
Vergaderjaar 2007–2008

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 128

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2007

Hierbij doe ik u de kabinetsreactie op het RWI advies «Huis houden op de markt 2» toekomen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

KABINETSREACTIE RWI-ADVIES «HUIS HOUDEN OP DE MARKT 2»

1. Samenvatting: markt persoonlijke dienstverlening profiteert van nieuwe algemene én specifieke maatregelen

Het kabinet wil dat de komende jaren meer mensen aan de slag komen. Dit voornemen heeft in de Participatietop met de sociale partners geleid tot afspraken om vooral mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kansen op werk te geven. Die komen moeilijker aan een baan. In deze aanpak speelt het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening een belangrijke rol. Een grotere markt voor persoonlijke dienstverlening leidt tot meer banen voor laaggeschoolden. Bijkomend effect is dat de mensen die deze persoonlijke diensten afnemen, meer uren beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Zo snijdt het mes aan twee kanten.

Het kabinet neemt daarom maatregelen om de markt van persoonlijke dienstverlening verder te stimuleren. Het gaat hierbij grotendeels om algemene maatregelen die een positief effect hebben op de markt voor persoonlijke dienstverlening, naast de bestaande regeling «Dienstverlening aan huis».

Voor de groep van alphahulpen (die ook onder de regeling «Dienstverlening aan huis» valt) onderzoekt het kabinet nog hoe invulling kan worden gegeven aan de motie-Wolbert (TK 29 538, nr. 47). In deze kabinetsreactie wordt hier niet nader op ingegaan, maar de Kamer ontvangt hierover komend voorjaar apart bericht van de staatssecretaris van VWS. Daarin zal zij ook op de motie-Kant (TK 29 538, nr. 44) over de positie van de alphahulpen reageren.

De algemene maatregelen zijn fiscaal en gelden voor de hele onderkant van de arbeidsmarkt: versterken inkomensafhankelijke arbeidskorting, afbouwen en uiteindelijk opheffen van de overdraagbare algemene heffingskorting en versterken inkomensafhankelijke combinatiekorting. Met deze maatregelen wordt de belastingdruk aan de onderkant lager. De arbeidsmarkt aan de onderkant profiteert daarvan.

Daar bovenop onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor een experiment met een premievrije zone. Het experiment betreft invoering van een ondergrens bij de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Onder deze grens wordt de verzekeringsplicht afgeschaft. Hiermee loopt het kabinet vooruit op een meeromvattend standpunt op een advies van de SER over de personenkring. Het Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf verwacht dat deze maatregel bij een ondergrens van 20 procent van het wettelijk minimumloon 14 500 kleine baantjes oplevert. Het betreft 1100 fulltime banen. Voornamelijk de formele tak, onder anderen de schoonmaakbedrijven, profiteert van deze maatregel. De «witte prijs» in de markt voor persoonlijke dienstverlening gaat omlaag en komt dichterbij de huidige «zwarte prijs» te liggen. Dit helpt het witte circuit te stimuleren.

Het kabinet heeft ook gekeken naar voorstellen van de RWI om persoonlijke dienstverlening als sector specifiek fiscaal te stimuleren, «Huishouden op de markt 2». De voorstellen zijn naar verwachting weinig effectief voor de markt voor persoonlijke dienstverlening en brengen hoge kosten met zich mee voornamelijk als gevolg van frauderisico en op het gebied van uitvoering en handhaving.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op: de algemene maatregelen (hoofdstuk 2), het experiment in de specifieke regeling met

premiëvrijstelling aan de onderkant (hoofdstuk 3) en het standpunt van het kabinet over de RWI-voorstellen (hoofdstuk 4).

2. Algemene belastingmaatregelen stimuleren ook persoonlijke dienstverlening

De markt voor persoonlijke dienstverlening – en vooral de vraag hoe deze te stimuleren – geniet grote (politieke) belangstelling. De markt voor persoonlijke dienstverlening gaat over «*activiteiten ten behoeve van het huishouden die iemand in principe zelf kan uitvoeren maar die hij soms liever aan anderen overlaat of uitbesteedt*». Vooral huishoudelijke hulp en klussen in en rond huis staan centraal in de huidige discussie. Stimulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening hoeft niet noodzakelijk te gebeuren met maatregelen speciaal voor deze markt. Ook algemene maatregelen die zorgen voor meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt dragen hieraan bij.

Het Coalitieakkoord bevat diverse algemene belastingmaatregelen om de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. De markt voor persoonlijke dienstverlening profiteert hier ook van. Deze markt biedt immers juist voor laagopgeleiden kans op werk. Het gaat om de volgende maatregelen van het kabinet die in 2009 ingaan:

1. Versterking inkomensafhankelijkheid arbeidskorting (IAK)

Het kabinet verhoogt de inkomensafhankelijke arbeidskorting. Een arbeidskorting is als instrument vooral goed voor individuele banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De korting stimuleert de overgang van niet-werken naar werken en verkleint zodoende de zogenaamde werkloosheidsval. De IAK maakt werken voor de gehele onderkant lonender, dus ook voor dienstverleners op de markt voor persoonlijke dienstverlening.

