

Huis houden op de markt (2)

Vervolgadvies markt voor persoonlijke
dienstverlening

Raad voor Werk en Inkomen
november 2006

Inleiding

Op 26 januari 2006 heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) aan de Tweede Kamer een advies¹ aangeboden, waarin een route wordt gewezen waarlangs de markt voor persoonlijke dienstverlening zich kan ontwikkelen. In dat advies wordt voorgesteld om voor een beperkt aantal werkzaamheden binnen het persoonlijke domein een duaal fiscaal stelsel te introduceren. Dit stelsel bevat een gedefiscaliseerde en een gefiscaliseerde variant. Dit advies is door de Tweede Kamer ter commentaar voorgelegd aan het Kabinet. In de kabinetsreactie van 9 juni 2006 worden de door de RWI gedane voorstellen afgewezen. De afwijzing van de RWI-voorstellen heeft geleid tot een unaniem gesteunde motie² in de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze motie heeft de Tweede Kamer op 5 september 2006 in een brief aan de RWI gevraagd om de in het advies opgenomen varianten zowel afzonderlijk als in combinatie verder uit te werken. Het verzoek is om daarbij:

- ‘aandacht te besteden aan de beleidstechnische haalbaarheid en de uitvoerbaarheid alsook de handhaafbaarheid, in het bijzonder ten aanzien van de verdringing en het tegengaan van zwart werk;
- met een gezaghebbende derde de budgettaire consequenties zowel in termen van werkgelegenheid als financiële middelen te onderzoeken’.

Doel en werkwijze

In dit nader advies wordt uitvoering gegeven aan het verzoek dat de Tweede Kamer in de eerdergenoemde motie heeft verwoord.

Het advies is onderverdeeld in 2 delen.

In het eerste deel wordt conform de vraagstelling vanuit de Tweede Kamer ingegaan op de beleidstechnische uitvoerbaarheid, op mogelijkheden om de handhaafbaarheid te vergroten en op het tegengaan van het bestaande zwarte werk. Concreet wordt aangegeven welke wijzigingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, zodat misbruik en belastingfraude wordt ontmoedigd en de administratieve lasten voor betrokkenen beperkt blijven. Daarbij worden ook enkele wijzigingen of verdere verfijningen in de oorspronkelijke voorstellen aangebracht, die de uitvoerbaarheid ten goede komen. In het tweede deel van het advies wordt ingegaan op de te verwachten verschuiving van zwart naar wit werk, de te verwachten extra vraag naar persoonlijke diensten en de werkgelegenheidsontwikkeling die samenhangen met de invoering van de RWI-voorstellen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de budgettaire consequenties van de invoering van de RWI voorstellen.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de RWI voor wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid dankbaar gebruik gemaakt van expertise van het Fiscaal Economisch Instituut (FEI) uit Rotterdam. Aan prof. dr. L.G.M. Stevens, die aan dit instituut is verbonden is verzocht in een notitie in te gaan op:

- de vraag of en onder welke voorwaarden de voorgestelde ongelijke fiscale behandeling van werkzaamheden op het gebied van de persoonlijke dienstverlening zich verhoudt met het gelijkheidsbeginsel;

¹ Dit advies ‘Huis houden op de markt’, kwam tot stand naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Bussemaker (Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuk 29544 nr. 28, 30 juni 2005).

² Motie Van der Sande cs., Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuk 29544 nr. 68, 7 juli 2006.

- de noodzakelijke wijzigingen in wet- en regelgeving om de in het advies geformuleerde varianten afzonderlijk dan wel in samenhang in te voeren;
- de uitvoeringsconsequenties voor met name de Belastingdienst en de gewenste aanpassingen van de uitvoeringspraktijk;
- de fraudegevoeligheid van de RWI-voorstellen en maatregelen die fraude tegengaan.

Daarnaast is aan het onderzoeksbureau SEOR van de Erasmus Universiteit Rotterdam gevraagd een doorrekening te verzorgen van de te verwachten werkgelegenheidseffecten en de budgettaire consequenties. SEOR heeft op het terrein van de persoonlijke dienstverlening recent al eerder onderzoek verricht en beschikt over de vereiste know-how en inzichten die noodzakelijk zijn om met behulp van plausibele aannames en beschikbare onderzoeksgegevens tot hanteerbare conclusies te komen.

Op basis van de verkregen informatie van het FEI concludeert de RWI dat de invoering van een duaal fiscaal regime voor de markt van de persoonlijke dienstverlening op een verantwoorde wijze mogelijk is. Uit de doorrekeningen door SEOR blijkt dat daarmee een noodzakelijke voorwaarde wordt geboden om een formele markt voor persoonlijke dienstverlening tot stand te brengen.

Korte schets van de RWI-voorstellen

Uit de kabinetsreactie is gebleken dat op enkele cruciale punten de RWI-voorstellen niet geheel juist zijn geïnterpreteerd. Het gevolg is dat de argumentatie van het kabinet³ bij de beoordeling van de RWI voorstellen niet in alle gevallen adequaat en passend is. In dat kader lijkt het de RWI goed om allereerst nogmaals in te gaan op het doel dat de RWI met haar voorstellen wil bereiken. Vervolgens wordt een korte schets gegeven van de voorstellen, zodat vermeende onduidelijkheden kunnen worden opgehelderd.

