Waar zit de welvaartswinst?

Uitgangspunt voor de economische analyse is de vraag of subsidiëring van huishoudelijke dienstverlening de welvaart bevordert, rekening houdend met het feit dat de subsidie ook gefinancierd moet worden, en daardoor wellicht elders tot lastenverzwaring leidt.

Welvaartstheoretisch is het optimaal als mensen hun activiteiten daar inzetten waar hun marktwaarde maximaal is; ze leveren dan de grootste bijdrage aan de totale welvaart. Omdat huishoudelijke activiteiten (en vrije tijd) níet en markactiviteiten wél fiscaal belast zijn wordt deze optimale allocatie verstoord: de deelname aan formele arbeid is te laag. We illustreren deze verstoring met het volgende fictieve en gestileerde voorbeeld.

Stel een iemand kan als werknemer een bruto loon verdienen van 9 euro. Zijn toegevoegde waarde tegen marktprijzen is onder de bestaande fiscale en sociale regelingen ruim het dubbele, zeg 20 euro. Dat wil zeggen dat zijn bijdrage aan het productieproces op de markt verkocht kan worden tegen een opbrengst van 20 euro (incl. BTW). Over het brutoloon betaalt deze werknemer premies en belastingen, zodat hij/zij 6,5 euro netto besteedbaar per uur overhoudt. De waarde van zijn verplichte verzekeringen en pensioenopbouw moeten hier bij worden opgeteld, zeg 1,5 euro, zodat de totale bate van werken 8 euro bedraagt. In plaats van te werken kan hij/zij ook huishoudelijke arbeid verrichten. Stel dat een bepaalde huishoudelijke activiteit ingehuurd kan worden voor 10 euro per uur (marktprijs). Stel dat de betrokken werknemer deze activiteit zelf even goed kan verrichten. Hij/zij staat dan voor de keus (extra) te gaan werken tegen een effectieve opbrengst van 8 euro per uur, of deze activiteit zelf te verrichten, tegen een netto opbrengst van 10 euro (uitgespaarde kosten) per uur. De keus is dan snel gemaakt.

Als de betrokken persoon inderdaad besluit de desbetreffende activiteit zelf te verrichten dan is zijn bijdrage per uur aan de welvaart gelijk aan 10 euro. Het maatschappelijke welvaartsverlies

¹ 'Informeel' is in deze notitie equivalent met 'zwart': er wordt wel een financiële vergoeding verkregen maar deze blijft buiten bereik van de fiscale en sociale regelgeving.

als gevolg van de verstoorde participatiebeslissing is $20 - 10 = 10$ euro per uur. Het aangegeven welvaartsverlies is *onvermijdelijk*. De overheid moet belasting heffen om taken te vervullen die ons aller welvaart vergroten. Het heffen van die belasting, echter, verstoort aan de marge de participatiebeslissing van huishoudens (zolang huishoudelijke activiteiten en het genieten van vrije tijd onbelast zijn), en dit geeft op zichzelf welvaartsverlies dat de welvaartswinst ten gevolge van de overheidsbestedingen deels te niet doet.

Stel nu dat we de marktprijs van de genoemde activiteit door een subsidie weten terug te brengen van 10 euro naar 5 euro. Als de werknemer uit ons voorbeeld opnieuw de afweging maakt dan valt deze anders uit: het is nu voordeliger om extra te participeren op de arbeidsmarkt (+8 euro) en de huishoudelijke activiteit op de markt in te huren (-5 euro). Het maatschappelijke welvaartsverlies van 10 euro wordt niet langer geleden. De welvaartswinst wordt gedeeltelijk afgeroomd door de overheid: de werknemer gaat immers (meer) werken en betaalt daardoor ook (meer) belasting. Daar staat tegenover dat de overheid de subsidie moet bekostigen. Hier blijkt de arbeidsaanbodelasticiteit belangrijk. Als de subsidie veel extra aanbod uitlokt kunnen de extra belastingopbrengsten groter zijn dan de subsidiekosten.² Er resteert een positief saldo voor het overheidsbudget zodat de belastingdruk omlaag kan. Als de subsidie nauwelijks extra arbeidsaanbod uitlokt is er bijna geen opbrengst maar wel de subsidiekosten. De belastingdruk moet omhoog en de verstoringen nemen economiebreed toe.

Niet alle activiteiten in en om het huis(houden) kan men ook zelf uitvoeren. Voor sommige dienstverlening is gespecialiseerde kennis of vaardigheden nodig: onderhoud van de CV-installatie, reparatie van de computer, enz. Dergelijke activiteiten zelf uitvoeren is voor de meeste mensen domweg geen alternatief. De keuze tussen zelf doen of inhuren is dan niet verstoord. Andere activiteiten kunnen de meesten wel zelf uitvoeren, maar met verlies aan kwaliteit of met een lagere productiviteit dan een ingehuurde professional. Ook dan ligt de afweging genuanceerder dan in het voorbeeld hiervoor: als men voor de huisschilder 22 euro per uur betaalt, zelf effectief 9 euro verdient, en de huisschilder werkt driemaal zo effectief, dan is de afweging weer in balans. Het werk van de huisschilder substitueert imperfect voor doe-het-zelven omdat de professionele huisschilder productiever is en/of betere kwaliteit aflevert.³

² Het beschreven mechanisme staat in de theorie van de optimale belastingleer bekend als de regel van Corlett-Hague. Bij een gegeven opbrengst kan de verstoring als gevolg van belastingheffing kleiner 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. In een optimaal stelsel moet je bijvoorbeeld vakantie-reizen zwaarder belasten, en kinderopvang en arbeidsintensieve persoonlijke dienstverlening ontzien. Zie W.J. Corlett en D.C. Hague, Complementarity and the excess burdens 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.