2. Afbouw overdraagbaarheid (recht op uitbetaling) algemene heffingskorting

Het kabinet bouwt het overdragen van de heffingskorting van de niet-werkende op de werkende partner af. Dit maakt werken voor de niet of weinig verdienende partners financieel interessanter. De maatregel kan effect hebben op de markt van de persoonlijke dienstverlening omdat meer dan de helft van de aanbieders daar minst verdienende partner is. Deze maatregel stimuleert dus dat meer personen zich als persoonlijk dienstverlener gaan aanbieden. De korting wordt met $\frac{6}{3}$ procent per jaar afgebouwd en verdwijnt binnen vijftien jaar in zijn geheel. Door de afbouw wordt het voor persoonlijke dienstverleners die zwart werken financieel aantrekkelijker om hun inkomsten bij de belastingdienst op te geven.

3. Versterking inkomensafhankelijkheid aanvullende combinatiekorting (IACK)

Het kabinet verhoogt de aanvullende combinatiekorting en maakt die inkomensafhankelijk (zogenoemde inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting – IACK). Deze fiscale korting richt zich op deeltijdwerkers met kinderen en zal hun netto-inkomen verhogen; nu houden zij nog maar weinig over van extra uren werk. De IACK zorgt ervoor dat langer werken ook meer geld oplevert en draagt zo sterk bij aan meer arbeidsaanbod; vrouwen met kinderen gaan meer uren werken. Bijkomend effect is meer vraag naar persoonlijke diensten (vraageffect). Mensen in deeltijd gaan immers langer werken en besteden eenvoudig huishoudelijk werk makkelijker uit.

Conclusie:

Het kabinet vindt dat de IAK, het geleidelijk beëindigen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en de IACK, bij elkaar de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt fors stimuleren. Hiervan profiteert ook de markt voor persoonlijke diensten. De lagere belastingdruk zorgt voor meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het kabinet trekt voor deze maatregelen (en de ouderenkorting) € 1 miljard uit (structureel in 2011).

3. Regeling «Dienstverlening aan huis» en mogelijkheid premievrije zone

Sinds 1 januari 2007 is de «Regeling Dienstverlening aan huis» van kracht om de markt voor de persoonlijke dienstverlening te stimuleren. SZW heeft met de Belastingdienst een campagne opgezet om de regeling bekendheid te geven.

De regeling biedt ontheffing van premies werknemersverzekeringen en inhouding van loonbelasting als een particulier diensten verricht voor het huishouden van een andere particulier op maximaal drie dagen per week.¹ Anders gezegd: de opdrachtgever hoeft geen premies werknemersverzekeringen en geen loonheffing te betalen. De dienstverlener heeft daarentegen geen recht op een uitkering voor de WW, Wet WIA en ZW en krijgt de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW ook niet vergoed. Er wordt via de opdrachtgever geen pensioen opgebouwd; evenmin wordt een pensioenpremie ingehouden. De inkomsten van de dienstverlener vallen wel gewoon onder de inkomstenbelasting.

Voor de groep van alphahulpen (die ook onder de regeling «dienstverlening aan huis» valt) onderzoekt het kabinet nog hoe invulling kan worden gegeven aan de motie-Wolbert (TK 29 538, nr. 47). In deze kabinetsreactie wordt hier niet nader op ingegaan, maar de Kamer ontvangt hierover komend voorjaar apart bericht van de staatssecretaris van VWS. Daarin zal zij ook op de motie-Kant (TK 29 538, nr. 44) over de positie van de alphahulpen reageren.

Mogelijkheden voor experimenten met een premievrije zone

Lagere loonkosten kunnen zorgen voor meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat kan door de premies te verlagen. Dit gebeurt al in de regeling «dienstverlening aan huis». Een aanvullende mogelijkheid is het invoeren van een ondergrens voor verzekerde dienstbetrekkingen. De regeling «dienstverlening aan huis» stelt particuliere opdrachtgevers van particuliere dienstverleners onder voorwaarden vrij van het afdragen van premies voor de werknemersverzekeringen. De desbetreffende opdrachtnemers vallen niet onder de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen.

Het (vorige) kabinet heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) eind 2005 om advies gevraagd over het vereenvoudigen van de personenkring voor de werknemersverzekeringen. Het kabinet gaf toen de voorkeur aan een systeem waarbij in beginsel iedereen die – anders dan als zelfstandige – arbeid voor een derde verricht, verzekerd is voor de ZW, de Wet WIA en de WW. Dit zou leiden tot veel meer verzekerde arbeidsrelaties. Het kabinet wilde «kruimelverzekeringen» tegengaan door het invoeren van een gecombineerde ondergrens: tenminste dertig dagen een arbeidsrelatie, loon tenminste twintig procent van het minimumloon. Deze ondergrens voorkomt niet alleen kruimelverzekeringen, maar verlaagt ook de loonkosten voor de werkgever en zorgt voor minder administratieve kosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

¹ Er kan overigens op verzoek worden afgezien van de vrijstelling en verzocht worden om de arbeidsverhouding als dienstbetrekking aan te merken.

De SER heeft in juni 2006 geadviseerd voor de personenkring wel een duurcriterium in te voeren maar niet een looncriterium. Het kabinet beraadt zich nog over dit advies en zal naar verwachting begin 2008 een definitief standpunt aan de Tweede Kamer sturen.