Het RWI advies ‘huis houden op de markt’ is gericht op het ontwikkelen van een nieuwe markt. Met het advies wordt ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen waar in verschillende sectoren grote kraptes op de arbeidsmarkt worden verwacht. De RWI acht het van groot maatschappelijk en economisch belang dat op deze ontwikkeling actief wordt ingespeeld. Een goed functionerende markt voor persoonlijke dienstverlening is hierbij een belangrijke voorwaarde om de arbeidsparticipatie van zowel lager als hoger opgeleiden te vergroten. Met de door de RWI gedane voorstellen wordt beoogd het bedrijfsleven reële mogelijkheden te bieden in te spelen op de groeiende vraag naar dienstverlening binnen het persoonlijke domein en te concurreren met de huidige zwarte praktijk. Hierdoor ontstaat tevens de door de RWI gewenste mogelijkheid om op die markt sociaal verzekerd arbeid te verrichten.

De RWI stelt voor om een duaal fiscaal regime voor werkzaamheden binnen het persoonlijke domein in te voeren. Binnen dit regime wordt naast de bestaande arbeidsrelatie werkgever-werknemer ruimte geboden aan de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

³ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuknr. 29544, nr. 62 (incl. bijlage), 9 juni 2006.

Gedefiscaliseerde variant

In de gedefiscaliseerde variant worden werkzaamheden die passen binnen de persoonlijke dienstverlening vrijgesteld van belasting en premieheffing, zolang daarmee niet meer dan €500,- per maand wordt verdiend. De opdrachtnemer is daardoor niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. De opdrachtgever is verplicht, minimaal een keer per jaar bijvoorbeeld bij de jaarlijkse belastingaangifte, aan de Belastingdienst te melden wat het loon is dat aan persoonlijke dienstverleners is betaald en aan welke persoon de uitbetaling heeft plaatsgevonden. De defiscale inkomsten tellen niet mee als toetsingsinkomen voor de inkomensafhankelijk regelingen. Met deze gedefiscaliseerde variant beoogt de RWI de bestaande praktijk binnen zekere grenzen te legaliseren. Hiermee wordt recht gedaan aan de bestaande praktijk die een brede acceptatie binnen de samenleving kent.

Gefiscaliseerde variant

In de gefiscaliseerde variant zijn werkzaamheden die plaatsvinden in het persoonlijke domein en door bedrijven of ZZP-ers worden uitgevoerd, fiscaal aftrekbaar. Een particulier (opdrachtgever) sluit een contract met een bedrijf (de opdrachtnemer) dat ervoor zorgt dat een medewerker de gevraagde werkzaamheden verricht. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de inhouding van belasting en premies en de betreffende medewerker verricht sociaal verzekerde arbeid. De werknemer valt onder de CAO van de betreffende bedrijfstak.

Door de fiscale aftrekbaarheid van de kosten wordt de nettoprijs voor de particulier voor diensten die van een bedrijf worden afgenomen concurrerend met de prijzen die gelden in het huidige informele (en voorgestelde defiscale) circuit.

Vrijlatingsregeling

Voor bijstandsontvangers geldt een vrijlatingregeling van maximaal €165,- per maand. Met dit bedrag wordt aangesloten bij het maximale bedrag (€ 1984,-) dat gemeenten op jaarbasis mogen geven aan bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk. Om bijstandsgerechtigden te prikkelen zoveel mogelijk uren in de persoonlijke dienstverlening te gaan werken, heeft de RWI de suggestie gedaan om circa een derde van het verkregen inkomen per maand vrij te stellen.

Deze vrijlatingregeling kan in beide varianten worden gehanteerd met dien verstande dat het totale vrijlatingbedrag nooit meer kan bedragen dan €165,- per maand.

Opdrachtnemer: kan op basis van beide fiscale varianten werken

In principe staat het voor iedereen⁴ vrij om per maand defiscaal €500,- te verdienen met werk binnen de persoonlijke dienstverlening. Dit kan echter nooit de particulier zijn waar op het gebied van de persoonlijke dienstverlening al ‘gefiscaliseerd’ wordt gewerkt. De particulier die via een bedrijf een dienstverlener heeft ingehuurd en de daarmee gemoeid gaande kosten fiscaal verrekent, heeft geen recht om aanvullend iemand defiscaal in te huren.

Afschaffing huispersoneel

Invoering van het voorgestelde duale regime betekent in het voorstel van de RWI de afschaffing van de regeling huispersoneel. Uit de bestaande praktijk blijkt dat deze regeling onvoldoende prikkels biedt om het werk binnen de persoonlijke dienstverlening op een volstrekt legale wijze te verrichten. Tevens maakt het bestaan van deze regeling

⁴ Voor bijstandsgerechtigden gelden zoals eerder aangeduid aanvullende voorwaarden

het vrijwel onmogelijk voor bedrijven om op het terrein van de persoonlijke dienstverlening de groeiende particuliere vraag te bedienen en blijft het voor dienstverleners vrijwel onmogelijk binnen het particuliere domein sociaal verzekerde arbeid te verrichten. Afschaffing van deze regeling betekent dat ook de alphahulpregeling, die aan de regeling huispersoneel is verbonden, in de huidige vorm vervalt.

Deel 1 Invoeringsmogelijkheid RWI - voorstellen

1.1 Beleidstechnische haalbaarheid

A Gelijkheidsbeginsel

Algemeen

In Nederland is het gelijkheidsbeginsel een belangrijk uitgangspunt bij het beleid. Dat geldt ook voor de toepassing van fiscale regels. Het FEI erkent dat met de introductie van een speciaal fiscaal regime voor werkzaamheden op het terrein van de persoonlijke dienstverlening, aanvullend op reeds bestaande uitzonderingen, inbreuk wordt gemaakt op dit gelijkheidsbeginsel. Dit acht ze echter te rechtvaardigen omdat daarvoor dringende redenen bestaan.

