



## **DE MARKT VOOR PERSOONLIJKE DIENSTVERLENING**

*Opdrachtgever* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, DCE

Peter van Nes  
José Gravesteyn-Ligthelm  
Linda van den Boom  
met medewerking van:  
Marcel Spijkerman  
Joost van Acht

*Datum* December 2004

<i>Contactpersoon</i>	Peter van Nes
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR ROTTERDAM
<i>Telefoon</i>	+31-10-408 2696
<i>Fax</i>	+31-10-408 2220
<i>E-mail</i>	vannes@few.eur.nl



## VOORWOORD

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEOR in het voorjaar van 2004 opdracht gegeven onderzoek te doen naar de markt voor persoonlijke dienstverlening. De persoonlijke dienstverlening speelt zich voor een aanzienlijk deel in het (zwarte) informele circuit af. Het onderzoek moet inzicht geven in de omvang en de samenstelling van de markten voor persoonlijke dienstverlening en in de vraag op welke manier het witten van deze markten kan worden gestimuleerd.

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek, waaraan hebben meegewerkt: Peter van Nes (projectleider), José Gravesteijn-Ligthelm en Linda van den Boom. Verder heeft Marcel Spijkerman een zeer belangrijke bijdrage geleverd aan de beschrijvende en multi-variate analyses van de enquête-gegevens. Tot slot heeft ook Joost van Acht meegewerkt aan het onderzoek. De lay-out is verzorgd door Ellen Vanhamme en Wilma van den Heuvel.

Het onderzoek is vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begeleid door:

- Eelco Wierda (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid);
- Lidwien van Langen (Directie Arbeidsmarkt Bijzondere Groepen).

Lopende het onderzoek zijn ook bij de begeleiding betrokken:

- Annet Klijn (Directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid);
- Agnes van Zundert (Directie Algemeen Sociaal Economische Aangelegenheden).

# INHOUDSOPGAVE SAMENVATTING

<b>1</b>	<b>Aanleiding, vraagstelling en aanpak</b>	<b>i</b>
1.1	Aanleiding	i
1.2	Kader	ii
1.3	Vraagstelling en aanpak onderzoek	ii
1.4	Opbouw samenvatting	iii
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>iii</b>
<b>3</b>	<b>De markten voor persoonlijke dienstverlening: omvang, kenmerken en groei­potentie</b>	<b>iv</b>
3.1	Omvang van de markten voor persoonlijke dienstverlening	iv
3.2	Relatie tussen inkomens en lonen enerzijds en uitbesteding van diensten anderzijds	v
3.3	Overige determinanten voor uitbesteding	vi
3.4	De aanbodkant	vii
3.5	De markt voor persoonlijke dienstverlening in 2010 bij ongewijzigde regelgeving	vii
<b>4</b>	<b>Belemmeringen</b>	<b>viii</b>
4.1	Huishoudelijke hulp	viii
4.2	Kinderopvang	ix
4.3	Klussen in en om het huis	ix
<b>5</b>	<b>Beleids­opties</b>	<b>x</b>
5.1	Huishoudelijke hulp (inclusief eenvoudige klussen in en om het huis)	x
5.2	Kinderopvang	xiii
5.3	Gespecialiseerde klussen	xiv
<b>6</b>	<b>Aandachtspunten en dilemma's</b>	<b>xv</b>

# SAMENVATTING

## 1 AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN AANPAK

### 1.1 AANLEIDING

Het onderzoek naar de markt voor persoonlijke dienstverlening is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd aan de Tweede Kamer in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de MDW II werkgroep. De centrale probleemstelling van het onderzoek is hoe groot de markt voor persoonlijke dienstverlening is en onder welke voorwaarden (met welke maatregelen) een deel van de huidige zwarte markt kan worden gewit.

Er bestaat onvoldoende inzicht in de omvang van de huidige zwarte en witte markt. Veel bestaande cijfers zijn verouderd. Er zijn signalen dat er een aanzienlijke informele markt bestaat en dat de omvang van de formele markt in Nederland kleiner is dan in vergelijkbare Europese landen. Verder is de RSP (de ‘witte werkster regeling’) gering in omvang gebleven en bleek er weinig groeipotentie te zijn. Tot slot vraagt de Europese Commissie in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie de lidstaten om meer en betere informatie te verzamelen over de betekenis van “undeclared work” in de economie.

De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt aan twee kanten mogelijkheden:

1. Een eventuele uitbreiding van de markt schept werkgelegenheid aan met name de onderkant van de arbeidsmarkt. In verschillende EU-lidstaten wordt verdere expansie van persoonlijke diensten gezien als één van de middelen om werkgelegenheid te creëren.
2. Het biedt verdere mogelijkheden voor de verhoging van de arbeidsmarkt-participatie, zowel in personen als in uren, van met name middelbaar en hoger opgeleide vrouwen die een relatief hoog uurloon kunnen verdienen met betaald werk buitenshuis. Vrouwen zijn in het algemeen de tweede verdieners in het huishouden.

In onderstaande box geven we kort weer welke definities we hebben gebruikt voor de witte en zwarte markt en voor de informele en formele markt.

#### *Box 1 Gebruikte definities*

De **zwarte markt** kent verschillende verschijningsvormen maar heeft als algemeen kenmerk dat geen of onvoldoende belasting (loon-, inkomstenbelasting of BTW) en/of sociale premies worden betaald. Op de **witte markt** worden alle verschuldigde belastingen en sociale premies volgens de wet- en regelgeving afgedragen. De **onbetaalde markt** bestaat uit persoonlijke diensten waarvoor niets wordt betaald of alleen een belastingvrije kostenvergoeding.

De **formele markt** is dat deel van de markt voor persoonlijke diensten dat via bedrijven en instellingen wordt ingevuld (het deel van de markt dat in geïnstitutionaliseerd verband plaatsvindt). De **informele markt** is het deel van de markt dat niet via bedrijven of instellingen loopt. Op deze markt worden de diensten gewoonlijk verricht door familie, vrienden, burens, kennissen of andere individuen waarmee men via/via in contact is gekomen.

De twee indelingen overlappen elkaar grotendeels. De informele markt zal overwegend zwart werk betreffen dat niet wordt opgegeven of zal anders onbetaald werk zijn. De formele markt, uitgezonderd die voor klussen in en om het huis, zal overwegend wit zijn.

## **1.2 KADER**

Een belangrijke reden waarom het problematisch is dat momenteel een aanzienlijk deel van de persoonlijke dienstverlening via de zwarte (vaak informele) markt verloopt, is dat mensen hun inkomen niet opgeven voor de belasting en geen inkomstenbelasting betalen. Hierdoor zou men ook kunnen blijven profiteren van bepaalde inkomensafhankelijke regelingen. Een deel van deze mensen is uitkeringsgerechtigd en geeft hun inkomen ook niet door aan de uitkeringsinstantie.

