

Datum : 21 juli 2005
Aan : De heer H.A.L. van Hoof, staatssecretaris SZW

Werkgelegenheidseffecten dienstencheques

1 Inleiding

In deze notitie gaat het CPB in op het verzoek van het ministerie van SZW van 5 juli 2005 om kwantificering van de werkgelegenheidseffecten van de invoering van zogenaamde dienstencheques. De notitie bouwt voort op de eerdere CPB-notitie , *Beleidsvarianten huishoudelijke dienstverlening*, van 29 april j.l. In die notitie werd geconcludeerd dat de twee varianten waarvan in dit verband sprake is (subsidie van 8 euro/uur respectievelijk 10 euro/uur) “geen significante toename van het aandeel witte werksters bewerkstelligen” (p.13). Onder verwijzing naar ervaringen met dienstencheques in België vraagt SZW nu nadere kwantificering.

2 Dienstencheques

Dienstencheques (vouchers) zijn een specifieke implementatievorm van subsidies voor huishoudelijke dienstverlening. Ze vervangen baar geld als middel om de geleverde arbeidsprestatie financieel te verrekenen. In vergelijking met geld kennen dienstencheques hogere transactiekosten voor de gebruikers (administratieve lasten, uitvoeringskosten) en zijn ze dus minder efficiënt. Daar staat tegenover dat het gebruik van dienstencheques de overheid in staat stelt de financiële stroom beter te monitoren en zo belastingheffing en premieafdracht te waarborgen. Immers dienstencheques vormen geen wettig betaalmiddel zodat ontvangers deze eerst moeten omzetten in geld. Dat vormt het aangrijpingspunt voor het “witten” van deze activiteiten.

De keuze voor een geschikte uitvoeringsvorm van voorgenomen regelingen is belangrijk (reductie van fraudegevoeligheid én administratieve lasten). Een op zichzelf goede regeling kan

falen wanneer daarvoor geen geschikte uitvoeringsvorm gekozen wordt. Het omgekeerde geldt echter veel minder: het is onwaarschijnlijk dat een intrinsiek weinig kansrijke regeling tot een succes gemaakt kan worden door er een aansprekende uitvoeringsvorm bij te kiezen. Dit laatste geeft aan dat het primair gaat om het product zelf, en niet de verpakking. En dat product is hier het geven van een kostprijsverlagende subsidie voor formele huishoudelijke diensten; de dienstencheque is de verpakking.

3 Subsidieniveau

De situatie waarover een oordeel gevraagd wordt is de volgende. Zwarte huishoudelijke diensten zijn te koop voor 8 euro per uur. Als we daarnaast dergelijke diensten wit aanbieden voor 12 (10) euro per uur, hoe groot zal dan de omzet van deze witte diensten zijn? Vragers van huishoudelijke diensten zullen wellicht opteren voor de duurdere witte variant als deze iets extra biedt. In het SEOR rapport *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, 2004, worden hiervoor verschillende mogelijkheden besproken; per saldo kan hieruit niet geconcludeerd worden dat de witte diensten kwalitatief superieur zullen zijn aan de gangbare zwarte diensten. Witte diensten zijn ook niet systematisch beter verkrijgbaar dan zwarte. Het enige resterende onderscheid, vanuit het oogpunt van de vragers, is dan dat de witte diensten “wit” zijn, i.e. legaal, maatschappelijk verantwoord, ethisch hoogstaand. Sommigen zullen bereid zijn daar extra voor te betalen, maar de meerderheid zal zich waarschijnlijk vooral laten leiden door het lagere prijsniveau van zwarte huishoudelijke diensten. Bijgevolg zal vanuit de vraag naar huishoudelijke diensten geen druk ontstaan om over te gaan op witte dienstverlening.

Aanbieders van huishoudelijke diensten moeten kiezen tussen wit of zwart werken. Wit werken heeft het voordeel van pensioenopbouw, toegang tot werknemersverzekeringen, vakantiegeld, doorbetaling bij ziekte, maatschappelijke status verbonden aan regulier werk, en carrière-mogelijkheden. Daar staat tegenover dat de directe beloning lager kan zijn dan die van zwart werk, vooral waar sprake is van een hoge marginale druk (inkomensafhankelijke regelingen, overdraagbaarheid algemene heffingskorting aan werkende partner). In CPB-notitie 2005/17 werd geconcludeerd dat bij de bestaande marktprijzen wit werken op minimumloonniveau voor veel aanbieders financieel niet aantrekkelijker is dan zwart werken in de huishoudelijke dienstverlening. De introductie van dienstencheques in de voorgestelde varianten verandert dit beeld niet. Ook aan de aanbodzijde ontstaat er zo geen prikkel voor overgang op witte dienstverlening.