Gelijkheidsbeginsel belemmering voor witte markt

De RWI constateert op basis van de notitie van het FEI, dat het gelijkheidsbeginsel het ontwikkelen van een witte markt voor persoonlijke dienstverlening in de weg staat. De formele markt wordt vrijwel volledig door de informele, zwarte markt verdrongen. Door een strikte hantering van het gelijkheidsbeginsel wordt, heel paradoxaal, de bestaande ongelijkheid tussen de witte en zwarte markt in stand gehouden, waardoor de persoonlijke dienstverlening vrijwel uitsluitend ‘zwart’ zal blijven plaatsvinden.

Effect invoering gedefiscaliseerde variant

De RWI gaat ervan uit dat de invoering van de gedefiscaliseerde variant in de praktijk zal betekenen dat de bestaande informele zwarte markt gedeeltelijk wordt gelegaliseerd. Wat voorheen als zwart werd betiteld krijgt na invoering van deze variant, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, een legale status. Dat betekent ook dat door de invoering van een gedefiscaliseerde variant de ongelijkheid tussen de informele markt en de bedrijvenmarkt niet verandert.

Effect invoering gefiscaliseerde variant

De invoering van de gefiscaliseerde variant leidt er toe dat de ongelijkheid tussen de informele en de formele markt wordt verkleind. Door de introductie van een fiscale aftrek wordt het prijsverschil voor de particulier tussen de zwarte en de huidige formele markt verminderd. Dit betekent dat hierdoor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven met de bestaande zwarte praktijk substantieel wordt verbeterd.

Effect invoering duale fiscaal stelsel

Met de invoering van zowel de gedefiscaliseerde als de gefiscaliseerde variant worden de mogelijkheden om een legale markt voor persoonlijke dienstverlening tot stand te brengen verder verbeterd. De gefiscaliseerde variant kan concurreren met de gedefiscaliseerde variant en beide varianten zijn, in tegenstelling tot de huidige situatie, concurrerend met de nog bestaande zwarte markt.

Stimuleren van deelmarkt argument voor inbreuk op gelijkheidsbeginsel

Uit de notitie van het FEI blijkt dat het gelijkheidsbeginsel in de formele markt vaker terzijde wordt geschoven om daarmee illegale arbeid te voorkomen of een deelmarkt te ontwikkelen. Aanvullend op de bestaande uitzonderingen acht het FEI het ook in dit

geval verdedigbaar om binnen de formele markt een inbreuk te maken op het gelijkheidsbeginsel, zodat een markt voor persoonlijke dienstverlening kan worden ontwikkeld en zwart werk wordt tegengegaan.

Gelijkheidsbeginsel en inkomensafhankelijke regelingen

De RWI heeft voorgesteld om in de defiscale variant het inkomen dat wordt verdiend met werk binnen de persoonlijke dienstverlening volledig buiten beschouwing te laten voor de aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen.

Door het FEI wordt opgemerkt dat dit, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, tot ongeoorloofde verschillen kan leiden tussen huishoudens in de toekenning van bijvoorbeeld de huur- of zorgtoeslag. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, maar tegelijkertijd de prikkel van een vrijstelling niet volledig te elimineren, stelt de RWI voor om het bedrag dat maximaal buiten beschouwing gelaten kan worden, in navolging van de suggestie van de FEI te begrenzen.

B Afbakening van de markt voor persoonlijke dienstverlening

Een belangrijk streven is om binnen het voorgestelde fiscale regime het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik zo klein mogelijk te laten zijn. Dat risico hangt voor een belangrijk deel samen met de mogelijkheid om de markt voor persoonlijke dienstverlening af te bakenen. Overigens gaat het hierbij niet alleen om een heldere afbakening van de activiteiten die onder het voorgestelde duale fiscale regime vallen, ook moet duidelijk zijn aan welke eisen de opdrachtgever moet voldoen.

Afbakening van de activiteiten

In het eerder uitgebrachte advies zijn in globale zin de activiteiten benoemd die door de RWI tot persoonlijke dienstverlening gerekend worden.

De RWI is hierbij van de volgende definitie uitgegaan:

Persoonlijke diensten zijn activiteiten in en om het huis, die met een zekere regelmaat verricht moeten worden, die een zekere duurrelatie impliceren, die iemand in principe zelf kan uitvoeren, maar die hij aan anderen overlaat of uitbesteedt.

De RWI acht het belangrijk dat particulieren en opdrachtnemers met deze definitie goed uit de voeten kunnen en dat ook duidelijk is welke activiteiten hieronder vallen. De RWI adviseert, conform het voorstel van de FEI, om een overzicht van de meest gangbare activiteiten in een uitvoeringsregeling op te nemen.

Afbakening opdrachtgever

Defiscaal

De RWI benadrukt dat het bij persoonlijke dienstverlening in de voorgestelde defiscale variant gaat om dienstverlening waarbij de opdrachtgever hierover rechtstreeks met de opdrachtnemer, die ook daadwerkelijk de uitvoering van de werkzaamheden op zich neemt, afspraken maakt. Deze variant behoort te worden beperkt tot contracten, aangegaan tussen twee natuurlijke personen, die op basis van de Wet Inkomstenbelasting (IB) 2001 niet als ondernemers worden aangemerkt.