Daarom is het aantrekkelijk om te proberen zwart werk aan te pakken en de witte markt te stimuleren. Naar later zal blijken, zijn dit twee doelen die maar moeilijk tegelijk te realiseren zijn (zie paragraaf 5.1). Wat betreft het aanpakken van zwart werk brengt een strengere en effectieve handhaving kosten met zich mee en zal het bovendien leiden tot meer ‘zelf doen’ omdat de prijs die onder de huidige wet- en regelgeving (wet minimumloon, loonheffing en sociale premies) op de witte markt moet worden betaald (aanzienlijk) hoger is dan de gemiddelde prijs op de zwarte markt. Dit heeft vrijwel zeker ook negatieve gevolgen voor het arbeidsaanbod van met name (middelbaar en hoog opgeleide) vrouwen. Tegenover de kosten van handhaving staan, bij verder gelijkblijvende omstandigheden, voordelen als hogere belastingontvangsten, eventueel minder uitkeringslasten en verminderde of rechtvaardiger verdeelde uitgaven aan inkomensafhankelijke regelingen.

Naast het strenger aanpakken van de zwarte markt onder de bestaande wet- en regelgeving, is het ook mogelijk om wet- en regelgeving te veranderen om de witte markt van persoonlijke dienstverlening te stimuleren.

## **1.3 VRAAGSTELLING EN AANPAK ONDERZOEK**

De centrale probleemstelling van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1.
  - a) Wat is onder de huidige regelgeving de omvang van de markt voor persoonlijke dienstverlening, respectievelijk ‘wit’ en ‘zwart’? Bij de beantwoording van deze vraag dienen vraag- en aanbodkant van elkaar te worden onderscheiden.
  - b) Hoe zou de markt voor persoonlijke dienstverlening er uitzien in 2010, indien de regelgeving ongewijzigd blijft?
2. Hoe worden de vraag- en de aanbodkant van de markt beïnvloed door diverse mogelijke wijzigingen in de regelgeving? Zijn deze wijzigingen mogelijk een instrument om het ‘witten’ van persoonlijke dienstverlening te bevorderen? Het is dan allereerst van belang te weten wat in de huidige situatie in Nederland de belangrijkste belemmeringen zijn om van witte vormen van persoonlijke diensten gebruik te maken.

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt over drie vormen van persoonlijke diensten, namelijk huishoudelijke hulp, kinderopvang en klussen in en om het huis.

Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende activiteiten:

1. Een uitgebreide inventarisatie van bestaande literatuur, gecombineerd met een beperkte secundaire analyse van bestaande databestanden.
2. Een enquête onder een steekproef van huishoudens in Nederland over het gebruik van huishoudelijke hulp, kinderopvang en klussen in en om het huis.
3. Interviews met circa tien informanten/sleutelpersonen.

## **1.4 OPBOUW SAMENVATTING**

Paragraaf 2 geeft in het kort de belangrijkste theoretische noties rond de markt voor persoonlijke dienstverlening. Paragraaf 3 geeft de belangrijkste conclusies over de omvang van de verschillende markten, de verdeling van de markten over formeel en informeel en over de typen aanbod waarvan op de verschillende markten gebruik wordt gemaakt. In paragraaf 4 gaan we in op de belangrijkste belemmeringen om van de witte markt gebruik te maken. Paragraaf 5 bespreekt de beleidsopties die de meeste mogelijkheden lijken te bieden om (een deel van) de zwarte markt te witten. *Tot slot presenteren we voor de markt voor huishoudelijke hulp enkele dilemma's en aandachtspunten voor het beleid in paragraaf 6.*

## **2 THEORETISCH KADER**

De omvang van het effectieve arbeidsaanbod is volgens de gangbare economische theorie op langere termijn bepalend voor de werkgelegenheidsontwikkeling en de economische groei. Het is daarom, mede met het oog op de vergrijzing, van groot belang om de arbeidsmarktparticipatie van uitkeringsgerechtigden, maar ook van niet-uitkeringsgerechtigden (herintreders) te stimuleren. Een aantrekkelijk (betaalbaar) aanbod van persoonlijke diensten kan helpen om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen, zowel van vragers als van aanbieders van de diensten. De prijs van persoonlijke diensten is van cruciaal belang, want des te hoger deze prijs, des te eerder de tweede verdiener in een huishouden zal besluiten minder uren betaald te werken of helemaal te stoppen met werken. Belangrijk punt hierbij is dat op de witte markt huishoudens uit hun netto uurloon de bruto prijs (inclusief belasting en premies) voor de diensten moeten betalen. Dit wordt de dubbele wig genoemd. Indien het witten van de markt voor persoonlijke dienstverlening leidt tot hogere prijzen, zal dat dus ten koste gaan van de arbeidsmarktparticipatie van de tweede verdiemers, met name vrouwen. Verder voorspelt de theorie dat bij een toename van de relatieve lonen, sociale ruil (onbetaalde uitbesteding) meer en meer zal worden vervangen door economische ruil (betaalde uitbesteding) omdat bij hogere lonen de kosten van sociale verplichtingen hoger zijn.

Naast de prijzen van de diensten en de lonen, kunnen vertrouwensproblemen invloed hebben op de uitbestedingsbeslissing, met name bij huishoudelijke hulp en kinderopvang. Verder kunnen vertrouwensproblemen invloed hebben op de keuze van de aanbieder: ze kunnen voor huishoudens reden zijn persoonlijke diensten vooral uit te besteden aan personen uit het sociale netwerk danwel aan bedrijven die garanties of een keurmerk bieden. Hiermee zal in het vormgeven van de beleidsopties rekening moeten worden



gehouden. Ook huishoudenskenmerken (bijvoorbeeld het aantal kinderen, bezit eigen woning, etcetera) hebben invloed op de uitbestedingsbeslissing.

Vrouwen zijn vaak de tweede verdieners binnen een huishouden. Dit maakt dat het arbeidsaanbod van vrouwen relatief sterk reageert op veranderingen in de lonen, de prijzen van uitbestedingsalternatieven en de arbeidsmarktsituatie. Door een samenspel van factoren heeft dit tot op zekere hoogte het karakter van een vicieuze cirkel die maar moeilijk kan worden doorbroken. De weg naar een gelijke verdeling van betaalde arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen is daarom lang. Op korte termijn betekent dit concreet dat veranderingen op de markt voor persoonlijke diensten vooral consequenties zal hebben voor het arbeidsaanbod van vrouwen

Er bestaan overigens duidelijke verschillen tussen de diverse soorten persoonlijke diensten. Voor tweede verdieners en alleenstaanden met kinderen is kinderopvang in de regel noodzakelijk om te participeren op de arbeidsmarkt en uitbesteding van specialistische klussen is vaak noodzakelijk omdat men het zelf niet kan. Huishoudelijk werk en met name eenvoudige klussen in en om het huis kan men (naast drukke banen) altijd nog zelf doen in de vrije tijd of men kan besluiten dit werk uit te stellen. Men zal daarom voor deze laatste diensten niet zo snel bereid zijn hoge prijzen te betalen.