Het kabinet onderzoekt op dit moment de mogelijkheid voor een experiment om de premievrije zone in te voeren, als onderdeel van een meeromvattende aanpassing van de personenkring voor de werknemersverzekeringen. Personen die met hun arbeid binnen die premievrije zone blijven, zijn niet verzekerd. Hun werkgever hoeft dus ook geen premies te betalen. Het kabinet verwacht dat met name de formele tak van de persoonlijke dienstverlening (zoals schoonmaakbedrijven) hiervan profiteert. Het invoeren van een ondergrens verlaagt de «witte prijs» in de markt voor persoonlijke dienstverlening; die komt dichterbij de huidige «zwarte prijs» te liggen en helpt zo het witte circuit te stimuleren. Daarnaast draagt het experiment bij aan een andere doelstelling van het RWI advies, namelijk het creëren van een level playing field voor het bedrijfsleven. Een premievrije zone betekent lagere loonkosten, waardoor bedrijven meer kunnen concurreren met particuliere dienstverleners. Indien het experiment wordt uitgevoerd zal het kabinet ook inzoomen op de samenstellingsmogelijkheden van diverse kleine betrekkingen naast elkaar (en/of de gevolgen van uitsluiting daarvan).

Een premievrije zone heeft voordelen voor werkgevers van kleine baantjes. Hun werknemers zijn momenteel wel verzekerd voor de werknemersverzekeringen, maar maken hiervan nauwelijks gebruik. Vrijstellen van premies scheelt de werkgevers in totaal € 100 miljoen per jaar; werknemers met kleine dienstverbanden kosten jaarlijks slechts € 5 miljoen aan uitkeringslasten. Er zitten ook wel risico's aan. Zo wordt het voor werkgevers bijvoorbeeld aantrekkelijk om deeltijdbanen op te knippen in kleine baantjes waardoor er voor deze baantjes geen verzekeringsplicht bestaat. Dit risico is onder andere de reden dat het kabinet eerst de mogelijkheid van een experiment wil onderzoeken.

Resultaten onderzoek Economisch Instituut Midden- en Klein Bedrijf (EIM)

Het EIM heeft de effecten onderzocht van het vrijstellen van de verzekeringsplicht werknemersverzekeringen voor baantjes waarin mensen minder verdienen dan twintig procent van het minimumloon. Uitgangspunt was dat het invoeren van een ondergrens de overheid geen extra geld zou mogen kosten. De belangrijkste conclusies:

1. *Minder arbeidskosten voor de werkgever* Werkgevers hoeven geen premies meer af te dragen voor mensen met een kleine baan: de arbeidskosten dalen met 10,23%.
2. *Minder administratieve lasten voor de werkgever* Werkgevers hebben minder administratieve lasten van de werknemersverzekeringen. De totale besparing voor werkgevers is circa € 22 miljoen.
3. *Meer kleine baantjes* Invoering van een ondergrens bij de werknemersverzekeringen leidt tot meer banen, voor naar schatting 14 500 werkenden (vertaald: 1100 fte's). Dit is het saldo van het opknippen van grotere banen in meerdere kleine baantjes (doet zich alleen net boven de ondergrens voor) en de nieuwe baantjes die het gevolg zijn van de lagere arbeidskosten.

De uniforme ondergrens heeft ook voordelen tegenover de defiscale variant die de RWI voorstelt (zie hoofdstuk 4): er zijn minder afbakenings- en fraudeproblemen. Er is in de inkomensbelasting ook geen rechtsongelijkheid tussen sectoren. Het Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf heeft berekend dat deze variant 14 500 kleine baantjes oplevert (zie kader resultaten EIM-onderzoek).

Conclusie:

Het experimenteel invoeren van een premievrije zone aan de onderkant van de arbeidsmarkt bespaart werkgevers tien procent arbeidskosten en daarnaast ook administratieve lasten (bij een experiment met een ondergrens waarbij maximaal 20 procent van het wettelijk minimumloon wordt verdiend). Het kabinet zal daarom de mogelijkheden voor een experiment met een premievrije zone onderzoeken.

4. Reactie op RWI-advies «Huis houden op de markt 2»

Vervolgadvies RWI

De Kamer heeft gevraagd om een reactie op de nadere voorstellen van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) om de markt voor persoonlijke dienstverlening met specifieke maatregelen voor die ene sector te stimuleren: «Huis houden op de markt 2». Eerder al bracht de RWI hierover ook een advies uit. De voorgeschiedenis van dit eerdere RWI-advies staat in bijlage 1.

De RWI houdt in het nieuwe advies «Huis houden op de markt 2» vast aan zijn eerdere advies om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren langs *fiscale* en *defiscale* weg. De *fiscale* variant houdt in dat de opdrachtgever de kosten van inhuur voor persoonlijke dienstverlening mag aftrekken van de belasting (maximaal € 10 000). Bij de *defiscale* variant betaalt de opdrachtnemer geen belasting en premies over de inkomsten (maximaal € 500 per maand). De opdrachtgever betaalt evenmin premies. Deze defiscale variant lijkt op de regeling Dienstverlening aan huis, maar gaat verder: behalve premievrijstelling stelt de RWI ook vrijstelling van inkomensbelasting voor. Verder stelt de RWI een tijdelijke stimuleringsregel voor de schoonmaakbranche voor (als onderdeel van de fiscale variant) om sneller positieve effecten te bereiken.

