

# Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief

Varianten en denkrichtingen



# Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief

Varianten en denkrichtingen

NR.6 - JUNI 2020

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
T 070 3499 499  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)  
[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

©2020, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond	11
1.2 Definiëring en afbakening onderwerp	12
1.3 Maatschappelijke context en urgentie	14
1.4 Beleidscontext	15
1.5 Opzet	19
<b>2. Markt voor persoonlijke dienstverlening: een algemene schets</b>	<b>21</b>
<b>3. Markt voor persoonlijke dienstverlening: nader bekeken</b>	<b>25</b>
3.1 Specifieke (omgevings)kenmerken Nederlandse markt voor PDV	25
3.2 Wet- en regelgeving	33
3.3 Twee deelmarkten nader bekeken	35
3.3.1 De deelmarkt voor huishoudelijk werk (schoonmaken van de woning)	35
3.3.2 De deelmarkt voor ondersteuning van mantelzorg	36
3.4 Kansen en knelpunten in de deelmarkten	37
3.4.1 Kansen en knelpunten in de deelmarkt voor huishoudelijk werk	37
3.4.2 Kansen en knelpunten in deelmarkt voor ondersteuning van mantelzorg	38
3.5 Slotbeschouwing	39
<b>4. Bevindingen uit de (internationale) onderzoeksliteratuur: doelstellingen, beleidsopties en effecten markt voor PDV</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Doelstellingen ontwikkelen markt voor PDV	42
4.2.1 Bevorderen werkgelegenheid en decent work	43
4.2.2 Bevorderen werk-privébalans en gendergelijkheid	44
4.3 Beleidsopties in Frankrijk en Scandinavische landen	45
4.3.1 Franse systeem: fiscale aftrek en CESU	48
4.3.2 Fiscale aftrek in Scandinavische landen	50
4.3.3 Regelingen Frankrijk en Scandinavische landen samengevat	53

4.4	Effecten op werkgelegenheid en kwaliteit van werk	53
4.4.1	Theoretische achtergrond	54
4.4.2	Empirie uit internationaal onderzoek	55
4.5	Effecten op werk-privébalans en gendergelijkheid: literatuuroverzicht	61
4.5.1	Theoretische achtergrond	61
4.5.2	Empirie in internationaal onderzoek	62
4.6	Kosten en baten	63
4.6.1	Kosten- en batenanalyse: terugverdieneffecten	63
4.6.2	Inzichten uit internationale literatuur	64
4.7	Slotbeschouwing	66

## **5. Denkrichtingen voor ontwikkelen markt persoonlijke dienstverlening** **71**

5.1	Inleiding	71
5.2	Het belang van ontwikkeling markt voor PDV tegen de achtergrond van deeltijdwerk en gendergelijkheid	72
5.3	Inzichten uit de internationale casussen	74
5.4	Betekenis voor de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening	75
5.5	Nadere uitwerking van denkrichtingen voor ontwikkeling van de markt persoonlijke dienstverlening op de private markt	76
5.6	Beschrijving van mogelijke effecten denkrichtingen	84
5.7	Noodzaak van nadere doordenking van denkrichtingen	89

## **Bijlage**

1	Schematisch overzicht de markt voor PDV in Frankrijk	93
2	Samenvatting omvang, aanbod en ontwikkeling markt voor PDV in Frankrijk	95
3	Samenstelling Ad-hoccommissie Werken en Leven in de Toekomst (WLT)	97



## Voorwoord



## Voorwoord

Deze verkenning verschijnt in een tijd waarin de wereld wordt getroffen door een ongekende crisis. De coronacrisis raakt ons allemaal. Natuurlijk is het in de eerste plaats een mondiale gezondheids crisis. Tegelijkertijd worden nu uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken duidelijker zichtbaar.

Een van die vraagstukken betreft de markt voor persoonlijke dienstverlening. Een markt met ontwikkelingspotentie, die perspectieven biedt zowel voor de afnemers als de aanbieders van huishoudelijke diensten. Maar waar dienstverleners nu door de coronacrisis extra worden geraakt.

Deze verkenning onderzoekt manieren om de markt voor persoonlijke dienstverlening op een evenwichtige wijze te ontwikkelen, met oog voor de belangen van de vragers en de aanbieders. Die markt omvat een breed scala aan activiteiten, variërend van de ondersteuning van de zorg voor chronisch zieken, ouderen en kwetsbaren tot het aanbieden van allerlei diensten zoals schoonmaken, boodschappen doen, strijken en tuinonderhoud. Kenmerkend is dat al die activiteiten veelal in en rondom het huis plaatsvinden, dat de werkgever een particulier is en dat het vooral vrouwen zijn die het werk verrichten.

De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt kansen voor het creëren van nieuwe werkgelegenheid, voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en voor het inschakelen van nog onbenut arbeidspotentieel. Ook zou een goede beschikbaarheid van persoonlijke dienstverlening kunnen bijdragen aan het vergemakkelijken van het combineren van rollen en taken en het verbeteren van de werk-privébalans. Deze win-winsituatie is echter geen gegeven. De markt voor persoonlijke dienstverlening kent namelijk van oudsher ook tekortkomingen en belemmeringen. Zo zijn er risico's ten aanzien van de kwaliteit van de werkgelegenheid en als deze markt niet goed is geregeld kunnen sociale verschillen (tussen bijvoorbeeld laag- en hoogopgeleiden) worden versterkt.

Die tekortkomingen worden in deze tijd pijnlijk zichtbaar. Een groot aantal van de dienstverleners, zoals schoonmaaksters, verliest hun baan, zonder in aanmerking te komen voor een sociaal vangnet. Anderen riskeren hun eigen gezondheid of die van anderen door te blijven werken, ondanks ziekteverschijnselen. Tegelijkertijd zien we bij huishoudens en bij kwetsbare ouderen of chronisch zieken een grote behoefte aan ondersteuning, emotionele steun en aandacht.



Met deze verkenning laten we zien hoe in andere landen deze markt in de afgelopen jaren is ontwikkeld en wat wij kunnen leren van deze internationale voorbeelden. Twee zaken vallen daarbij op. In de verschillende landen is in de afgelopen jaren een breed pakket aan overheidsmaatregelen ingezet voor de ontwikkeling van die markt. Het beleid richt zich aan de ene kant op verlaging van de kosten (aanpakken van de dubbele wig), en aan de andere kant op het verbeteren van de kwaliteit van de banen (opbouw van sociale zekerheid). Positieve resultaten worden in die landen geboekt; een groot aantal duurzame banen wordt gecreëerd en de werk-privébalans verbeterd. Niettemin blijkt het erg moeilijk te zijn om de baten van de ontwikkeling van deze markt precies te kwantificeren.

Voor nu moet alle aandacht uitgaan naar de opstart- en herstartfase van onze economie en maatschappelijke activiteiten. Een fase waarin het coronavirus weliswaar met beperkende maatregelen min of meer onder controle is maar een vaccin of geneesmiddel nog niet beschikbaar is. We realiseren ons echter ook dat het van belang is verder vooruit te kijken en de vraag te stellen met welke onderwerpen en met welke sociale agenda we aan de slag moeten gaan. Het is daarbij van belang het onderwerp van de markt van persoonlijke dienstverlening te betrekken. Deze crisis laat in ieder geval zien dat veel werkenden in de markt voor persoonlijke dienstverlening belangrijke beroepen uitoefenen die nodig zijn om de samenleving draaiende te houden.

We hopen met deze verkenning een aantal oplossingsrichtingen te hebben geformuleerd waar we verder mee aan de slag kunnen en waarbij het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt voorop staat.

Mariëtte Hamer  
*Voorzitter SER*



Verkenning



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

In het advies *Een werkende combinatie* (2016) gaf de raad aan het van belang te vinden dat de markt voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening op de beleidsagenda komt. Om verschillende redenen is de ontwikkeling van deze markt een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat vraagt om een nadere doordenking.

De raad wijst er in het advies op dat de markt voor persoonlijke dienstverlening (PDV) kansen biedt voor het creëren van nieuwe werkgelegenheid, voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en voor het inschakelen van nog onbenut arbeidspotentieel. Uitgaande van decent work, zou er ook een verschuiving van informeel naar formeel werk kunnen plaatsvinden met passende arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming. Tegelijkertijd zou een goede beschikbaarheid van persoonlijke dienstverlening aan de vraagzijde kunnen bijdragen aan het vergemakkelijken van het combineren van rollen en taken en het verbeteren van de werk-privébalans.

Deze win-winsituatie is echter geen gegeven. De markt voor persoonlijke dienstverlening kent namelijk van oudsher ook tekortkomingen en belemmeringen. Zo zijn er risico's ten aaneen van de kwaliteit van de werkgelegenheid en verder kunnen sociale verschillen (tussen bijvoorbeeld laag- en hoogopgeleiden) worden versterkt als deze markt niet goed is geregeld. Om de kansen te benutten en de risico's te beperken is het dan ook nodig de ontwikkeling van de markt in goede banen te leiden.

Naast maatregelen voor het optimaliseren van verlof rond geboorte kind en het realiseren van sluitende dagarrangementen, kondigde de SER in bovengenoemd advies aan, de markt voor persoonlijke dienstverlening nader te zullen verkennen en daarbij meer inzicht te verkrijgen in het beleid en de ervaringen op dit terrein in enkele andere Europese landen.

In vervolg hierop heeft hij in het voorjaar van 2017 twee internationale conferenties georganiseerd waarbij het beleid in Frankrijk, Zweden en Finland aan bod is gekomen. Deze landen hebben in de afgelopen jaren gericht beleid gevoerd voor het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening. De instrumenten en maatregelen in deze landen zijn tijdens de SER-bijeenkomsten nader verkend, waarbij effecten, kosten en baten en verschillende aspecten van decent work zijn besproken.

De voorliggende verkenning gaat aan de hand van de (onderzoeks)literatuur en de kennis die via de internationale uitwisseling beschikbaar is gekomen, nader in op de vraag hoe deze markt in Nederland zou kunnen worden ontwikkeld. Het karakter van de verkenning is agenderend, beschrijvend en inventariserend. Een goed ontwikkelde markt voor persoonlijke dienstverlening is een nog ontbrekend instrument uit de gereedheidskist die kan bijdragen aan de arbeidsparticipatie van vrouwen en het bevorderen van gendergelijkheid.

Deze verkenning heeft raakvlakken met de lopende SER-trajecten over Platform-economie en werk en die over Werk en armoede. Ook zijn er relaties met het SER-advies *Effecten technologisering op de arbeidsmarkt* en met de SER-verkenning *De vele kanten van banen combineren*. Inhoudelijk is er overlap met het WRR-rapport *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, met het *Eindrapport commissie Regulering van werk* en met het lopende IBO Deeltijdwerk. De commissie suggereert het kabinet om deze verkenning te betrekken bij een mogelijke nader (scenario-)onderzoek naar het stelsel van kindvoorzieningen, en gezien het zelfstandig wonen van een grotere groep ouderen.<sup>1</sup>

## 1.2 Definiëring en afbakening onderwerp

Wat verstaan we onder een markt voor persoonlijke dienstverlening? Welke activiteiten vallen daaronder? In Nederland wordt de persoonlijke dienstverlening niet beschouwd als een aparte sector. Een breed scala aan activiteiten kan hieronder worden verstaan, bijvoorbeeld het uitbesteden van het schoonmaken van het huis en het gedeeltelijk uitbesteden van de dagelijkse zorg voor de kinderen, vormen die in Nederland al veel langer zijn geïnstitutionaliseerd. Ook de ondersteuning van de zorg voor de chronisch zieken en hulpbehoevenden door naasten (ondersteuning van de mantelzorg) kan hieronder worden geschaard. Andere activiteiten zijn bijvoorbeeld tuinonderhoud, huiswerkbegeleiding, bezorgen van maaltijden of boodschappen, computerondersteuning, schoonmaken van de auto en hondenuitlaat-service. Maar ook de activiteiten van de ‘professional organizer’ kunnen eronder vallen, zij bieden ondersteuning bij het organiseren en combineren van de verschillende activiteiten.

---

<sup>1</sup> In dit kader zijn ook de drie moties van de leden Van Weyenberg en Tielen relevant. Naar aanleiding van het debat over het tekort aan arbeidskrachten van 12 september 2019 heeft de TK de motie Van Weyenberg/Tielen aangenomen, waarin de regering wordt verzocht met sociale partners in kaart te brengen hoe deeltijdwerkenden meer kunnen werken. Tijdens de begrotingsbehandeling SZW is aanvullend de motie Van Weyenberg/Tielen aangenomen over het maken van een handreiking met concrete opties voor het bevorderen van meer uren werken in cao's en de motie Tielen/Van Weyenberg waarin de regering wordt verzocht werkgevers te stimuleren extra uren aan te bieden aan deeltijdwerkenden om de grote tekorten aan arbeidskrachten terug te dringen. Zie: TK, 29 544, nr. 942, 12 september 2019; TK 35 300 XV, nr. 36 en nr. 62, 28 november 2019.

In deze verkenning wordt bij de beschrijving van de ontwikkelingen en de analyse van de markt voor persoonlijke dienstverlening aangesloten bij de brede definitie zoals die ook wordt gehanteerd door Eurofound en zoals ook is gebruikt in het SER-advies *Een werkende combinatie*. Onder het begrip persoonlijke dienstverlening dan wel persoonlijke en huishoudelijke diensten schaarft Eurofound alle activiteiten die bijdragen aan het welzijn van gezinnen en personen thuis:

*...all those services provided by public or private organisations, or by the third sector, which substitute paid work (in the form of a job or self-employment) for work which was formerly performed unwaged within the household. Therefore, all services provided inside and outside the home of the user are included, as long as they maintain and support members of a private household.<sup>2</sup>*

In de praktijk wordt de markt binnen de verschillende Europese landen op een uiteenlopende wijze gedefinieerd en afgebakend. Ook Nederland kent min of meer een eigen invulling (die vooral historisch is gegroeid). Bij deze definiëring en afbakening spelen verschillende dimensies een rol. Zo is de aard van de activiteiten van belang, activiteiten gerelateerd aan zorg (bijvoorbeeld kinderopvang) worden veelal anders benaderd dan activiteiten die niet zijn gerelateerd aan zorg. Ook onderscheiden de algemene klussen in en rondom het huis, die vaak weinig opleiding vereisen, zich van de meer gespecialiseerde klussen zoals de ondersteuning of hulp bij computers. Daarnaast zijn de dienstverleners op zeer uiteenlopende wijze werkzaam, bijvoorbeeld voor publieke bemiddelingsorganisaties, private intermediairs, als zzp'er of werknemer. Ook kennen deze typen diensten en bijbehorende deelmarkten verschillende allocatiemechanismen. Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen;

- Commerciële diensten tegen betaling door de gebruiker. Vraag en aanbod komen tot stand door het prijsmechanisme (formeel dan wel informeel);
- Collectief gefinancierde zorg uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo; gemeenten: zorg in natura en persoonsgebonden budget (pgb)), de Zorgverzekeringswet (Zvw), Jeugdwet (ook pgb) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De allocatie gebeurt op grond van een beoordeling van de benodigde diensten in de vorm van een formele indicatiestelling;
- Mantelzorg, vrijwilligerswerk en ruil van diensten.

---

<sup>2</sup> Cancedda A. (2001) Employment in household services, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Een nadere afbakening van de markt voor persoonlijke diensten kan bijdragen aan het voorkomen van verdringing van regulier werk. Dit kan door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de informele onbetaalde taken die voorheen thuis werden verricht of kunnen worden verricht door (gezinsleden binnen) het private huishouden zelf. Om meer zicht te krijgen op de specifieke Nederlandse context en op de kansen en risico's van deze markt zijn in deze verkenning twee verschillende typen diensten nader bekeken. Allereerst het huishoudelijke werk, de schoonmaker die vooral bezig is met het schoonmaken van particuliere woningen maar ook kleine klussen in en rondom het huis verricht (bijvoorbeeld strijken, boodschappen doen en wasen). Uit de cijfers Panteia blijkt de deelmarkt voor het schoonmaken van de woning verreweg de grootste te zijn; ruim 700.000 huishoudens maakten hiervan gebruik. Een tweede deelmarkt betreft de ondersteuning van de mantelzorger. Dat is een snel groeiende deelmarkt. Bijna twee miljoen mensen combineren op dit moment hun baan met het geven van mantelzorg, dus met het geven van hulp aan een naaste met gezondheidsbeperkingen. De verwachting is dat tussen 2018 en 2040 de omvang van de groep ontvangers van mantelzorg onder de zelfstandig wonende 75 plussers met bijna 70 procent zal stijgen: van 230.000 in 2018 naar bijna 390.000 personen in 2040.<sup>3</sup>

### 1.3 Maatschappelijke context en urgentie

Tegen de achtergrond van uiteenlopende ontwikkelingen neemt de relevantie van het onderwerp en het belang van een goed ontwikkelde markt voor persoonlijke dienstverlening toe.

Zo is het plausibel om te veronderstellen dat door verschillende demografische en maatschappelijke trends (onder andere vergrijzing, toenemende participatie van vrouwen, verandering in familiestructuren) de vraag naar persoonlijke dienstverlening verder toeneemt. Daarbij komt dat de technologische en economische ontwikkelingen de mogelijkheden creëren voor verdere ontwikkeling van die markt. Verschillende diensten/platforms maken het nu al makkelijker om eten te bestellen, taxi's te regelen of boodschappen te doen en die platforms zorgen ook voor een betere 'matching' tussen vraag en aanbod.

Tegelijkertijd vragen de demografische en maatschappelijke ontwikkelingen in het bijzonder die op de arbeidsmarkt ook om een goed ontwikkelde markt voor persoonlijke dienstverlening. Met het oog op economische groei en productiviteitsverhoging blijft het wenselijk de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen en

---

3 SCP (2019) *Werk en Mantelzorg*; SCP (2019) *Toekomstverkenning aan ouderen 2040*.

de genderongelijkheid te verminderen. Vooral het relatief hoge aandeel deeltijdbanen onder vrouwen, het onbenutte arbeidsaanbod en de verschillen tussen de positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt springen in het oog. Uit de internationale voorbeelden blijkt dat de markt voor persoonlijke dienstverlening een bijdrage kan leveren aan het oplossen van dergelijke vraagstukken. Daarnaast laat de internationale literatuur zien dat de markt ook een rol kan spelen in het creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en daardoor de mogelijkheden voor mensen die nu nog aan de zijlijn van de arbeidsmarkt staan vergroot (inclusieve arbeidsmarkt). Ook ten aanzien van het groeiend aantal 75-plussers die langer zelfstandig zullen en willen blijven wonen, waardoor zij meer en meer aangewezen zullen zijn op zorg en ondersteuning thuis, kan de markt mogelijkheden bieden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de ondersteuning bij schoonmaken en klussen, maar ook bij het organiseren van het dagelijkse leven en de noodzakelijke zorg.

Kortom, de veranderende maatschappelijke context creëert nieuwe behoeften en zorgt voor een nieuwe vraag en een groeiende markt. Tegelijkertijd vragen deze maatschappelijke veranderingen om een meer toekomstgericht beleid. Het op een verantwoorde wijze ontwikkelen van de markt van persoonlijke dienstverlening maakt daarvan een belangrijk onderdeel uit. Zeker omdat een goed ontwikkelde markt voor persoonlijke dienstverlening, waarbij bestaande knelpunten zoveel mogelijk zijn opgelost, in het streven past de inclusieve groei-doelstellingen van Nederland te realiseren en vorm te geven.