### **3 DE MARKTEN VOOR PERSOONLIJKE DIENSTVERLENING: OMVANG, KENMERKEN EN GROEIPOTENTIE**

Wat is de omvang van de markten voor persoonlijke diensten, hoe is daarbij de verdeling tussen formeel en informeel, hoe ligt de relatie tussen lonen en inkomens enerzijds en de uitbesteding van diensten anderzijds, wat zijn andere determinanten voor uitbesteding en welke kenmerken hebben de aanbieders op deze markten? Deze vragen, die verband houden met de eerste onderzoeksvraag, worden in het navolgende beantwoord.

#### **3.1 OMVANG VAN DE MARKTEN VOOR PERSOONLIJKE DIENSTVERLENING**

De markten voor klussen in en om het huis en voor huishoudelijke hulp zijn, uitgedrukt in aantallen gebruikende huishoudens, omvangrijker dan de markt voor kinderopvang (zie tabel 1). Uit de tabel is op te maken dat vooral het uitbesteden van huishoudelijk werk en van de kinderopvang van 4-12 jarigen zich op de informele (vaak zwarte) markt afspeelt. Voor kinderopvang van 0-3 jarigen en klussen in en rond het huis bewegen huishoudens zich vaker op de formele markt van bedrijven en instellingen. Met name bij huishoudelijke hulp is er een grote potentieel 'te witten' markt. De 'te witten markt' is bij kinderopvang niet zo omvangrijk omdat informele kinderopvang voor het merendeel onbetaald is. Specialistische klussen worden vaak formeel (via bedrijven) uitbesteed, waarbij overigens de afrekening niet altijd helemaal wit hoeft te zijn. Eenvoudigere klussen als behangen en tuinonderhoud worden juist relatief vaak op de informele markt uitbesteed. Op de markt voor eenvoudiger klussen bestaat dus ook enige potentie om te witten.

**Tabel 1** *Omvang van de markten voor persoonlijke dienstverlening, verdeeld naar formeel en informeel, aantal huishoudens dat de dienst uitbesteed (geëffectueerde vraag)*

Deelmarkt	Formeel (via bedrijven en instellingen)	Informeel (via familie, vrienden, kennissen, buren, etc.)	Totaal
Huishoudelijke hulp	340 duizend (28%) <sup>a)</sup>	872 duizend (72%)	1,2 miljoen (100%)
Kinderopvang 0 – 3 jaar	230 duizend (60%)	155 duizend (40%)	385 duizend (100%)
Kinderopvang 4 – 12 jaar	90 duizend (30%)	208 duizend (70%)	298 duizend (100%)
Klussen in en rond het huis	1,1 miljoen (56%)	0.9 miljoen (44%)	2 miljoen (100%)

a) *Inclusief huishoudelijke hulp die geheel of gedeeltelijk via de thuiszorg (AWBZ) of gemeente wordt betaald.*

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

In geld ontlepen de drie markten in het jaar 2000 elkaar niet veel. De uitgaven van huishoudens lagen in dat jaar op elk van de drie markten zo rond de € 1,2 tot € 1,3 miljard. Tussen 1995 en 2000 is de markt voor kinderopvang de grootste groeiemarkt geweest en dit is ook daarna het geval geweest. Zie tabel 2 voor de omvang van de markten voor huishoudelijke hulp en kinderopvang.

**Tabel 2** *Omvang van de markten voor huishoudelijke hulp en kinderopvang in uren per jaar en in euro's, 2004*

Deelmarkt	In uren per jaar <sup>a)</sup>	In € <sup>b)</sup>
Huishoudelijke hulp	220 miljoen	Circa € 1,4 miljard
Kinderopvang 0 – 3 jaar	390 miljoen	Circa € 1,5 miljard voor 0-3 en 4-12 jarigen tezamen
Kinderopvang 4 – 12 jaar	190 miljoen	

a) *Inclusief onbetaalde diensten.*

b) *Exclusief bijdragen van derden (met name AWBZ en gemeente in geval van huishoudelijke hulp; met name werkgevers en overheid in geval van kinderopvang).*

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

Uit de berekeningen van prijzen voor huishoudelijke hulpen en voor kinderopvang blijkt dat de prijs die huishoudens betalen voor een informele huishoudelijke hulp of voor betaalde informele kinderopvang gemiddeld lager is dan de prijs voor formele hulp of formele kinderopvang.

### **3.2 RELATIE TUSSEN INKOMENS EN LONEN ENERZIJD EN UITBESTEDING VAN DIENSTEN ANDERZIJD**

Op elk van de drie markten neemt uitbesteding toe met het huishoudinkomen en met het netto uurloon. Vooral huishoudens met een netto maandinkomen van minimaal € 3.000 besteden relatief vaak uit. Verder is het zo dat, zoals volgens de theorie mag worden

verwacht, bij kinderopvang van 0-3 jarigen en klussen er een verschuiving optreedt van onbetaalde naar betaalde uitbesteding naarmate de inkomens hoger worden. Dit heeft onder meer te maken met de toenemende kosten van sociale verplichtingen.

Waar bij huishoudelijk werk (conform de theorie) uitbesteden vaker voorkomt bij hogere netto uurlonen, is dit patroon bij kinderopvang wat minder uitgesproken. Een plausibele verklaring hiervoor is dat bij kinderopvang de zelf te betalen prijzen voor het huishouden afhankelijk zijn van het inkomen en de lonen.

In de huidige situatie, waarin bijvoorbeeld huishoudelijke hulp voor het merendeel informeel wordt geregeld, vindt uitbesteding dus al vooral plaats door huishoudens met relatief hoge inkomens en relatief hoge lonen. Bij huishoudelijke hulp en kinderopvang is daarbij overigens het netto uurloon van de tweede verdiener in het huishouden van belang, bij specialistische klussen juist het netto uurloon van de eerste verdiener. Uitbesteding op de witte formele markt ligt in de huidige situatie, vanwege de zogenoemde dubbele wig, slechts voor een nog selectere groep huishoudens in het verschiep. Er is dus een groot verschil tussen het netto loon van het uitbestedende huishouden en het bruto loon van de huishoudelijke hulp nodig om de ontwikkeling van de witte markt voor persoonlijke diensten te stimuleren.

De uurprijs voor met name huishoudelijke hulp staat verder onder druk door het regelmatig terugkerende karakter van de dienst, doordat het werk ook zelf uitgevoerd kan worden en doordat uitbesteding van huishoudelijk werk niet noodzakelijk is om te participeren op de arbeidsmarkt. Een zelfde redenering geldt voor aanverwante, regelmatig terugkerende eenvoudige klussen. Bij formele kinderopvang ligt de uurprijs lager dan bij huishoudelijke hulp omdat er geen sprake is van een één op één relatie tussen vrager en aanbieder (er wordt een aantal kinderen tegelijk opgevangen, wat de prijs per kind drukt). Daar staat wel tegenover dat er bij kinderopvang in de regel elke week een relatief groot aantal uren opvang nodig is.