³ Zie ook de column van Frank Kalshoven in De Volkskrant van 16 april 2005. Voor het (laten) schilderen van zijn nieuwe huis heeft hij de volgende opties: inhuur schildersbedrijf: 53,5 euro/uur, zelf doen 22,5 euro/uur, illegale Poolse schilder: 8,5 euro/uur.

3 De informele markt voor dienstverlening

Stel dat we er door een streng opsporings- en sanctiebeleid in zouden slagen om alle informele vormen van huishoudelijke dienstverlening uit te bannen. Inhuur is uitsluitend nog beschikbaar tegen witte tarieven. ‘Zwarte’ werkers worden ‘witte’ zelfstandigen zonder personeel (zzp) of *free lancers*. Hun huidige (zwarte, dus netto) opbrengst bedraagt ruim 8 euro per uur.⁴ Om deze opbrengst netto te handhaven moet bij een marginaal tarief⁵ van 35 % een bruto vergoeding gevraagd worden van bijna 15 euro per gewerkt uur inclusief BTW. Een hogere prijs zal de vraag naar dit type dienstverlening verminderen, waardoor de prijs daalt. Daardoor vermindert ook het aanbod. Per saldo zullen er minder transacties plaatsvinden, tegen een prijs die in ligt tussen de 8 en 15 euro per uur. Stel dat de nieuwe marktprijs uitkomt op 12 euro per uur. De vrager betaalt meer, de netto opbrengst voor de aanbieder is minder dan in de uitgangssituatie. De economische last van de belastingheffing wordt zo verdeeld tussen de werkster en de vrager die haar diensten inhuurt.

Iemand met een netto beschikbaar uurloon van 12 euro of lager is dan in de verleiding om de desbetreffende huishoudelijke productieactiviteiten zelf uit te voeren. Veel huishoudelijke dienstverlening die op dit moment informeel wordt ingehuurd door de middeninkomens zal in dat geval door betrokken huishoudens zelf worden verricht in de vorm van eigen huishoudelijke productie. Dit gaat ten koste van hun participatie op de arbeidsmarkt. Bij de huidige informele uurprijs ligt deze afweging niet bij 12 euro maar bij 8 euro; 4 euro lager dus. Het blote bestaan van een informele markt voor huishoudelijke dienstverlening zorgt er dus voor dat de verstoring van de participatiebeslissing vermindert bij de groep met netto inkomens in de range van 8 tot 12 euro. Het *de facto* gedogen⁶ van informele dienstverleners blijkt dus equivalent met het geven van een subsidie die de marktprijs van dergelijke werkzaamheden verlaagt. Deze ‘subsidie’ heeft de vorm van het niet innen van de *de jure* verschuldigde inkomensheffingen (IH). Anders gezegd: voor informele vormen van dienstverlening wordt feitelijk een belastingtarief gehanteerd dat 50 tot 70% lager is dan het gebruikelijke (19% BTW plus 30-50% IH). Een forse subsidie dus.

⁴ De markt voor persoonlijke dienstverlening, SEOR, EUR, Rotterdam, december 2004, p.26, tabel 3.3. Zie ook <http://www.regeltante.nl/oppas/witte-werkster.asp>, waar prijzen van 7 tot 9 euro en meer worden aangegeven, afhankelijk van regio en ervaring.

⁵ Het tarief kan variëren van 0 tot meer dan 100% al naar gelang de huiselijke situatie, het aantal gewerkte uren, en de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van inkomensafhankelijke subsidieregelingen.

⁶ Wanneer de dienst op minder dan 3 dagen per week bij een huishouden geleverd wordt is de afnemer van de dienst niet inhoudingsplichtig. Onder de gestelde conditie is deze dus niet in overtreding. Het gedogen heeft dan alleen betrekking op het feit dat de leverancier van de dienst (de “zwartwerker” zelf) geen aangifte doet over zijn/haar inkomsten, en daardoor geen belastingen en premies afdraagt, en daarenboven wellicht ten onrechte profiteert van (te hoge) inkomensafhankelijke subsidieregelingen of sociale zekerheidsuitkeringen.

4 Meer of minder subsidie?

In het voorgaande is betoogd dat het verdedigbaar is om huishoudelijke dienstverlening te subsidiëren voor zover die sterk substitueert met eigen huishoudelijke productie. De vervolgvraag is dan of de omvang van de subsidie die nu impliciet gegeven wordt uit hoofde van het gedogen van zwart werk in deze sector een optimaal subsidieniveau benadert. Zou dat het geval zijn dan is er op welvaartstheoretische gronden geen reden voor de overheid om verder in te grijpen in de prijsvorming op deze deelmarkt, althans zolang de informele markt voor deze diensten gedoogd wordt. De enige vraag die dan nog resteert, is of de bestaande vormen van informele dienstverlening gelegaliseerd zouden moeten worden door defiscalisering (zie daarover de volgende paragraaf).