Gefiscaliseerd

In de fiscale variant hoeft er niet in alle gevallen sprake te zijn van een persoonlijk cont(r)act tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtnemer kan een bedrijf

zijn die één van zijn werknemers uitleent om de overeengekomen werkzaamheden uit te voeren. In alle andere gevallen zal de opdrachtnemer ook in persoon de uitvoerder zijn. Meestal zal het hier gaan om een ZZP-er.

Particulier werkgeverschap

In het RWI-advies ‘Huis houden op de markt’ is binnen de fiscale variant geen ruimte gegeven voor de particulier die het werkgeverschap zelf op zich neemt. Die mogelijkheid dient echter wel geboden te worden en is op basis van het gelijkheidsbeginsel ook gewenst. Overigens merkt de RWI hierbij op dat het uit oogpunt van administratieve lastendruk en werkgeversrisico’s niet in de lijn van de verwachting ligt dat veel particulieren zelf het werkgeverschap op zich nemen. In die gevallen waar echter door particulieren wel voor het werkgeverschap wordt gekozen dienen sterk vereenvoudigde procedures te gelden, zoals in de notitie van het FEI wordt voorgesteld.

1.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid afbakening

De RWI is zich bewust van het risico dat bij belanghebbenden de neiging zal bestaan om het begrip persoonlijke dienstverlening zo breed mogelijk toe te passen, omdat daarmee fiscaal voordeel kan worden genoten. Om dit zoveel mogelijk tegen te gaan stelt de RWI, in navolging van het FEI, voor om de verantwoordelijkheid of aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de fiscale faciliteit is voldaan, bij de opdrachtgever te leggen.

Als er, in een incidenteel geval, sprake is van werkzaamheden waarover getwijfeld wordt of deze onder het duale fiscale regime vallen, moet de particulier de mogelijkheid worden geboden hierover vooraf zekerheid te verkrijgen. Daarmee kan worden voorkomen dat de opdrachtgever achteraf alsnog als werkgever wordt aangemerkt met alle daarbij horende verplichtingen.

Publieks- en bedrijvencampagne

Daarnaast stelt de RWI voor een publieks- en bedrijvencampagne te starten waarin in ieder geval:

- ingegaan wordt op het laakbare van zwarte arbeid
- gewezen wordt op de mogelijkheden om op een ‘witte’ wijze defiscaal of gefiscaliseerd werkzaamheden te laten uitvoeren.
- wordt benadrukt welke risico’s een opdrachtgever loopt, als ten onrechte werkzaamheden defiscaal worden uitgevoerd.
- Bedrijven worden gewezen op de kansen die er in de markt liggen op het terrein van persoonlijke dienstverlening

Administratieve lasten en tegengaan misbruik

De RWI heeft voorgesteld om aan de defiscale variant een meldingsplicht te koppelen en aan de gefiscaliseerde variant een aftrekmogelijkheid voor de opdrachtgever. De beperkte toename van administratieve lasten voor opdrachtgevers die daarvan het gevolg kan zijn acht de RWI verdedigbaar om te komen tot een legale markt voor persoonlijke dienstverlening.

Defiscale variant

In de notitie van het FEI wordt opgemerkt dat het een reëel risico is dat door de verschillende belangen van opdrachtgever en opdrachtnemer, er geen melding plaatsvindt van de uitbetaalde en ontvangen gelden. Om dit risico te verkleinen stelt de RWI voor om de verantwoordelijkheid van de melding aan de belastingdienst eenzijdig bij de opdrachtgever te leggen. De opdrachtnemer heeft daarmee in tegenstelling tot de huidige situatie richting de Belastingdienst geen verplichtingen meer. Daarmee wordt voor veel opdrachtnemers de bestaande situatie gelegaliseerd. Voortaan mogen zij legaal en zonder aangifteplicht binnen de persoonlijke dienstverlening maximaal €500,- per maand verdienen.

Daarmee is het RWI voorstel minder fraudegevoelig dan de door het kabinet voorgestelde regeling dienstverlening aan huis, waar voor de opdrachtnemer een aangifteplicht blijft bestaan.

Gefiscaliseerde variant

In de gefiscaliseerde variant wordt de toename van de administratieve lasten voor de opdrachtgever bepaald door de aftrekmogelijkheid van de kosten van inhuur. Deze administratieve lastenverzwaring wordt naar de opvatting van de RWI meer dan voldoende gelegitimeerd door de financiële tegemoetkoming waarop de opdrachtgever aanspraak kan maken.

Wettelijke vormgeving defiscale en gefiscaliseerde variant

Om de voorgestelde gedefiscaliseerde en gefiscaliseerde varianten in wetgeving onder te brengen, ondersteunt de RWI de (wetstechnische)richting die door het FEI in haar notitie wordt gewezen.

FEI doet hierin ook de suggestie om de aftrekbare kosten, via een aftrekpost in de sfeer van de persoonsgebonden aftrek, in de gefiscaliseerde variant te maximeren op € 10.000,-. Hoewel in het eerdere RWI-advies geen maximering is opgenomen acht de RWI dit bij nader inzien toch wenselijk. De hoogte van dit bedrag komt globaal overeen met het gebruteerde bedrag dat maximaal in de gedefiscaliseerde variant van belastingheffing wordt vrijgesteld. Deze begrenzing zorgt er tevens voor dat eventuele deadweight loss⁵ kan worden beperkt. De RWI vindt het belangrijk dat de particulier de mogelijkheid wordt geboden om via een verzoek tot voorlopige teruggave al in een vroegtijdig stadium het belastingvoordeel kan genieten.