### **3.3 OVERIGE DETERMINANTEN VOOR UITBESTEDING**

Naast inkomen, is vooral het onderwijsniveau (beide factoren hangen sterk samen) een belangrijke determinant voor het gebruik van persoonlijke diensten. Des te hoger de opleiding, des te meer huishoudens persoonlijke diensten uitbesteden. Net als huishoudens met hogere inkomens besteden ook huishoudens met hoger opgeleiden kinderopvang en klussen vaker formeel uit dan de overige huishoudens. Op elk van de markten spelen bovendien andere factoren een belangrijke rol. Bij huishoudelijke hulp gaat het bijvoorbeeld om het aantal kinderen in het huishouden en de vraag of de volwassenen in het huishouden betaald werk hebben. Ook bij kinderopvang is de arbeidsmarktparticipatie van de volwassene(n) in het huishouden vanzelfsprekend een belangrijke determinant van de vraag. Verder neemt uitbesteding van kinderopvang af naarmate het aantal kinderen in het huishouden groter is. Bij klussen in en om het huis zijn het bezit van een eigen woning en een recente verhuizing belangrijke determinanten voor de uitbestedingsbeslissing.

### **3.4 DE AANBODKANT**

Een belangrijk verschil tussen de markt voor huishoudelijke hulp enerzijds en de markten voor kinderopvang en klussen anderzijds is dat bedrijven en instellingen op de eerstgenoemde markt buiten de AWBZ-gefinancierde hulp een vrij marginale rol spelen. De formele sector heeft wel een belangrijke plaats op de kinderopvang- en klussenmarkt. Op de klussenmarkt is de laatste jaren een belangrijke verschuiving opgetreden van het informele naar het formele circuit. De groei van het aantal klusbedrijven, overwegend éénmanszaken, loopt samen met het verminderen van de regelgeving en afschaffing van de vestigingwet in de branche. Ook het toegenomen aantal tweeverdieners met relatief hoge inkomens kan aan de verschuiving hebben bijgedragen.

Er bestaan verschillen tussen en overeenkomsten in de kenmerken van de (informele) aanbieders op de drie onderscheiden deelmarkten. Een verschil is dat de aanbieders van huishoudelijke werk en van kinderopvang vrijwel uitsluitend vrouwen zijn en aanbieders van klussen overwegend mannen. Een overeenkomst is dat de aanbieders in elk van de markten overwegend laag- en middelbaar opgeleid zijn. Huishoudelijke hulpen zijn gemiddeld het laagst opgeleid, gevolgd door informele aanbieders van kinderopvang. In de formele kinderopvang dienen leidsters echter minstens een middelbare beroepsopleiding te hebben. Huishoudelijke hulpen hebben een gemiddelde leeftijd van 43 jaar.

### **3.5 DE MARKT VOOR PERSOONLIJKE DIENSTVERLENING IN 2010 BIJ ONGEWIJZIGDE REGELGEVING**

Naar verwachting hebben de markten voor persoonlijke dienstverlening een behoorlijke potentie om verder te groeien, in ieder geval de markten voor kinderopvang en voor huishoudelijke hulp. Binnen de markt voor huishoudelijke hulpen is er ruimte voor groei door de aankomende vergrijzing en een toename van het aantal tweeverdieners (groei van het huishoudinkomen) en het aantal alleenstaande werkenden. De formele markt heeft zeker groeipotentie door de vergrijzing, het toenemende aantal tweeverdieners en het afnemende aantal mantelzorgers. Echter, bij ongewijzigde wet- en regelgeving zal met name de informele markt groeien, wellicht mede door voorgenomen wijzigingen in de AWBZ.

De vraag naar kinderopvang zal in de periode tot 2010 verder groeien. Een verklaring hiervoor is de toenemende arbeidsparticipatie van vooral moeders met jonge kinderen en de groei van het huishoudinkomen. Aan de andere kant zal de recente afname van het aantal geboorten een negatief effect op de vraag kunnen uitoefenen. Dit effect is echter niet eenduidig, omdat uitbesteding van kinderopvang afneemt met een groter aantal kinderen in het huishouden. De stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen kan verder tot gevolg hebben dat het aanbod van informele aanbieders van kinderopvang (die vooralsnog een aanzienlijk deel van de kinderopvang voor hun rekening nemen) af zal nemen, wat leidt tot een verdere verschuiving naar de formele markt.

Voor de klussenmarkt zijn de toenemende huishoudinkomens (tweeverdieners) en de toename van het eigen woning bezit belangrijke gegevens voor een verdere groei. De gemiddelde huishouduitgaven aan het onderhoud van de eigen woning zijn tussen 1995 en 2000 niet zo sterk gegroeid als de gemiddelde huishouduitgaven aan kinderopvang en huishoudelijke dienstverlening.

Onze enquête geeft alleen voor de markt voor huishoudelijke hulp concrete aanwijzingen dat er momenteel mogelijk aanbodtekorten bestaan. Circa 2 procent van de huishoudens die huishoudelijk werk niet uitbesteden zou wel een huishoudelijke hulp willen hebben, maar kan niemand vinden. Dit is ongeveer gelijk aan 10 procent van het aantal huishoudens dat op dit moment huishoudelijk werk uitbesteedt. Dat betekent dus dat er nog een onvervulde vraag is van 10 procent van de totale omvang van de huidige markt. Als de economie weer aantrekt, zullen er hoogstwaarschijnlijk (grotere) aanbodtekorten gaan ontstaan.

## **4 BELEMMERINGEN**

Economisch gezien is er voor de overheid vanwege positieve externe effecten reden om in te grijpen in de kinderopvangmarkt. Dit gebeurt dan ook. Voor huishoudelijke hulp zou men ook kunnen beweren dat er positieve externe effecten bestaan, maar de onderbouwing daarvan is minder sterk dan bij kinderopvang. Daarnaast geeft een deel van de huishoudens aan op zoek te zijn naar huishoudelijke hulp, maar er geen te kunnen vinden. Het is onduidelijk of dit komt door een aanbodtekort of doordat het aanbod er wel is maar vraag en aanbod elkaar niet vinden door ondoorzichtigheid (intransparantie) van de markt. Verder lijken de markten naar behoren te functioneren.

Een maatschappelijk probleem is dat een aanzienlijk deel van de activiteiten zich zwart afspeelt, met name op de markt voor huishoudelijke hulp. Het aanpakken van de zwarte markt en het stimuleren van de witte markt kunnen verschillende gunstige maatschappelijke effecten (hogere belastingontvangsten, minder uitgaven voor uitkeringen, enzovoort) hebben. De vraag is met welke maatregelen de witte markt kan worden gestimuleerd. Daarvoor is het noodzakelijk inzicht te hebben in de belangrijkste belemmeringen om persoonlijke dienstverlening via de witte markt te betrekken. Waarom kiezen mensen bijvoorbeeld voor huishoudelijke hulp of voor het laten uitvoeren van klussen voor de zwarte markt in plaats van voor een oplossing via het witte circuit? Is het voornamelijk het verschil in prijs, of spelen ook andere factoren een rol?