## 1.4 Beleidscontext

De beleidscontext rond het onderwerp markt voor persoonlijke dienstverlening is zeer breed en raakt aan verschillende beleidsontwikkelingen en discussies. Zoals ook blijkt uit het voorgaande, is de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening verbonden met diverse beleidsvelden en raakt het aan diverse beleidsontwikkelingen en discussies. Het thema kan ook in verband worden gebracht met het overkoepelende streven naar brede welvaart<sup>4</sup>, in internationaal verband doorgaans verwoord als ‘inclusieve groei’. Voorbeelden hiervan zijn de Europa-2020 doelstellingen van de Europese Unie (recent uitgebreid met de Sociale Pijler van Gotenburg), de Growing United-agenda van de Wereldbank<sup>5</sup>, het OESO-raamwerk voor inclusieve groei en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ook CBS (2018) *Monitor Brede Welvaart 2018*, Den Haag/ Heerlen/ Bonaire, mei 2018.

<sup>5</sup> Wereldbank (2018) *Growing United; Upgrading Europe's Convergence Machine*.



De OESO-benadering voor inclusieve groei benadrukt het belang van integraal beleid<sup>6</sup>:

*The complexity of the inclusive growth agenda raises important challenges in terms of governance, as policy fragmentation needs to be reduced and institutional mechanisms integrated in order to design coherent policy packages and deliver them more effectively.*

De door de VN ontwikkelde Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals; SDG's) gaan uit van gendergelijkheid, van waardig werk en economische groei en van het verminderen van ongelijkheden. Volgens SDG 5 (gendergelijkheid) moeten vrouwen evenveel kansen krijgen als mannen, om mee te beslissen binnen de politiek, de economie en het openbare leven. Vrouwen en mannen moeten gelijk vertegenwoordigd zijn in politieke en economische besluitvorming.<sup>7</sup> SDG 8 (waardig werk en economische groei) heeft onder meer betrekking op het beschermen van arbeidsrechten en het bevorderen van veilige en gezonde werkomgevingen voor alle werknemers, met inbegrip van migrantenarbeiders, in het bijzonder vrouwelijke migranten, en zij die zich in preciaire werkomstandigheden bevinden. SDG 10 (verminderen van ongelijkheden) schrijft voor dat economische groei inclusief moet zijn. Oftewel, iedereen moet erbij betrokken worden. Bovendien moet er een einde komen aan discriminerende wetten en praktijken die ongelijkheid alleen maar groter maken. Iedereen moet gelijke kansen hebben en betrokken worden bij alle sociale, economische en politieke aspecten van de maatschappij.

Zo gezien staat het ontwikkelen van een markt voor persoonlijke dienstverlening dus niet op zichzelf. Een goed functionerende markt voor persoonlijke dienstverlening zal vooral in samenhang met ander beleid (arbeidsmarkt, onderwijs, skills, sociale zekerheid) een bijdrage kunnen leveren aan de overkoepelende doelstelling van inclusiviteit.

In Nederland richt de beleidsdiscussie over de markt voor persoonlijke dienstverlening zich vooral op de zogeheten Regeling dienstverlening aan huis (2007) (zie voor beleidsdiscussie hierna volgend kader). De regeling bestaat uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke verplichtingen van werkgevers, voor huishoudelijke hulpen die op minder dan vier dagen huishoudelijk werk verrichten bij een particuliere werkgever. De regeling beoogde onder meer om

---

6 Zie bijvoorbeeld: OECD (2015) *In it together; why less inequality benefits all*, en OECD (2018) *Opportunities for all: a framework for policy action on inclusive growth*.

7 De SDG's bestaan uit 17 doelen en 169 targets die in een eind moeten maken aan ongelijkheid, armoede en klimaatverandering in 2030.

de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren, onder andere door de administratieve en financiële lasten voor werkgevers te verminderen en het informele werk terug te dringen. Op grond van deze regeling kan een opdrachtgever iemand voor maximaal drie dagen per week in dienst nemen voor werk in en om het huis. Onder de regeling zijn werknemers niet verplicht verzekerd voor de WW en arbeidsongeschiktheid en hebben zij recht op zes weken loondoorbetaling bij ziekte in plaats van twee jaar. Deze regeling is verankerd in de Nederlandse arbeidswetgeving (zoals in BW 7:629) en de verplichte werknemersverzekeringen. Na invoering van de regeling zijn verschillende initiatieven genomen om de positie van huishoudelijk personeel te verbeteren. Onder particulieren is de regeling nauwelijks bekend en/of wordt deze slecht nageleefd. De regeling wordt wel gehanteerd voor het ‘geformaliseerde’ of georganiseerde gebruik (bijvoorbeeld platform Helping voor schoonmaak, of platform Angelscare voor oppas en de alfahulpen). Hierover bestaat discussie, in de literatuur en rechtspraak wordt betwijfeld of het gebruik van de regeling door derden rechtmatig is.<sup>8</sup>

### **Beleidsdiscussie Regeling dienstverlening aan huis in vogelvucht**

De Regeling dienstverlening aan huis is op 1 januari 2007 in werking getreden en in de plaats gekomen van de Regeling schoonmaakdiensten particulieren (RSP). Deze regeling, die ook wel de witte werksterregeling werd genoemd, had subsidiering van vraag of aanbod op de markt als uitgangspunt. Volgens de regering droeg deze regeling echter onvoldoende bij aan het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening. Om deze reden is de Regeling dienstverlening aan huis aangenomen. Een van de doelstellingen van de Regeling dienstverlening aan huis is om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren, onder andere door de administratieve en financiële lasten voor werkgevers te verminderen en het informele werk terug te dringen.

In 2013 hebben het kabinet en de sociale partners een commissie ingesteld om onderzoek te laten verrichten naar een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk personeel. Volgens deze Commissie Dienstverlening aan huis zijn de sociale zekerheden van de werknemers die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis beperkter dan die van andere werknemers. Daarmee is deze regeling in strijd met het ILO-verdrag nr. 189, met name met artikel 14, dat betrekking heeft op de

8 Bijleveld, L. (2015) *Een baan als alle andere*, Addendum.

sociale zekerheid. Daarnaast acht de commissie het ongewenst dat diensten die – grotendeels – met overheidsgeld worden gefinancierd, worden uitgevoerd door werknemers van wie de rechtspositie slechter is dan die van andere werknemers. Er wordt daarom geadviseerd om de Regeling dienstverlening aan huis buiten werking te stellen voor publiek gefinancierde dienstverlening. Verder constateert de Commissie dat de Regeling weinig bekend is en voor werknemers en werkgevers in de praktijk geen betekenis heeft. Werknemers geven nauwelijks hun inkomsten op bij de Belastingdienst. Particuliere werkgevers komen hun plichten – zoals het doorbetalen van loon bij vakantie en gedurende zes weken bij ziekte – nauwelijks na. Indien besloten wordt de Regeling in stand te laten, adviseert de Commissie om er meer bekendheid aan te geven en het dagencriterium te vervangen door een uren-criterium.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet in 2014 op de aanbevelingen gereageerd en besloten om de Regeling dienstverlening aan huis in stand te houden en te verbeteren, voornamelijk door een uren-criterium te overwegen en meer bekendheid aan de Regeling te geven. Uit onderzoek van Panteia (2015) is echter gebleken dat de invoering van twee fictieve uren-criteria van maximaal twaalf en 24 uur geen directe of indirecte effecten op de markt heeft. In een brief aan de Tweede Kamer laat de regering in september 2015 weten het dagencriterium van de Regeling dienstverlening aan huis daarom te willen handhaven. Om een betere rechtspositie van de werkenden in de publiek gefinancierde zorg heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer (4 december 2015) voorgesteld om de inzet van alfa-hulpen in de algemene voorzieningen te verbieden.\* Inmiddels heeft de minister van VWS De Jonge middels een kamerbrief laten weten het wetsvoorstel ‘verbod op alfa-hulpen in de Wmo’ in te trekken. De regering volgt hiermee het advies van de Raad van State, die de conclusie heeft getrokken dat gemeenten algemene voorzieningen op grond van de Wmo 2105 niet in deze vorm kunnen aanbieden.\*\*

\* TK (2014-2015) 29 427, nr 100.

\*\* De FNV geeft aan dat er in de praktijk nog situaties worden gesignaleerd waarin gebruik wordt gemaakt van alfa-hulpen in de algemene voorzieningen.

Bronnen: Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: Wie betaalt de rekening?*; TK (2014-2015) 29 427, nr. 100, Brief minister en staatssecretaris kabinetsreactie op het advies van de commissie *Dienstverlening aan huis*; FNV/OSB (2013) *Rechtspositie huishoudelijk werkers – Visie FNV-OSB en de ratificatie van ILO-verdrag 189*; CPB (2014) *Plausibiliteitstoets beleidsvarianten Commissie Dienstverlening aan huis*, CPB Notitie 10 maart 2014; Panteia (2015) *Rapport Invoering uren-criterium voor de regeling dienstverlening aan huis*; TK (2015-2016) 29 544, nr. 652, 14-09-2015; TK (2015-2016) 29 282, nr. 238, 4-12-2015; Advies Raad van State, inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het niet toestaan van voorzieningen die tot doel hebben dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 ingaat, Stcrt 2018, nr. 37695, p. 7 e.v.; TK (2017-2018) 29 538, nr. 264, Brief nam Minister VWS, 26-06-2018; zie ook: Clara Wichmann & Alliantie samen werkt het (2019) *Persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening: volwaardig werk*.

## 1.5 Opzet

In de hoofdstukken 2 en 3 komt de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening aan bod. Hoofdstuk 2 gaat vooral in op de omvang en kenmerken van de markt en laat in algemene zin zien wat de kansen en risico's zijn. Hoofdstuk 3 staat vooral stil bij de specifieke Nederlandse context en zal aan de hand van twee deelmarkten dieper ingaan op de kansen en knelpunten.

Hoofdstuk 4 belicht het internationale perspectief. Op basis van vooral internationale onderzoeksliteratuur en de inzichten verkregen uit de internationale conferenties zijn de beleidsopties en maatregelen voor het ontwikkelen van de markt (en het realiseren van de doelstellingen) in kaart gebracht. Frankrijk en de Scandinavische landen staan daarbij centraal. Nagegaan wordt wat de doelstellingen en de effecten van het beleid in deze landen zijn geweest.

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de mogelijkheden en de denkrichtingen voor het ontwikkelen van de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening.



## 2 Markt voor persoonlijke dienstverlening: een algemene schets

### Omvang van de markt

De omvang van de markt voor persoonlijke en huishoudelijke diensten is lastig te bepalen doordat een formele definitie voor deze sector ontbreekt.<sup>1</sup> Eurostat maakt schattingen op basis van een NACE-dekking van de persoonlijke en huishoudelijke diensten.<sup>2</sup>

Voor de Nederlandse cijfers over de omvang van de markt voor persoonlijke en huishoudelijke diensten moet een schatting worden gemaakt op basis van verschillende segmenten van de markt en de aard van de dienstbetrekking. De cijfers zijn bovendien gedateerd.

In Nederland maken naar schatting ruim 1 miljoen huishoudens (13 procent van de Nederlandse huishoudens) gebruik van persoonlijke dienstverlening. Ongeveer 272 miljoen uren per jaar en 2,5 miljard euro per jaar.<sup>3</sup> Daarnaast is er sprake van een latente vraag: circa 345.000 huishoudens die op dit moment geen gebruikmaken van persoonlijke dienstverlening geven aan dit in de toekomst wel te zullen gaan doen.<sup>4</sup>

Ook is er weinig bekend over het aantal werknemers in deze sector. Naar schatting van SEOR zijn er in Nederland ongeveer 435.000 huishoudelijke werkers werkzaam.<sup>5</sup>

---

1 Europese Commissie (2013) *Developing personal and Household services in the EU. A focus on housework activities*, pp.10-17.

2 NACE staat voor 'Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne' (Statistische naamgeving van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap). Volgens de Europese Commissie hebben de activiteiten van persoonlijke en huishoudelijke diensten betrekking op verschillende NACE-sectoren of delen daarvan, met name de NACE Rev.2, 88 (maatschappelijke dienstverlening waarbij geen onderdak wordt verschaft), 97 (huishoudens als werkgever van huishoudelijk personeel), 96 (overige persoonlijke diensten), 82.99 (andere zakelijke dienstverlening) en 78 (activiteiten die verband houden met de werkgelegenheid). Werkdocument van diensten van de commissie SWD(2012)95 final over de benutting van het werkgelegenheidspotentieel van de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening *Naar een banenrijk herstel* p. 4.

3 Het gaat om cijfers van 2013 voor de volgende deelmarkten: huishoudelijke hulp zorgindicatie, zorg aan huis, schoonmaken van de woning, onderhoud huis en tuin, oppas/gastouder aan huis en andere huishoudelijke werkzaamheden. Cijfers zijn ontleend aan het in 2015 door de Europese Commissie gepubliceerde document "European Employment Policy observatory Ad-hoc Request Personal and Household Services - the Netherlands" en de studie van Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis: onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*.

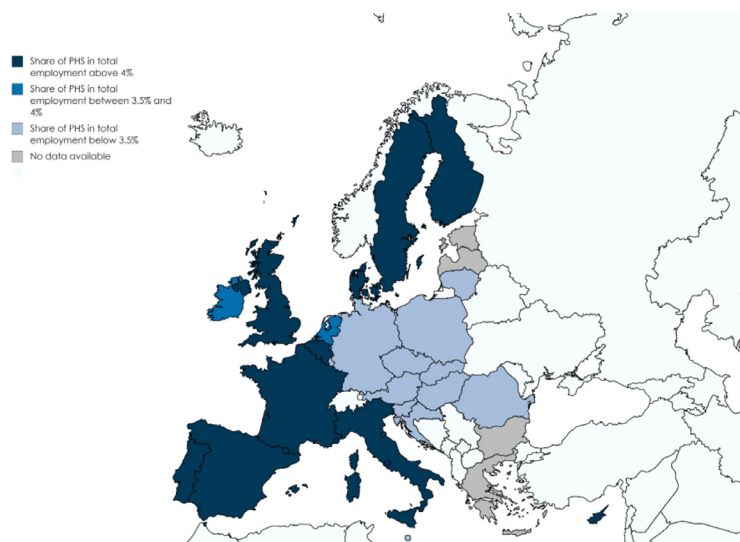
4 Vermelding verdient hier dat "Enquêtevragen zoals die uit het onderzoek van Panteia hoogstens indicaties geven". Zie Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: Wie betaalt de rekening?* p. 31.

5 Onder huishoudelijke werkers worden personen in een arbeidsrelatie met een particulier huishouden geschaard. SEOR (2013) *Doorrekening varianten huishoudelijk werk* p. 21; Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis: onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*, pp. 14-15.

De markt voor persoonlijke dienstverlening is in de praktijk echter groter. De bovengenoemde cijfers zijn namelijk exclusief huishoudens die werkzaamheden in en om het huis uitbesteden bij zzp'ers en freelancers of dienstverleners in loondienst bij een (bemiddelende) organisatie. Het Panteia onderzoek (2014) laat zien dat circa 400.000 huishoudens gebruikmaken van een dienstverlener in dienst van een bedrijf; circa 200.000 huishoudens van een zzp'er. Daarnaast zijn er ongeveer 1500 au pairs in Nederland<sup>6</sup>. Informele onbetaalde taken, zoals mantelzorg, ontbreken, evenals de informele kinderopvang (met uitzondering van gastouders).

Europese cijfers geven aan dat zo'n 4 procent van de werkgelegenheid bestaat uit persoonlijke dienstverlening.<sup>7</sup> Het aandeel in Nederland ligt iets onder het Europees gemiddelde: 3,5 tot 4 procent. In deze sectoren wordt 91 procent van de dienstverlening verricht door vrouwen. Van alle werkzame vrouwen werkt 7,5 procent in de persoonlijke dienstverlening. Er wordt geschat dat de werkgelegenheid in de persoonlijke dienstverlening kan toenemen met meer dan 50 procent. Dit wordt verwacht door het stijgende aantal ouderen, de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de toenemende onvrede over de werk-privébalans.

Figuur 2.1 Aandeel van de persoonlijke dienstverlening in de totale werkgelegenheid



Bron: Eurostat - Efsi

6 Het gaat om cijfers uit 2013; Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis: onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*.

7 EFSI (2018) *PHS Industry monitor. Statistical overview of the personal and household services sector in the European union*.

Een belangrijk deel van de informele markt bestaat uit migranten. In Nederland wonen naar schatting ongeveer 40.000 ongedocumenteerden (WODC, 2015), het betreft mensen die langer dan drie maanden in Nederland verblijven zonder een geldige verblijfsvergunning. Deze groep heeft geen recht op publieke inkomensvoorzieningen en is vooral aangewezen op de informele sector.





## 3 Markt voor persoonlijke dienstverlening: nader bekeken

In dit hoofdstuk wordt de markt voor persoonlijke dienstverlening (PDV) nader bekeken. Paragraaf 3.1 gaat in op de specifieke (omgevings)kenmerken van de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening. Het schetst een aantal ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die van invloed zijn op de vraag en het aanbod van deze markt. Paragraaf 3.2 beschrijft recente ontwikkelingen in de relevante wet- en regelgeving. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingezoomd op twee deelmarkten: de deelmarkt voor huishoudelijk werk (schoonmaken) en de deelmarkt voor ondersteuning van mantelzorg. Paragraaf 3.4 bespreekt de kansen en de knelpunten in deze beide deelmarkten. Paragraaf 3.5 bevat een slotbeschouwing.

### 3.1 Specifieke (omgevings) kenmerken Nederlandse markt voor PDV

Het potentiële bereik van het doorontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening (PDV) is groot. In deze markt zijn naar schatting zijn vooral vrouwen (circa 93 procent)<sup>1</sup> werkzaam. Uit een internetenquête (2013) blijkt dat 21,4 procent van de Nederlandse huishoudens aangaf dat ze regelmatig gebruikmaakten van iemand die, tegen betaling, voor hen huishoudelijke werkzaamheden verricht.<sup>2</sup> Dit zou neerkomen op een totaal van ruim 1,6 miljoen huishoudens. Bovendien is er nog een niet-geëffectueerde vraag van circa 350.000 huishoudens die momenteel geen gebruikmaken van deze diensten, maar hebben aangegeven dit in de toekomst wel te willen doen.

---

1 EFSI (2018) *PHS Industry Monitor. Statistical overview of the personal and household services sector in the European Union.*

2 Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis. Onderzoek naar vraag- en aanbodzijde.*

Tabel 3.1

## Huidige en potentiële markt in aantal huishoudens

	Huidige markt	Zzp-ers	In loondienst	Niet geëffectueerde vraag	Potentiële omvang markt
<b>Totale markt</b>	<b>1.005.664</b>	<b>211.111</b>	<b>400.165</b>	<b>347.125</b>	<b>1.964.064</b>
Deelmarkt: huishoudelijke hulp zorgindicatie	105.555	15.755	244.195	56.191	421.696
Deelmarkt: zorg aan huis	78.247	15.755	74.571	29.934	198.507
Deelmarkt: schoonmaken van de woning	714.730	129.187	108.181	226.340	1.178.439
Deelmarkt: onderhoud huis en tuin	270.978	125.511	74.571	139.165	610.225
Deelmarkt: oppas/gastouder aan huis	174.875	29.934	31.509	54.616	290.934
Deelmarkt: andere huishoudelijke werkzaamheden	56.191	6.302	13.129	14.704	90.326

Bron: Panteia-enquête dienstverlening aan huis (2013).

Voor afnemers gelden als voornaamste redenen om dienstverlening aan huis uit te besteden tijdgebrek en het er zelf niet toe in staat zijn. Daarbij geldt dat tijdgebrek vaker als reden wordt genoemd naarmate het huishoudinkomen hoger is. Andersom geldt dat het argument dat men zelf niet in staat is de werkzaamheden uit te voeren aan belang wint naarmate het huishoudinkomen lager ligt.