Het kabinet beoordeelt het RWI advies op een aantal aspecten:

- *kosten*: de kosten moeten in verhouding staan tot de opbrengsten
- *effectiviteit*: duidelijk moet zijn welke doelen met de maatregel te bereiken zijn en of dat met juist die maatregel het meest eenvoudig en doelmatig kan
- *uitvoerbaarheid*: de betrokken uitvoeringsinstantie (in deze met name de Belastingdienst) moeten de maatregel kunnen uitvoeren en effectief handhaven
- *juridische haalbaarheid* en *maatschappelijk draagvlak*

Kosten

De kosten en opbrengsten van het RWI advies worden afgezet tegen de huidige situatie van zwart werk. Tabel 1 vergelijkt de kosten en opbrengsten van de fiscale en de defiscale variant *kwalitatief* met de huidige situatie. De overheid loopt nu door het informele circuit premie- en belastinginkomsten mis. Daar worden immers meestal geen premies en belastingen betaald, ook als dat wel zou moeten.

Tabel 1 Kwalitatieve weergave van kosten en financiële opbrengsten RWI advies

	Kosten	Opbrengsten
Fiscale variant	<ul style="list-style-type: none"> • Aftrek van (schoonmaak)kosten • Handhaving (controle en administratieve lasten) • Fraude (afbakening) • Verspild geld (<i>dead weight loss</i>) 	Belasting- en premieinkomsten
Defiscale variant	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies belasting- en premieinkomsten • Fraude • Verspild geld (<i>dead weight loss</i>) 	–

– *Defiscale variant in vogelvlucht*

De RWI stelt in de defiscale variant voor om in de persoonlijke dienstverlening geen belasting en premies te laten betalen en evenmin BTW. Dit voorstel legaliseert in feite de bestaande praktijk: zwart wordt wit. Dit kost de overheid extra geld. Personen die nu wel netjes premies en belastingen afdragen, zullen dat straks niet meer doen. Deze variant kost de overheid geld, zonder dat er een opbrengst bijvoorbeeld in een gedragsverandering tegenover staat (*dead weight loss*).

Daar staat tegenover dat wellicht meer huishoudens persoonlijke diensten gaan inhuren en dat zou ook uitkeringen kunnen besparen. Maar er ontstaan ook nieuwe risico's voor fraude en dat brengt mogelijk weer extra kosten met zich mee. Bedrijven kunnen hun activiteiten een andere naam geven, alleen om te profiteren van belasting- en premievrijstelling. Er is een risico dat betrokkenen erin slagen om € 500 per maand om te zetten vanuit de belaste naar de onbelaste sfeer; daar is wel de medewerking van de opdrachtgever voor nodig, hetgeen enigszins een rem kan zijn. Er liggen allerlei creatieve, maar – gelet ook op de feitelijke onmogelijkheid effectief op te controleren – niet slechts theoretische constructies op de loer. Schilderwerk heet dan ineens «grondige reiniging van het interieur». Zo wordt de plicht tot premie- en belastingbetaling ontdoken. De RWI heeft deze mogelijk forse (en niet te verwaarlozen) kostenpost niet meegeteld in zijn berekeningen.

– *Fiscale variant in vogelvlucht*

De fiscale variant houdt in dat de kosten van inhuur mogen worden afgetrokken van inkomen bij de vaststelling van de inkomstenbelasting. Dit kost de overheid direct geld. In feite betaalt de fiscus zo ongeveer de helft van het uurtarief van de dienstverlener (aannemende dat op het merendeel van de vragers het 42% of 52% tarief van toepassing is). Als de dienstverlener de inkomsten in de huidige situatie al aangeeft, is dit dus *dead weight loss*. Maar er staan ook opbrengsten tegenover als er daardoor meer vraag komt naar persoonlijke dienstverlening en de dienstverleners die inkomsten voor het eerst gaan opgeven: extra premie- en belastinginkomsten (weliswaar minder dan de derving) en mogelijk besparingen op uitkeringen; overigens wordt verwacht dat vooral niet-uitkeringsgerechtigden (partners van kostwinners) zich zullen aanbieden. De defiscale variant kan de overheid overigens ook extra kosten bezorgen door de aangeduide nieuwe vormen van fraude.

– *Kostenberekening*

De RWI heeft SEOR de kosten van beide RWI-varianten laten berekenen. Alle scenario's bevatten veronderstellingen over toename van de vraag naar persoonlijk dienstverlening, een verschuiving van formele naar informele activiteiten en de participatie-effecten. Dit laatste veronderstelt dat de mensen die de diensten afnemen zelf (meer) gaan werken.

Scenario 1 gaat uit van 1% meer vraag naar persoonlijke diensten, het verschuiven van 5 000 fte's van informeel naar formeel (alleen defiscaal) en de veronderstelling dat extra vraag naar een huishoudhulp in één op de acht gevallen tot (langer) werken van de aanvrager leidt.

Scenario 2 gaat uit van 20% meer vraag, het verschuiven van 20 000 fte's (90% defiscaal, 10% fiscaal) en de veronderstelling dat drie van de acht aanvragers meer gaan werken.

Scenario 3 gaat uit van 15% meer vraag, het verschuiven van 30 000 fte's (alleen defiscaal), de veronderstelling dat drie op de acht aanvragers meer gaan werken en een BTW-vrijstelling voor persoonlijke diensten.