### **4.1 HUISHOUELIJKE HULP**

De belangrijkste, doorslaggevende belemmering voor de ontwikkeling van een witte formele markt voor huishoudelijke hulpen, is dat de evenwichtsprijs substantieel onder de prijs op de formele markt ligt. Mede gezien de maximale prijs die niet-gebruikers eventueel bereid zijn te betalen (€ 7,80 per uur), zijn er slechts beperkte mogelijkheden voor het totstandkomen van een vraag naar een witte formele hulp tegen een ongesubsidieerde prijs (€ 20 per uur), noch tegen de huidige gesubsidieerde prijs (rond de € 11 per uur in de RSP). Een groot deel van de huidige informele vraag zou verdwijnen als er witte formele prijzen zouden moeten worden gevraagd. Het prijsverschil tussen de zwarte markt en de witte informele hulp via de huishoudhulpconstructie (die over de verdiensten inkomstenbelasting betaalt) is minder groot, maar toch altijd nog substantieel.

Er zijn verder enkele aanwijzingen voor vertrouwensproblemen (“niemand kan het werk zo goed doen als ikzelf”) en dat men liefst geen vreemden als hulp in huis wil hebben. Uit onze enquête blijkt, in de huidige situatie waarin de informele markt een zeer grote rol speelt, dat er mogelijk een tekort aan aanbod is. Een deel van de huishoudens geeft aan

geen hulp te kunnen vinden terwijl ze er wel een zouden willen hebben. Een andere reden hiervoor kan de intransparantie van de markt zijn (zie boven).

De beperking tot een bepaald type aanbod (werklozen) is een belangrijke belemmering geweest bij de RSP. Dit heeft onder andere geleid tot kwaliteits- en vertrouwensproblemen. Verder blijken uitkeringsgerechtigden met het verrichten van huishoudelijk werk voor anderen niet of nauwelijks aan de uitkering te kunnen ontsnappen. Meer generieke maatregelen die ook andere groepen aanbieders (niet-uitkeringsgerechtigde herintreders bijvoorbeeld) bestrijken, lijken dus nodig.

Dus de belangrijkste belemmeringen zijn de (door de dubbele wig) hoge formele prijs vergeleken met de informele prijs en vertrouwensproblemen.

## **4.2 KINDEROPVANG**

Bij kinderopvang zijn er geen sterke aanwijzingen dat er nog aanbodtekorten zijn in de formele sector. De stelling dat hoge kwaliteitseisen, bouwvoorschriften en veiligheidseisen nog steeds een belemmering zijn voor het totstandkomen van een formele markt, staat in schril contrast met de sterke groei van de formele kinderopvang sinds het begin van de jaren negentig. Er valt ook geen grote ontevredenheid te constateren bij diegenen die kinderopvang gebruiken.

Vanwege de positieve externe effecten van kinderopvang, draagt de overheid (en ook een belangrijk deel van de werkgevers) bij aan de kosten van kinderopvang. De door huishoudens te betalen prijs is hierdoor afhankelijk van het huishoudinkomen, waardoor de prijs bij kinderopvang veel minder een belemmering is voor het totstandkomen van een formele markt dan bij huishoudelijke hulp. Het kan echter zijn dat de invloed van de factor prijs wordt gemaskeerd doordat veel vrouwen, vanwege de kosten voor kinderopvang, kiezen voor een oplossing waarmee ze betaald werk en zorgtaken kunnen combineren en kosten voor kinderopvang kunnen ontlopen. Hierdoor geven ze na verloop van tijd mogelijk aan geen kinderopvang nodig te hebben, omdat ze tevreden zijn met de gekozen oplossing. Ook vertrouwensproblemen en principes kunnen een reden zijn dat een groot deel van de huishoudens met kinderen zegt geen kinderopvang nodig te hebben.

Tot slot lijkt er geen sprake te zijn van een gebrek aan flexibiliteit of kwaliteit in de formele sector. Wel is inflexibiliteit een belangrijke reden waarom een zeer klein deel van de huidige gebruikers ontevreden is. Flexibeler vormen van formele opvang (gastouderopvang, franchise-formules voor kleinschalige opvang) kunnen wat dit betreft soelaas bieden.

## **4.3 KLUSSEN IN EN OM HET HUIS**

Net als bij huishoudelijke hulp is de prijs de doorslaggevende belemmering die het totstandkomen van een formele markt voor eenvoudige klussen in de weg staat. Deze relatief eenvoudige klussen kan men ook makkelijk zelf doen, waardoor men niet bereid is voor dit soort klussen een hoge prijs te betalen.

Een andere belemmering om vraag naar diensten in het formele circuit uit te oefenen, kan worden gevonden in de geringere flexibiliteit vergeleken bij het informele circuit.

Wanneer we naar het aanbod kijken, blijkt de regeldruk die van toepassing is op de veelal zzp-ondernemingen allerlei belemmeringen op te werpen om een eigen bedrijfje te beginnen.

## **5 BELEIDSOPTIES**

Er zijn in het rapport verschillende beleidsopties op een rij gezet. Een aantal hiervan biedt meer perspectief om de witte (formele en/of informele) markt te stimuleren dan andere. Dit verschilt per deelmarkt omdat het instrumentarium dient te worden gericht op de voornaamste belemmeringen op de verschillende markten en omdat rekening moet worden gehouden met de uitgangssituatie op die markten. Door het stimuleren van de witte markt zou een verschuiving kunnen optreden van de zwarte naar de witte markt. Bij veel opties zijn echter effectieve controles en sancties nodig om de zwarte markt tegen te gaan en op die manier de witte markt betere ontwikkelingskansen te geven.

### **5.1 HUISHOUDELIJKE HULP (INCLUSIEF EENVOUDIGE KLUSSEN IN EN OM HET HUIS)**

#### *Inleidend*

Slechts voor een klein deel van de huishoudens is het uitbesteden van huishoudelijk werk en eenvoudige klussen aan bedrijven aantrekkelijk, gezien de minimale prijs die dan omstreeks € 20 per uur ligt. Dit is de reden waarom het gebruik van formeel aanbod op deze markt zeer gering is. Bij huishoudelijke hulp en eenvoudige klussen moet dan ook met name worden gekeken naar beleidsopties die de witte prijs naar beneden kunnen brengen, door de dubbele wig grotendeels of geheel weg te nemen. De dubbele wig slaat op het gegeven dat huishoudens uit hun netto loon de bruto witte prijzen (inclusief belastingen en premies) voor persoonlijke diensten moeten betalen. Er zijn hiervoor twee hoofdopties: of men zorgt dat de bruto prijs van aanbieders op de witte markt omlaag kan of men zorgt dat huishoudens netto minder voor de diensten hoeven te betalen.