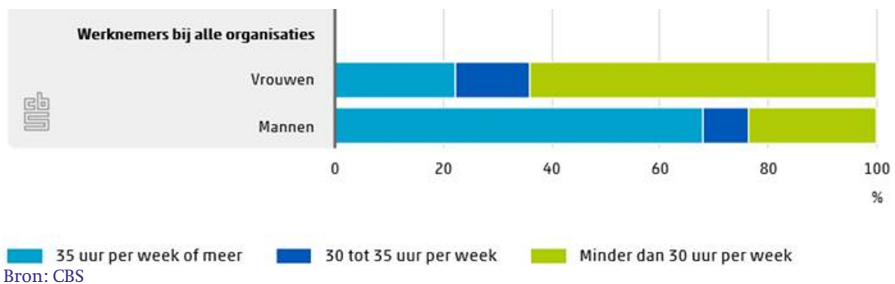
Er is sprake van een veranderende maatschappelijke context: de toenemende vergrijzing en het toenemend aantal tweeverdieners maakt het waarschijnlijk dat de vraag naar persoonlijke diensten verder zal toenemen. Daarbij zijn er digitale ontwikkelingen die het aanbod vergroten en platforms die matching tussen vraag en aanbod vergemakkelijken. De transparantie op deze markt neemt hierdoor toe. Nederland loopt momenteel voorop in het gebruik van digitale toepassingen. Ongeveer een kwart van alle Nederlanders maakt gebruik van een (deel)platform, en de groei is spectaculair.<sup>3</sup> Ondertussen bestaan er veel vragen over de van toepassing zijnde regelgeving.

De Nederlandse arbeidsmarkt heeft een aantal kenmerken dat van invloed is op de markt voor persoonlijke diensten. In deze paragraaf worden deze vijf (omgevings)-kenmerken onderscheiden voor de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening: (1) deeltijdwerk, (2) toename van het aantal zzp'ers, (3) de relatief hoge wig, en (4) het hoge aandeel internetgebruik en gebruik van platforms. Bij elk van deze kenmerken wordt de relatie met de markt voor persoonlijke dienstverlening omschreven.

<sup>3</sup> Frenken, K., et al. (2017) *Eerlijk delen: Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Een *eerste kenmerk* is dat Nederland in internationaal opzicht (bijzonder) veel deeltijdbanen kent. In geen enkel ander land werken zoveel deeltijders als in Nederland. Vooral onder vrouwen is er sprake van een groot onbenut arbeidspotentieel. Uit figuur 3.1 blijkt dat driekwart van de vrouwen in deeltijd werkt. Ter vergelijking: het Europees gemiddelde voor deeltijdwerken ligt op 31 procent voor vrouwen en 8 procent voor mannen. Ruim 60 procent van de vrouwen werkt minder dan 30 uur per week.

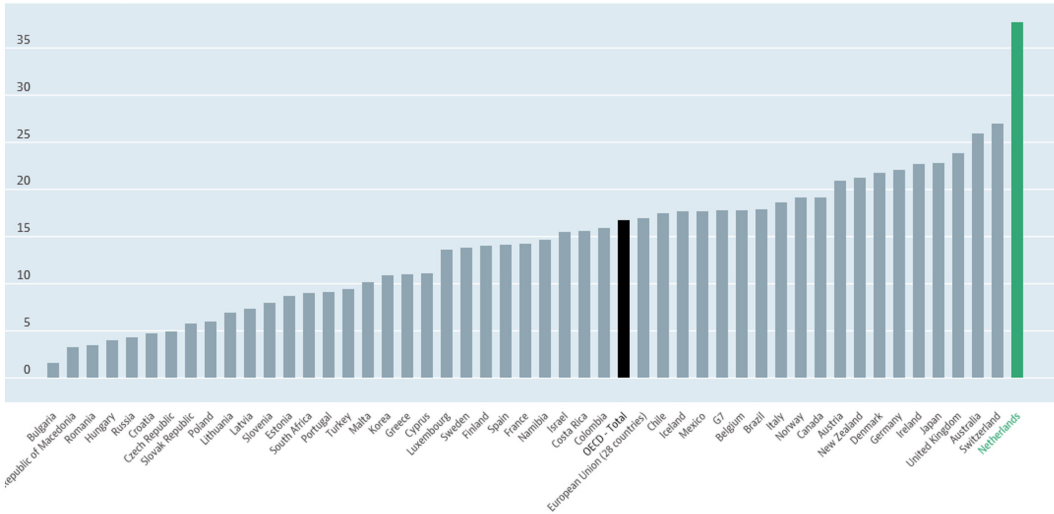
Figuur 3.1 Arbeidsduur werknemers, 2017



Als enige OESO-land heeft Nederland een aandeel deeltijders van 38 procent van de totale werkgelegenheid, dit ligt ruim boven het aandeel in de andere landen. Vrouwen werken een relatief laag aantal uren, gemiddeld 27 uur per week, mannen gemiddeld 38 uur per week.

Een belangrijke verklaring voor het verschil in uren is de ongelijke verdeling van zorgtaken. Moeders besteden ongeveer twee keer zoveel tijd aan zorg voor kinderen en huishouden dan vaders. Er is dus zowel ongelijkheid op de arbeidsmarkt als in de privésfeer. De markt voor persoonlijke dienstverlening speelt op beide vlakken een rol.

Figuur 3.2 Deeltijdwerk procent van werkgelegenheid; werkenden (<30 uur per week werkzaam)



Bron: OECD (2018) Part-time employment rate (indicator)

Het hoge aandeel deeltijders heeft effect op de markt voor persoonlijke dienstverlening. Het hoge aandeel huishoudens met deeltijdbanen gaat samen met een ‘doe-het-zelf’-cultuur als het gaat om persoonlijke diensten. Klussen die ook door anderen uitgevoerd kunnen worden, worden veelal zelf gedaan (dit gebeurt vooral door vrouwen<sup>4</sup>). Hierdoor worden relatief minder activiteiten uitbesteed. In de latere levensfase wordt meer tijd besteed aan mantelzorg dan in andere levensfasen. Tegelijkertijd is sprake van een groot onbenut arbeidsaanbod met een relatief grote groep die meer uren zou willen werken. Er zijn 323.000 deeltijders die meer uren willen werken en hiervoor direct beschikbaar zijn.<sup>5</sup> Het deeltijdmodel wordt mogelijk deels veroorzaakt door normen en cultuur, en deels door beleid.

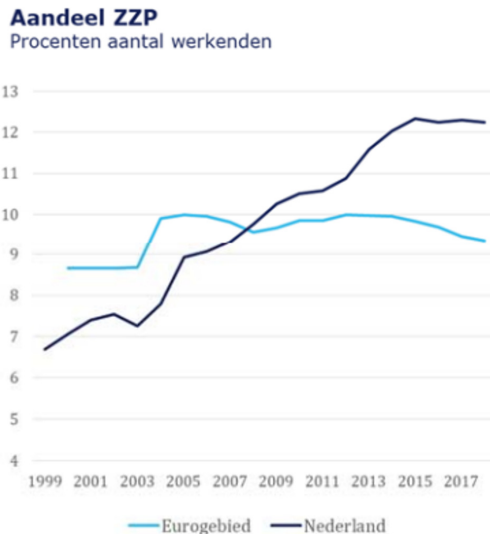
Een *tweede kenmerk* is de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel. De groei van het aandeel zzp'ers in Nederland is hoger dan in veel andere landen. Het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking is in Nederland bijna verdubbeld in de periode 1999-2017, terwijl die in het Eurogebied stabiel is gebleven.<sup>6</sup>

4 In Nederland besteden vrouwen bijna 2 uur per dag langer aan huishoudelijke taken dan mannen. Bron: EFSI (2018) *PHS Industry Monitor. Statistical overview of the personal and household services sector in the European Union.*

5 Cijfers derde kwartaal 2019. Bron: CBS (2019) *Wil meer uren werken, beschikbaar.*

6 Eurostat (2018).

Figuur 3.3 Aandeel zzp'ers in werkzame beroepsbevolking, Nederland en Eurogebied (procent)



Bron: Eurostat

Het groeiende aandeel zzp'ers heeft effect op de markt voor persoonlijke dienstverlening waarin ook gebruik wordt gemaakt van de diensten van zzp'ers. Hierdoor is er een toenemend aanbod, maar er bestaan tegelijkertijd zorgen over de kwaliteit van de banen door de afwijkende rechtspositie.

Langere tijd werd deze markt veelal gekenmerkt door een directe werkgever-werknemerrelatie (direct werkgelegenheidsmodel). De laatste jaren ontstaan ook andere vormen (intermediair model) door de opkomst van digitale platforms en de groei van het aantal zzp'ers. Er is sprake van driehoeksrelaties waarbij de matching en de betaling plaatsvindt via het platform.<sup>7</sup> Op basis van onderzoek van SEO naar de kluseconomie<sup>8</sup> wordt het aantal actieve werkenden in de kluseconomie geschat op 34.000 werkers. Schoonmaakwerk en oppaswerk vormen naar schatting 14 procent respectievelijk vier procent van de activiteiten in de kluseconomie.

Een *derde kenmerk* is de relatief hoge wig. In Nederland is er volgens de Europese Commissie sprake van een grote totale fiscale en niet-fiscale druk op arbeid.<sup>9</sup> Belas-

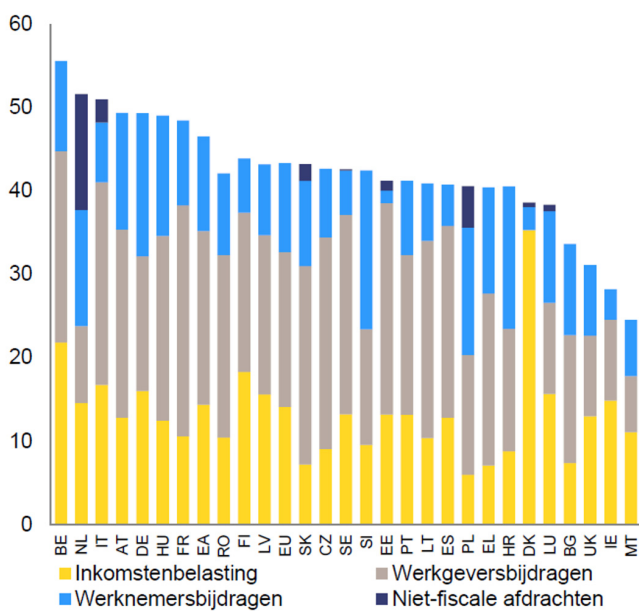
7 EFSI (2018) *PHS Industry Monitor. Statistical overview of the personal and household services sector in the European Union.*

8 SEO Economisch Onderzoek (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland.*

9 Europese Commissie (2016) *Landenrapport Nederland 2016.*

tingen op arbeid nemen een vrij groot deel van de totale belastinginkomsten voor hun rekening (hierbij geldt dat de opbrengst van de inkomstenbelasting als percentage van het bbp lager is dan het EU-gemiddelde, maar de opbrengst van de sociale premies is de op een na hoogste in de EU). De Europese Commissie signaleert dat de gemiddelde lastendruk op arbeid tot de hoogste in de EU behoort als ook verplichte niet-fiscale afdrachten worden meegeteld. In Nederland gaat het dan om de pensioenpremies in de tweede pijler en de verplichte ZVW-premies voor huishoudens en werkgevers. De wig vertaalt zich in hogere loonkosten voor werkgevers en lagere netto-inkomens voor werknemers.

Figuur 3.4 Belastingwig (inclusief verplichte afdrachten alleenstaande met een gemiddeld loon, 2014)



Bron: EC (2016) Landenrapport Nederland o.b.v. OESO (2014)

Voor de markt voor persoonlijke dienstverlening betekent een substantiële dubbele wig dat zowel de vraag naar als aanbod van de dienstverlening wordt geremd. Voor een groot deel van de middeninkomens is het door een lager besteedbaar inkomen niet haalbaar om vanuit het eigen nettoloon de brutoloonkosten van de dienstverlener te financieren, terwijl de dienstverleners relatief minder overhouden in geval van hoge loonkosten.

### Dubbele wig\*

Niet-particuliere werkgevers mogen de loonkosten van hun werknemers uit hun bruto-inkomsten betalen, voordat zij belasting betalen over hun inkomen (winst). Een particulier kan dit niet. Op deze wijze bezien is het in dienst hebben van een huishoudelijk werker voor een particulier dus (veel) duurder dan voor een bedrijf. Ook de werknemer is verplicht belasting te betalen over zijn inkomen. Er is dus sprake van een dubbele wig tussen het bruto-inkomen van de dienstverlener en het netto-inkomen van de afnemer. In sommige andere gevallen mag een particulier wel kosten aftrekken, als dat kosten zijn die nodig zijn voor het werk. Voorbeelden daarvan zijn de aftrekbaarheid van studieboeken en het feit dat geen belasting betaald hoeft te worden op de vergoeding voor woon-werkverkeer. Er kan worden betoogd dat het kunnen uitbesteden van huishoudelijk werk gezien kan worden als inputfactor om te kunnen werken. Dit kan als argument worden aangedragen om specifiek beleid te voeren.

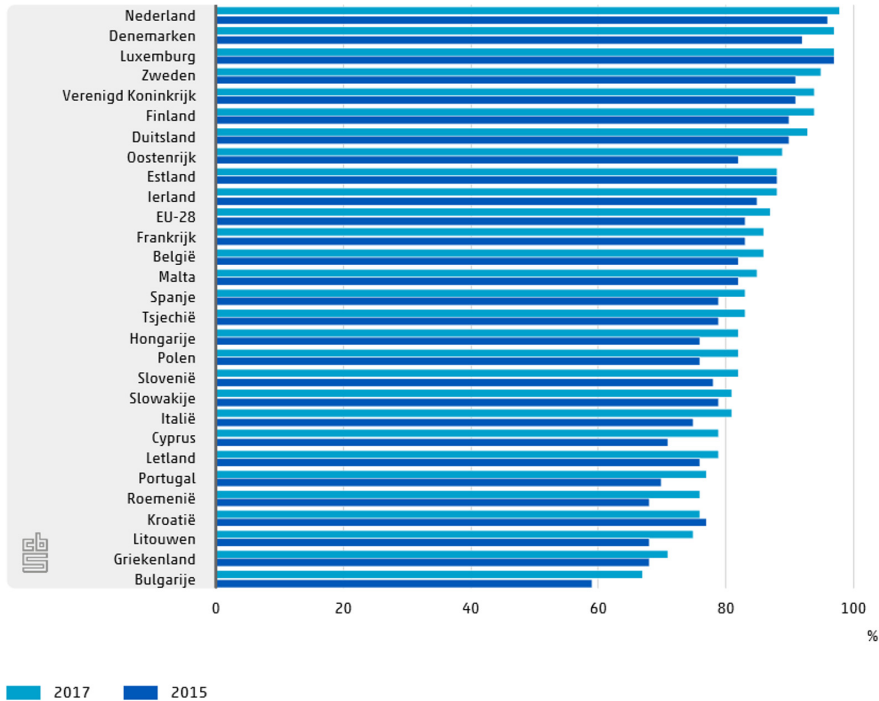
\* Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*

Een vierde kenmerk is het hoge aandeel internetgebruik in Nederland en het gebruik van platforms. Nederland behoort tot de kopgroep van EU-28-landen met de meeste huishoudens die toegang hebben tot internet. In 2017 had 98 procent van de Nederlandse huishoudens thuis internet, het Europese gemiddelde was 87 procent. Ook met snelle breedbandverbindingen behoort Nederland tot de top. Nederland loopt momenteel ook voorop in het gebruik van digitale toepassingen. Ongeveer een kwart van alle Nederlanders maakt gebruik van een (deel)platform, en de groei is spectaculair.<sup>10</sup> Ondertussen bestaan er veel vragen over de van toepassing zijnde regelgeving.

10 Frenken, K., et al (2017) *Eerlijk delen: Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*, Den Haag: Rathenau Instituut.



Figuur 3.5 Huishoudens in EU-28 met internet thuis



Bron: CBS (2018) *Nederland koploper in Europa met internettoegang*.

Internetplatforms zorgen ervoor dat vragers en aanbieders die elkaar niet noodzakelijk kennen of eenvoudig fysiek kunnen vinden zonder digitaal platform, toch worden verbonden. Door de komst van digitale platformen is het daarom mogelijk om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten dan zonder digitaal platform.<sup>11</sup>

Voor de markt van PDV betekenen deze digitale ontwikkelingen dat de potentiële vraag toeneemt naar dienstverlening die online wordt aangeboden. Tegelijkertijd kan een toenemend aanbod van cursussen voor digitale vaardigheden aan ouderen op zichzelf een groter onderdeel vormen van de markt voor persoonlijke dienstverlening. Digitale ontwikkelingen maken gemakkelijker om vraag en aanbod bij

11 Gautier, P. (2015) *Nieuwe technologieën en de match van vraag en aanbod*; Frenken, K., & B. Straathof. (2015) Onlineplatformen op (en in plaats van) de arbeidsmarkt. In: Weel, B. ter (ed.). *De match tussen mens en machine*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

elkaar te brengen op een manier waarop de markt formeel gereguleerd kan worden.

## 3.2 Wet- en regelgeving

De markt voor persoonlijke dienstverlening omvat diverse activiteiten. Hiervoor is verschillende wet- en regelgeving relevant. In het bijzonder geldt dit voor de Regeling dienstverlening aan huis (ingevoerd in 2007) die specifiek voor deze markt is ingevoerd en daarnaast voor de Wmo (ingevoerd in 2015).

### Regeling dienstverlening aan huis

In Nederland is sinds 2007 de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing op een opdrachtgever die iemand voor maximaal drie dagen per week in dienst neemt voor werk in en om het huis. Ook voor het verlenen van zorg, al dan niet via een persoonsgebonden budget (pgb), aan leden van het huishouden onder diensten ten behoeve van het huishouden, kan gebruik gemaakt worden van deze regeling. Sinds 2017 zijn gemeenten verplicht om reële tarieven te hanteren en goede arbeidsvoorwaarden voor werknemers te garanderen (de inzet van alfahulpen is slechts toegestaan op grond van de Wmo via de pgb-constructie, en niet via zorg in natura).

De Regeling dienstverlening aan huis bestaat in feite uit een aantal uitzonderingen op regelgeving die voor andere (dan particuliere) werkgevers wel van toepassing zijn. Zo zijn werknemers onder de Regeling niet verplicht verzekerd voor de WW en arbeidsongeschiktheid en bouwen ze geen aanvullend pensioen op via hun werkgever. Ook hebben zij recht op zes weken loondoorbetaling bij ziekte in plaats van twee jaar. Overigens lijkt slechts een zeer klein deel van de afnemers van diensten (5 procent) goed op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving.<sup>12</sup> Ruim de helft zegt het (zeer) belangrijk te vinden om zich aan de regels te houden, maar uiteindelijk houdt slechts 3,2 procent zich ook aan alle regels.

Een kwart van alle huishoudens, waarvan het uurloon en de leeftijd van de dienstverlener bekend zijn, betaalt hun dienstverlener minder dan het wettelijk minimumloon (WML). Omdat niet alle huishoudens goed zicht hebben op de bijdragen van derden, zoals de overheid, gaat het hier waarschijnlijk om een overschatting van het aandeel huishoudens. Kijkend naar de overige plichten, dan zien we dat slechts 4 procent van alle huishoudens die gebruikmaken van dienstverlening aan

12 Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis. Onderzoek naar vraag- en aanbodzijde.*

huis aan de volledige regel rondom doorbetaling bij ziekte voldoet. Eveneens slechts 11 procent van de huishoudens betaalt vakantie van de dienstverlener (deels) door. Een nog kleiner aandeel van 4 procent doet dit volgens de Regeling voor (minimaal) vier weken per jaar en betaalt daarbij het gehele uurloon. Tot slot betaalt slechts 14 procent van de huishoudens die vallen onder de Regeling dienstverlening aan Huis een vakantietoeslag aan hun dienstverlener.