Arbeidsrechtelijke wetgeving

De invoering van de gedefiscaliseerde variant betekent dat er voor de opdrachtnemer geen recht bestaat op loondoorbetaling bij ziekte, geen recht op vakantiegeld pensioenopbouw e.d. Indien noodzakelijk dienen de verschillende materiewetten daaraan te worden aangepast.

Benadering alphahulp

In het RWI-advies is voorgesteld om de rechtspositie van alpha-hulpen te versterken door de bestaande alpha-hulpregeling onder te brengen in de door de RWI voorgestelde duale fiscale variant. Geconstateerd is dat alphahulpen momenteel vrijwel onverzekerd

⁵ De hoogte van de deadweightloss wordt bepaald door het verlies aan belastinginkomsten, doordat huishoudens die momenteel al persoonlijke diensten bij bedrijven afnemen deze kosten voortaan fiscaal mogen verrekenen.

het werk verrichten en voor hen in de meeste gevallen ook geen reële mogelijkheid bestaat om dit werk verzekerd te doen. Tegelijkertijd is aangegeven dat de 'ervaren maatschappelijke voordelen van de huidige alphahulpregeling voor zowel ontvangers als aanbieders van zorg in stand moet blijven'. Tevens is met het oog op de invoering van de WMO per 1 januari 2007 in het RWI-advies als voorwaarde opgenomen dat de gemeente in staat moet worden gesteld tenminste het bestaande volume en de kwaliteit van deze zorgverlening te handhaven.

Dit heeft geleid tot de volgende benadering die inspeelt op de veranderingen die met de invoering van de WMO zich binnen het zorgveld voordoen. Vanaf 1-1-2007 wordt de gemeente verantwoordelijk voor het leveren van huishoudelijke zorg waar de alphahulpen deel van uitmaken. Evenals onder de huidige AWBZ, zal in het kader van de WMO de mogelijkheid bestaan om met behulp van een PGB de noodzakelijk geachte hulp in te kopen.

Uitgangspunt voor de RWI is dat de huidige alphahulpen (huishoudelijke zorgverleners) de mogelijkheid krijgen voortaan te kiezen om onverzekerd dan wel verzekerd arbeid te verrichten. Verzekerde arbeid kan alleen als er sprake is van werkgever- en werknemerschap. Dit betekent dat een opdrachtgever, de particulier, de werkgeversverplichtingen op zich moet nemen. Tegelijkertijd dienen de administratieve verplichtingen en eventuele financiële consequenties voor de opdrachtgever beperkt te blijven.

De RWI acht het mogelijk en gewenst dat toegewezen hulp bij het huishouden op grond van de WMO in deze nieuwe situatie uitsluitend via een PGB kan worden ingehuurd (defiscale variant) of in dienst kan worden genomen (gefiscaliseerde variant). De hoogte van de PGB wordt bepaald door de zorgbehoefte en door de hoogte van het eigen inkomen. Voor de hoogte van de PGB maakt het dus niet uit of gekozen wordt voor een verzekerde of een onverzekerde hulp.

Gezien de doelgroep, veelal zorgvragende ouderen, is het te verwachten dat een deel van de PGB-houders ondersteuning verlangt bij het zoeken naar hulp. De RWI acht het wenselijk dat de gemeente bijvoorbeeld middels de aanbestedingsprocedures rond de huishoudelijke verzorging hiervoor een bemiddelingsbureau contracteert die voor de individuele PGB-houder eventueel ook de werkgeversverplichtingen uitvoert. Door de zorg onder te brengen in het voorgestelde duale fiscale regime geldt de restrictie dat een huishoudelijke zorgverlener per maand defiscaal maximaal € 500,- mag verdienen.

De inschatting van de RWI is dat dit feitelijk geen gevolgen heeft voor de mensen die bewust gekozen hebben voor de alphahulpregeling en geen behoefte hebben aan verzekerde arbeid.

Voor mensen die als alphahulp werkzaam zijn en het aantal arbeidsuren in de zorg graag willen uitbreiden onder de voorwaarde dat er ook sociale zekerheidsrechten worden opgebouwd, biedt deze benadering een belangrijk aangrijpingspunt. Ditzelfde geldt voor mensen die vanwege de onverzekerde status geen betaalde werkzaamheden in de zorg vervullen. Een maatschappelijk gewenst neveneffect is dat hiermee het werken in de huishoudelijke verzorging aantrekkelijker wordt, waardoor het aanbod van arbeidskrachten in de zorg kan worden vergroot.

1.3 Conclusie

De RWI concludeert dat met de invoering van het duale fiscale regime de ongelijkheid tussen de bestaande ‘zwarte’ markt en de ‘witte’ markt wordt verminderd, waardoor het aantrekkelijker wordt voor opdrachtgevers en opdrachtnemers te kiezen voor legale oplossingen. Ten opzichte van de bestaande situatie, waarin wordt gedoogd dat een groot deel van de persoonlijke dienstverlening zwart plaatsvindt, biedt het duale fiscale regime betere en controleerbare randvoorwaarden waarbinnen persoonlijke dienstverlening zich op een legale wijze kan afspelen.