Tabel 2 laat de kosten van de drie scenario's zien. De scenario's laten niet alleen de totale kosten zien, maar ook wat specifiek het omzetten van zwart in wit werk kost. De berekeningen gaan overigens wel uit van een flink aantal vooronderstellingen, dat heeft een groot effect op de uitkomsten. De kosten als gevolg van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn niet in de berekeningen meegenomen.

Elk scenario leidt tot verschillende budgettaire kosten. In het algemeen geldt: hoe hoger het participatie-effect (meer aanvragers werken langer), hoe gunstiger het budgettaire plaatje voor de overheid is (tabel 2, regel 6). Dit is ook logisch, want hoe meer mensen door gebruik te maken van persoonlijke diensten extra gaan werken, hoe hoger de premie- en belastinginkomsten zijn.

Tabel 2 Effecten RWI-voorstel op werkgelegenheid en overheidsfinanciën volgens enkele scenario's

		Scenario I	Scenario II	Scenario III
1	Toename aandeel formele markt (x 1000 fte)	5,1	21,6	21,2
2	Verandering aandeel; bedrijven en zzp (x 1000 fte)	0,1	3,6	2,2
3	Meer werken door meer hulp (participatie-effect) (in 1000 fte)	0,1	3,1	1,6
4	Totale werkgelegenheidseffect (in 1 000 werkenden, inclusief informele markt)	0,3	7,7	5,1
5	Saldo kosten en opbrengsten, zonder <i>deadweight loss</i>	(-) 0,1	(+) 143,7	+ (77,9)
6	Budgettaire effect (x miljoen €), met <i>deadweight loss</i>	(-) 127,1	(+)16,7	(-) 50,9

Bron: RWI advies «Huis houden op de markt 2», blz. 14

De *deadweight loss* is het verschil tussen de regels 5 en 6 uit tabel 2. Deze kosten zijn vooral het gevolg van het omzetten van zwart in wit werk; een klein deel van de kosten komt doordat de subsidie ook terecht komt bij mensen die al «witte» dienstverlening gebruikten. De RWI noemt dit het «verschuivingseffect».

Samenvattend komen de scenario's qua kosten op het volgende neer:

- In *scenario 1* zijn de kosten van het verschuiven van informeel naar formeel werk per saldo € 127,2 miljoen. Dit zet slechts 5100 informele fte's om in formele fte's. Er komen nauwelijks extra banen bij in de persoonlijke dienstverlening.
- *Scenario 2* is interessant omdat dit laat zien in welke situatie de opbrengsten hoger zijn dan de kosten. Dit is pas het geval als de vraag naar persoonlijke diensten fors stijgt én veel zwarte banen overgaan in witte banen én er een hoog participatie-effect is.
- In *scenario 3* bedraagt de verandering op de formele markt iets meer dan 21 200 fte's. Dit kost ruim € 128 miljoen. Dit scenario helpt slechts 5100 personen extra (regel 3, tabel 2) aan werk. Dit is inclusief het aantal personen dat elders gaat werken als gevolg van het uitbesteden van persoonlijke diensten. Ook in dit scenario zijn forse kosten gemoeid met het omzetten van zwart in wit werk.

– *Totale kosten per fte*

Voor de totale kosten per fte, zijn de werkgelegenheidseffecten van belang. Het duaal fiscaal stelsel levert volgens SEOR weinig extra banen

op. Rekening houdend met verschillende varianten variëren die van 1200 tot 2600 fte's aan de ondergrens tot de bovengrens van 3400 tot 4600 fte's. Deze extra banen zijn netto – rekening houdend met premie- en belasting-opbrengsten – tamelijk duur (zie tabel 2).

Tabel 3 geeft de kosten per baan weer op basis van de drie varianten. De kosten van de *deadweight loss* (verschil tussen regel 5 en 6 uit tabel 2) worden uitgedrukt in de banen in de persoonlijke dienstverlening (zowel omgezette zwarte banen in witte banen als de extra banen: de som van regel 1 en 2 uit tabel 2).

Tabel 3 Budgettair effect RWI advies per fte

Budgettair effect RWI advies per fte (incl. van zwart naar wit)	
Scenario 1	-/- € 24 500
Scenario 2*	+/+ € 5 000
Scenario 3	-/- € 5 500

* Bij scenario 2 is er geen sprake van kosten, maar van opbrengsten per fte

- *Scenario 1* leidt tot hoge kosten per fte: € 24 500. Die zijn het gevolg van de hoge *deadweight loss*. Dit scenario levert slechts 300 extra werkenden op: mensen die (meer) gaan werken doordat ze diensten gaan afnemen (tabel 2, regel 4).
- *Scenario 2* levert geld op per fte. Echter, de veronderstelde extra vraag van 20% (leidend tot 7 700 banen) is niet realistisch, gegeven het feit dat de prijs gelijk blijft. Opdrachtgevers noch opdrachtnemers hebben baat bij de fiscale of de defiscale variant. Anders gezegd; voor beide partijen is zwart werk financieel aantrekkelijker.
- *Scenario 3* heeft dezelfde nadelen. Niet alleen is de verwachte vraagstijging fors, dit scenario gaat ook uit van een BTW-vrijstelling. Die is vanwege Europees recht echter niet mogelijk.