Er gaapt dus nog een kloof tussen wens en daad. Ook de Commissie Dienstverlening aan Huis<sup>13</sup> constateert in 2014 dat de Regeling weinig bekend is. Werknemers geven nauwelijks hun inkomsten op bij de Belastingdienst. Particuliere werkgevers komen hun plichten – zoals het doorbetalen van loon bij vakantie en gedurende zes weken bij ziekte – nauwelijks na. De kosten worden gedragen door werkgevers en werknemers. De overheid speelt daarin nauwelijks een rol.

De Regeling dienstverlening aan huis levert spanning op met het ILO-verdrag nr. 189. Nederland heeft voor het ILO-verdrag nr. 189 gestemd om huishoudelijk werkers volwaardige rechten te geven, maar het verdrag niet geratificeerd. Zolang een land het verdrag niet heeft geratificeerd, heeft het de ruimte om – mits goed beargumenteerd – afwijkende wet- en regelgeving toe te passen. Nederland voldoet aan de meeste eisen van het verdrag, met uitzondering van artikel 14 dat betrekking heeft op de sociale zekerheid. De uitzonderingen voor huishoudelijk personeel ten aanzien van de werknemersverzekeringen, de loonbelasting en de afwijkende positie ten opzichte van andere werknemers met een arbeidsovereenkomst zijn in strijd met artikel 14 en staan derhalve ratificatie van het verdrag in de weg. Het VN-Committee on the Elimination of Discrimination against Women heeft zijn zorgen geuit over de positie van huishoudelijk werkers in Nederland en heeft verzocht om aanvullende maatregelen<sup>14</sup>.

## Wmo

Met betrekking tot de langdurige zorg voor ouderen zijn in de afgelopen jaren belangrijke veranderingen doorgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat er voor bepaalde activiteiten meer beroep zal worden gedaan op informele zorg (vraag neemt toe) en vooral op het decentrale niveau ondersteuning wordt geboden. De Wet maatschap-

---

<sup>13</sup> Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: Wie betaalt de rekening?*

<sup>14</sup> The Committee expresses serious concern that in the Netherlands several hundred thousand domestic workers working in private households and home-care workers financed by public schemes, 95 per cent of whom are women, have limited social rights and limited access to social security, notably unemployment and disability benefits and pensions. The Committee calls upon the State party to take measures to ensure that women domestic workers are duly provided with full social rights and that they are not deprived of social security and other labour benefits. Bron: CEDAW (2010), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

pelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Wet langdurige zorg (Wlz) zijn in 2015 in werking getreden. De extramurale zorg is overgeheveld naar gemeenten en zorgverzekeraars. Ouderen zullen door het ingezette beleid langer thuis moeten blijven wonen en met de Wet langdurige zorg (Wlz), de opvolger van de AWBZ, is de drempel om in aanmerking te komen voor een verpleeghuis fors hoger geworden.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning en begeleiding. De aanspraken op deze voorzieningen zijn tegelijkertijd beperkt; het recht op zorg en ondersteuning vervalt. Uitgangspunt is dat eerst naar de eigen mogelijkheden en die van de sociale omgeving wordt gekeken alvorens men een beroep kan doen op ondersteuning door gemeenten. Concreet betekent dit dat de mate waarin mantelzorgers een bijdrage willen en kunnen leveren aan de zorg bepalend zal zijn voor het aantal uren professionele zorg dat iemand eindelijk krijgt.

### 3.3 Twee deelmarkten nader bekeken

#### 3.3.1 De deelmarkt voor huishoudelijk werk (schoonmaken van de woning)

De deelmarkt voor huishoudelijk werk is relatief uitgebreid. In Nederland is deze markt bottom-up tot stand gekomen. Veel huishoudens maken gebruik van huishoudelijk werkers op reguliere basis, bijvoorbeeld wekelijks of tweewekelijks. Toch is het lastig om de omvang van deze markt goed vast te stellen door het grote aandeel werkenden dat op informele basis werkzaam is. Een eerdere inschatting wijst uit dat de informele markt twee- tot driemaal groter is dan de formele markt. Naar verwachting heeft het merendeel van de werkenden in deze sector geen schriftelijke arbeidsovereenkomst of overeenkomst met de opdrachtgever. Wanneer zij werken op basis van de Regeling dienstverlening aan huis, is deze overeenkomst overigens ook niet vereist.

De markt voor huishoudelijk werk bestaat grotendeels uit particuliere opdrachtgevers die zonder tussenkomst van een intermediair een huishoudelijk werker hebben gevonden, veelal via mond-tot-mondreclame in een persoonlijk netwerk van familie, kennissen en burens. Ook reguliere schoonmaakbedrijven zouden deze diensten kunnen aanbieden, maar deze bedrijven hebben vooral marktaandeel bij organisaties (bedrijven en instellingen) die dit werk formeel laten uitvoeren en het onderdeel schoonmaken veelal hebben uitbesteed.

Recentelijk zijn er intermediairs op deze deelmarkt verschenen, zoals Helpling.nl, Homeworks.nl en ikzoekeenwittewerkster.nl. Deze platforms koppelen werkenden aan huishoudens, maar nemen geen verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de afdracht van premies. De huishoudelijk werkers die zich aanbieden op Helpling.nl werken op basis van de Regeling dienstverlening aan huis. De platforms vergroten de transparantie bij de match tussen vraag en aanbod. Het is de vraag of een platform zich leent voor het gebruik van de Regeling dienstverlening aan huis, aangezien die regeling is bedoeld voor particulieren.

### 3.3.2 De deelmarkt voor ondersteuning van mantelzorg

De deelmarkt voor de ondersteuning van mantelzorg voorziet in een behoefte door het toenemende aantal alleenstaanden en ouderen (sociale contacten om eenzaamheid tegen te gaan) en voor mensen die (met indicatie) geen gebruik willen maken van collectief betaalde zorg in instellingen en voor buurtinitiatieven. Deze deelmarkt is nu nog vrijwel geheel informeel georganiseerd waarbij steeds meer wordt verwacht dat familie of bekenden deze rol op zich nemen. De activiteiten kunnen worden gezien als onderdeel van mantelzorg. Veel mantelzorgers die intensieve mantelzorg verlenen (wekelijks minimaal acht uur) ervaren echter tijdsdruk en zijn overbelast. Daarmee is geen sprake van een duurzame oplossing in een situatie van steeds verder toenemende vergrijzing.

Met de toenemende vergrijzing, het langer thuis blijven wonen door ouderen, het geleidelijk kleiner worden van huishoudens, het langer doorwerken door mensen die mantelzorgtaken verrichten en de toenemende woonafstanden binnen families (of soms het ontbreken van een direct persoonlijk netwerk) is er toenemende behoefte aan vormen van regelmatige en betrouwbare ondersteuning bij een deel van deze taken.<sup>15</sup>

Uit een recente studie van het SCP blijkt dat bijna twee miljoen mensen op dit moment hun betaalde werk combineren met het geven van mantelzorg, dus met het geven van hulp aan een naaste met gezondheidsbeperkingen. De verwachting is dat tussen 2018 en 2040 de omvang van de groep ontvangers van mantelzorg onder de zelfstandig wonende 75-plussers met bijna 70 procent zal stijgen: van 230.000 in 2018 naar bijna 390.000 personen in 2040.<sup>16</sup>

---

15 Heeger-Herter, S. & I. Koopmans (2018) De facilitering en toerusting van de werkende mantelzorgers in Nederland en Duitsland, in: Pennings, F. en J. Plantenga (2018) *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*.

16 SCP (2019) *Werk en Mantelzorg*; SCP (2019) *Toekomstverkenning aan ouderen 2040*.

Het aantal gevers van mantelzorg (vier uur of meer per week) aan deze zelfstandig wonende ouderen neemt in diezelfde periode echter veel minder toe, namelijk met nog geen 7 procent (van 1,11 miljoen naar 1,18 miljoen). Was de verhouding tussen gevers en ontvangers in 2015 nog ruim vijf gevers op één mantelzorgontvanger, volgens de meest recente ramingen zal die verhouding in 2040 gedaald zijn tot ongeveer één op drie.

Dit betekent dat de druk op de mantelzorg toeneemt: er zijn minder mensen beschikbaar om deze zorg mee te delen. Die druk zal vooral voelbaar zijn in de zogenoemde krimpregio's, aan de randen van Nederland, waar het aandeel ouderen nog meer zal toenemen dan elders.<sup>17</sup>

## 3.4 Kansen en knelpunten in de deelmarkten

### 3.4.1 Kansen en knelpunten in de deelmarkt voor huishoudelijk werk (schoonmaken woning)

In de deelmarkt voor huishoudelijk werk (schoonmaken van de woning) liggen er kansen voor huishoudens die tijdgebrek ervaren. Het krijgen van kinderen en het meer uren gaan werken zijn veelgenoemde motieven voor potentiële afnemers om te overwegen dienstverlening aan huis uit te besteden. Ook het niet meer in staat zijn om de werkzaamheden zelf te verrichten door ouderdom, ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn veelgenoemde redenen.

Uitbesteden biedt kansen op meer arbeidsparticipatie. Zo geeft 15 procent van de ondervraagden aan dat zij en/of hun partner meer uren zullen gaan werken bij uitbesteding. Van degenen die zijn gestopt met uitbesteden, leidde dit ertoe dat 16 procent van de ondervraagden en/of hun partner minder uren is gaan werken. Onder huishoudens met kinderen is dit effect het sterkst: van hen zegt 22 procent minder te zijn gaan werken nu de dienstverlening niet langer wordt uitbesteed.

Een van de belangrijkste knelpunten wordt gevormd door de kosten. Voor mensen die gestopt zijn met het uitbesteden zijn voor 42 procent van deze huishoudens de (te hoge) kosten de belangrijkste reden. In 41 procent van de gevallen was uitbesteding niet meer nodig. De prijs in relatie tot de toegevoegde waarde die uitbesteding van persoonlijke dienstverlening huishoudens biedt (hoe 'nodig' is het?) vormt daarmee de voornaamste barrière voor uitbesteding. Door de relatief hoge kosten, is het uitbesteden van taken niet voor iedereen financieel haalbaar. Wanneer sprake

---

17 SCP (2019) *Toekomstverkenning aan ouderen 2040*.

is van een te zware regeling voor huishoudens kunnen ook administratieve lasten een belemmering vormen.

### 3.4.2 Kansen en knelpunten in de deelmarkt voor ondersteuning van mantelzorg

Het aandeel werkenden dat mantelzorg geeft, is ruim een kwart (31 procent onder vrouwen en 22 procent onder mannen; 2016).<sup>18</sup> Dit komt neer op ongeveer twee miljoen mensen. Gemiddeld besteedden zij elf uur per week aan zorg. Een op de zeven mantelzorgers geeft aan de zorg voor familie of bekenden zwaar of zeer zwaar belastend te vinden, of zelfs overbelastend. Deze groep geeft op gemiddeld 28 uur per week aan mantelzorg te doen. De meeste mantelzorgers zijn te vinden in de leeftijdsgroep van 50 tot en met 74 jaar.<sup>19</sup> Volgens het SCP gaat het om 380.000 ernstig belaste mantelzorgers in 2016.<sup>20</sup>

Mede door het langer doorwerken als gevolg van de stijgende AOW- en pensioenleeftijd, is er voor deze groep minder tijd beschikbaar voor het verrichten van mantelzorg, terwijl de vraag naar mantelzorg als gevolg van de vergrijzing juist sterk stijgt. Dit vraagt om ondersteuning voor deze groep mantelzorgers om te voorkomen dat de overbelasting verder toeneemt en leidt tot meer uitval op de arbeidsmarkt. Het inschakelen van uren ondersteuning door uitbesteding verlicht de druk op mantelzorgers en kan leiden tot extra werkgelegenheid.<sup>21</sup> Ook professional organizers kunnen een bijdrage leveren aan het organiseren van het dagelijks leven en de noodzakelijke zorg om te komen tot een goede werk-privébalans. De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt kansen voor het minder snel uitvallen van mantelzorgers op de arbeidsmarkt, het verbeteren van studie-uitkomsten van studerende mantelzorgers en mogelijk ook langer doorwerken.

SCP-onderzoek<sup>22</sup> toont aan dat de beschikbaarheid van mantelzorg voor mensen die daarnaast geen andere hulp ontvangen (40 procent van alle ontvangers van mantelzorg) een belangrijke factor is bij het voorkomen van publiek gefinancierde zorg en ondersteuning. Wanneer deze mantelzorg niet (meer) beschikbaar zou zijn, is een kwart van deze groep aangewezen op publiek gefinancierde zorg en onder-

---

18 SCP (2019) *Werk en mantelzorg*.

19 CBS (2016) Nieuwsbericht: *Een op de zeven mantelzorgers vindt zichzelf zwaarbelast*.

20 SCP (2017) *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*.

21 Zie in dit verband ook studies die erop wijzen dat de dienstverlening aan senioren een groeimarkt is [https://www.ing.nl/media/ING%20-%20Dienstverlening%20voor%20de%20nieuwe%20oudere%20-%20maart%202016\\_tcm162-101253.pdf](https://www.ing.nl/media/ING%20-%20Dienstverlening%20voor%20de%20nieuwe%20oudere%20-%20maart%202016_tcm162-101253.pdf)

22 SCP (2019) *Wat als zorg wegvalt*.

steuning. Mede in het kader van de financiële houdbaarheid van de zorg en ondersteuning is het van belang om mantelzorgers zo goed mogelijk te ondersteunen.

### 3.5 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is gekeken naar een aantal (omgevings)kenmerken op de arbeidsmarkt die invloed hebben op de markt voor persoonlijke dienstverlening. Een markt die momenteel informeel is georganiseerd, terwijl ook sprake is van een substantiële niet-geëffectueerde vraag. In Nederland is sprake van veel deeltijdwerk waardoor het minder gebruikelijk is om diensten uit te besteden, zodat sprake is van een groot onbenut arbeidsaanbod van vooral vrouwen. Aan de aanbodkant valt de groei van het aantal zzp'ers op, maar zijn er zorgen over de kwaliteit van de banen en de rechtspositie van huishoudelijk werkers. De dubbele wig tussen het bruto-inkomen van de dienstverlener en het netto-inkomen van de afnemer remt zowel vraag als aanbod. Het relatief hoge internetgebruik en het gebruik van platforms in Nederland biedt kansen voor intermediairs om zich op de markt te begeven en dit kan de transparantie vergroten.

Voor deze markt zijn vooral de Regeling dienstverlening aan huis, inclusief de wettelijke verankering in het BW, en de Wmo relevant als het gaat om wet- en regelgeving. In de praktijk blijkt dat afnemers niet goed op de hoogte zijn van de Regeling dienstverlening aan huis, zodat dienstverleners vaak niet krijgen waar ze recht op hebben. De invoering van de Wmo gaat uit van een substantiële inzet van mantelzorgers voordat gebruik kan worden gemaakt van professionele zorg.

Wanneer wordt ingezoomd op twee deelmarkten, het schoonmaken van de woning en het ondersteunen van mantelzorg, blijkt dat er in beide gevallen sprake is van een potentieel grote markt die gekenmerkt wordt door een groeiende latente vraag. Te verwachten valt dat door de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en het groeiend aantal taakcombineerders de behoefte aan uitbesteding van bepaalde huishoudelijke taken, waaronder schoonmaakwerk, verder zal toenemen. Ook de vraag naar mantelzorg zal door de vergrijzing, veranderingen in gezins- en familie-relaties en de van overheidswege toenemende nadruk op meer verantwoordelijkheid van mensen voor hulpbehoevende naasten verder toenemen. In beide deelmarkten zijn er dus kansen voor ontwikkeling, maar de uitdagingen zijn verschillend.

Bij de deelmarkt, het schoonmaken van de woning, is mond-tot-mondreclame nog altijd een veelvoorkomende vorm van intermediaatie. Inmiddels zijn er wel enige



platforms actief die bemiddelen, maar de dubbele wig en de mogelijkheden van de Regeling dienstverlening aan huis staan op gespannen voet met een goed geregelde deelmarkt voor schoonmaken van particulieren.

Van de mantelzorgers blijkt een deel zwaar belast te zijn. Vooral deze groep die én betaalde arbeid verricht én intensief en langdurig mantelzorg verricht, krijgt te maken met combinatieproblemen zoals de overlap tussen werk- en zorgdagen, en daarmee samenhangend het switchen van werk- naar zorgtaken op dagen dat werk de hoofdactiviteit vormt. Ook wordt van de groep die de meeste mantelzorg verrichten (50-plus) verwacht dat ze langer doorwerken.. Dit zal leiden tot knelpunten voor zowel mensen die de zorg nodig hebben als voor de mantelzorgers. Het ontwikkelen van een deelmarkt voor de ondersteuning van mantelzorgers kan een belangrijke bijdrage leveren om deze knelpunten te verminderen. Voor het verder ontwikkelen van de deelmarkten kunnen verschillende denkrichtingen worden verkend. Ter inspiratie voor deze ontwikkeling in Nederland wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op voorbeelden uit een aantal andere Europese landen.

## 4 Bevindingen uit de (internationale) onderzoeksliteratuur: Doelstellingen, beleidsopties en effecten markt voor PDV

### 4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is vooral stilgestaan bij de kenmerken van de markt, de kansen en de risico's. De vraag is aan bod gekomen *waarom* ingrijpen in deze markt noodzakelijk is. Doel van het voorliggende hoofdstuk is meer inzicht te verkrijgen in het *hoe*: op welke wijze kan de markt worden ontwikkeld. Daartoe beschrijft het hoofdstuk de doelstellingen voor het ontwikkelen van de markt voor PDV en de beleidsopties, zoals deze naar voren komen in de (internationale) onderzoeksliteratuur. De beschrijving richt zich vooral op ervaringen die in een aantal andere Europese landen zijn opgedaan met beleid gericht op het ontwikkelen van deze markt. Ook de effecten van verschillende beleidsopties worden in kaart gebracht. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de inzichten die zijn verkregen uit de expertmeeting en de internationale conferentie, aangevuld met de bevindingen uit de internationale wetenschappelijke literatuur.

De opzet is als volgt. In paragraaf 4.2 komen de doelstellingen aan bod. De beschrijving van de doelstellingen richt zich in het bijzonder op het streven de werkgelegenheid te bevorderen (zowel in algemene zin als meer specifiek gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen) en de werk-privébalans te verbeteren. Paragraaf 4.3 schetst in het kort de beleidsopties. De beschrijving van de beleidsopties richt zich alleen op maatregelen die specifiek gericht zijn op de markt voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening. Buiten beschouwing blijven algemene/generieke maatregelen die gelden voor de hele onderkant van de arbeidsmarkt en gericht zijn op het bevorderen van de werkgelegenheid in algemene zin (denk aan bijvoorbeeld loonkostensubsidies en/of lagere belasting-premie-tarieven).

In paragraaf 4.4 en 4.5 komen de effecten aan bod. Bij het in kaart brengen van de effecten van de verschillende beleidsopties zal vooral gebruik worden gemaakt van internationale empirische onderzoeken. In deze literatuur zijn de *werkelijke* effecten

in kaart gebracht, terwijl de nationale literatuur<sup>1</sup> die in de afgelopen jaren is verschenen, vooral betrekking heeft op de *veronderstelde* effecten. Deze nationale literatuur zal voor zover relevant alleen zijdelings ter sprake komen. De kosteneffectiviteit van het beleid wordt in een aparte paragraaf behandeld (paragraaf 4.6). Nagegaan wordt wat de kosten van het beleid in de omringende landen is geweest en wat de mogelijke terugverdieneffecten zijn (de baten).

In paragraaf 4.7 volgt de slotbeschouwing. Welke lessen kunnen we trekken uit de internationale voorbeelden en welke inzichten levert dit op voor de ontwikkeling van de Nederlandse markt voor PDV?