Deel 2 Budgettaire consequenties en werkgelegenheidseffecten

2.1 Doelstelling RWI

Met het advies ‘huis houden op de markt’ beoogt de RWI een antwoord te bieden op de maatschappelijke en economisch gewenste noodzaak om een markt voor de persoonlijke dienstverlening tot ontwikkeling te brengen. Op basis van de bestaande vraag, die momenteel vooral binnen het informele en zwarte circuit wordt uitgeoefend, heeft de RWI geconcludeerd dat er marktpotentie is. Deze marktpotentie wordt versterkt door de verwachte toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij valt te denken aan de vergrijzing, de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens en tweeverdienhuishoudens en stijgende vraag vanuit de allochtone bevolkingsgroepen. De mogelijkheid om eenvoudige huishoudelijke werkzaamheden uit te besteden blijkt een belangrijke voorwaarde voor met name hoger opgeleide vrouwen om (meer uren) op de arbeidsmarkt actief te worden. Tegelijkertijd biedt dit weer mogelijkheden voor lager opgeleiden om een volwaardige baan te verwerven. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat persoonlijke dienstverlening ook kan worden geboden door het bedrijfsleven.

Kort gezegd beoogt de RWI met de invoering van een duaal fiscaal regime voor persoonlijke diensten drie doelen te bereiken:

- bedrijven de mogelijkheid bieden de particuliere markt te bedienen
- tegengaan van zwart werk en belastingfraude
- het vergroten van de participatie van lager en hoger opgeleiden.

2.2 Onderzoek SEOR

Het door SEOR verrichte onderzoek beoogt inzicht te bieden in de mate waarin de door de RWI geformuleerde doelen uit het advies ‘huis houden op de markt’ daadwerkelijk worden bereikt, welke werkgelegenheidseffecten zijn te verwachten en tot welke budgettaire consequenties de RWI-voorstellen leiden.

Hoewel in het onderzoek is aangesloten bij de reikwijdte van de activiteiten, zoals opgenomen in het advies ‘Huis houden op de markt’, is vanwege de beschikbaarheid van gegevens de doorrekening van de werkgelegenheids- en budgettaire effecten tot de markt voor de huishoudelijke hulp beperkt gebleven. Met betrekking tot de andere deelmarkten heeft SEOR een globale inschatting gegeven van de marktpotentie en van de mogelijke effecten van de RWI-voorstellen (schema 1).

Schema 1 Potentie RWI voorstel op deelmarkten (Bron: SEOR)

	Huishoudhulp	Kinderoppas	Tuinhulp	Persoonlijke begeleiding, e.d.
Verschuiving van informeel naar formeel	+	+	+	+
Ontwikkeling formele markt	+	0	0	+
Verhoging participatie	+	+	0	+
	Kansrijk	Specifieke toepassing	Nauwelijks meerwaarde	Kansrijk

Onderzoeksbevindingen markt voor huishoudelijke hulp

Scenario's

SEOR wijst erop dat de effecten, die alleen voor de huishoudelijke hulp zijn doorgerekend, als indicatief moeten worden gezien, omdat in de berekeningen is uitgegaan van veronderstellingen. Om een beeld te geven van de budgettaire en werkgelegenheidseffecten heeft SEOR een drietal scenario's doorgerekend. De uitkomsten van de doorrekening zijn weergegeven in schema 2.

Scenario 1.

1. De vraag naar persoonlijke dienstverlening neemt slechts toe met 1%.
2. Het verschuivingseffect blijft beperkt tot 5.000 fte's. Verschuiving vindt alleen defiscaal plaats.
3. Het participatie-effect blijft beperkt (1 op de 8).
4. Bedrijven calculeren een prijs van € 20 (integrale kosten).

Scenario 2.

1. De vraag naar persoonlijke dienstverlening neemt toe met 20%.
2. Het verschuivingseffect is 20.000 fte's (waarbij 10% van de fiscale variant gaat naar bedrijven en ZZP).
3. Een participatie-effect van 3 op de 8.
4. Bedrijven calculeren een prijs van € 18 (marginale kosten).

Scenario 3.

1. De vraag naar persoonlijke dienstverlening neemt toe met 15%
2. Het verschuivingseffect is 30.000 fte's (alleen defiscaal).
3. Een participatie-effect van 3 op de 8.
4. Bedrijven calculeren een prijs van € 18 (marginale kosten).
5. BTW-vrijstelling en een hogere arbeidskorting voor huishoudelijke hulpen

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

	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Verandering aandeel formele markt (x 1.000 fte)	5,1	21,6	21,2
Verandering aandeel bedrijven en ZZP (x 1.000 fte)	0,1	3,6	2,2
Participatie-effect (in 1.000 fte)	0,1	3,1	1,6
Totale werkgelegenheidseffect (in 1.000 werkzame personen) (inclusief informele markt)	0,3	7,7	5,1
Saldo kosten en opbrengsten excl. deadweight loss	(-) 0,1	(+) 143,7	(+) 77,9
Budgettaire effect (x miljoen €) incl. deadweight loss	(-) 127,1	(+) 16,7	(-) 50,9

Uit deze scenariodoorrekening is af te leiden dat hoe groter de stijging van de vraag naar huishoudelijke hulp is, des te groter het werkgelegenheidseffect. Naarmate deze werkgelegenheid meer door het bedrijfsleven wordt ingevuld, is het budgettaire effect voor de overheid positiever.

Wanneer het RWI-voorstel geen enkel effect tot stand brengt (Scenario 1), dan is er geen werkgelegenheidseffect en beperkt het effect zich tot de budgettaire deadweight loss, dat geraamd is op 127 miljoen euro. Dit scenario suggereert dat er geen enkel effect op zou treden en wordt daarom door de RWI niet realistisch geacht.