Conclusie:

De drie varianten zijn uit kosten oogpunt niet (echt) aantrekkelijk. Ze leveren in het gunstigste geval 16,7 miljoen euro op, maar kosten in ongunstiger gevallen respectievelijk 50,9 miljoen euro of 127,1 miljoen euro. Positief is dat ze iets bijdragen aan het omzetten van zwart in wit werk, tussen de 5100 en 21 000 volledige arbeidsplaatsen, op een totale geschatte zwarte markt in de persoonlijke dienstverlening van 285 000 personen. De totale kosten van de voorstellen en de kosten per baan zijn erg hoog, tussen de 5500 en 24 500 euro per fte; de variant waar ze geld opleveren is niet realistisch omdat die van een onwaarschijnlijk grote extra vraag naar persoonlijke dienstverlening uitgaat. De varianten leveren daarnaast nauwelijks extra banen op: tussen de 100 en 3 100 volledige arbeidsplaatsen. Tenslotte is in de kostenberekening geen rekening gehouden met een mogelijk hoge kostenpost als gevolg van fraude.

Effectiviteit dual fiscaalstelsel

De voorstellen van de RWI zijn ook beoordeeld op hun effectiviteit: bereiken ze de gestelde doelen en zijn de voorgestelde maatregelen de beste om die doelen te bereiken? De doelstellingen van de RWI zijn: «witten» van zwart werk, hogeropgeleiden gaan meer/langer werken, meer werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt en bedrijven de mogelijkheid geven om actief te zijn op de markt voor persoonlijke dienstverlening.

– *Beperkt effect op «witten» van zwart werk*

Het effect is zeer beperkt, zeker afgezet tegen de huidige zwarte markt van

285 000 personen. Dat is ook niet verwonderlijk. De *defiscale* variant levert degene die de persoonlijke diensten verricht weinig op. Het levert administratieve lasten op en men zet zich op de kaart van de fiscus. Ondertussen worden de inkomsten lager of blijven gelijk. Sommige personen/huishoudens kiezen mogelijk uit morele overweging toch voor legalisering, maar dit effect is klein, zoals de werkgelegenheidseffecten van SEOR laten zien. Het CPB ondersteunt deze conclusie in het Centraal Economisch Plan 2006.¹

De *fiscale* variant is volgens het CPB¹ *alleen* interessant voor opdrachtgevers in de hoogste belastingschijf. De formele prijs gaat dan omlaag van circa € 20 naar circa € 10 per uur. Dit is weliswaar nog iets meer dan de zwarte prijs van gemiddeld € 8,60 per uur, maar de opdrachtgever handelt dan wel volgens de wet. Deze variant kan dus leiden tot het omzetten van zwart in wit werk en kan extra vraag uitlokken. Het verschuivingseffect en de eventuele extra werkgelegenheid zijn zoals eerder aangegeven beperkt.

– *Weinig extra werken hogeropgeleiden*

De RWI-varianten zorgen waarschijnlijk maar voor weinig extra arbeidsparticipatie van hoger opgeleiden. Schoonmaakwerkzaamheden en dergelijke spelen geen rol voor hogeropgeleiden om (al dan) niet te werken. Prikkel veranderen daar naar verwachting weinig aan. Ze kunnen wel de lengte van de werkweek beïnvloeden. Andersom geldt ook dat meer gebruik van persoonlijke diensten niet automatisch leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van hogeropgeleiden. Zij kunnen hun extra vrije tijd ook anders gebruiken, bijvoorbeeld voor andere activiteiten en/of hobby's. Daarnaast is de fiscale variant alleen aantrekkelijk voor opdrachtgevers in het hoogste belastingtarief. En daar is het werkgelegenheidseffect en daarmee ook het participatie-effect klein.

– *Kleine extra vraag persoonlijke diensten*

Meer vraag naar persoonlijke diensten kan leiden tot meer banen voor laagopgeleiden in deze branche. De extra vraag zal hier echter klein zijn. Het duaal fiscaal stelsel is zoals gezegd uitsluitend voor hoge inkomens interessant (fiscale variant). Doordat er weinig extra vraag zal zijn, neemt ook langs die kant de arbeidsparticipatie niet toe.

Conclusie:

Het kabinet verwacht weinig effect van de RWI-varianten: het effect op het «witten» van zwart werk is beperkt, hogeropgeleiden gaan nauwelijks extra werken en de vraag naar persoonlijke diensten neemt weinig toe. Daarmee haalt de RWI de eigen doelen maar in geringe mate.

Uitvoering fraudegevoelig

De kern van het RWI-advies is dat persoonlijke dienstverlening financieel voordeliger wordt behandeld dan andere werkzaamheden. Dat kan ertoe leiden dat activiteiten onder de sfeer van de persoonlijke dienstverlening wordt gebracht, of als persoonlijke dienstverlening «vermomd».

Dit probleem is te voorkomen door een lijst op te stellen met alle activiteiten die behoren tot de markt voor persoonlijke dienstverlening (zoals door de RWI wordt voorgesteld). Daarmee weet iedereen dan wat wel en wat niet onder de markt voor persoonlijke dienstverlening valt. Zo'n lijst is nog geen garantie tegen misbruik. Controles blijven nodig om vast te stellen of de verrichte werkzaamheden onder de definitie vallen. De kans is groot dat die controles niet voldoende effectief zijn om de druk op het «vermommen» van activiteiten te weerstaan.