## 4.2 Doelstellingen ontwikkelen markt voor PDV

Welke doelstellingen onderscheidt de literatuur? De doelstellingen van het beleid gericht op het ontwikkelen van de markt voor PDV in de verschillende Europese landen zijn breed en veelzijdig. Ze variëren van het creëren van banen voor laagopgeleiden, het verbeteren van de kwaliteit van banen, het tegengaan van informele arbeid, het ondersteunen van de werk-privébalans, bevorderen van de gendergelijkheid en het voorzien in nieuwe zorgvraag en of behoeften die zijn ontstaan door veranderingen in familiestructuren en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen.

In de bespreking van het beleid in de verschillende landen onderscheiden Carbonnier en Morel (2015) de volgende ‘clusters’ van doelstellingen<sup>2</sup>:

- Bevorderen werkgelegenheid en arbeidsparticipatie (meer banen, verminderen niet-gedeclareerd werk, verminderen uitkeringsgerechtigden en bevorderen groei van de sector).
- Verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden van dienstverleners.
- Verbeteren werk-privébalans, het combineren van meervoudige verantwoordelijkheden en het bevorderen van gendergelijkheid.
- Ondersteunen van nieuwe behoeften die zijn ontstaan in de zorg voor kinderen en ouderen, mede als gevolg van veranderingen in arbeidsparticipatiepatronen en een toenemende vergrijzing.

---

1 Zie o.a.: RWI (2006) *Huis houden op de markt*. Advies persoonlijke dienstverlening; RWI (2006) *Huis houden op de markt (2)*, *Vervolgadvies markt voor persoonlijke dienstverlening*; SEOR (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*; Advies Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*

2 Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*.

Daarnaast is er in sommige landen ook expliciet aandacht voor doelstellingen gericht op welzijn en zorg, waarbij wordt ingezet op de verbetering van de toegankelijkheid van kinderopvang/ECEC en de verbetering van de toegankelijkheid van de zorg voor bijvoorbeeld ouderen op lange termijn.

Uiteraard hangen bovengenoemde doelstellingen nauw met elkaar samen en zijn ze in de praktijk moeilijk van elkaar te onderscheiden. Ook verschillen landen in de accenten die worden gelegd bij de invulling van die doelstellingen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat in alle Europese landen het bevorderen van de werkgelegenheid, in het bijzonder voor de laagopgeleiden, een belangrijke doelstelling is geweest voor de invoering van allerlei publieke maatregelen. Ook de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen door de uitbesteding van huishoudelijke activiteiten, waardoor tevens een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen tot stand kan komen, krijgt veel aandacht. Die twee doelstellingen zullen in het onderstaande dan ook nader worden toegelicht, in het bijzonder de mechanismen en de veronderstellingen die daarachter schuil gaan.

#### 4.2.1 Bevorderen werkgelegenheid en decent work

Een van de voornaamste doelstellingen van het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening is het bevorderen van de arbeidsparticipatie en werkgelegenheid, waarbij er sprake is van kwalitatief goede banen. Zoals al in hoofdstuk 2 en 3 beschreven kent de markt voor PDV een aantal specifieke kenmerken:

- De particulier is werkgever (of opdrachtgever) en het werkgeverschap is voor de particulier vaak een zeer beperkt onderdeel van zijn of haar activiteiten.
- De vertrouwensrelatie is van belang; diensten vinden vaak plaats in het huis van de werkgever.
- De werkgever/particulier kan het werk ook zelf doen en vrijwel even productief uitvoeren; het is vaak laaggeschoolde arbeid.
- De werkgever/particulier zou door het werk uit te besteden in de tijd die hierdoor wordt uitgespaard een hoger arbeidsinkomen kunnen verdienen.

Deze kenmerken die vooral gelden voor de private markt hebben tot gevolg dat zonder aanvullend beleid (en wanneer er geen sprake is van specifiek beleid) een formele markt zich niet gemakkelijk ontwikkelt. Er zijn namelijk alternatieven: uitbesteden op de informele markt of niet uitbesteden.

Het bestaan van een informele markt heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën en voor de rechtspositie van de werkenden op de markt.<sup>3</sup> Op een informele markt zijn de rechten van de werknemer onzeker en wordt het werk informeel uitgevoerd. Die situatie kan dan een negatief effect hebben op de inkomsten van de overheid. Huishoudens kunnen er ook voor kiezen om niet uit te besteden; dat is in eerste instantie een keuze van mensen zelf. Er zijn echter ook maatschappelijke gevolgen verbonden aan een achterblijvende vraag. Barrières om werk uit te kunnen besteden kunnen een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie van de afnemers van diensten en daarmee op hun economische zelfstandigheid.

Gezien deze specifieke kenmerken van de markt zal het doel van het bevorderen van werkgelegenheid in deze sector samengaan met de vraag hoe informeel werk kan worden tegengegaan, de kwaliteit van het werk valt te verbeteren en hoe negatieve effecten op de overheidsfinanciën kunnen worden voorkomen.

Bij de kwaliteit van het werk spelen verscheidene aspecten een rol; het gaat daarbij onder andere om de mate van baanzekerheid, arbeidstijden, wettelijk minimumloon, sociale verzekeringen, pensioenopbouw, arbeidsomstandigheden, professionalisering en mogelijkheden voor scholing en ontwikkeling.

#### **4.2.2 Bevorderen werk-privébalans en gendergelijkheid**

Bij het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening lag aanvankelijk het accent vooral op het realiseren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, later is daaraan de doelstelling van de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en een verbetering van de werk-privébalans toegevoegd. Kenmerkend voor de markt voor persoonlijke dienstverlening is dat het werk vooral door vrouwen wordt verricht; in de EU ligt het aandeel in de PHS sector op 91 procent.<sup>4</sup> Een verbetering van de werk-privébalans kan de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen bevorderen en zou tevens een positief effect kunnen hebben op het welzijn van mensen die verschillende rollen en taken combineren.

In sommige landen, vooral de Scandinavische landen, is de doelstelling van het verbeteren van de werk-privébalans nauw gerelateerd aan de doelstelling van het bevorderen van gendergelijkheid. Door huishoudelijke taken uit te besteden zouden vooral vrouwen in staat worden gesteld om meer te gaan participeren op de

---

<sup>3</sup> Commissie Dienstverlening aan huis (2015) *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening*, p. 24-26.

<sup>4</sup> EFSI (2018) *PHS Industry Monitor*.

arbeidsmarkt in plaats van tijd aan het huishouden te besteden. In andere landen zijn deze doelstellingen meer losgekoppeld van elkaar; het verbeteren van de werk-privébalans kan immers ook meer tijd vrijmaken die wordt besteed aan kinderen of vrije tijd. De doelstelling van het bevorderen van gendergelijkheid is in die landen meer gerelateerd aan het benutten van productiviteit (en talenten) van vooral hoog-opgeleide vrouwen.

De impact van de diensten op het realiseren van deze doelstellingen is uiteraard afhankelijk van wat men uitbesteedt en het soort dienst dat daarvoor wordt ingekocht. Daartussen bestaan grote verschillen. Zo is kinderopvang veelal noodzakelijk om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Uitbesteding van huishoudelijke diensten is daarentegen niet strikt noodzakelijk om te kunnen participeren, maar het uitbesteden hiervan zou wel de combinatie van werk en privé kunnen vergemakkelijken en zodoende ook de arbeidsparticipatie en het welzijn bevorderen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor klussen in en rondom het huis die regelmatig terugkeren (bijvoorbeeld ramen wassen). Voor specialistische klussen in en rondom het huis (bijvoorbeeld ondersteuning van ICT) geldt veelal dat deze incidenteel van aard zijn, waardoor de effecten op de arbeidsparticipatie en de balans tussen werk en privé klein zijn.

### 4.3 Beleidsopties in Frankrijk en Scandinavische landen

Hoe kunnen de doelstellingen worden gerealiseerd? Welke beleidsopties kunnen er in de literatuur worden onderscheiden? Uit de literatuur blijkt dat er tal van maatregelen in de omringende landen zijn genomen om de markt voor PDV te stimuleren. Daarbij is onderscheid te maken naar algemene maatregelen (bijvoorbeeld loonkostensubsidies die gericht zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt) en specifieke maatregelen.<sup>5</sup>

De maatregelen die zich specifiek richten op de markt voor PDV kunnen worden geordend op de volgende dimensies:

- Het verbeteren van de kwaliteit van de banen en het aanbod van diensten (scholing, normen, professionalisering, arbeidsomstandigheden).
- Het matchen van vraag en aanbod (concurrentie tussen aanbieders, gebruik van nieuwe technologie, verminderen van administratieve lasten).
- Het aanpakken van het probleem van de dubbele wig.

---

<sup>5</sup> Algemene maatregelen die bijvoorbeeld zorgen voor meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en een effect kunnen hebben op de markt voor persoonlijke dienstverlening blijven in de verdere beschrijving van beleids-opties buiten beschouwing.

In de praktijk zal het beleid bestaan uit een combinatie van verschillende maatregelen. Bij de aanpak van de dubbele wig kan de overheid de vraag of het aanbod stimuleren door:

- Het verlagen van de prijs voor afnemers van diensten (bijvoorbeeld fiscale aftrek, of loonkostensubsidies).
- Het verlagen van
- de kosten voor de dienstverleners (btw-verlaging, vermindering en/of ontheffing van het betalen van sociale premies).

Beide varianten hebben tot doel de (dubbele) wig te verkleinen; te weten de kosten die in de formele markt bovenop het nettoloon van de dienstverlener komen. Een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid is hoe deze kosten moeten worden verdeeld.

Ook hier zijn verschillende varianten mogelijk<sup>6</sup>:

- Werknemer/dienstverlener betaalt: verlagen van de loonkosten door bijvoorbeeld vrijstelling van de premiebetaling voor werknemersverzekeringen. Hierdoor kan de formele rechtspositie van de werknemer/dienstverlener verslechteren.
- Werkgever betaalt: kosten worden neergelegd bij de werkgever zodat werknemers in theorie een reguliere arbeidsovereenkomst krijgen.
- Overheid betaalt: rechtspositie van de werknemer wordt gelijk aan die van andere werknemers, maar werkgevers worden gecompenseerd voor de loonkosten (tot een niveau dat kan concurreren met een substantieel deel van de informele markt). De kosten hiervan komen bij de overheid. Deze subsidie kan impliciet worden verstrekt door lagere belastingen en/of vrijstelling van premies of expliciet door een loonkostensubsidie of fiscale aftrek.

Opvallend is dat bij de aanpak van de dubbele wig in veel Europese landen is gekozen voor de variant waarin de *overheid* een deel van de kosten compenseert. De vormgeving van deze subsidiesystemen verschilt echter. Voorbeelden van systemen met een fiscale aftrek zijn te vinden in Frankrijk en Scandinavische landen. Voorbeelden van loonkostensubsidies zijn de dienstencheques die in verschillende landen worden toegepast en waarbij het systeem in België het bekendst is.

In globale lijnen houdt de *fiscale aftrek* in dat de opdrachtgever de kosten van inhuur voor persoonlijke dienstverlening mag aftrekken van de belasting (veelal geldt daarbij een maximumbedrag voor aftrek). De opdrachtgever is veelal wel inhoudings-

---

6 Commissie Dienstverlening aan huis (2007) *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening*, p. 33.

plichtig voor de loonbelasting en de premieheffing. Bij de opdrachtnemer verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie (bij wit werken); de opdrachtnemer betaalt normaal belasting en sociale premies (en de opdrachtgever betaalt werkgeverspremies werknemersverzekeringen) en bouwt daardoor socialezekerheidsrechten op.

Bij de *loonkostensubsidies* in combinatie met de *dienstencheque* kopen huishoudens of particuliere afnemers deze cheques bij de overheid en met deze dienstencheque kan het huishouden dienstverlening inkopen bij een intermediair bedrijf, die de werknemers in dienst heeft om de dienstverlening uit te voeren. In België kan een individu maximaal 500 cheques kopen; de eerste 400 cheques die een persoon koopt kosten 9 euro, de resterende 100 cheques 10 euro. De cheques dienen gekocht te worden bij een private onderneming (Sodexo), die zorgt voor uitgifte en verdeling van de dienstencheques. Per verkochte dienstencheque ontvangt Sodexo 22,04 euro. Daarvan betaalt de gebruiker 9 euro, de overige 13,04 euro wordt betaald door de Federale Overheid. De Federale Overheid subsidieert het dienstencheque systeem op twee manieren<sup>7</sup> en die subsidie bedraagt ongeveer 71,4 procent van de totale kostprijs van de dienstencheque.

Een verschil met de fiscale variant is dat de marktprijs wordt gereguleerd en er geen spreiding in de prijzen is, de prijs voor een uur dienstverlening is overal gelijk. Concurrentie ontstaat in principe alleen op kwaliteit.

In het onderstaande wordt dieper ingegaan op de fiscale aftrek. In Europa is dit nu een van de meest ontwikkelde instrumenten om de formele werkgelegenheid in de sector te stimuleren.<sup>8</sup> Daarbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij het Franse systeem. De reden hiervoor is dat Frankrijk een pionier/voortrekker is geweest in het ontwikkelen van fiscale regelingen om de markt te ontwikkelen en in tegenstelling tot andere landen zijn er in Frankrijk ook al een aantal evaluaties verricht naar de effecten van deze fiscale maatregelen op de werkgelegenheid. Ter vergelijking komen ook het Zweedse en Finse systeem aan bod. Een belangrijk verschil met het Franse systeem is dat het directe werkgeverschap in deze landen niet of in mindere mate fiscaal wordt gefaciliteerd.

---

7 Elke gebruiker heeft bovendien recht op een belastingkrediet van 30 procent per gebruikte cheque bij de jaarlijkse afrekening van de personenbelasting, waardoor de eigenlijke kostprijs op 6,3 euro komt voor de eerste 400 dienstencheques en op 7 euro voor de overige 100. Ivo Marx & Dieter Vandelannoote (2015) *Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques*, CSB.

8 European Commission (2015) *Thematic review on personal and household services*, p. 20.



### 4.3.1 Franse systeem: fiscale aftrek en CESU<sup>9</sup>

De Franse overheid start al aan het begin van de jaren 90 met het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening door de kosten voor persoonlijke dienstverlening (loon en premies) voor de helft aftrekbaar te maken. In 2005 vindt een volgende belangrijke hervorming plaats, bekend als het Borloo-plan; een omvangrijke en brede strategie om de markt voor persoonlijke dienstverlening verder te ontwikkelen.

Het doel van deze brede strategie is veelzijdig: allereerst dient het plan de economische groei en werkgelegenheid te bevorderen en de kosten voor de particulieren concurrerend te maken met de kosten op de informele markt. De doelstelling is daarbij ambitieus; binnen drie jaar dienden er binnen deze sector 50.000 banen te worden gecreëerd. Ook het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen staat centraal. Bovendien kent het beleid een sociale doelstelling: het voorzien in nieuwe sociale behoeften rond de zorg voor kinderen en ouderen.

Belangrijk onderdeel van het Borloo-plan is de wettelijke afbakening en definiëring van het begrip persoonlijke dienstverlening. Onder het officiële begrip ‘services à la personne’ (persoonlijke diensten) valt nu een lijst van twintig diensten, waarbij het gaat om zowel ‘(zorg)diensten voor hulp aan kwetsbare groepen’ (services d’aide aux publics fragiles) als om zogenaamde gemaksdiensten voor particulieren, ‘diensten voor het dagelijks leven’ (services à la vie quotidienne), zoals schoonmaken, strijkdiensten, tuinonderhoud, ICT-hulp, of bijvoorbeeld kleine klussen in en om het huis. Voor al deze activiteiten geldt de bovengenoemde fiscale aftrek.

Met het Borloo-plan is ook het systeem van Cheque Emploi Service Universel (CESU) ingevoerd. Voornaamste doel van de CESU is de administratieve lasten voor de particuliere werkgevers te verminderen. Er zijn verschillende CESU-vormen. Een van de meest gebruikte is de CESU-déclaratif, een declaratiesysteem voor particuliere werkgevers. Via de CESU kunnen particulieren zich registreren als werkgever en de ingekochte diensten formeel declareren. Bij deze declaratie berekent de bevoegde

---

9 4Quality (2015) *Quality of jobs and services in the Personal care and Household Services sector in France*; <http://impact-phs.eu/national-practices/france-universal-service-employment-voucher-cesu/>; <http://www.entreprises.gouv.fr/services-a-la-personne/cesu/cesu-declaratif-et-cesu-prefinance>; European Commission (2015) *Thematic review on personal and household services European*; Employment Policy Observatory (2015) *Ad Hoc Request, Personal and household services France*; Lettre Trésor-éco nr. 175 (juli 2016) *La politique de soutien aux services à la personne* p. 7. Carbonnier & Morel (2015) *The political economy of household services in Europe*; Directie voor statistieken en onderzoek van Franse ministerie voor werkgelegenheid (Dares) <http://www.entreprises.gouv.fr/services-a-la-personne>; Dares Résultats (2016) *Les services à la personne en 2014 Un secteur toujours orienté à la baisse malgré une reprise de l'activité prestataire*.

instantie (USSRAF) de sociale premies en vakantietoelagen, verzorgt de afschrijvingen, verstuurt de salarisstroken en berekent de fiscale aftrek. De CESU levert een belastingvoordeel op voor de werkgever en zorgt ervoor dat de werknemer verzekerd is (pensioen, werkloosheid en ongevallen). De CESU-déclaratif is uitsluitend bestemd voor particuliere directe werkgevers (met of zonder bemiddelingsorganisatie). Van de 2,1 miljoen particuliere directe werkgevers gebruikt 79 procent de CESU-declaratif.

Naast de CESU-déclaratif bestaat er de CESU Préfinancé; een papieren of digitaal persoonsgebonden betalingsinstrument, deels of geheel door derden (bijvoorbeeld werkgevers, lokale autoriteiten) voorgefinancierd. De CESU Préfinancé RH kunnen door publieke of private arbeidsorganisaties worden gefinancierd en aangeboden aan hun werknemers. Private arbeidsorganisaties krijgen een fiscale aftrek van 25 procent over de uitgaven met een plafond van 500.000 euro aan kosten per jaar. De CESU Préfinancé RH is een tool voor arbeidsorganisaties om hun werknemers aan zich te binden en/of te ontlasten bij het combineren van arbeid en privé.<sup>10</sup>

De markt voor PDV in Frankrijk kent naast de verschillende CESU-vormen ook een grote heterogeniteit aan aanbieders en verschillende 'organisatiemodellen'.<sup>11</sup> Persoonlijke diensten kunnen direct bij de dienstverlener worden afgenomen en zonder intermediair door de particuliere werkgever worden ingehuurd. Er is dan sprake van direct werkgeverschap ('emploi direct'). Daarnaast kunnen de dienstverlenende organisaties (bedrijven, verenigingen, zzp'ers) diensten aanbieden en zijn de dienstverleners in dienst bij de organisatie ('mode prestataire'). Een tussenvariant bestaat eruit dat particuliere werkgevers gebruikmaken van een dienstverlenende organisatie voor het vinden en inhuren van een dienstverlener of voor de begeleiding rondom de (administratieve en fiscale) verplichtingen ('mode mandataire'). De particulier blijft in dit geval nog wel de werkgever.

#### Ontwikkeling van de fiscale aftrek

De hoogte van de fiscale aftrek is sinds de invoering ervan niet veranderd. De fiscale aftrek bedraagt nog steeds 50 procent van de gemaakte jaarlijkse kosten aan persoonlijke diensten. Wel is het maximum in de loop van de tijd vaak aangepast, zowel verhoogd als verlaagd. Er geldt nu voor huishoudens een maximum van

<sup>10</sup> Nu beschikken minder dan 3 procent van de werknemers over de CESU préfinancé RH. (75 procent van deze gebruikers besteden het CESU RH vooral aan kinderopvang en 37 procent vooral aan huishoudelijke diensten.)