Het CPB is niet in staat het welvaarts theoretisch optimale niveau van een subsidie op huishoudelijke diensten te bepalen. Uitgaande van een situatie met uniforme tarieven kan een tariefsverlaging voor specifiek dit type werkzaamheden geboden zijn, zoals hiervoor is aangegeven. In dit verband kan verwezen worden naar een studie voor Denemarken, waarin met een algemeen evenwichtsmodel getracht wordt het bedoelde optimum te bepalen⁷. De specificatie van het model is zodanig dat het verkregen resultaat alleen indicatieve waarde heeft voor het hier behandelde probleem. Afhankelijk van de wijze van financiering blijkt een subsidie van 30-50% optimaal in deze Deense studie.⁸ Dat is minder dan de totale belastingwig op deze activiteit. De diensten blijven dus belast, zij het tegen een belangrijk lager tarief.⁹

Een te hoge subsidie schiet zijn doel voorbij. Door de subsidie neemt de prijs af en wordt de vraag groter. Aan de marge zal een vergroting van de subsidie hierdoor niet alleen extra gebruik uitlokken; ook alle reeds bestaande gebruik moet extra worden gesubsidieerd. Dit laatste vormt een kostenpost waar geen baten tegenover staan (zogenaamde *deadweight loss*). Hoe lager de prijs, hoe groter de groep die ook zonder (extra) subsidie de dienst wel zal afnemen, en hoe kleiner de groep die *als gevolg van* de (extra) subsidie de dienst gaat afnemen. De marginale kosten nemen toe, en de baten af. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat niet alle extra inhuur van huishoudelijke dienstverlening zich vertaalt in toenemend arbeidsaanbod. Een

⁷ P.B. Sørensen, Public finance solutions to the European unemployment problem?, *Economic Policy* 25, 1997, 223-264.

⁸ De auteur geeft aan dat een belangrijk deel van dit effect voortkomt uit een verschuiving van de zwarte sector naar de formele sector, waar, bij veronderstelling, de productiviteit hoger is. Deze verschuiving hangt nauw samen met de pakkans op en straf voor zwartwerkers. Bij subsidiëring van wit werk wordt zwart werken dan minder aantrekkelijk. Omdat de pakkans vrijwel nihil is voor de Nederlandse informele werkers zal deze verschuiving hier in veel mindere mate optreden (zoals ook blijkt uit het geringe succes van de RSP-subsidie) dan in de Deense studie is verondersteld, met een navenant lagere welvaartswinst. De Deense resultaten vormen daardoor waarschijnlijk een overschatting.

⁹ Een tweede studie die relevant is voor de hier behandelde vraag is J. Piggott en J. Whally, VAT base broadening, self supply, and the informal sector, NBER Working Paper 6349, Cambridge MA, Jan. 1998. Deze modelstudie concludeert dat in Canada de invoering van een BTW-heffing op diensten begin jaren 90 van de vorige eeuw per saldo een welvaartsverlies zou hebben opgeleverd. De situatie met een nultarief op diensten en een tarief van 13,25% op goederen blijkt in de welvaartsanalyse gunstiger dan een uniform tarief van 7% op goederen én diensten.

deel zal neerslaan in *extra consumptie van vrije tijd*. Voor dat deel zijn er wel de kosten van de subsidie maar geen baten in de vorm van extra arbeidsaanbod. Gesubsidieerde overconsumptie dreigt als de subsidie te groot wordt.

Alles afwegende lijkt een *prijsverlaging tot een niveau onder het huidige prijsniveau van informele diensten* niet nastrevenswaardig. Bij dit prijsniveau zijn er geen verstoringen door belasting- en premieheffing op de deelmarkt voor huishoudelijke schoonmaakdiensten. Ook andere verstoringen zijn op deze deelmarkt niet prominent aanwezig. Er is sprake van een groot aantal kleine aanbieders en een groot aantal kleine vragers, die beiden geen marktmacht hebben. Het product is redelijk homogeen, en de kwaliteit van de geleverde diensten kan door de vrager goed door eigen waarneming beoordeeld worden. De transparantie van de markt is niet groot omdat deze zich in een schemergebied bevindt tussen legaal en illegaal. Zo kunnen aanbieders niet openlijk adverteren, omdat ze daardoor de fiscus zouden kunnen alarmeren. Het is waarschijnlijk dat hierdoor potentiële transacties tussen vragers en aanbieders gemist worden. Veel effect op de prijsvorming zal dit echter niet hebben (zie echter ook paragraaf 5, 2e alinea).

Een sterker pleidooi kan wellicht gehouden worden voor een prijs die wat hoger is dan de huidige marktprijs voor informele diensten. Daarbij stuit de overheid echter op het probleem dat de bestaande vormen van informele huishoudelijke dienstverlening moeilijk kunnen worden bestreden. Het gaat in overgrote meerderheid om kleinschalige activiteiten die geen enkel spoor nalaten wat voor de fiscale of sociale opsporingdiensten een aanknopingspunt zou kunnen bieden. In de praktijk zullen we daarom moeten accepteren dat aan de randen van de huishoudelijke productieactiviteiten een grijs gebied bestaat van kleinschalige niet-bedrijfsmatige persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening, die zich onttrekt aan de regels van de formele economie. Daarbij komt nog het pragmatische argument dat de kosten van een verhoogde opsporingsintensiteit op dit terrein al snel hoger zullen zijn dan de opbrengsten. Het gaat immers om zeer vele, onderling niet verbonden, relatief kleine zondaars.

Zolang er op enige schaal informele diensten worden aangeboden tegen een prijs van 8 euro per uur maken witte diensten met een vergelijkbare kwaliteit tegen een hogere prijs weinig kans: vragers zullen immers in meerderheid de voorkeur geven aan de leverancier met de laagste prijs. Het informele aanbod kan wellicht worden teruggebracht door voor de aanbieders de opbrengst van wit werk hoger te maken dan die van zwart werk, bijvoorbeeld door witte werksters te subsidiëren. Dat is bij de gegeven marktprijs van 8 euro *netto* evenwel geen haalbare optie. Deze netto opbrengst is immers in veel gevallen meer dan de netto opbrengst van iemand die nu een wit minimumloon verdient. Zou men deze opbrengst door een gerichte subsidie verder verhogen dat zal dat een niet-gewenste aanzuigende werking hebben op minimumloners die nu elders in de marktsector werkzaam zijn. Dezen zouden zo hun inkomen

kunnen verhogen door te gaan werken in een sector waar hun productiviteit waarschijnlijk lager is dan in de sector waar ze nu werkzaam zijn. Door het extra aanbod zal vervolgens de marktprijs weer wat lager worden.