Bij Scenario 2 zijn de werkgelegenheidseffecten voldoende om de kosten van het deadweight loss meer dan te compenseren: er is een positief budgettaire effect van ongeveer 17 miljoen. Bij Scenario 3 is er door het deadweight loss een negatief budgettaire effect van ongeveer 51 miljoen euro.

Volledige zekerheid over het kwantitatieve effect van de RWI-voorstellen op de werkgelegenheidsontwikkeling en de budgettaire consequenties, is niet te geven. Indien bijvoorbeeld als gevolg van de marktontwikkeling 2000 mensen de bijstand verlaten, betekent dit een extra positief budgettaire effect van ongeveer 24 miljoen euro.

In de doorrekening is bovendien nog geen rekening gehouden met een aantal hierna te noemen effecten die de budgettaire gevolgen van de RWI-benadering in positieve zin beïnvloeden. Mede op basis van onderstaande toekomstige ontwikkelingen acht de RWI het een reële inschatting dat met de invoering van het duale stelsel, het door SEOR geschetste scenario 2 reëel zal blijken te zijn.

2.3 Effect toekomstige ontwikkelingen

SEOR heeft zich bij de doorrekening zoveel mogelijk gebaseerd op beschikbare gegevens. Daardoor is de latente vraag en de toekomstige vraag naar persoonlijke diensten slechts beperkt in de berekende effecten meegenomen.

De RWI acht deze toekomstige vraag als gevolg van te verwachten ontwikkelingen van groot belang bij de beoordeling of de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening kans van slagen heeft.

Acquisitie door bedrijven

Door de invoering van de RWI-voorstellen wordt de huidige, vrijwel onbegaanbare weg voor het bedrijfsleven om de particuliere vraag te bedienen begaanbaar gemaakt. Dit zal een verandering teweegbrengen in de marktfocus van bedrijven. Tijdens een raadpleging van enkele relevante sectoren is door met name de schoonmaakbranche en de uitzendbranche⁶ aangegeven dat er marktkansen worden gezien. Wel achten deze sectoren het noodzakelijk dat, aanvullend op de fiscale aftrek voor particulieren, de bedrijven, eventueel tijdelijk, een financiële stimulans ontvangen om op deze groeiende particuliere markt actief te worden.

Voor de hoveniersbranche ligt het beeld iets genuanceerder, omdat volgens de inschatting van SEOR al 60.000 huishoudens formeel een tuinhulp inhuren. De huidige informele markt bedraagt ongeveer een even groot aantal huishoudens. Op basis van de inschatting door de brancheorganisatie VHG valt circa 30% van de formele markt die zich richt op particulieren binnen de door de RWI voorgestelde definitie van de persoonlijke dienstverlening. De hoveniersbranche verwacht echter, in tegenstelling tot SEOR, dat invoering van de gefiscaliseerde variant, mede door gerichte marketing, tot een toename van de formele particuliere vraag leidt. Dat betekent niet alleen een verschuiving van de informele naar de formele markt, maar ook een uitbreiding van de vraag.

De invoering van het duale fiscale regime zal gevolgen hebben voor de marketingstrategie van bedrijven uit de genoemde sectoren. Door gerichte acquisitie en het bieden van op maat gesneden dienstverleningsproducten, wordt aan particulieren voortaan een nieuw kader geboden waarbinnen de keus voor persoonlijke dienstverlening zal worden gemaakt. SEOR stelt terecht dat ongeacht de RWI-voorstellen, door een autonome groei⁷, de vraag naar persoonlijke diensten zal toenemen. Zonder de RWI-voorstellen zal de vraag zich echter vooral op de informele (zwarte) markt voltrekken. Door de verandering van het institutionele kader zullen naar verwachting andere afwegingen worden gemaakt, zodat ook de autonome groei van de vraag naar persoonlijke diensten meer door bedrijven zal worden bediend. Dit vergroot tevens de mogelijkheden om sociaal verzekerd te werken.

De RWI verwacht overigens niet dat door de invoering van het duale fiscale regime, op grote schaal werknemers formele arbeidsuren gaan inleveren, om defiscaal te gaan werken. In de meeste gevallen wordt daardoor immers niet meer loon ontvangen, terwijl er een verlies optreedt van sociale zekerheidsrechten.

Marktpotentie in de zorg

De RWI verwacht dat met betrekking tot de persoonlijke begeleiding een grote marktpotentie bestaat. SEOR constateert in het onderzoek dat deze begeleiding nu vooral door mantelzorgers en vrijwilligers worden verricht, die daarnaast ook persoonsgebonden zorg verlenen. Door SEOR wordt geschat dat het hier gaat om 50

⁶ Zie bijvoorbeeld: interview met ABU voorzitter Kamps in Uitzendwerk, oktober 2006, nummer 4

⁷ als gevolg van de vergrijzing, de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens en tweeverdienhuishoudens en stijgende vraag vanuit de allochtone bevolkingsgroepen

tot 100 duizend vrouwen die een omvangrijke zorgtaak hebben, waardoor arbeidsparticipatie niet mogelijk is. Als deze vrouwen (een deel van) de huishoudelijke zorg kunnen 'uitbesteden' komt er tijd vrij die zij op de arbeidsmarkt kunnen doorbrengen.