<sup>11</sup> Zie bijlage 1 en 2 voor uitgebreider overzicht van de markt voor PDV in Frankrijk en de verscheidenheid aan 'employment models'.

12.000 euro.<sup>12</sup> Voor huishoudens met thuiswonende kinderen of hulpbehoevenden geldt een maximum van 15.000 euro en voor personen met een handicap 20.000 euro. De fiscale aftrek geldt zowel in het geval van direct werkgeverschap als bij inkoop of inhuur van diensten via dienstverlenende organisaties.

Ook is in de loop der jaren de fiscale aftrek aangepast en toegankelijker gemaakt voor huishoudens met lage inkomens. De fiscale aftrek van 50 procent is in 2007 in een fiscaal 'krediet' veranderd. Huishoudens ontvangen een terugbetaling van de belastingdienst op het moment dat zij minder belasting betalen dan 50 procent van de kosten voor PDV (met inachtneming van het maximum aan gemaakte kosten). Sinds 1 januari 2017 is de voorwaarde van arbeidsparticipatie geschrapt. Zo hoeven particuliere afnemers van diensten niet meer een baan te hebben of langer dan drie maanden als werkloos geregistreerd te staan.

Naast de fiscale aftrek worden er ook andere instrumenten ingezet om de prijs voor de aanbieders te verlagen. Zo is er bij het aanbieden van bepaalde persoonlijke en huishoudelijke diensten sprake van een verlaging van het btw-tarief en is er voor particuliere werkgevers in bepaalde gevallen een vrijstelling of verlaging van de sociale premies mogelijk.<sup>13</sup>

#### 4.3.2 Fiscale aftrek in Scandinavische landen

Zweden: Fiscale aftrek – 'husavdrag'

In Zweden gelden verschillende vormen van belastingaftrek op huishoudelijke diensten ('husarbete').<sup>14</sup> Onder de zogenaamde 'husavdrag' kunnen particulieren een belastingverlaging voor huishoudelijke diensten ontvangen. Doel van deze fiscale aftrek is vooral nieuwe banen te creëren en informeel werk tegen te gaan. Daarnaast is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen een van de doelen.

---

12 Voor kleine tuinwerkzaamheden, ICT ondersteuning thuis en kleine klussen thuis is het plafond aan kosten beperkt tot respectievelijk 5000 euro, 3000 euro en 500 euro. Bij kleine klussen thuis mag de interventie niet langer dan twee uur duren.

13 European Commission (2015) *Personal and Household services France*.

14 Impact (2015) PHS policies – implementation and monitoring guide; 4Quality (2015) *Quality of jobs and services in the personal and household services sector in Sweden*, zie: <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/> Website: <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/businessesandemployers/rotandrutwork>; Ek, A. (2014) *Rot- och rut-avdrag bidrar till ökade klassklyftor*. Nerykes Allehanda, 31 Augustus 2014. Beschikbaar op <http://na.se/asikt/debatt/1.2614147-rot-och-rut-avdrag-bidrar-till-okade-klassklyftor>; Företagarna (2010) website; Gavanas, A. (2013) *Migrant domestic workers, social network strategies and informal markets for domestic services in Sweden*, in: Women's study international forum; Gavanas, A. (2010) *Who cleans the welfare state?*; Eurofound (2013) *Tax deductions for domestic work in Sweden*, zie: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/tax-deductions-for-domestic-service-work-sweden>.

Onder het verzamelbegrip huishoudelijke diensten worden zowel RUT-diensten (werkzaamheden in en om het huis) als ROT-diensten (reparatie, renovatie en verbouwing van woningen) begrepen. De letters RUT staan voor rengöring (reiniging), Underhåll (onderhoud) en Tvätt (was). In 2007 is de regeling ingevoerd. Schoonmaken, koken, ramen lappen, strijken, grasmaaien, sneeuwruimen, bijles en kinderopas zijn de meest voorkomende taken die vergoed worden. Ook de ondersteuning bij computers en ICT wordt voor de helft door de belastingdienst vergoed. ROT-diensten richten zich daarentegen op reparatie, renovatie en verbouwingen en uitbreidingen van woningen. Het gaat daarbij niet om het bouwen van nieuwe woningen of het verbouwen van nieuw gebouwde woningen.

Voor RUT-diensten geldt in 2016 een fiscale aftrek van 50 procent op de arbeidskosten met een maximum van 25.000 kr (circa 2620 euro) per jaar per personen (particuliere afnemers jonger dan 65 jaar). Voor degenen die 65 jaar of ouder zijn geldt een maximale bedrag van 50.000 kr. Voor ROT-diensten is de fiscale aftrek in 2016 verlaagd tot 30 procent met een maximum van 50.000 Zweedse kronen (kr) (circa 5.240 euro) per jaar per persoon. Materiaal- en reiskosten in verband met deze werkzaamheden vallen niet onder de fiscale aftrek. De totale gezamenlijke RUT- en ROT-aftrek is in 2016 beperkt tot een maximum bedrag van 50.000 kr (circa 5240 euro) per jaar per afnemer van diensten.

Een belangrijk verschil met het Franse systeem is dat in Zweden geen sprake is van direct werkgeverschap. Dienstverleners zijn in dienst van ondernemingen of werken als zzp'ers. Er is dus sprake van een driehoeks-arbeidsrelatie tussen particuliere afnemers van diensten, dienstverleners en ondernemingen. Deze ondernemingen moeten goedgekeurd zijn voor de vennootschapsbelasting in Zweden (F-skatt).

Om de toegankelijkheid van het systeem te vergroten is in 2009 het zogenoemde 'invoice model' ingevoerd. De particulier huurt iemand in en het belastingvoordeel wordt direct bij de factuur verrekend. Afnemers ontvangen dus direct het fiscale voordeel, de belastingdienst zorgt ervoor dat de dienstverlenende organisatie de andere helft van het loon krijgt.

Finland: Fiscale aftrek voor huishoudelijke diensten 'Kotitalousvähennys'

In Finland bestaat er sinds 1997 een fiscale aftrek voor huishoudelijk werk.<sup>15</sup> Na een pilot in verschillende regio's, is in 2001 de regeling landelijk ingevoerd om informeel werk te verminderen en formele werkgelegenheid in deze sector te bevorderen. De fiscale aftrek bedraagt maximaal 2400 euro per jaar per persoon (4800 euro per huishouden) voor uitgaven boven 100 euro (= eigen risico). Opvallend is dat de fiscale subsidiering verschilt per organisatiemodel. Indien diensten via een dienstverlenende organisatie worden afgenomen bedraagt de fiscale aftrek 45 procent<sup>16</sup> van de uitgaven (voor 2012 was dit 60 procent); is daarentegen sprake van direct particulier werkgeverschap dan bedraagt de fiscale aftrek 15 procent (voor 2012 was dit 30 procent) van de salariskosten en 100 procent van de sociale premies. In de loop der jaren is het plafond verschillende keren aangepast: in de periode 2009 tot 2011 bedroeg het maximum 3000 euro per persoon per jaar, daarna in 2012 is het maximum aanzienlijk verlaagd naar 2000 euro en sinds 2015 bedraagt het 2400 euro.

In aanmerking voor de fiscale aftrek komen: schoonmaken, koken, strijken, wassen, tuinwerkzaamheden, renovatie en reparatie van huizen, zorg voor ouderen en/of kinderen thuis. In 2009 is de regeling uitgebreid; sindsdien komen ook de werkzaamheden in verband met de installatie, het onderhoud en de ondersteuning van ICT-voorzieningen in aanmerking voor de aftrek. Vooral ouderen zouden wat extra hulp kunnen gebruiken bij hun computer. In tegenstelling tot het Zweedse systeem is in Finland sprake van één regeling voor zowel klussen in en om het huis als klussen aan het huis (renovatie). De aftrek geldt niet alleen voor huiseigenaren, maar ook voor huurders en de diensten kunnen bij de afnemer thuis plaatsvinden of in de woning van hun (groot) ouders of andere verwanten. In de praktijk blijkt de regeling in Finland vooral gebruikt te worden voor het subsidiëren van de renovatie van huizen; het aandeel bedraagt 80 procent tegenover 17 procent huishoudelijk werk (vooral schoonmaakwerk). Van belang is tevens dat deze fiscale aftrek ingebed is in een breder publiek stelsel, dat vooral op lokaal niveau ondersteuning en gesubsidieerde diensten (via vouchers) aanbiedt.

---

15 Impact (2015) *PHS policies - implementation and monitoring guide*;  
4Quality (2015) Quality of jobs and services in the personal and household services sector in Finland, zie: [https://www.vero.fi/en-US/Individuals/Household\\_employers](https://www.vero.fi/en-US/Individuals/Household_employers)  
European Employment Policy Observatory (2015) *Ad-hoc Requests Personal and Household services Finland*.  
Aalto, K. (2015) *The Finnish Tax Reduction for Domestic Costs*, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, 242-259.

16 In 2017 verhoogd naar 50 procent, presentatie H. Hillamo, SER expertmeeting

### 4.3.3 Regelingen Frankrijk en Scandinavische landen samengevat

In tabel 4.1 worden de doelstellingen en regelingen op de verschillende dimensies samengevat.

Tabel 4.1 Overeenkomsten en verschillen tussen beleidsopties Finland, Frankrijk en Zweden

	Finland	Frankrijk	Zweden
Systeem	Fiscale aftrek voor persoonlijke dienstverlening en renovatie van huizen	Fiscale aftrek voor persoonlijke dienstverlening	Fiscale aftrek voor persoonlijke dienstverlening (RUT) en voor renovatie huizen (ROT)
Doelstellingen	Bevorderen werkgelegenheid (verminderen informeel werk) Bevorderen arbeidsparticipatie vrouwen en gendergelijkheid	Bevorderen werkgelegenheid (verminderen informeel werk) Bevorderen arbeidsparticipatie vrouwen en gendergelijkheid Sociale doelstelling	Bevorderen werkgelegenheid (verminderen informeel werk) Bevorderen arbeidsparticipatie vrouwen en gendergelijkheid
Inclusief diensten voor ondersteuning zorg	Ja	Ja	Ja
Regels voor bemiddeling	Mate van subsidiering voor direct inhuren van dienstverleners of voor inhuren via intermediair verschilt.	Nee	Fiscale aftrek geldt alleen bij inhuur via bedrijf of zzp'er
Sociale zekerheid voor de dienstverleners	Ja	Ja Rol CESU	Ja
Subsidie percentage	45 procent fiscale aftrek voor het inhuren door een intermediair 15 procent fiscale aftrek bij direct inhuren	50 procent van de kosten; verlaagde btw bij inhuren door een intermediaire	50 procent van de kosten
Maximum fiscaal voordeel per jaar	2400* euro per persoon	6000 euro** per huishouden (kan tot 9000 oplopen voor huishoudens met kinderen of hulpbehoevenden)	5500 euro per persoon (50 000 SEK)

\* in 2011 2000 euro, vanaf 1-1-2015 2400 euro, actualisatie SER.

\*\* 50 procent fiscale aftrek op max. 12 000 euro kosten.

Bron: Carbonnier C. & Morel N. (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 20, vertaling en actualisatie SER.

## 4.4 Effecten op werkgelegenheid en kwaliteit van werk

De voorgaande paragrafen beschreven de doelstellingen en de mogelijke manieren om die doelstellingen te bereiken. De vervolgvraag is wat heeft dit beleid opgeleverd? Wat zijn de effecten van dit beleid? Per doelstelling (werkgelegenheid/kwaliteit van werk en werk-privébalans en gendergelijkheid) worden de effecten beschreven, eerst de theorie (welk mechanisme leidt tot het effect), en dan de empirische gegevens, die vooral gebaseerd zijn op het internationale onderzoek.

#### 4.4.1 Theoretische achtergrond

Een belangrijke veronderstelling in de literatuur is dat een aantrekkelijk (betaalbaar en kwalitatief goed aanbod) van persoonlijke diensten de arbeidsmarktparticipatie kan bevorderen, zowel van aanbieders van de diensten als de vragers.<sup>17</sup> Door de kosten van dienstverlening te verlagen, zal de vraag naar de dienstverlening, zo voorspelt de theorie, substantieel toenemen. Deze toenemende vraag zorgt voor een uitbreiding van de markt en creëert werkgelegenheid aan de aanbodkant, vooral voor laagopgeleiden. Daarbij wordt ook wel gewezen op de werkgelegenheid die het biedt voor immigranten en de mogelijke integratie van immigranten in de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd kan door het verlagen van de kosten informeel werk worden tegengegaan en formeel werk worden bevorderd (verschuivingseffect). De veronderstelling bij dit effect is dat de maatregelen het aantrekkelijker maken aan de aanbodkant om informeel werk formeel te verrichten. Formeel werk zou namelijk betrokkenen het voordeel bieden van toegang tot sociale verzekeringen en doorbetaling bij ziekte.

Daarnaast biedt de markt voor PDV een mogelijkheid voor de verhoging van de arbeidsmarktparticipatie aan de vraagkant, zowel in personen als in uren. Het mechanisme zou hier zijn dat uitbesteden van betaalde activiteiten leidt tot meer tijd, tijd die kan worden ingezet voor meer uren betaalde arbeid. Op deze 'uitbestedingsbeslissing' zijn verschillende factoren van invloed. Uiteraard de prijzen van de diensten en de lonen. Vooral degenen die een relatief hoog uurloon kunnen verdienen met betaald werk buitenshuis blijken vaker activiteiten uit te besteden.

Tegelijkertijd zijn ook tal van niet-economische overwegingen van invloed op het keuzeproces. Bijvoorbeeld vertrouwensproblemen, men wil bijvoorbeeld geen vreemden in huis of men is niet overtuigd van de kwaliteit van het werk.<sup>18</sup> Daarnaast is het soort persoonlijke dienst van invloed op de mate waarin huishoudens wel of niet bereid zijn uit te besteden. Uitbesteding van specialistische klussen is vaak noodzakelijk omdat men het werk zelf niet kan uitvoeren, terwijl eenvoudige klussen in en om rondom het huis men nog altijd zelf kan doen in de vrije tijd of men stelt het werk uit. In dat geval is men ook minder bereid een relatief hoge prijs te betalen.

---

<sup>17</sup> SEOR (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*.

<sup>18</sup> Ruijter, E.H.M. de, A.G. van der Lippe, W. Raub (2002): *Uitbestedingsgedrag van huishoudens: kosten-baten afwegingen en vertrouwensproblemen*.

Van belang is dat vooral het arbeidsaanbod van vrouwen sterk zal reageren op de prijzen van de uitbestedingsalternatieven. Dit hangt samen met het feit dat zij de tweede verdieners in het huishouden zijn (zie voor uitgebreide analyse SEOR (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*).

Bij deze veronderstelde werkgelegenheidseffecten gaat het niet alleen om de kwantiteit, maar vooral ook om het bevorderen van de kwaliteit van de banen. Deze kwaliteit staat onder druk door de aard van het werk (laagproductief) en het informele karakter van de markt, waardoor lonen laag zijn, arbeidsrechten veelal ontbreken (bijvoorbeeld opbouw van sociale zekerheid en pensioen) en de omstandigheden waaronder men werkt in mindere mate zijn gereguleerd.

#### 4.4.2 Empirie uit internationaal onderzoek

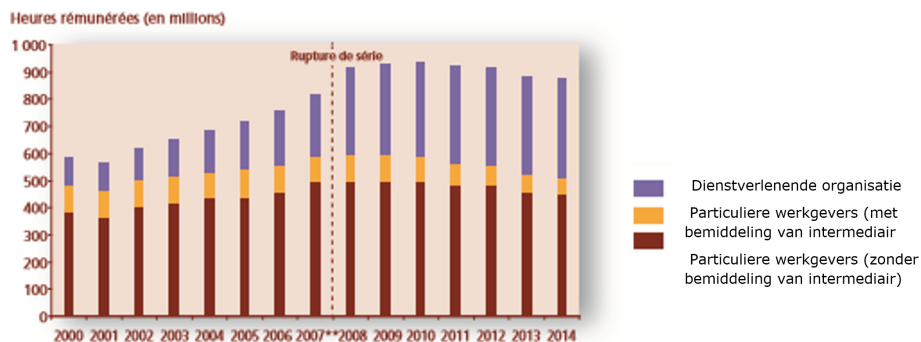
Worden in Frankrijk en de Scandinavische landen de doelstellingen met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie en de verbetering van de kwaliteit van arbeid gerealiseerd in de ons omringende landen? Op voorhand dient te worden opgemerkt dat de effecten moeilijk te kwantificeren zijn en er verschillende methodologische problemen bestaan onder andere met de causaliteit. Enkele (internationale) onderzoeken die effecten op de werkgelegenheid analyseren, zullen in het onderstaande worden besproken.

##### Frankrijk

Uit verschillende studies blijkt dat de markt voor PDV in Frankrijk sinds 2000 sterk groeit, vooral als gevolg van de verschillende overheidsmaatregelen die in die periode zijn genomen. Het aantal betaalde formele uren dienstverlening is in tien jaar tijd bijna verdubbeld en bereikt in 2010 een piek van 937 miljoen uur (zie figuur 4.1). Daarna neemt het aantal uren af, vooral bij de groep dienstverleners in dienst van particuliere werkgevers.



Figuur 4.1 Aantal betaalde uren (in miljoen) per organisatie-model tussen 2000 en 2014



Opmerkingen:

- \* Door een verandering in het registeren van data is er sinds 2008 sprake van een breuk. De cijfers van 2007 en 2008 zijn niet direct vergelijkbaar. Bepaalde diensten (levering van maaltijden, hulp op afstand, coördinerende activiteiten) zijn (door een andere manier van declareren) in deze cijfers niet inbegrepen.
- \*\* Vóór 2007 cijfers voor Frankrijk zonder overzeese gebieden, na 2007 voor Frankrijk met overzeese gebieden, met als gevolg een breuk in de trend.

Bron: Dares Resultats (2016) op basis van o.a. Nova (prestatie en gevolmachtigde modus) & Ircem voor particuliere werkgevers.

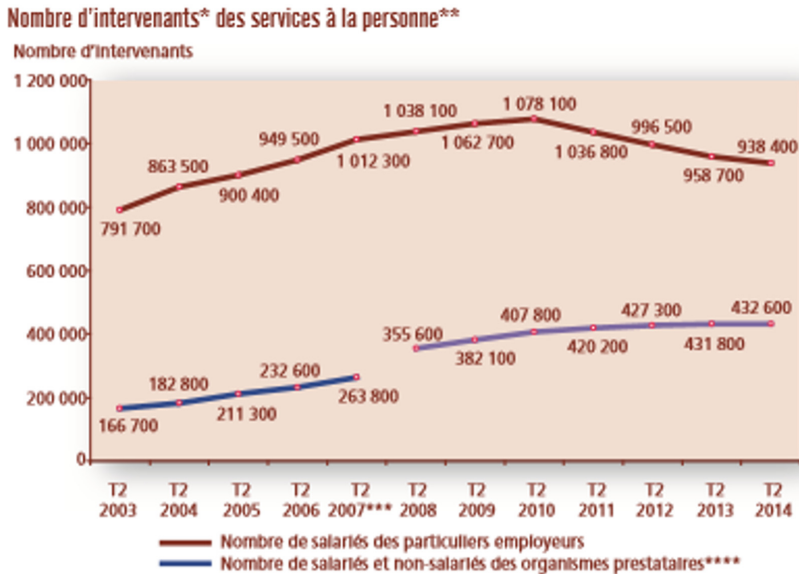
Een vergelijkbare trend is zichtbaar bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Tussen 2003 en 2010 neemt het aantal werkenden in de sector toe met 47 procent (jaarlijkse groei van 6 procent). In 2010 bedroeg het aantal werkenden in de sector bijna 1,5 miljoen. Dat zijn ongeveer 500.000 voltijdse banen.<sup>19</sup>

Na 2010 daalt het aantal werknemers, vooral als gevolg van de daling van het werkenden/dienstverleners die in dienst zijn bij particuliere werkgevers.<sup>20</sup> Het aantal werkenden/dienstverleners in dienst bij de dienstverlenende organisaties lijkt zich in 2014 na een aantal jaren van groei te stabiliseren.