Een tweede reden waarom deze strategie waarschijnlijk ook zal falen is het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen. De hoge tot zeer hoge marginale tarieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt die daaruit voortvloeien, zorgen er voor dat er altijd sprake zal zijn van een forse groep voor wie het zwarte alternatief aantrekkelijker blijft dan het witte, ook bij een hogere bruto beloning voor wit werk. Deze armoedeval is een niet te vermijden nevenproduct van onze welvaartsstaat.¹⁰ De marginale druk kan oplopen tot boven de 100% zodat het voor sommigen in deze categorie zeer onaantrekkelijk is om wit te gaan werken. De markt voor informele dienstverlening biedt degenen die hiermee geconfronteerd zijn een (illegale) uitweg.¹¹

Per saldo lijken er in de praktijk weinig mogelijkheden aanwezig voor welvaartsverhogende ingrepen door de overheid in de prijsvorming op de markt voor huishoudelijke dienstverlening.

5 Legalisering

De vraag is gerezen of legalisering van de bestaande situatie geboden is. Daarbij wordt de aanbieder van huishoudelijke diensten niet langer *de facto*, zoals nu in het informele circuit, maar ook *de jure* vrijgesteld van belasting- en premieheffing. In de meest vergaande vorm van legalisering behandelt men deze activiteiten fiscaal en sociaal volledig gelijk met eigen huishoudelijke productie. Niet alleen is er dan geen BTW en IH verschuldigd; er wordt dan ook niet gekort op inkomensafhankelijke regelingen of op sociale zekerheidsuitkeringen.¹² De bestaande situatie van het informele circuit wordt op deze wijze volledig gereproduceerd, maar nu legaal.

Legalisering heeft tot gevolg dat de transparantie van de markt toeneemt, zodat deze effectiever kan werken. Potentiële transacties tussen vragers en aanbieders die nu gemist worden kunnen in dat geval wel tot stand komen. Hoe groot de opbrengst daarvan is kan moeilijk worden geraamd. Het is voorstelbaar dat legalisering extra aanbod uitlokt van degenen die nu afgeschrikt of ontmoedigd worden door het illegale karakter van de huidige situatie. Dat geldt in het bijzonder als de legalisering de meest vergaande vorm aanneemt. Een deel van de 1,4 miljoen mensen met een WW, WAO of Bijstandsuitkering komt dan als potentieel

¹⁰ Zie o.a. *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, CPB-notitie 73, febr. 2005.

¹¹ Net als eerder in deze notitie mag dit niet gelezen worden als een (normatief) pleidooi voor de zwarte markt, maar slechts als een feitelijke constatering

¹² Passen op de kinderen van de burens wordt in dat geval fiscaal en sociaal volledig gelijk behandeld als passen op de eigen kinderen, ook als er een financiële vergoeding voor ontvangen wordt.

arbeidsaanbod voor deze markt beschikbaar. Velen van hen zullen nu het risico niet durven nemen om ongeoorloofd¹³ te werken; deze beperking zou in het geschetste scenario wegvallen. Het uitgelokte aanbod van uitkeringstrekking zal een neerwaartse druk op de prijs van huishoudelijke diensten uitoefenen waardoor extra vraag wordt uitgelokt, en het transactievolume toeneemt. Dit lijkt voor de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening wellicht een goede zaak; de mogelijkheid legaal te werken zonder te korten op de uitkering ondergraaft wel de legitimiteit van de sociale zekerheidsregelingen. Werken met behoud van uitkering wordt zo wel erg aantrekkelijk; en verlaten van de uitkeringsregeling navenant onaantrekkelijk.

Minder vergaande vormen van legalisering zijn denkbaar, en wellicht ook beter verdedigbaar. Zo ligt het in de rede uitkeringsfraude (ongeoorloofd werken met een bijstands-, WW- of WAO-uitkering) buiten de legalisering te houden. Vraagtekens kan men zetten bij het onverkort handhaven van subsidies uit hoofde van inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie, en de bijdrage in de kosten van kinderopvang. Minder vergaande vormen van legalisering zullen echter minder succesvol zijn in het bestrijden van het informele circuit: voor velen zal een prikkel blijven bestaan om ondanks de legalisering toch in het informele circuit te blijven opereren, bijvoorbeeld om zo de armoedeval te ontlopen. Het beoogde positieve effect van legalisering vermindert navenant. Bij de minst vergaande variant van legalisering worden inkomsten uit huishoudelijke dienstverlening alleen vrijgesteld voor IH; de verkregen inkomsten blijven onverkort in rekening gebracht worden bij het toepassen van inkomensafhankelijke regelingen en het bepalen van aanspraken op sociale zekerheidsuitkeringen. In dat geval is legalisering alleen interessant voor degenen die noch aanspraak maken op sociale zekerheidsuitkeringen noch gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen. Omdat voor deze groep de pakkans nu vrijwel nihil is verandert er per saldo weinig of niets. Naar verwachting zal daarom het door legalisering uitgelokte extra arbeidsaanbod in deze groep gering zijn.