Dat betekent dat de controles zeer arbeidsintensief zijn en praktisch vrijwel onmogelijk. Het verweer zal immers al gauw zijn dat tijdens de controle toevallig even incidenteel werd afgeweken van de regels. Er zijn

¹ CPB (2006), CEP 2006 box «Wie wil een witte werkster?».

ook juridische belemmeringen voor controles. De Belastingdienst mag namelijk op grond van de Wet op het binnentreden achter de voordeur van een woonhuis geen administratieve controles uitvoeren. De Belastingdienst heeft dit ook aangegeven.

Conclusie:

De Belastingdienst vindt de voorstellen niet goed te handhaven en daarmee onuitvoerbaar. Controles kunnen noodgedwongen alleen op grond van papieren plaatsvinden. Confrontaties met de werkelijke situatie zijn niet mogelijk. Daarnaast brengen de controles forse kosten in de uitvoering met zich mee. Het frauderisico is daardoor niet uit te sluiten.

Juridische aspecten

De RWI wil het begrip persoonlijke dienstverlening als volgt afbakenen: *Persoonlijke dienstverlening is dienstverlening binnen het particuliere domein, die traditioneel om niet binnen particuliere gezinseenheden wordt verricht, die met een zekere frequentie wordt uitgevoerd binnen een relatie die zich kenmerkt door een zekere duurzaamheid, en die tegen betaling wordt verricht.* Deze definitie is iets anders dan in het eerdere RWI-advies «Huis houden op de markt». De RWI adviseert daarnaast in lagere regelgeving een lijst met activiteiten op te nemen die (in ieder geval) onder de definitie vallen. Zo'n lijst lost niet alles op. Er zullen – zoals het Fiscaal Economisch Instituut¹ al opmerkt – discussies blijven of werkzaamheden onder de definitie en/of lijst vallen. De financiële belangen om onder deze definitie/lijs te vallen zijn immers groot. Slagen we niet in een adequate afbakening, dan kunnen de kosten voor de overheidsbegroting hoog uitvallen.

Er speelt ook een principiële juridische kwestie bij deze afbakening, namelijk de vraag of het juridisch mogelijk is de belastingheffing van de arbeidsbeloning afhankelijk te maken van de aard van de werkzaamheden. Een dergelijke vorm van fiscale ongelijke behandeling met financiële voordelen bestaat nu niet.

De voorbeelden die het Fiscaal Economisch Instituut noemt waarin dit wel gebeurt, snijden in deze geen hout. Ze gaan enerzijds over gevallen waar in de loonbelasting weliswaar een andere behandeling geldt, maar niet in de inkomstenbelasting; anderzijds slaan ze op specifieke situaties waarbij de ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd wordt. In de huidige regeling «dienstverlening aan huis» is de inkomstenbelasting gelijk aan die bij andere vormen van dienstverlening, maar is alleen sprake van een vrijstelling voor het inhouden van loonheffingen. In andere gevallen is er een objectieve rechtvaardiging, bijvoorbeeld bij de regeling voor extra-territoriale werknemers.

Het uitgangspunt bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een verboden ongelijke behandeling is dat een ongelijke behandeling van gelijke gevallen verboden is indien er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is.

Het kabinet vindt het uit de «illegale» sfeer halen van de persoonlijke dienstverlening in huis én het beter doen functioneren van de markt voor persoonlijke dienstverlening geen voldoende rechtvaardiging voor zo'n ongelijke fiscale behandeling van de beloningen van arbeid in vergelijkbare relaties. Dit komt mede door de beperkte positieve effecten van de RWI-voorstellen. Het kabinet vindt ook dat het Fiscaal Economisch Instituut bij het gelijkheidsbeginsel op twee gedachten hinkt. Het FEI suggereert namelijk om de vrijstelling niet (volledig) door te laten werken naar de inkomensafhankelijke regelingen. Dan valt niet in te zien waarom de ongelijke behandeling bij de belastingheffing dan wel zou zijn toegestaan.

¹ FEI heeft in opdracht van de RWI onderzoek gedaan naar de juridische haalbaarheid van «Huis houden op de markt 1 en 2»

Conclusie:

Het kabinet verwacht alles bij elkaar voor de markt voor persoonlijke dienstverlening weinig effect van de voorstellen van de RWI in het advies «Huis houden op de markt 2». Die voorstellen brengen wél hoge kosten met zich mee. Eventuele invoering zou bovendien leiden tot zeer lastig uitvoerbare regels, terwijl het kabinet juist eenvoudiger regels en minder administratieve lasten wil.

5. Slot

Het kabinet acht de markt voor persoonlijke dienstverlening belangrijk en ziet het meeste in de combinatie van algemene maatregelen voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de (bestaande) specifieke stimulans voor deze markt. Daarmee is het beste resultaat te bereiken. Daarom kiest het kabinet voor een combinatie van:

- Zorgen voor meer bekendheid van de regeling «Dienstverlening aan huis» (ingevoerd per 1 januari 2007); er komt een uitgebreide voorlichtingscampagne
- Versterken inkomensafhankelijkheid arbeidskorting
- Versterken inkomensafhankelijkheid combinatiekorting

Daarnaast onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor het starten van een experiment met een premievrije zone. Zo'n premievrije zone stimuleert zowel de onderkant van de arbeidsmarkt als de markt voor persoonlijke dienstverlening. De regeling is niet zonder risico's, zoals het door werkgevers knippen van – vooral deeltijdbanen – in kleine baantjes om extra te kunnen profiteren van de premievrije zone.