Daarnaast leeft er bij een groeiende groep ouderen een grote vraag naar hulp bij eenvoudige werkzaamheden in en om het huis, voor wie het inhuren van deze hulp een voorwaarde is om zelfstandig te kunnen blijven wonen. Als aan deze vraag wordt tegemoetgekomen zal in een groeiend aantal gevallen de intramurale zorgvraag worden uitgesteld. De Raad wijst in dit kader ook op een recent verschenen rapport van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, waarin de ontwikkeling van de markt voor de persoonlijke dienstverlening als een noodzakelijke maatregel wordt aanbevolen⁸.

Uitkeringsgerechtigden

De krapte op de arbeidsmarkt maakt het noodzakelijk dat zoveel mogelijk mensen die kunnen werken ook gaan werken. Dat geldt ook voor de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een stijgende vraag naar persoonlijke dienstverlening, vergroot de kansen voor werklozen om een volwaardige baan te vervullen. Dit leidt tot een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden, wat voor de overheid een aanzienlijke besparing kan opleveren. Als wordt uitgegaan van een bijstandsuitkering van ongeveer 12 duizend euro op jaarbasis leidt elke afname van duizend uitkeringen tot een besparing van ongeveer 12 miljoen euro. De RWI gaat ervan uit dat gemeenten hiermee de mogelijkheden op de markt voor persoonlijke dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden verder exploreren en dat hiermee substantiële besparingen kunnen worden gerealiseerd.

Stijgende vraag door allochtone bevolkingsgroepen

In het SEOR –rapport wordt opgemerkt dat de vanzelfsprekendheid voor de allochtone bevolking om de zorg voor ouders en schoonouders op zich te nemen afneemt. Als oorzaken hiervoor worden de zich wijzigende gezinssamenstelling, stijgend opleidingsniveau en persoonlijke voorkeuren genoemd. Daarmee valt volgens SEOR ook te verwachten dat de vraag naar persoonlijke diensten vanuit deze bevolkingsgroepen in de toekomst zal stijgen.

2.4 Versterking en versnelling van de marktontwikkeling

Op grond van bovenstaande toekomstige ontwikkelingen schat de RWI in dat de positieve effecten van scenario 2 kunnen worden gerealiseerd. Mede in overleg met de relevante sectoren is door de RWI daarnaast bezien of aanvullende maatregelen denkbaar zijn om de positieve effecten sneller te realiseren.

BTW

De relevante sectoren vinden het belangrijk dat de nettoprijs op de formele markt concurrerend is met de bestaande prijzen op de zwarte markt. Een vrijstelling van de BTW op persoonlijke dienstverlening zou de mogelijkheden voor bedrijven om de concurrentie met het informele circuit aan te gaan, aanvullend op de RWI-voorstellen, nog verder kunnen verbeteren. Hoewel onderkend wordt dat het niet gemakkelijk zal

⁸ Raad voor Volksgezondheid en Zorg, Arbeidsmarkt en zorgvraag, Den Haag 2006.

zijn, zou het kabinet in Europees verband de mogelijkheden kunnen verkennen om hieraan invulling te geven.

Tijdelijke bedrijvensubsidie

Overwogen kan worden om een tijdelijke extra impuls te geven aan de marktontwikkeling, opdat de door de RWI verwachte positieve effecten sneller gerealiseerd worden. Aan bedrijven die inspelen op de particuliere vraag naar persoonlijke diensten, kan een aanvullende overheidsstimulering geboden worden. Deze overheidsstimulering dient niet langer te bestaan dan nodig is om het bedrijfsleven een stevige positie te bieden op de markt voor de persoonlijke dienstverlening. Na enkele jaren moet worden bezien of de stimuleringsmaatregel het verwachte effect sorteert.

Overheidscampagne

De RWI heeft eerder geconstateerd dat er momenteel vrijwel geen mogelijkheid bestaat voor particulieren om de persoonlijke dienstverlening op een volstrekt legale wijze te laten plaatsvinden. De RWI-voorstellen bieden deze mogelijkheid wel. Om het effect van de duale variant verder te versterken, pleit de RWI ervoor om de invoering van het voorgestelde fiscale regime te laten samengaan met een publiciteitscampagne zodat particulieren nadrukkelijk worden gewezen op de voorwaarden waaronder op een legale wijze persoonlijke dienstverlening kan worden geregeld. Om de effectiviteit hiervan te vergroten dient deze campagne te worden gevolgd door een (evt. tijdelijk) intensief traject van fraudebestrijding.

2.5 Conclusie

De RWI acht het aannemelijk, dat de invoering van de RWI-voorstellen een belangrijke impuls kan geven aan de ontwikkeling van een markt voor persoonlijke dienstverlening en aan het tegengaan van zwart werk en daarmee dus ook de belastingfraude. Op basis van het onderzoek door SEOR concludeert de RWI dat met de invoering van het duale fiscale stelsel aan de beoogde doelen wordt tegemoetgekomen. Door de aftrekbaarheid van de kosten voor de particulier binnen de gefiscaliseerde variant zal het netto-tarief in een betere concurrentiepositie komen met de tarieven die gelden op de zwarte/informele markt. Hierdoor ontstaan voor bedrijven concrete mogelijkheden en kansen zich voortaan ook te richten op de particuliere markt. Omdat er sprake is van een nieuwe markt is de inschatting dat er echter (evt. tijdelijk) aanvullende maatregelen nodig zijn, waardoor de kostprijs van de dienstverlening kan worden verlaagd. Daarmee kan de invoering van het voorgestelde fiscale regime de noodzakelijke voorwaarden bieden om werkgelegenheid aan de onderkant te creëren en de arbeidsparticipatie te vergroten van (hoger opgeleide) tweeverdieners.