Het belangrijkste bezwaar van legalisering schuilt in de afgrenzing van de vrijstelling. Als uitsluitend activiteiten worden vrijgesteld die nu *de facto* ook al buiten de heffing vallen vermindert de feitelijke grondslag van de belasting- en premieheffing niet. Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat het opschuiven van de formele grondslag gepaard gaat met een versmalling van de feitelijke grondslag. Het openen van een domein van onbelaste betaalde marktactiviteiten kan een aanzuigende werking hebben op activiteiten die nu wel belast zijn. Gezien de zeer hoge marginale druk (50-70%, zie paragraaf 3) is het verleidelijk om activiteiten te herbenoemen, of te herstructureren zodanig dat geprofiteerd kan worden van het gecreëerde

¹³ Met een bijstandsuitkering mag men tot een kwart van de uitkering, met een maximum van 163 euro per maand, verdienen zonder korting op de uitkering wanneer dit de kans vergroot op toekomstig regulier werk.

uitzonderingsregime. De werkelijkheid is veelvuldig, en de creativiteit van mensen is groot als het gaat om belastingdruk te ontlopen. Een grijs gebied op de demarcatiegrens is onvermijdelijk. Als de demarcatielijn verschuift dan schuift het grijze gebied mee. Activiteiten die eerst wel belast waren ontsnappen de dans. Onbedoeld erodeert de grondslag.

Gaan loodgieters de jaarlijkse controle van de CV-installatie benoemen als 'huishoudelijke schoonmaakdienst'? Gaan schilders het binnenschilderwerk aanduiden als 'grondige reiniging van het interieur'? Valt het plaatsen van de nieuwe keuken onder 'huishoudelijke dienstverlening'? Is de visite van de huisarts straks een 'persoonlijke dienst'? Hoe moeten we de glazenwassersbedrijven plaatsen? Kunnen hoveniers straks alle tuinonderhoud belastingvrij verrichten? Hoe voorkomen we dat de reguliere bedrijven oneerlijke concurrentie wordt aangedaan? Moeten alle hoveniers-, schilders-, glazenwassers- en loodgietersbedrijven dan maar bij voorbaat vrijgesteld worden? Of gaan ze zich herstructureren tot losse samenwerkingsverbanden van zelfstandigen zonder personeel? Als bedrijven of zelfstandigen een deel van hun werkzaamheden wél, en een ander deel niet onbelast mogen uitvoeren nemen de administratiekosten én de kans op fraude toe.

De-fiscalisering heeft twee facetten: het type diensten dat wordt vrijgesteld, en de juridisch/bedrijfsmatige constructie waarbinnen deze worden verleend. Afgrenzing van het dienstendomein dat wordt vrijgesteld vergt een gedetailleerde casuïstiek, die onderhoud vergt, en in de fiscale praktijk waarschijnlijk lastig te handhaven zal zijn. De afgrenzing van de juridische vorm waarin de activiteiten plaatsvinden is problematisch omdat deze uit oogpunt van belastingontwijking aanleiding kan geven tot bedrijfsmatig inefficiënte organisatievormen (productiviteitsverlies) en concurrentievervalsing.

Het bestaande fiscale regime kent geen uitzonderingen: alle activiteiten voor derden waarvoor een vergoeding wordt ontvangen zijn belast. Dat heeft de charme van de eenvoud en transparantie. Noodgedwongen beperkt de fiscus de heffing tot de vergoedingen waarvan ze kennis neemt. Door een scherp opsporings- en handhavingsbeleid kan ze het verlies beperken. Defiscalisering van activiteiten die zich nu succesvol weten te onttrekken aan de greep van de fiscus zal als onbedoeld en onvermijdelijk neveneffect hebben dat marktactiviteiten die nu wél voor fiscale heffing toegankelijk zijn eveneens zullen weten te ontsnappen. Het verzwakt dus de positie van de fiscus.¹⁴

¹⁴ Deze constatering staat op gespannen voet met de regel van Corlett-Hague (zie voetnoot 2) die ten grondslag ligt aan de welvaartsanalyse in paragraaf 2. Deze schrijft immers voor dat tarieven moeten discrimineren naar de mate van substitueerbaarheid met huishoudelijke productie. Hier wordt geconcludeerd dat dit in de praktijk niet goed mogelijk is omdat de fiscus de afgrenzing tussen de diverse vormen van dienstverlening in en om het huis in de praktijk niet voldoende kan handhaven. Het gedogen van de informele markt voor persoonlijke dienstverlening kan beschouwd worden als een 'second best' oplossing, waarbij een doelgerichte tariefsverlaging gerealiseerd wordt zonder dat de positie van de fiscus verzwakt

6 De RSP-regeling

Bij de RSP-regeling worden huishoudelijke schoonmaakdiensten bedrijfsmatig aangeboden. De ongesubsidieerde uurprijs ligt dan rond de 20 euro.¹⁵ De RSP- subsidie van ruim 10000 euro per witte schoonmaakbaan van 32 uur¹⁶ verlaagt het witte tarief met 7 euro. Dit komt daardoor rond de 13 euro per uur¹⁷; een prijsverschil van 5 euro met het gemiddelde informele tarief. De “witte werkster” verdient ruim 9 euro bruto per uur (minimumloon). Het netto loon hangt af van het aantal gewerkte uren en de huiselijke situatie. Wie meer dan een marginale baan nastreeft, of de algemene heffingskorting heeft overgedragen aan een werkende partner zit al snel op een netto uurloon van 7 euro of lager. Minder dan de huidige beloning van ruim 8 euro als “zwarte werkster”. Zowel vraag als aanbod wijken uit naar het informele circuit: 285000 informele werksters bij 872000 huishoudens (73000 vte), tegenover 1200 witte bij 6500 huishoudens (600 vte)¹⁸.