<sup>19</sup> Dit omvat wel de hele sector, dus ook de zorg.

<sup>20</sup> European Commission (2015) *Thematic review on personal and household services*.

Figuur 4.2 Aantal dienstverleners in de markt voor PDV tussen 2003 en 2014



Opmerkingen:

- \* Geen dubbel telling bij directe particuliere werkgevers; mogelijk is er wel sprake van een dubbel telling bij dienstverleners die worden ingehuurd door verschillende dienstverlenende organisaties (mode prestataire) of bij een dienstverlener die zowel door een particuliere werkgever als een dienstverlenende organisatie wordt ingehuurd.
- \*\* Door een verandering in het registeren van statistieken voor dienstverlenende organisaties (sinds 2008 door Nova) is er in 2008 sprake van een trendbreuk. De cijfers voor de dienstverlenende organisaties (mode prestataire en mode mandataire) voor en na 2008 zijn niet direct vergelijkbaar.
- \*\*\* Vóór 2007 cijfers voor Frankrijk zonder overzeese gebieden, na 2007 voor Frankrijk met overzeese gebieden, met als gevolg een kleine breuk in de trend.
- \*\*\*\* Voor de dienstverlenende organisaties (mode prestataire) gaat het vanaf 2008 om het gemiddeld aantal dienstverleners van de tweede kwartaal en vóór 2008 om het jaarlijkse gemiddelde. Bij deze organisaties gaat het om mensen in loondienst (werknemers) of niet in loondienst (zzp'ers bijvoorbeeld).

Bron: Dares Resultats (2016) op basis van o.a. Nova (prestatie en bevoegde modus) & Ircem voor particuliere werkgevers.

Volgens de studie van de Europese Commissie zijn er tussen 2005 en 2010 (na invoering van het Borloo-plan) meer dan 330.000 banen gecreëerd, waarvan 52.000 full-time jobs. In de periode 2006-2008 maakte banen die waren gecreëerd in de persoonlijke dienstverlening ongeveer 15 procent deel uit van de totale banencreatie (zelfs 30 procent in het jaar 2008).<sup>21</sup>

Met betrekking tot de doelstelling van het formaliseren van de markt ontbreken harde cijfers. Niettemin laten verschillende studies zien dat de omvang van het

21 EC (2015) *Thematic review on personal and household services*.

informele werk in deze sector aanzienlijk is gedaald, van ongeveer 65 procent in de jaren 80 naar 25 procent in 2014.<sup>22</sup>

Met betrekking tot de kwaliteit van werk is het beeld in de verschillende studies niet eenduidig. Aan de ene kant lijkt de kwaliteit van de banen door allerlei maatregelen te zijn verbeterd. Zo wordt de werkgever-werknemerrelatie in deze sector gedekt door verschillende cao's; ook als er sprake is van direct werkgeverschap geldt er een cao. Hierdoor lijkt deze relatie op gewoon werkgeverschap; er geldt een wettelijk minimumloon en werkenden in de sector hebben in principe dezelfde socialezekerheidsrechten als werkenden in andere sectoren.

Aan de andere kant zijn er ook verschillen en die verschillen hangen vooral samen met het feit dat de banen qua uren in deze sector relatief klein zijn en er veelal flexibel buiten de normale arbeidstijden wordt gewerkt. Deeltijdarbeid is de norm in deze sector en een relatief hoog aandeel werkt op niet standaard en flexibele arbeidstijden.<sup>23</sup> Als gevolg hiervan zijn de lonen relatief laag en worden niet alle uren betaald (bijvoorbeeld de reizen worden niet vergoed). Werkt men bovendien minder dan 8 uur per week, dan is er geen arbeidsovereenkomst van kracht en bouwt men dus ook in principe geen socialezekerheidsrechten op. De arbeidsomstandigheden verdienen ook aandacht; het is veelal fysiek zwaar en mentaal belastend werk en de werkdruk is hoog. Of zoals Devetter en Lefebvre concluderen:

*In the last 20 years, several state support measures have contributed to the creation (including by reducing informal employment) of many domestic worker and caregiver jobs. From a qualitative point of view, however, the changes undergone have been limited. Although hourly hours are not particularly low, the absence from wage calculations of part of the time actually devoted to work and, most of all the low numbers weekly work hours, keep a large numbers of employees in the category of workers earning low and very low pay.*<sup>24</sup>

De professionalisering van de sector vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt. Mogelijkheden voor training en opleiding zijn beperkt, zeker als er sprake is van direct werkgeverschap en dienstverleners werkzaam zijn bij een particulier. In dat geval is er geen adequaat aanbod of zijn trainingen te duur. Is men daarentegen werkzaam bij of via een intermediair dan heeft men meer kans op een goede scholing of training.

---

22 Presentatie van Lebrun tijdens de internationale SER conferentie 2017.

23 EU Ad hoc request: Personal and household services – France. Toelichting van de heer Lebrun.

24 Devetter F-X. & M. Lefebvre (2015) Status and impact of Public Policies in France, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 168.

## Zweden

In Zweden zijn er slechts een beperkt aantal studies verricht naar de effecten van de fiscale aftrek<sup>25</sup> op de omvang van de werkgelegenheid in de sector. Evaluaties van de RUT-aftrek hebben opmerkelijk genoeg (nog) niet plaatsgevonden.

Duidelijk zichtbaar is wel dat het gebruik van de RUT-diensten (schoonmaak, onderhoud, was) fors is gestegen in de afgelopen jaren. In 2008 waren er 92.000 gebruikers, in 2010 321.000 en in 2013 was het totaal gegroeid naar 550.000.<sup>26</sup> Ook het aantal bedrijven nam toe en het aantal werknemers is gegroeid. De Zweedse belastingdienst schat dat er in de RUT-sector in 2010 ongeveer 5.000 nieuwe voltijdsbanen aan de aanbodkant zijn gecreëerd.<sup>27</sup> De Zweedse ondernemersorganisatie schat de aantallen op 6,950 voltijdsbanen in 2011, 8.550 in 2012 en 8.650 in 2013.

Volgens Nyberg moeten er wel een aantal kanttekeningen bij de relatie tussen de fiscale RUT-aftrek en het positieve effect op de werkgelegenheid worden geplaatst. Vooral het effect van de fiscale aftrek op de verhoging van het arbeidsaanbod van huishoudens (vrouwen/ de afnemers van diensten) moet volgens haar worden genuanceerd. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren. Allereerst laten de cijfers zien dat de inkoop van diensten onregelmatig en in kleine omvang plaatsvindt, waardoor slechts in beperkte mate tijd vrij kan worden ‘bespaard’ en dus ook het arbeidsaanbod van de gebruikers/inkopers niet of nauwelijks kan worden beïnvloed. Ten tweede blijkt uit de cijfers dat een relatief groot deel van de gebruikers ouderen (dat wil zeggen niet werkenden) zijn. Als laatste reden noemt Nyberg dat de huishoudens die wel diensten inkopen de vrijgekomen extra tijd niet lijken te besteden aan extra betaalde arbeid, maar aan vrije tijd, namelijk tijd met hun kinderen. Nyberg concludeert daarentegen wel dat als gevolg van de RUT-aftrek de mogelijkheden zijn vergroot voor laagopgeleiden, in het bijzonder werklozen en immigranten. Zij hebben in deze markt werk gevonden.

Ook lijkt de invoering van de RUT-aftrek een positief effect te hebben gehad op het verminderen van de informele markt. De Zweedse belastingdienst schat dat tussen 2005 en 2011 het aantal huishoudens die diensten kopen op de informele markt in

---

25 In de beschrijving van de effecten beperken we ons tot het effect van de RUT-aftrek, de effecten van de ROT-aftrek blijven buiten beschouwing. De ROT aftrek heeft betrekking op de fiscale aftrek in relatie tot de renovatie van woningen, hetgeen buiten het onderwerp van deze discussienotitie valt.

26 Nyberg, A. (2015) The Swedish RUT reduction, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 225.

27 Nyberg, A. (2015) The Swedish RUT reduction, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds.) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 225; zie ook: EC (2015) *Developing personal and household services in the EU*.

de RUT-sector is gedaald met 10 procent.<sup>28</sup> Verschillende studies wijzen er tegelijkertijd op dat de informele markt niet is verdwenen.

Wat betreft de relatie tussen de RUT-af trek en de kwaliteit van de banen is het beeld evenmin eenduidig. De markt is heterogeen; werknemers/dienstverleners in Zweden kunnen in dienst zijn bij een bedrijf danwel als een particulier of als zelfstandige werken en voor deze drie categorieën gelden verschillende regels. Aangezien de fiscale aftrek niet geldt in het geval van direct werkgeverschap, is het merendeel van de persoonlijke dienstverleners in dienst van een bedrijf, waarvoor het algemene arbeidsrecht van toepassing is. Ook in Zweden is het grootste probleem het hoge aandeel deeltijdarbeid; het zijn kleine banen waardoor het loon relatief laag is.<sup>29</sup>

#### Finland

Voor Finland zijn de studies over het effect van de fiscale aftrek op de werkgelegenheid eveneens schaars. Na de invoering van de regeling in 2001 zijn er twee studies verschenen. Deze studies laten zien dat de markt voor persoonlijke dienstverlening (vooral de schoonmaaksector) zich snel ontwikkelt en een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Ongeveer 10.000 nieuwe voltijdsbanen zijn gecreëerd, waarbij het netto-effect (het effect direct gerelateerd aan de maatregel) wordt geschat op 4.600 voltijdsbanen.<sup>30</sup> Zoals eerder opgemerkt wordt de fiscale aftrek vooral aangewend voor de renovatie van huizen, de groei van de banen heeft dan ook vooral in deze sector plaatsgevonden.

Daarna zijn nog een beperkt aantal deelstudies waarin dit bovenstaande rooskleurige beeld enigszins wordt genuanceerd en gewezen wordt op het gebrek aan gedetailleerde data om gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

Uit het lopende rechtsvergelijkende onderzoek naar persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening in Europa blijkt dat de fiscale maatregelen in Finland ervoor hebben gezorgd dat veel schoonmaakwerk nu is geformaliseerd.<sup>31</sup>

---

28 Nyberg, A. (2015) The Swedish RUT reduction, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p.229.

29 Calleman, C. (2015) Clean homes on Dirty Occasions? in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 146.

30 Aalto, K. (2015) The Finnish Tax Reduction for Domestic Costs, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 243; EC (2015) *Thematic review on personal and household services*.

31 Bureau Clara Wichmann & Alliantie Samen Werkt Het (2019) *Persoonlijke en Huishoudelijke dienstverlening: volwaardig werk*, p. 38.

## 4.5 Effecten op werk-privébalans en gendergelijkheid: literatuuroverzicht

### 4.5.1 Theoretische achtergrond

De bespreking van de effecten van de maatregelen gericht op het ontwikkelen van de markt op de werk-privébalans is voor een deel al in de vorige paragraaf aan bod gekomen, namelijk bij de bespreking van de effecten van de maatregelen op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Centrale vraag daarbij is of tijd die wordt bespaard door het uitbesteden van bijvoorbeeld huishoudelijk werk, wordt besteed aan betaalde arbeid. De effecten op de arbeidsparticipatie zijn echter slechts een kant van de medaille. De werk-privébalans raakt aan een breder vraagstuk, namelijk of uitbesteden het combineren vergemakkelijkt en het welzijn van mensen bevordert. Hebben gezinnen behoefte aan diensten, ondersteunen die diensten het combineren, waardoor de eventuele combinatiedruk of stress vermindert? Wie maakt gebruik van de regelingen? Wat zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen en/of sociale groepen? En hoe ondersteunen diensten bijvoorbeeld de mantelzorg?

Het internationale onderzoek naar de effecten op de werk-privébalans is nog schaars, bovendien worden deze effecten slechts zijdelings en in algemene termen besproken. Zo wordt in de EFSI-studie gewezen op de tijd die mannen en vrouwen per week aan onbetaalde arbeid besteden. Ook de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen komt daarbij ter sprake. Zij concluderen dat de ongelijke verdeling direct van invloed is op de arbeidsparticipatie van vrouwen en dat ook de tijd die wordt besteed aan mantelzorg direct consequenties heeft voor deze participatie. Persoonlijke dienstverlening vormt volgens hen een van de instrumenten om de balans te verbeteren en de genderongelijkheid te verminderen.<sup>32</sup>

Wel wordt er in de landenstudies uitgebreid stilgestaan bij de kenmerken van het gebruik van de fiscale regelingen, in het bijzonder wie gebruikmaakt van de regelingen en voor welke diensten. In het onderstaande zullen deze inzichten op een rij worden gezet.

---

<sup>32</sup> EFSI (2015) *PHS and work-life balance: what economic and social contribution to our future?*; EFSI (2018) *Personal and household services to the benefit of a better work life balance*.

#### 4.5.2 Empirie in internationaal onderzoek

##### Zweden en Finland

Hoewel in beide landen de fiscale aftrek voor een breed scala aan diensten kan worden ingezet, blijkt de fiscale in de praktijk toch vooral te worden gebruikt voor 'schoonmaakwerk'. In Zweden is 93 procent van alle 'home services' schoonmaakwerk. In Finland ligt uiteraard het gebruik lager, omdat de fiscale aftrek vooral wordt ingezet voor de renovatie van woningen. Toch blijkt ook hier dat binnen de categorie huishoudelijk werk, schoonmaken de belangrijkste activiteit is. In beide landen wordt de fiscale aftrek relatief weinig gebruikt om zorg voor kinderen en ouderen in te kopen. De verklaring hiervoor is naar alle waarschijnlijkheid dat in die landen de zorg voor kinderen en ouderen op andere wijze wordt gefaciliteerd, namelijk bijvoorbeeld door een uitgebreid publiek stelsel van kinderopvang.

Met betrekking tot de zorg voor ouderen is er wel in beide landen een discussie gaande over de wijze waarop de diensten en de ondersteuning voor ouderen kan worden vormgegeven. Tegen de achtergrond van een toenemende vergrijzing en daarmee gepaarde druk op de houdbaarheid van het welvaartssysteem is er ook in deze landen een beweging naar meer individuele verantwoordelijkheid en privatisering. De fiscale aftrek past in dat opzicht in die trend en maakt mogelijk om tegen een relatief lagere prijs diensten op de private markt in te kopen.

In beide landen zijn de grootste groepen die gebruikmaken van de aftrek: ouderen (ouder dan 65 jaar) en gezinnen met kinderen. Naarmate de leeftijd stijgt, neemt het gebruik toe. Ook gezinnen met kinderen maken relatief veel gebruik van de aftrek, zeker (vooral het geval in Zweden) als men beiden voltijds werkt. Dit duidt op een behoefte bij die groepen. In Finland bleek bovendien na de bezuinigingen op de aftrek (verlaging van het plafond van 3000 naar 2000 euro in 2011) het gebruik wel substantieel af te nemen voor de renovatie van huizen, maar niet voor de huishoudelijke diensten. Daarbij moet natuurlijk worden bedacht dat in deze landen (zeker in vergelijking tot Nederland) de arbeidsparticipatie van vrouwen hoog is, veel vrouwen een voltijdse baan hebben en het tweeverdienerschap de norm is. Hierdoor ligt de druk om uit te besteden ook wat hoger.

Ook neemt in beide landen het gebruik toe met het stijgen van het inkomen. Vooral de hoge inkomens kopen meer diensten dan de lage inkomens. Het verschil is groot; in Zweden bijvoorbeeld was sprake van ongeveer 64 procent van de huishoudens die van de aftrek profiteerde in de hoogste inkomenscategorie tegenover 7 procent in de laagste inkomenscategorie.

Aalto concludeert voor Finland dat de fiscale aftrek vooral een bijdrage heeft geleverd aan een verandering in opvattingen en houdingen ten opzichte van uitbesteden en de verdeling van huishoudelijk werk:

*Nowadays, many people consider household services to be a natural part of daily life that also allows more free time and decreases tensions about the division of domestic work between spouses. The tax reduction has had an impact both by boosting more favourable attitudes about the purchase of household services, and by reducing the costs of the services for the consumers.*<sup>33</sup>

Frankrijk

In Frankrijk zijn de diensten die worden ingekocht wat diverser van aard: ongeveer 70 procent van de diensten die particuliere werkgevers inhuurden betrof huishoudelijke hulp en andere hulp, 19 procent van de diensten omvatte thuiszorg en 12 procent betrof opvang van kinderen. Het relatief lage gebruik van diensten onder de lage inkomens vormde in 2007 aanleiding om de fiscale aftrek aan te passen en om te vormen tot een krediet.

## 4.6 Kosten en baten

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de effecten van de maatregelen. In deze paragraaf staan we op basis van de internationale literatuur stil bij de kosten van de maatregelen en de vraag of die kosten opwegen tegen de baten.

### 4.6.1 Kosten- en batenanalyse: terugverdieneffecten

In Frankrijk, Zweden en Finland zijn verschillende kosten- en batenanalyses gericht naar de maatregelen om de markt voor persoonlijke dienstverlening te ontwikkelen. De kosten- en batenanalyses zijn echter beperkt. Voor een deel komt dit doordat cijfers ontbreken of dat van baten geen volledige inschatting kan worden gemaakt. Het IMPact-rapport concludeert dat in veel gevallen zowel het inzicht in de kosten van beleid als het inzicht in de baten ontbreekt:

*The budgetary costs of PHS-supporting measures appears to be the largest. However, most of the time neither the expenditure supporting PHS nor the positive earn-back effects of those measures are sufficiently known by public authorities. Their vision is limited to an assessment of the total cost, while account is not taken of the direct (decrease of allowances, new revenue from tax on income and social contribution, etc) and indirect (new revenue*

---

<sup>33</sup> Aalto, K. (2015) The Finnish Tax Reduction for Domestic Costs, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 258.



*from companies income tax, employment creation through support staff hiring, new consumption etc.) earn back effects and many positive social externalities (e.g. better social inclusion, increased work-life balance etc.).<sup>34</sup>*

De IMPact-studie wijst erop dat bij de kosten van het beleid ook rekening moet worden gehouden met zogenoemd deadweight loss en bij de baten onderscheid moet worden gemaakt tussen de zogenoemde directe en indirecte inverdieneffecten en de positieve externe effecten van het beleid. Als voorbeeld van inverdieneffecten noemt het rapport de extra belastinginkomsten (sociale premies, belasting, btw) als gevolg van de toename in werkgelegenheid, een besparing op de uitkeringslasten als gevolg van een vermindering van werkloosheid en een mogelijke besparing op zorgkosten of medische kosten door ondersteuning te bieden aan zorgbehoevende ouderen. Bij de positieve externe effecten kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een verbetering van de werk-privébalans, gendergelijkheid of meer inclusie. Vooral deze laatstgenoemde externe effecten zijn niet of moeilijk te kwantificeren.

#### 4.6.2 Inzichten uit internationale literatuur

Frankrijk; kosten en baten

Het Franse beleid gericht op het ontwikkelen van de markt voor PDV omvat diverse maatregelen en verschillende instrumenten. De kosten die daarmee gepaard gaan zijn aanzienlijk. Worden alle maatregelen tezamen genomen, dan bedragen de kosten ongeveer 6 miljard euro per jaar. De financiële aftrek vormt een van de belangrijkste uitgaven: in 2011 werden de kosten hiervan geraamd op ongeveer 3,7 miljard euro (55 procent van de totale publieke uitgaven aan de persoonlijke en huishoudelijke sector). Om de kosteneffectiviteit van deze maatregel te berekenen, zijn er verschillende studies verricht, waarbij de kosten per nieuw gecreëerde voltijdsbaan als uitgangspunt dient. Zo heeft Carbonnier becijferd dat de hervorming van 1991 (de invoering van de financiële aftrek) in totaal ongeveer 1077 miljoen euro heeft gekost, omgerekend bedragen de kosten per nieuw gecreëerde voltijdsbaan dan 39.113 euro.<sup>35</sup>

Het probleem met dergelijke studies is dat ze geen rekening houden met de inverdieneffecten voor de overheid (zowel direct als indirecte inverdieneffecten). Uit een

---

<sup>34</sup> IMPact (2015) *PHS-Policies-Implementation and Monitoring guide*.