#### *Bestaand beleid: huishoudhulpconstructie*

Het is reeds mogelijk om op maximaal twee dagen per week een witte informele hulp in te schakelen zonder dat werknemerspremies dienen te worden betaald en zonder dat loonbelasting moet worden ingehouden en afgedragen. Dit is de zogenoemde huishoudhulpconstructie volgens artikel 6 van de werknemersverzekeringen en artikel 5 van de Wet op de loonbelasting. De hulp moet over de inkomsten echter wel inkomstenbelasting betalen, maar hoogstwaarschijnlijk doen veel huishoudelijke hulpen dit niet. Dat maakt deze constructie dan weer zwart. De huishoudhulpconstructie resulteert in veel lagere uurprijzen dan voor een hulp via een bedrijf of instelling<sup>1</sup>. Maar omdat dit nog steeds hoger is dan de prijs op de zwarte informele markt en omdat aanbieders hiervan door de inkomstenbelasting minder zullen overhouden dan op de zwarte informele markt, hebben beide partijen geen financiële incentive om de hulp via

---

<sup>1</sup> Voor volwassen alfahulpen, die ook volgens de huishoudhulpconstructie werken, moet bijvoorbeeld € 10,63 per uur worden betaald.

de huishoudhulpconstructie geheel wit te regelen. Daar staat tegenover dat de huishoudhulpconstructie ook relatief onbekend is. Mogelijk dat een intensievere voorlichting over de huishoudhulpconstructie de witte markt zou kunnen stimuleren (dit zou met name risico mijddende huishoudens kunnen aansporen om het wit te gaan doen).

### ***Belasting- en premieonthefing (defiscalisering)***

De huishoudhulpconstructie kan worden gecombineerd met een belastingvrijstelling van de huishoudelijke hulp van beperkte omvang, wat inhoudt dat de aanbieders over kleine baantjes geen inkomstenbelasting meer hoeven te betalen. De uitvoeringskosten zijn laag en het zal vermoedelijk de vraag vergroten. Het legaliseert min of meer de bestaande situatie en de daarmee gepaard gaande grotere gemoedsrust leidt vermoedelijk tot extra vraag van zowel reeds gebruikende als momenteel niet-gebruikende huishoudens. Het zou wel samen moeten gaan met de registratie van het inkomen bij de Belastingdienst door een eenvoudig formulier, in verband met uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen. Een nadeel van deze optie is dat hierdoor het, weliswaar relatief kleine, formele aanbod van bedrijven op de particuliere markt zeer waarschijnlijk verder wordt verdrongen. Bovendien ontstaat ongelijkheid met andere markten omdat mensen daar wel belasting moeten betalen.

### ***Fiscale aftrek van de kosten voor huishoudelijke hulp***

Positieve prikkels om de inkomsten van de hulp aan te geven bij de Belastingdienst zouden kunnen worden gegeven door huishoudens een fiscale aftrek van de kosten voor huishoudelijke hulp te geven. Door zo'n aftrek kan het verschil in uurloon (circa € 3 per uur) tussen de witte huishoudhulpconstructie en de zwarte informele markt meer dan gecompenseerd worden. Via de fiscale aftrek kunnen ook min of meer gelijke condities worden gecreëerd voor het aanbod van particulieren via de huishoudhulpconstructie en het formele aanbod van bedrijven. Voor een huishoudelijke hulp via een bedrijf moet bruto meer (ongeveer twee keer zo veel) worden betaald dan voor een hulp via de huishoudhulpconstructie. Dit verschil kan worden gecompenseerd door meer aftrek te geven van de kosten voor de hulp via bedrijven dan van de kosten voor hulp verricht door individuen. Het voordeel is dat op deze manier geen van beide vormen van aanbod wordt bevoordeeld boven de andere. Bovendien kunnen individuele aanbieders dan zelf besluiten voor welke optie zij kiezen (onverzekerd particulier of verzekerd via een bedrijf). Ook vragers kunnen kiezen wat ze willen, een huishoudelijke hulp die verzekerd is én belasting betaald of niet. Door een fiscale aftrek zullen de belastingopbrengsten op korte termijn eerder af- dan toenemen, terwijl de uitvoeringskosten stijgen. Er zijn wel besparingen in de inkomensafhankelijke regelingen te voorzien en op langere termijn zouden de belastingopbrengsten mogelijk wel kunnen toenemen door een toename van de vraag naar witte huishoudelijke hulp door lagere prijzen (bruto prijs minus fiscale aftrek).

Zowel de huishoudhulpconstructie als defiscalisering hebben als nadeel dat de aanbieders van huishoudelijke hulp niet verzekerd zijn en geen aanvullend pensioen opbouwen. Het creëert een categorie werkenden die een marginale positie op de arbeidsmarkt innemen. Bij de huishoudhulpconstructie is dat nu ook reeds het geval. Aan de andere kant zal een deel van het aanbod niet zijn geïnteresseerd in verzekering en aanvullend pensioen. Een ander nadeel van defiscalisering is dat betreffende mensen geen belasting betalen over hun inkomsten uit arbeid maar wel profiteren van voorzieningen die met belastinggeld in stand worden gehouden. Om het regulier werknemerschap op de markt voor huishoudelijke hulp te bevorderen, zou een fiscale aftrek ook kunnen worden beperkt tot



het witte formele aanbod van bedrijven en instellingen, maar de fiscale aftrek moet - gezien het verschil in prijs tussen de witte formele markt en de zwarte informele markt - hiervoor wel vrij aanzienlijk zijn.

### ***Subsidie op arbeid***

Een volgende mogelijkheid is om een subsidie op arbeid te geven. Dit heeft vanwege vertrouwensproblemen alleen het gewenste effect als de subsidie algemeen is voor huishoudelijke hulp en niet wordt beperkt tot een specifiek type aanbod (werklozen). Een algemene subsidie komt sterk overeen met een fiscale aftrek voor de vrager.

### ***Nadeel van specifieke maatregelen***

De tot dusver besproken beleidsopties kunnen specifiek worden toegepast op de afgebakende markt voor huishoudelijke hulp en aanverwante eenvoudige klussen. Een mogelijk nadeel van dergelijke specifieke opties is dat het voor aanbieders zo aantrekkelijk kan worden om zich op deze markt aan te bieden (omdat bijvoorbeeld aanmerkelijk meer wordt betaald dan het minimumloon, omdat men geen belasting hoeft te betalen of omdat de werktijden goed aansluiten op de schooltijden) dat het leidt tot minder effectief aanbod in andere sectoren en tot een loonopdrijvend effect in die andere sectoren.

### ***Generieke maatregelen***

Er zijn ook meer algemene maatregelen mogelijk, zoals een verhoging/wijziging van de arbeidskorting, de afschaffing van de algemene heffingskorting en het omvormen van de algemene heffingskorting in een 'vaste' arbeidskorting voor mensen met lage inkomens. Deze maatregelen hebben niet direct invloed op de prijzen op de witte markt, maar geven niet-werkenden meer incentives om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Omdat op de markt voor huishoudelijke hulp op dit moment nog aanbodtekorten lijken te bestaan, zijn deze beleidsopties eveneens relevant. De meeste generieke maatregelen garanderen echter ook niet dat informele aanbieders van huishoudelijke hulp hun inkomsten gaan opgeven voor de belasting omdat het financieel aantrekkelijker blijft om het zwart te doen.

### ***Bemiddelingsfunctie***

Tot slot zou bij intransparanties het aanbieden van een bemiddelingsfunctie kunnen helpen om vragers geschikt aanbod van huishoudelijke hulp te laten vinden, maar ook hier is er geen garantie dat het dan op een witte manier tot stand komt.