Omdat informele en witte huishoudelijke schoonmaakdiensten sterk substitueren vereist een gelijk speelveld een subsidie op witte dienstverlening die ten minste even groot is als de subsidie die nu impliciet bestaat op zwarte diensten. De bestaande RSP-subsidie is hiervoor te laag. Maar ook bij een gelijk niveau van subsidie resteert voor witte schoonmaakdiensten een prijsopslag als gevolg van de verrekening van bedrijfsverhaal, en een winstopslag of managementfee voor het bedrijf waar de witte werkster in loondienst is. Ook kan niet onder het minimumloon gewerkt worden. Deze prijsopslag zou zich moeten vertalen in extra baten voor degene die deze diensten wit inhuurt, in vergelijking met inhuur in het informele circuit. Hierbij kan men denken aan vermindering van zoekkosten, leveringszekerheid (vervanging bij ziekte), betrouwbaarheid, hogere productiviteit en kwaliteitsbewaking. In de praktijk zal het niet eenvoudig zijn vragers van schoonmaakdiensten van deze voordelen te overtuigen, zodat witte dienstverleners op dit punt waarschijnlijk een blijvend prijsnadeel hebben. Wegsubsidieren van dit nadeel betekent dat (een deel van) de bedrijfsverhaal en winstmarge van schoonmaakbedrijven ten laste van de gemeenschap gebracht wordt.

wordt. Dit alles laat onverlet dat de *generieke* tariefstructuur zou kunnen worden aangepast om de belasting- en premiedruk aan de onderkant te verminderen, bijvoorbeeld via een inkomens- of loonvoetafhankelijke afdrachtkorting voor iedereen. (zie ook paragraaf 7, variant 4)

¹⁵ Als gevolg van premies werknemersverzekeringen, pensioenpremie, een opslag voor leegloop, ziekte en vakantie, een overhead- en winsttopslag voor het bedrijf, en de minimumloonregeling.

¹⁶ Bron: Brief Staatssecretaris Van Hoof aan TK dd 21 september 2004, nr 59058.

¹⁷ Op het internet vinden we prijzen tussen de 10,50 en 14,60 euro, met de meest voorkomende prijzen rond 13 euro; zie de links op <http://www.huishoudelijkhulp.nl/>.

¹⁸ Bron: SEOR-rapport, *opcit*, p. 35; CBS, Arbeidsrekeningen, NR2003, tabel A.3.1.1 en A.3.1.2; Brief Staatssecretaris Van Hoof aan TK dd. 21 september 2004, nr 60096.

Een ander deel van het prijsverschil betreft de bekostiging van aanvullende voorzieningen voor de witte werknemer. In het informele circuit zijn huishoudelijke dienstverleners niet verzekerd, ze bouwen geen pensioen op, krijgen niet doorbetaald bij ziekte en hebben geen vakantiegeld. Ook genieten ze geen ontslagbescherming. Het creëren van een markt voor witte huishoudelijke dienstverlening wordt mede bepleit om dienstverleners een alternatief te bieden waarin deze reguliere arbeidsvoorwaarden wél geboden worden. Daar hangt wel een prijskaartje aan. Als de dienstverlener dit zelf betaalt vermindert de directe opbrengst van zijn/haar werkzaamheden. Voor velen zal dat betekenen dat zij toch zullen kiezen voor de hogere directe opbrengst van informele arbeid. Voor hen zijn de verkregen sociale zekerheidsvoorzieningen minder waardevol omdat zij hun vangnet goedkoper op informele wijze kunnen organiseren, bijvoorbeeld via het inkomen en de pensioenvoorziening van de partner.¹⁹ Als de kosten niet gedragen worden door de werknemer zelf maar door de overheid, in de vorm van een aanvullende prijssubsidie, komt de prijs van de toegenomen zekerheid ten laste van de gemeenschap.

7 De SZW-vragen

7.1 Uitbreiding RSP-regeling

Variant 1A: Vervallen criteria doelgroep

Alleen degenen die minimaal een half jaar bij het CWI staan ingeschreven als werkzoekend, of herintreder zijn, en die minimaal 12 uur per week in dienst treden bij een erkend schoonmaakbedrijf komen op dit moment in aanmerking voor subsidiëring. Als deze criteria vervallen, kan *iedereen* als ‘witte werkster’ aan de slag. Zolang het loon van de witte werkster niet uitgaat boven het minimumloon zullen er geen werknemers uit andere sectoren worden weggeïlokt. Eventueel extra aanbod zal dus moeten komen van de huidige (formele) non-participanten of kortdurend werklozen. Velen van degenen die dit werk willen en kunnen doen hebben de weg al gevonden, hetzij als reguliere (ongesubsidieerde) werknemer van een schoonmaakbedrijf, hetzij als zelfstandige in het informele circuit. Omdat de financiële condities als witte werkster niet beter zijn dan bij deze reeds bestaande vormen van werk is het niet goed in te zien waarom bredere openstelling van de RSP-regeling een significant extra aanbod zou uitlokken.

¹⁹ Volgens het SEOR-rapport, *opcit*, p.36, is meer dan de helft van de informele huishoudelijke dienstverleners partner van een hoofdkostwinner. Zie in dezelfde lijn ook A. Heertje en J.L. Melis, De opdrachtgever/opdrachtnemer relatie: een nieuwe dimensie, *ESB*, nog te publiceren. Het tekortschietende aanbod van RSP-werksters (SEOR-rapport, *opcit*, p.32) kan eveneens gezien worden als een aanwijzing dat deze bate niet hoog genoeg gewaardeerd wordt om het netto beloningsverschil te compenseren.