4 Buitenlandse voorbeelden

De bijlage bij het SEOR-rapport bespreekt dienstencheques in Frankrijk en België. Deze lijken tamelijk succesvol, maar het subsidieniveau is daar veel hoger dan hier is voorzien. Bij de Franse CES-cheques betaalt de vrager van huishoudelijke diensten het netto minimumloon plus vakantiegeld plus sociale premies, en krijgt hiervan vervolgens de helft vergoed in de vorm van een heffingskorting (SEOR-rapport, bijlage, p.30). De netto uurprijs komt hierdoor in buurt van de 5 euro. Bij de Belgische dienstencheques wordt ruim 16 euro subsidie gegeven zodat de effectieve uurprijs voor de gebruiker ruim 4,5 euro bedraagt (SEOR-rapport, bijlage, p.13). Onder de veronderstelling dat de zwarte prijs in beide landen ongeveer dezelfde is als in Nederland, i.e, 8 euro per uur, komt de prijs van gesubsidieerde witte diensten dus ruimschoots onder de zwarte prijs te liggen. Daardoor ontstaat vanuit de vraagzijde een sterke stimulans voor witte vormen van dienstverlening: zwarte diensten worden verdrongen door witte. De lagere marktprijs voor witte huishoudelijke arbeid drukt ook de prijs voor (resterende) zwarte diensten. Ook voor de aanbieders wordt zo wit werken aantrekkelijker. Inhuren van huishoudelijke dienstverleners, zwart of wit, wordt voor de gebruiker goedkoper, zodat de totale werkgelegenheid in deze sector zal kunnen toenemen als er voldoende extra aanbod van dienstverleners wordt uitgelokt. Als dat extra aanbod niet beschikbaar komt zal er uitsluitend sprake zijn van verdringing, en neemt de totale werkgelegenheid niet toe. Ons zijn geen kwantitatieve gegevens bekend over het effect op de totale werkgelegenheid in deze sector in België of Frankrijk.

Naast het verschil in het niveau van de subsidie is er ook een verschil in het bereik van de regeling. In België kan iedereen onder de regeling werken die zich inschrijft bij het arbeidsbureau; het aantal te werken uren is vrij voor wie geen sociale uitkering ontvangt (SEOR-rapport, bijlage, p.14-15). In Frankrijk is de enige restrictie dat de aanbieder niet meer dan 8 uur per week, of 1 maand per jaar bij dezelfde vrager mag werken. Er mag wel bij meerdere vragers tegelijk gewerkt worden, en vragers mogen meerdere aanbieders te werk stellen, zodat er in de praktijk geen grens is aan het aantal onder de regeling ingehuurd of gewerkte uren (SEOR-rapport, bijlage p. 30-31). De Nederlandse RSP-regeling beperkt zich tot langdurig werklozen of herintreders en verlangt een inzet van minimaal 12 uur per week. In CPB-notitie 2005/17 is aangegeven dat bij het gegeven prijsniveau het vervallen van deze criteria waarschijnlijk geen belangrijk extra aanbod van witte werksters zal uitlokken.

5 Conclusie

Uitgangspunt voor de conclusie in CPB-notitie 2005/17 was dat een subsidieregeling, ongeacht de uitvoeringsvorm, alleen kansrijk zou zijn als deze zowel voor de vragers als voor de aanbieders van huishoudelijke diensten financiële voordelen zou bieden in vergelijking met het gebruikelijke informele of “zwarte” aanbod van deze diensten. De beide varianten waarvoor nu nadere kwantificering wordt gevraagd voldoen niet aan dit criterium, en zijn dus niet kansrijk. Omdat in de beide varianten het subsidieniveau iets hoger is dan bij de huidige RSP-regeling kan het gebruik wel iets toenemen. Buitenlandse voorbeelden zijn niet maatgevend omdat het subsidieniveau daar belangrijk hoger is dan in de varianten die hier worden overwogen. Als het effectieve prijsniveau van witte diensten zakt tot 10 euro per uur (in de variant met het hoogste subsidieniveau) is het nog steeds hoger dan het gangbare zwarte tarief, maar het komt daar (in de grote steden) wel in de buurt. Het prijsverschil zal dan minder de doorslag geven bij de afwegingen die vragers moeten maken. Andere factoren zullen meer naar voren komen, zoals beschikbaarheid en administratieve rompslomp. Als vragers indifferent zijn zullen de aanbieders bepalen welke vorm dominant zal zijn. Als de pakkans en sancties niet belangrijk toenemen zullen velen van hen waarschijnlijk de voorkeur blijven geven aan de informele variant, gezien de veelal hoge marginale druk aan de onderkant van het loongebouw. Witte werksters blijven dan witte raven, met of zonder dienstencheques.