### ***Overige specifieke beleidsopties***

Andere beleidsopties lijken geen voordelen te bieden boven de beleidsopties die hierboven zijn behandeld. De (reeds bestaande) zzp-constructie en franchising zijn minder eenvoudig dan, en bieden in de meeste gevallen ook geen financiële voordelen ten opzichte van de huishoudhulpconstructie. ZZP of franchising kan wel interessant zijn als de hulp op meer dan twee dagen per week voor één huishouden werkt. Verlaging van de BTW heeft op zichzelf slechts een beperkt effect op de prijzen.

### ***Het stimuleren van de witte markt versus het tegengaan van de zwarte markt***

Voor de hierboven genoemde beleidsopties geldt dat ze gebruikt kunnen worden om de witte markt te stimuleren. Dit zal voor een deel leiden van een verschuiving van de vraag van de zwarte naar de witte markt. De mate waarin hangt af van het resulterende prijsniveau op de witte markt ten opzichte van het prijsniveau op de zwarte markt. Maar de beleidsopties gaan niet automatisch ook de zwarte markt tegen. Thans lijkt de huishoudelijke hulp die zwart bijverdient te worden gedoogd. Welke optie er ook wordt gekozen om de witte markt te stimuleren, de controle op naleving van de (bestaande of veranderde) wet- en regelgeving zal moet worden aangescherpt en sancties zullen moeten worden verhoogd om te stimuleren dat alle inkomsten worden gemeld bij de belastingen en de uitkeringsinstanties. Een belangrijke maatschappelijke winst is op korte termijn te behalen in de sfeer van uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen. Een effectieve controle is echter niet eenvoudig en zal veel geld kosten. Men zou kunnen invoeren dat alle huishoudelijke hulpen die niet worden geregistreerd bij de Belastingdienst bij eventuele controle als gewone werknemer worden beschouwd, en dat de klant verantwoordelijk is voor de betaling van belastingen, premies en eventuele boetes. Als niet sterker wordt ingezet op maatregelen die de zwarte markt terug dringen, dan zal de zwarte informele sector in de markt voor huishoudelijke hulp hoogstwaarschijnlijk de boventoon blijven voeren.

Twee van de besproken beleidsopties kunnen onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks bijdragen aan het bestrijden van de zwarte markt:

1. Een fiscale aftrek voor de kosten van huishoudelijke hulp die zo hoog is dat het voor vragers financieel (zeer) aantrekkelijk wordt om het op de witte markt uit te besteden.
2. De omvorming van de algemene heffingskorting tot een 'vaste' arbeidskorting. Dit geeft aanbieders een incentive om inkomsten aan te geven bij de belasting omdat men de vaste arbeidskorting niet krijgt als men dat niet doet.

### ***Effecten op de werkgelegenheid***

De meeste beleidsopties zullen niet direct leiden tot uitbreiding van de totale (witte en zwarte) werkgelegenheid op deze markt. Wel zal, afhankelijk van het effect van de beleidsopties op de netto witte prijs, er een verschuiving optreden van werkgelegenheid van de zwarte naar de witte markt. Voor een uitbreiding van de werkgelegenheid is het nodig dat de witte netto prijs dichtbij of onder de thans geldende gemiddelde prijs op de (zwarte) informele markt komt te liggen. Een prijs dichtbij de huidige zwarte informele prijs kan immers een aanzuiverende werking hebben, bijvoorbeeld door risicomijdend gedrag van huishoudens. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd door defiscalisering (via een effect op het aanbod), een (hoge) fiscale aftrek of een (hoge) subsidie op arbeid.

## **5.2 KINDEROPVANG**

De overheid grijpt, vanwege de positieve externe effecten, reeds in op deze markt. Mede door het stimuleringsbeleid van de overheid is in de kinderopvang inmiddels sprake van een relatief omvangrijke en ontwikkelde formele sector.

Dat neemt echter niet weg dat sommige huishoudens, om andere redenen dan de prijs, perse geen gebruik willen maken van formele opvang. Een mogelijke optie is om betaalde kinderopvang door familie, kennissen en vrienden (in de meeste gevallen is informele kinderopvang echter onbetaald) ook onder de huishoudhulpconstructie te laten vallen om het aanbod van kinderopvang te stimuleren. Nu valt kinderopvang alleen onder deze constructie als de opvang plaatsvindt in het huis van het gebruikende huishouden.

Er zijn drie andere beleidsopties die aantrekkelijk lijken om de witte markt voor kinderopvang te stimuleren. Op de eerste plaats noemen wij de verdere ontwikkeling van franchise-formules voor kleinschalige kinderopvang. Dit kan met name in kleine kernen voor een formeel aanbod van kinderopvang zorgen. Op andere plaatsen kan franchising juist weer aanbod van flexibele formele opvang creëren. Ten tweede kan de zzp-constructie worden toegepast in de kinderopvang, bijvoorbeeld door gastouders. Dit zou via voorlichting sterker kunnen worden benadrukt om extra (formeel en flexibel) aanbod te scheppen. Op de derde plaats kan een versterking van de bemiddelingsfunctie voor kinderopvang dezelfde effecten hebben als bij gespecialiseerde klussen. Wel is in veel kleinere en middelgrote gemeenten het aantal aanbieders van formele kinderopvang beperkt. Er valt dus wellicht in veel gevallen niet veel te kiezen. De nieuwe Wet Kinderopvang zou hier op termijn verandering in kunnen brengen.

Een aantal van de hierboven besproken opties kan een verdere verschuiving teweeg brengen van de zwarte (informele) naar de witte kinderopvangmarkt. Het effect op de totale formele en informele werkgelegenheid in de kinderopvang zal gering zijn.

### **5.3 GESPECIALISEERDE KLUSSEN**

Omdat voor gespecialiseerde klussen relatief vaak gebruik wordt gemaakt van zelfstandigen en bedrijven, is op deze deelmarkt bij bepaalde beleidsopties de kans op verdringing van het formele aanbod aanzienlijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de defiscalisering en het mogelijk toepassen van iets soortgelijks als de huishoudhulpconstructie. Verder zal een belastingaftrek voor de kosten van klussen een grote deadweight met zich mee brengen. Immers, ook zonder zo'n aftrek wordt namelijk al in ruime mate van formeel aanbod gebruik gemaakt. Wijzigingen in de arbeidskorting of de algemene heffingskorting hebben voor arbeidsorganisaties ook geen directe kostenvoordelen (de voordelen slaan immers in eerste instantie neer bij het aanbod) en zullen dus niet direct leiden tot een daling van de prijzen.