Variant 1B: Uitbreiding met meer vormen van dienstverlening

Alle vormen van dienstverlening die eigen huishoudelijke productiewerkzaamheden van huishoudens kunnen vervangen komen uit hoofde van de regel van Corlett-Hague (zie voetnoot 2) in principe voor subsidiëring in aanmerking. Wanneer het gaat om ongeschoolde arbeid is de substitutiemogelijkheid groot. Maar dan bestaat er ook een goed ontwikkeld informeel circuit: schoonmaakdiensten en kinderoppas. Zolang een RSP-variant van kinderoppasdiensten prijstechnisch niet concurrerend is met de informele kinderoppas aan huis is deze waarschijnlijk even weinig kansrijk als de RSP-regeling zelf. Bij meer technische vormen van dienstverlening, zoals reparatie- en installatiediensten, werkzaamheden in de tuin, schilderwerk, verbouwingen en dergelijke, is een bepaalde mate van scholing, of ten minste 'handigheid' noodzakelijk. De substitutie met eigen huishoudelijke productie is dan minder goed, en het informele circuit is minder sterk ontwikkeld. Het betreft werkzaamheden die meestal door mannen worden uitgevoerd. Naast een baan, na pensionering, of met een uitkering, klussen zij (ook 's-avonds of in het weekend) bij. Hun werkzaamheden gaan deels ten koste van de omzet van de reguliere bedrijven; deels betreft het werkzaamheden die tegen witte tarieven niet zouden worden uitgevoerd.

Waar het gaat om werkzaamheden die particulieren niet zelf kunnen uitvoeren, of alleen met een belangrijk verlies aan kwaliteit, is subsidiëring niet gewenst. In dat geval is er immers weinig risico dat de participatie op de arbeidsmarkt vermindert ten gunste van meer eigen huishoudelijke productie. Dat geldt voor alle technische reparatie- en installatiediensten, en bouwkundige werkzaamheden (verbouwingen). Schilderwerk en tuinonderhoud kan men in de meeste gevallen ook wel zelf uitvoeren. Hier is dus subsidiëring wél te overwegen, althans wanneer aannemelijk gemaakt zou kunnen worden dat doe-het-zelven op dit gebied ten laste gaat van het arbeidsaanbod. Dat laatste is zeker niet vanzelfsprekend, nader onderzoek zou hier meer licht op kunnen werpen. Het CPB beschikt voor beide sectoren niet over relevante empirische informatie; het volgende is daarom speculatief.

Binnen- en buitenschilderwerk aan het (eigen) huis hoeft maar eens in de 3-10 jaar plaats te vinden. Het is niet aannemelijk dat doe-het-zelven op dit gebied *structureel* ten koste zou gaan van het arbeidsaanbod.²⁰ Werkzaamheden aan de tuin zijn repeterend, en veel regelmatig. Alleen 's-winters ligt dit stil. De analogie met schoonmaakdiensten is sterk: net als het huis moet de tuin continu schoongehouden worden. Toch lijkt een informeel circuit van enige omvang voor tuinonderhoud niet te bestaan; de meeste mensen doen dit zelf. Dit wordt wellicht verklaard door het feit dat tuinonderhoud voor veel tuinbezitters een hobby is. Anderen kunnen uitwijken naar een woning zonder tuin, of hun tuin geheel (laten) bestraten zodat deze

²⁰ Wellicht neemt men als het zo ver is een paar dagen extra vrij, maar men gaat niet structureel een dag minder werken omdat men om de 5 of 10 jaar zijn huis zelf wil kunnen schilderen.

onderhoudsvrij is. Als dat hout snijdt, dan is het niet erg waarschijnlijk dat de noodzaak de eigen tuin te onderhouden in belangrijke mate ten koste gaat van het arbeidsaanbod.²¹

7.2 Defiscalisering

Deze mogelijkheid verdient geen aanbeveling, zie paragraaf 5.

7.3 Subsidieniveau

Variant 3A: Extra subsidie van 30% voor afnemer witte schoonmaakdiensten

Uitgaande van een ongesubsidieerde uurprijs van 20 euro; 7 euro RSP-subsidie, en 30% subsidie voor de afnemer resteert een marktprijs van ruim 9 euro/uur.²² Dit versterkt de positie van witte werksters ten opzichte van informele werksters belangrijk: het prijsverschil met gangbare tarieven voor informele werksters is vrijwel geneutraliseerd. Voor de witte werksters zelf wordt de regeling financieel echter niet aantrekkelijker, hun aanbod zal daarom niet toenemen. Er zijn indicaties dat juist het aanbod de beperkende factor is. Als dat inderdaad het geval is dan zal een toenemende vraag niet kunnen worden bediend, zodat het aandeel witte werksters niet significant zal toenemen.

Variant 3B: Marktprijs 12 euro/uur

Deze situatie is niet veel anders dan de bestaande. Witte werksters krijgen het minimumloon, afnemers betalen een uurprijs van 12 euro, iets lager dan de huidige gemiddelde uurprijs voor een witte werkster. Om de reden genoemd bij variant 3A zal dit geen significante toename van het aandeel witte werksters bewerkstelligen.

Variant 3C: Marktprijs 10 euro/uur

Hierbij ontstaat dezelfde situatie als bij variant 3A, met dezelfde conclusie.