Het kabinet vindt dat laagopgeleiden die voor werk aangewezen zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt, waaronder de markt voor persoonlijke dienstverlening, met dit totale pakket het beste uit zijn.

RSP

Om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren is indertijd de Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (RSP) in het leven geroepen. Deze regeling is inmiddels weer afgeschaft. De doelstellingen van de RSP waren: het witten van zwart werk, uitkeringsgerechtigden aan werk helpen en de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt stimuleren. De RSP droeg nauwelijks bij aan deze doelstellingen en leidde bovendien tot oneigenlijk gebruik. Daarom achtte het toenmalige kabinet (2005) afschaffing wenselijk.

De Tweede Kamer stelde daarbij als voorwaarde dat er een alternatieve regeling zou komen. Het kabinet heeft het onderzoeksbureau SEOR gevraagd (internationale) regelingen in beeld te brengen om de markt van persoonlijke dienstverlening te stimuleren. Het CPB heeft op verzoek van het kabinet diverse varianten doorgerekend.

Eerste RWI advies (januari 2006)

De Tweede Kamer achtte de kabinetsreactie op het SEOR-rapport en de CPB-nota onvoldoende. De bemiddelingsfunctie moest inderdaad versterkt worden, maar de Tweede Kamer vond dit onvoldoende compensatie voor het afschaffen van de RSP. Het presidium van de Tweede Kamer heeft vervolgens de RWI gevraagd om een advies over de markt voor persoonlijke dienstverlening.

Op 26 januari 2006 heeft de RWI op verzoek van het presidium van de Tweede Kamer zijn eerste advies over de markt voor persoonlijke dienstverlening uitgebracht: *Huis houden op de markt*.

De RWI adviseert de markt voor persoonlijke dienstverlening langs twee sporen te ontwikkelen: de fiscale route en de defiscale route, waarbij geldt dat opdrachtgever en dienstverlener samen een keuze moeten maken voor één van beide routes. In de *fiscale* variant mag de opdrachtgever de kosten van inhuur aftrekken van de belastingen. De opdrachtnemer is verzekerings- en belastingplichtig en bouwt ook sociale zekerheidsrechten op. Het inhouden van premies en belastingen kan in deze variant bijvoorbeeld worden gedaan door een schoonmaakbedrijf waar de opdrachtnemer in dienst is. In de *defiscale* variant hoeft de opdrachtnemer (bijvoorbeeld een zelfstandige) over de verkregen inkomsten geen belasting en premie af te dragen. De opdrachtgever hoeft ook niets af te dragen. Het gevolg is wel dat de opdrachtnemer ook geen sociale zekerheidsrechten opbouwt. De RWI wil het inkomen dat belastingvrij mag worden verdiend maximeren op ongeveer € 500 per maand.

Het vorige kabinet heeft het eerste advies van de RWI afgewezen¹, vanwege bezwaren op het gebied van effectiviteit, uitvoering en handhaving. Als alternatief is op 1 januari 2007 de Regeling «Dienstverlening aan huis» van kracht geworden.

Vervolgadvies RWI (december 2006)

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de kabinetsreactie op het eerste RWI advies laten weten de introductie van de regeling Dienstverlening aan huis onvoldoende te vinden. De Tweede Kamer wil dat het kabinet meer doet om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren. De motie-Van de Sande c.s.² vraagt de RWI om zijn advies verder uit te werken op twee punten: de mogelijkheid het duaal fiscaal systeem zonder veel problemen uit te voeren (beleidstechnische uitvoe-

¹ Kabinetsreactie op het RWI advies: de Markt voor Persoonlijke Dienstverlening en de Onderkant van de Arbeidsmarkt, 9 juni 2006.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 544, nr. 28.

ring) en de overheidskosten en opbrengsten van het duaal fiscaal systeem in kaart brengen.

De RWI heeft de fiscalist professor Stevens gevraagd te adviseren over de uitvoerbaarheid van het duaal fiscaal stelsel en de SEOR om de kosten, baten en werkgelegenheidseffecten in kaart te brengen.

De RWI houdt in het vervolgadvies «Huis houden op de markt 2» van 11 december 2006 grotendeels vast aan de eerdere eigen lijn. Er zijn twee belangrijke wijzigingen:

- Er moet een tijdelijke stimuleringsmaatregel komen voor de schoonmaakbranche om sneller positieve effecten sneller te bereiken (deze uitbreiding is onderdeel van de fiscale variant)
- De aftrekpost voor de opdrachtgever (fiscale variant) mag maximaal € 10 000 per jaar zijn, zodat die gelijk is aan het gebruteerde bedrag dat maximaal in de gedefiscaliseerde variant van belastingheffing wordt vrijgesteld (€ 500 per maand).

De RWI erkent dat de uitvoerbaarheid van het duaal fiscaal systeem staat of valt met een goede afbakening van de markt voor persoonlijke diensten. De raad stelt voor om een lijst te maken van activiteiten die tot de markt voor persoonlijke dienstverlening behoren.