De volgende beleidsopties lijken daarom:

- Het verder stimuleren van de mogelijkheid om als zzp-er te starten. Zzp-ers kunnen om verschillende redenen goedkoper of flexibeler werken dan een bedrijf met werknemers in loondienst. Mogelijk zou nog gekeken kunnen worden naar belemmerende wet- en regelgeving.
- Verlaging van het BTW-tarief, maar deze optie is mede afhankelijk van Europese regels op dit gebied.
- Versterking van de bemiddelingsfunctie tussen vraag en aanbod. Individuele vragers hebben mogelijk vaak te weinig inzicht in de markt. Men gebruikt de meeste typen klussen immers slechts (zeer) incidenteel. Indien bijvoorbeeld een bemiddelingsfunctie (als employee benefit) wordt aangeboden door een werkgever, kan dit kostenvoordelen geven voor de individuele vragers doordat de

bemiddelaars relatief goed bekend zijn met de (lokale) prijs- en kwaliteitsverhoudingen op de markt omdat men vaker voor dezelfde dienst bemiddelt.

Wat op deze markt tot slot van belang blijft, is om de zwarte markt te bestrijden door controles en sancties.

De genoemde beleidsopties kunnen allemaal de witte markt stimuleren. De effecten van de beleidsopties op de totale werkgelegenheid (witte en zwarte tezamen) in de klussensector zullen op zichzelf gering zijn.

## **6 AANDACHTSPUNTEN EN DILEMMA'S**

Bij ontwikkelen van beleid om de markt voor huishoudelijke hulp te witten zou in ieder geval met de volgende punten rekening moeten worden gehouden:

- Als men de formele markt wil stimuleren, is het van belang de witte formele uurprijs omlaag te brengen. Het is niet zo, zoals de MDWII-werkgroep heeft gesuggereerd, dat het een kwestie van wennen is aan de commerciële tarieven. Er zijn niet heel veel tweede verdieners in een huishouden die meer dan € 20 per uur netto verdienen en tegen deze prijs nog over gaan tot uitbesteding.
- Welke beleidsoptie er ook wordt gekozen: vanwege vertrouwensproblemen moet het voor huishoudens ook mogelijk blijven hun eigen huishoudelijke hulp te selecteren uit de familie-, vrienden-, burenen- en kennissenkring. Een subsidie op bepaalde typen arbeid of sociale dienstplicht voor bijstandsgerechtigden zijn om deze reden minder aantrekkelijke beleidsopties voor de markt voor huishoudelijke hulp.
- Het invoeren van nieuwe instrumenten om de witte markt te stimuleren, zal vrijwel altijd samen moeten gaan met een scherpere en strengere controle op naleving van de wet- en regelgeving om de zwarte markt tegen te gaan. Dit geldt zelfs bij de beleidsoptie van belastingontheving omdat de verdiensten op zijn minst bekend zouden moeten zijn bij de Belastingdienst met het oog op uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen.
- De meeste beleidsopties leiden feitelijk niet direct tot extra werkgelegenheid. In de meeste gevallen treedt, alle andere dingen gelijk blijvend, alleen een verschuiving op van de zwarte naar de witte markt. Overigens zal het in de statistieken kunnen lijken alsof de beleidsopties wel leiden tot extra werkgelegenheid, omdat de huidige informele huishoudelijke hulpen die vaak zwart werken slechts voor een beperkt deel worden meegenomen in de arbeidsmarktparticipatiecijfers die op basis van de Enquête Beroepsbevolking worden bepaald.

De dilemma's voor het beleid liggen met name in de afweging tussen de status van de betrokken huishoudelijke hulpen en de kosten van de beleidsopties:

- De beleidsopties die ten opzichte van de huidige situatie het minste kosten, namelijk de reeds bestaande huishoudhulpconstructie en belastingontheving (defiscalisering), leiden op de markt voor huishoudelijke hulp tot een groep werkenden die niet verzekerd zijn tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en die geen arbeidsrelatie hebben. Dit creëert een groep werkenden met een

marginale positie. Dit is overigens wel een groep die ook momenteel een dergelijke positie op de zwarte markt inneemt en daar misschien zelf ook de voorkeur aan geeft.

- Bestaat de voorkeur voor een meer regulier werknemerschap op de markt voor huishoudelijke hulp, dan zal de overheid om de witte formele markt te stimuleren fors moeten bijdragen aan een verlaging van de netto prijs. Dit kan bijvoorbeeld via een fiscale aftrek voor huishoudens die huishoudelijke hulp gebruiken of via een subsidie op arbeid. Zonder overheidsbijdrage zal de witte formele markt maar beperkt groeien. Een deel van de fiscale aftrek of de subsidie op arbeid wordt terugverdiend via de loon- en inkomstenbelasting, de BTW, de premies en mogelijk uitkeringen. Zowel een fiscale aftrek als een subsidie op arbeid brengen echter tevens hoge uitvoeringskosten met zich mee. De economische legitimering van een aftrek of een subsidie is voor huishoudelijke hulp minder sterk dan voor kinderopvang.
- Zoals eerder aangegeven, kunnen twee beleidsopties een rechtstreekse bijdrage leveren aan het tegengaan van de zwarte markt door financiële incentives voor vragers dan wel aanbieders te scheppen om inkomsten op te geven voor de belastingen. Deze opties zijn een (hoge) fiscale aftrek en het omvormen van de algemene heffingskorting in de loon- en inkomstenbelasting in een ‘vaste’ arbeidskorting voor mensen met lage inkomens uit arbeid. De fiscale aftrek kan worden toegepast in zowel een informele als in een formele markt. De ‘vaste’ arbeidskorting kan informele hulpen een financiële incentive geven om hun inkomsten op te geven voor de belasting.

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond	1
1.2	Onderzoeksvragen	2
1.3	Definities en onderzoekskader	2
1.4	Onderzoeksopzet	7
1.5	Structuur van het rapport	7
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Vergroting arbeidsaanbod cruciaal voor werkgelegenheidsontwikkeling en economische groei	9
2.3	Zelf doen of uitbesteden: de economie van huishoudens	12
2.4	Primary/secondary earner model	17
2.5	Conclusies: de theorie van de markt voor persoonlijke dienstverlening	21
<b>3</b>	<b>De markten voor persoonlijke dienstverlening</b>	<b>23</b>
3.1	Inleiding	23
3.2	Huishoudelijke hulp	24
3.2.1	De vraagkant van de markt voor huishoudelijke hulp	24
3.2.2	De aanbodkant van de markt van huishoudelijke hulp	32
3.2.3	Conclusies: vraag en aanbod van huishoudelijke hulp	34
3.3	Kinderopvang	36
3.3.1	De vraagkant van de markt van kinderopvang	36
3.3.2	De aanbodkant van de markt van kinderopvang	47
3.3.3	Conclusies: de markt voor kinderopvang	48
3.4	Klussen in en om het huis	50
3.4.1	De vraagkant van de klusmarkt	50
3.4.2	De aanbodkant van de klusmarkt	56
3.4.3	Conclusies: de markt voor klussen in en om het huis	58
3.5	Conclusies: de drie markten voor persoonlijke dienstverlening	59
<b>4</b>	<b>Marktimperfecties en belemmeringen voor het gebruik van witte dienstverlening</b>	<b>65</b>
4.1	Inleiding	65
4.2	Is er economisch reden voor ingrijpen op de markten?	65
4.3	Barrières in het algemeen	68
4.3.1	Economisch/financiële barrières	68
4.3.2	Institutionele barrières	70
4.3.3		