7.4 Afdrachtkorting

Varianten 4A en 4B: tot 100% WML minder afdracht premies werknemersverzekeringen

Bij deze varianten wordt een afdrachtkorting gegeven op de premies werknemersverzekeringen voor *alle* werknemers met een laag jaarinkomen. In tegenstelling tot de RSP-regeling, en de

²¹ Men kan hier tegenwerpen dat kinderen grootbrengen evenzeer een hobby genoemd kan worden, en dat hier wel een duidelijke relatie is met het arbeidsaanbod. Echter kinderen vergen 24 uur per dag verzorging en aandacht; men kan deze taak niet uitstellen naar de avonden of het weekend. Met de tuin kan dat wel. Tuinonderhoud en werknemerschap zitten elkaar dus veel minder in de weg dan kinderen grootbrengen en werknemerschap.

²² Onder de voorwaarde dat de subsidie geheel aan de afnemer ten goede komt. Omdat de informele werkster nog steeds goedkoper is is dat een plausibele veronderstelling.

varianten daarop die hiervoor aan de orde waren, betreft het hier dus een *generieke* maatregel. Bij variant 4A zijn geen premies verschuldigd bij een jaarinkomen tot 50% WML, bij variant 4B tot 70% WML. In beide varianten zijn vanaf 100% WML de premies volledig verschuldigd; in het tussengebied nemen ze lineair toe. Waar geen premie betaald wordt vervalt de verzekering.²³

De beide varianten zijn doorgerekend met het MIMIC-model²⁴, de resultaten staan in tabel 7.1. De premiekorting bedraagt 686 mln euro bij variant 4A en 957 mln euro bij variant B.²⁵ Hierbij is verondersteld dat de premiekorting geheel wordt doorgegeven aan de werknemers, in de vorm van een hoger bruto loon. De afdrachtkorting is daarom in het model ingezet als een arbeidskorting voor werknemers met kleine inkomens. Deze wordt gefinancierd door een vermindering van de uitkeringen aan de betrokken werknemers met hetzelfde budgettaire beslag.

Tabel 7.1 Arbeidsaanbodeffecten van variant 4A en 4B

	Variant 4A % verandering	Variant 4B
Arbeidsaanbod in personen	1,2	1,6
Arbeidsaanbod in uren	- 0,5	- 0,7
w.v. Partners	0,7	1,0

Beide varianten stimuleren het arbeidsaanbod in personen, maar bevorderen tegelijkertijd korter werken. Per saldo daalt het aanbod in uren. De tabel laat zien dat de toename in gewerkte uren zich concentreert bij partners.

Twee kanttekeningen bij de uitkomsten van tabel 7.1 zijn hier op zijn plaats. In de eerste plaats is bij de simulatie verondersteld dat de afdrachtkorting zichzelf betaalt omdat er een even grote reductie van de uitkeringen tegenover staat. De maatregel is dus budgettair neutraal, zodat *ex ante* geen compenserende ombuigingen of lastenverzwaringen elders nodig zijn. Dit hoeft in de werkelijkheid niet het geval te zijn. Als werknemers met kleine inkomens verhoudingsgewijs minder vaak beroep doen op sociale zekerheidsuitkeringen, en dus te veel premie betalen in verhouding tot de verstrekte uitkeringen, dan moeten extra ombuigingen worden gevonden die

²³ Niet duidelijk is wat er gebeurt in het gebied tussen 50 en 100%, respectievelijk 70 en 100%, waar de premie lineair oploopt. Welke situatie is bepalend voor de vaststelling van het uitkeringsniveau?

²⁴ Zie J.J. Graafland, R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, *MIMICing tax policies and the labour market*, 2001, Contributions to Economic Analysis, Elsevier, Amsterdam.

²⁵ Premies WAO en WW, 8,4% voor *loon*inkomen van werknemers met een *totaal*inkomen beneden WML

het beeld verslechteren. Zou daarentegen het gebruik juist relatief groot zijn, dan wordt het beeld gunstiger.²⁶

In de tweede plaats houdt MIMIC geen rekening met de waarde die verzekeringen hebben voor de werknemers. Het verlies aan verzekering is een kostenpost die werknemers zullen afwegen tegen de toename van hun loon. Zouden beide posten een even grote waarde vertegenwoordigen dan wordt werken per saldo niet meer of minder aantrekkelijk, en is er geen effect op het arbeidsaanbod te verwachten. Het werkelijke effect ligt daarom waarschijnlijk tussen de uitkomsten in tabel 7.1 en nihil.

Variant 4C: afdrachtkorting variant 4A plus belastingaftrek afnemers

De afdrachtkorting vermindert de loonkosten met 8,4% van het bruto (minimum)loon, zijnde 0,8 euro per uur. Als dit aan de afnemer van witte schoonmaakdiensten wordt doorgegeven daalt de marktprijs van 20 naar 19,2 euro per uur. De inlener kan de helft van deze kosten aftrekken. Bij een het hoogste marginale tarief (52%) resulteert een effectieve inhuurprijs van ruim 9 euro euro per uur. De gevolgen zijn in dat geval als bij variant 3A, met dien verstande dat nu de witte werksters niet verzekerd zijn. Bij lagere marginale tarieven (lagere inkomens) is de effectieve prijs hoger, en is er dus sprake van een prijsnadeel ten opzichte van informele werksters.

²⁶ Lager opgeleiden zijn oververtegenwoordigd bij de kleine inkomens, en doen relatief vaak een beroep op uitkeringen. De AWF kent een franchise waardoor lage inkomens minder premie betalen. Als gevolg van referentie-eisen zullen werknemers met kleine banen wellicht vaker niet in aanmerking komen voor een uitkering. Het CPB beschikt niet over gegevens waarmee kan worden nagegaan hoe de herverdeling per saldo uitvalt.