<sup>35</sup> Carbonnier, C. (2015) Job creation, Public Cost and the Distributive Profile in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 262-283.

studie van de FESP (Franse werkgeversbond) blijkt dat deze inverdieneffecten ook aanzienlijk kunnen zijn; in 2010 zijn deze begroot op 2,6 miljard euro. De heer Lebrun heeft tijdens de SER-conferentie over de markt voor persoonlijke dienstverlening (2017) aangegeven dat de Franse regering een specifiek economisch model heeft ontwikkeld om de financiële kosten en baten van de (beleids)investeringen van de overheid betreffende de persoonlijke en huishoudelijke diensten te kunnen evalueren. Een van de meest opvallende conclusies is dat afhankelijk van het type diensten het saldo voor de Franse overheidsfinanciën verschillend is. In 2014 is er sprake van een negatief saldo van 2,7 miljard euro voor de overheidsfinanciën voor de diensten en ondersteuning aan kwetsbare groepen. Investeringen in diensten voor het dagelijks leven (gemaksdiensten) hebben daarentegen een positief saldo van 0,1 miljard euro voor de overheidsfinanciën opgeleverd.

#### Zweden en Finland; kosten en baten

De cijfers over de bedragen van de RUT- en ROT-aftek worden jaarlijks door de Zweedse belastingdienst gepubliceerd. In 2014 heeft de Zweedse overheid in totaal 20 miljard Zweedse kr. (circa 2146 miljoen euro) aan de ROT- en RUT-aftek uitgegeven. Dit komt neer op ongeveer 0,5 procent van de Zweedse bbp. De kosten voor de RUT-aftek bedroegen in 2008 ongeveer 442 miljoen Zweedse kr. (ongeveer 46 miljoen euro); dit bedrag nam snel toe en in 2013 bedroeg het 2,543 miljoen Zweedse kr. (ongeveer 265 miljoen euro).<sup>36</sup>

De werkgeversfederatie Företagarna heeft in 2011 een kosten- en batenanalyse naar de RUT- en ROT-maatregelen uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de inverdieneffecten voor de overheid groter zijn dan de kosten van de maatregelen. Voor iedere euro die wordt geïnvesteerd in de aftek voor ROT-diensten krijgt men ongeveer 1,5 tot 2 euro terug.<sup>37</sup> Voor de RUT-diensten zijn de inverdieneffecten ook groter dan de kosten, zij het in mindere mate dan bij de ROT-diensten. Dit zou, volgens de Zweedse werkgeversfederatie, samenhangen met de relatief kleine omvang van de kosten voor materiaal. Vermelding verdient dat de bovenstaande berekeningen geen rekening houden met een eventuele verhoging van de private consumptie en een verlaging van de kosten voor de overheid in de vorm van minder uitkeringen. Företagarna concludeert dat als deze baten wel mee zouden worden genomen, de inverdieneffecten voor de overheid waarschijnlijk nog groter zullen zijn.

36 Nijberg, A. (2015) The Swedish RUT reduction, in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 221-241.

37 European Commission (2015) *Developing personal and household services in the EU*, p. 56.

Voor Finland laten vergelijkbare studies ook een positief beeld zien; evenals in Zweden wijzen deze studies op de baten en de inverdieneffecten van de financiële aftrek.

## 4.7 Slotbeschouwing

Op basis van voornamelijk internationale literatuur is nagegaan hoe de markt voor PDV in de omringende landen is ontwikkeld, voor welk beleid is gekozen en wat de effecten van dit beleid zijn geweest (en voor wie en onder welke omstandigheden deze effecten zich hebben voorgedaan). Daarmee is ook zicht verkregen op de randvoorwaarden die een rol spelen bij het ontwikkelen van deze markt. Wat kunnen we leren van deze buitenlandse voorbeelden?

Breed pakket aan maatregelen; no silver bullet

- Om de markt te kunnen ontwikkelen is in de verschillende landen een breed pakket aan overheidsmaatregelen ingezet, zowel aan de vraag als aan de aanbodkant.
- Het beleid richt zich aan de ene kant op verlaging van de kosten (aanpakken dubbele wig), aan de andere kant op het verbeteren van de kwaliteit van de banen (van informeel naar formeel werk, opbouw sociale zekerheid en pensioen en professionalisering). Ook het ‘matchen’ van vraag en aanbod en het ontwikkelen van een simpel en stabiel systeem is in veel landen een belangrijk onderdeel van het beleid.

Overheid speelt belangrijke rol in verantwoordelijkheidsverdeling

- In zowel Frankrijk als de Scandinavische landen speelt de overheid een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de markt. Deze rol komt ook tot uiting in de financiële verantwoordelijkheid; de overheid draagt een substantieel deel van de kosten.

Doelstellingen beleid

- De doelstellingen van het ontwikkelen van de markt voor PDV komen in de verschillende landen overeen. Met de ontwikkeling van de markt wordt beoogd de werkgelegenheid te stimuleren aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de participatie van vrouwen te verhogen, de werk-privébalans te verbeteren, gendergelijkheid te bevorderen en in te spelen op de nieuwe behoeften die ontstaan in de zorg voor kinderen en ouderen.
- Traditioneel was het beleid sterk gericht op het creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het verminderen van het aantal uitkeringsge-

rechtigden. In de afgelopen jaren is daar ook de doelstelling van het verbeteren van de werk-privébalans bijgekomen, waarbij het niet alleen gaat om het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het verbeteren van de gendergelijkheid, maar ook om het verhogen van het welzijn.

- De persoonlijke dienstverlening voorziet bovendien in verschillende behoeftes tijdens de verschillende fases van de levensloop, van opvang van kinderen, naar hulp bij huiswerk tot de zorg aan ouderen.
- In dit opzicht past het beleid gericht op het ontwikkelen van die markt in het streven naar een inclusieve samenleving.

#### Afbakening markt voor PDV

- In veel landen kiest men voor een afbakening van de markt; de activiteiten die tot deze markt behoren, worden benoemd (bijvoorbeeld, schoonmaken, wassen, ICT-ondersteuning, klussen in en rondom huis et cetera).
- Daarbij wordt verschillend omgegaan met de afbakening tussen zorggerelateerde en niet-zorggerelateerde activiteiten. Hoewel in de praktijk zorg- en niet-zorggerelateerde activiteiten moeilijk zijn te afbakenen, biedt het stellen van een zekere grens wel de mogelijkheid om rekening te houden met de verschillende logica's en rationales en historische ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Zo zal bij zorgactiviteiten veel meer worden uitgegaan van sociale doelstellingen, waarbij het streven naar een brede toegankelijkheid en ondersteuning aan kwetsbare groepen een grotere rol speelt.

#### Organisatie van de aanbodkant van de markt

- De organisatiemodellen verschillen; Frankrijk kent een 'mixed model' met ruimte voor direct werkgeverschap, de Scandinavische landen zetten in op het 'provider organisation model' (inkoop van dienstverlening via intermediairs).
- Een systeem met verschillende aanbieders bevordert de concurrentie.

#### Vormgeving fiscale maatregelen

- De fiscale aftrek is in de landen verschillend vormgegeven.
- De aftrek geldt in alle landen alleen voor een aantal omschreven activiteiten. In de Scandinavische landen wordt onderhoud en renovatie van de woning ook tot de markt gerekend, in Zweden is daarvoor een specifieke aftrek in het leven geroepen (de ROT-aftrek), in Finland maakt dat onderdeel uit van de aftrek voor persoonlijke dienstverlening.
- De hoogte van de aftrek varieert tussen de 45 en 50 procent.
- De plafonds die aan deze aftrek worden gesteld lopen uiteen en worden bovendien in zowel Frankrijk, Finland als Zweden in de loop van de tijd steeds

aangepast. Het is de ‘knop’ waaraan wordt gedraaid om het gebruik ervan te beïnvloeden.

- De toegankelijkheid van de regeling vormt een aandachtspunt; in Frankrijk vormde dit een reden om de aftrek aan te passen en om te vormen tot een krediet. In Zweden geldt sinds 2009 het ‘invoice model’; dit vormt een manier om het solvabiliteitsprobleem op te lossen. In Frankrijk wordt nu ook overwogen een dergelijk model in te voeren.

#### Effecten van fiscale maatregelen

- Het glas is half vol, half leeg. Uit de verschillende internationale studies blijkt dat er banen worden gecreëerd en het formele werk wordt bevorderd. Over de precieze omvang daarvan zijn de studies niet eensluidend.
- Tot op heden is er weinig onderzoek verricht naar de effecten van de maatregelen op de participatie van vrouwen. Het mechanisme dat de tijd die vrij zou komen door uitbesteden van huishoudelijk werk ook daadwerkelijk zal worden besteed aan betaalde arbeid, wordt in sommige studies genuanceerd.
- De kwaliteit van de banen is in de verschillende landen verbeterd (er gelden cao’s en in principe worden socialezekerheidsrechten opgebouwd), maar op dat vlak zijn er ook tal van problemen. Die problemen hangen vooral samen met het geringe aantal uren dat wordt gewerkt, veelal op onregelmatige tijden en in flexibele contracten. Ook de ontwikkelingsmogelijkheden zijn beperkt.
- Het effect op de werk-privébalans is nog weinig onderzocht; de aandacht richt zich vooral op de arbeidsparticipatie kant, er is weinig aandacht voor welzijn en kwaliteit van leven.

#### Kosten en baten van de fiscale maatregelen

- De kosten- en batenanalyse van de fiscale maatregelen zijn beperkt. Voor een deel komt dit doordat gegevens ontbreken, alleen de kosten worden in beeld gebracht, van de baten kan geen volledige inschatting worden gemaakt. Positieve externe effecten zoals een verbetering van de werk-privébalans, gendergelijkheid of meer inclusie kunnen moeilijk worden gekwantificeerd.

#### Verandering van normen, houdingen en cultuur door beleid

- Een belangrijk gevolg van de maatregelen op lange termijn: is een verandering in houdingen en cultuur, zowel ten opzichte van het uitbesteden als ten opzichte van zwart/informeel werk. Informeel werk wordt minder geaccepteerd en uitbesteden wordt normaler.

Gebruik van de regeling in de praktijk: bepaalde activiteiten en gebruikers

- In de Scandinavische landen wordt de regeling vooral gebruikt voor schoonmaakwerk.
- Hoge inkomens maken vooral gebruik van de regeling.
- Gezinnen met kinderen en ouderen zijn de belangrijkste gebruikers.

Randvoorwaarden

Welke randvoorwaarden zijn van belang bij het ontwikkelen van de markt en het realiseren van doelstellingen?

- Afbakening: In de verschillende landen wordt de markt voor persoonlijke dienstverlening afgebakend. In Frankrijk is daarbij een lijst opgesteld van 26 activiteiten.
- Persoonlijke dienstverlening beperkt tot activiteiten waarbij de afweging om deze zelf te verrichten of uit te besteden plaatsvindt in het persoonlijke domein. Specialistische klussen waarvoor een professional nodig is, behoren hier veelal niet toe (met uitzondering van de Scandinavische landen, waar de fiscale aftrek ook gericht is op renovatie en de ICT-ondersteuning).
- Uit de Franse casus blijkt dat naast de traditionele bestaande patronen op de arbeidsmarkt (de traditionele arbeidsrelatie van werkgever en werknemer) ook ruimte is gecreëerd voor een structuur met een arbeidsrelatie die wordt gekenmerkt door opdrachtgever en opdrachtnemerschap. Hier zitten voor- en nadelen aan; door het 'mixed model' wordt concurrentie bevorderd. Ontwikkelingsmogelijkheden, scholing en professionalisering lijken daarentegen beter te kunnen worden gerealiseerd in een 'provider organisation model'.
- Een simpele en eenvoudige regeling is van belang: hierdoor kunnen de administratieve lasten laag worden gehouden en is het systeem gebruikersvriendelijk.
- Een stabiel systeem is van belang; er is tijd nodig voor de verandering van normen en cultuur.
- Aandachtspunt is de handhaving en het voorkomen van fraude, evenals het voorkomen van verdringing van regulier werk.



# 5 Denkrichtingen voor ontwikkelen markt persoonlijke dienstverlening

## 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening in een aantal landen beschreven (Frankrijk en enkele Scandinavische landen). Daarbij is stilgestaan bij de vraag welke beleidsopties er in die landen zijn voor het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening, welke doelstellingen daarbij worden gehanteerd en wat de effecten daarvan zijn.

Dit hoofdstuk keert terug naar de markt voor persoonlijke dienstverlening in Nederland. De vraag die aan bod komt is: wat kunnen we leren van de buitenlandse voorbeelden en hoe kunnen we deze voorbeelden vertalen naar de Nederlandse situatie? Daarmee biedt dit hoofdstuk een eerste verkenning van kansrijke en alternatieve denkrichtingen voor de ontwikkeling en vormgeving van de markt. Daarbij moet worden benadrukt dat het een aanzet betreft; vooral de effecten van de denkrichtingen en de kosten- en batenanalyse dienen nader te worden onderzocht.

De commissie zou graag zien dat de mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van deze markt nader worden verkend. Tevens beargumenteert zij dat die markt voor persoonlijke dienstverlening een belangrijk arbeidsvraagstuk is dat onze aandacht verdient. De commissie verzoekt daarom het kabinet om de geschetste denkrichtingen uit deze verkenning nader uit te werken en onder andere te betrekken bij een mogelijke nadere (scenario)verkenning van het stelsel gericht op kindvoorzieningen en de combinatie van werken en zorgen.

### Opbouw

Paragraaf 5.2 beschrijft in het kort het belang van het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening tegen de achtergrond van een hoge mate van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en de dominantie van het deeltijdmodel. In paragraaf 5.3 volgt een samenvatting van de belangrijkste inzichten uit de internationale voorbeelden. Paragraaf 5.4 vertaalt deze inzichten naar de Nederlandse situatie. Paragraaf 5.5 werkt een aantal mogelijke denkrichtingen voor de ontwikkeling van deze markt nader uit. Paragraaf 5.6 gaat kort in op de mogelijke (theoretische) effecten en de gevolgen voor het overheidsbudget en inventariseert op basis van de internationale en nationale literatuur de verschillende effecten van de verschillende denkrichtingen. Deze beschrijving betreft vooral een



kwalitatieve duiding, waarbij gebruik is gemaakt van eerder onderzoek. Paragraaf 5.7 wijst tot slot op de noodzaak van een integrale aanpak voor het bevorderen van arbeidsparticipatie en gendergelijkheid.

## 5.2 Het belang van ontwikkeling markt voor PDV tegen de achtergrond van deeltijdwerk en gendergelijkheid

Belangrijke doelstellingen bij de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening in de beschreven omringende landen zijn het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, het verbeteren van de werk-privébalans en het verminderen van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Deze doelstellingen hebben in Nederland binnen het kader van de ontwikkeling van de markt tot op heden minder aandacht gekregen. Vooral het creëren van banen aan de onderkant, het bevorderen en formaliseren van werkgelegenheid heeft in de discussie centraal gestaan.

Naar mening van de commissie verdient de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening ook te worden gezien tegen de achtergrond van de hoge mate van genderongelijkheid op de arbeidsmarkt. Op vier indicatoren scoort Nederland het laagst van West Europa; het aantal arbeidsuren, het gemiddeld maandinkomen, vertegenwoordiging in managementposities en studenten in bèta-opleidingen.<sup>1</sup> Er is veel vrouwelijk potentieel, maar dat wordt niet volledig benut op de arbeidsmarkt.

In het SER-advies *Een werkende combinatie* is daarbij al gewezen op de dominantie van het Nederlandse deeltijdmodel en de zogenaamde deeltijdplek. Deeltijdwerk biedt voordelen voor huishoudens om vrije tijd, werk, zorg en leren te kunnen combineren. In de praktijk blijkt deeltijdwerk zeer ongelijk over mannen en vrouwen te zijn verdeeld. Door het grote aantal 'kleine' deeltijdbanen en het hoge percentage vrouwen dat in deeltijd werkt, is er een aanzienlijk onbenut potentieel van vrouwen op de arbeidsmarkt, zeker gezien de mate van gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het onderwijs. Inmiddels is zelfs 56 procent van alle recent afgestudeerden in hoger en wetenschappelijk onderwijs vrouw. Dit succes van vrouwen in het onderwijs staat in contrast met hun positie op de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Deeltijdwerk leidt er

---

1 Zie ook: McKinsey (2018) *The power of parity. Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt.*

2 Zie ook het recente advies van de SER over gender- en culturele diversiteit in de top van het bedrijfsleven, waarin wordt geconcludeerd dat in Nederland in vergelijking met andere landen in Europa heel weinig vrouwen een managementfunctie hebben en het aandeel vrouwen in top maar langzaam toeneemt. SER (2019) *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling.*

bovendien toe dat vrouwen minder vaak economisch zelfstandig zijn en minder pensioen opbouwen. Dit maakt hen in geval van scheiding financieel kwetsbaar. De markt voor persoonlijke dienstverlening zal zeker geen panacee zijn voor alle bovengenoemde problemen. Er is geen 'silver bullet' voor dit complexe, systemische probleem. Dit vereist een integrale aanpak, waarbij meerdere dimensies tegelijkertijd worden aangepakt. Niettemin verdient het volgens de commissie wel aanbeveling om naast de meer traditionele en bekende instrumenten zoals flexibele arbeidstijden, verlof en kinderopvang ook te onderzoeken of de markt voor persoonlijke dienstverlening een rol kan spelen in het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, het verbeteren van de werk-privébalans en verminderen van de genderongelijkheid. Door het uitbesteden van bepaalde taken en activiteiten kan de arbeidsparticipatie verder worden gestimuleerd zonder dat de combinatie werk-privé uit balans raakt. Ook de dienstverleners verrichten hun werkzaamheden veelal in meerdere kleine deeltijdbanen. Ook deze groep kan gebaat zijn bij een hogere arbeidsparticipatie en meer economische zelfstandigheid. Een belangrijk gevolg van maatregelen gericht op de ontwikkeling van de markt is bovendien dat er op een lange termijn een verandering in houdingen en cultuur optreedt, zowel ten opzichte van het uitbesteden van taken als ten opzichte van informeel werk. Informeel werk wordt dan minder geaccepteerd en uitbesteden van bepaalde huishoudelijke taken kan normaler worden.

Een andere ontwikkeling die volgens de commissie aandacht verdient, is dat de vraag naar persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening zal toenemen vanwege demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een aansprekend voorbeeld is het langer thuis blijven wonen van 75-plussers. Tegelijkertijd wordt van de groep die het meest mantelzorg verricht (50-plus) verwacht dat ze langer blijven doorwerken en wordt van deeltijdwerkers verwacht dat ze meer uren gaan werken. De vraag naar mantelzorg neemt dus toe, terwijl het aanbod steeds meer onder druk zal komen te staan. Een goed functionerende markt voor PDV kan arbeidsintensieve werkzaamheden (die nu vaak blijven liggen) omzetten in duurzame banen. Dit verlicht de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het kan ook de uitkeringsafhankelijkheid verminderen. Het ontwikkelen van een markt voor PDV past in het streven naar een inclusieve samenleving, het verminderen van tegenstellingen en ongelijkheden en het realiseren van gelijke kansen door talenten van een ieder tot zijn recht te laten komen.

### 5.3 Inzichten uit de internationale casussen

De markt voor dienstverlening aan huis heeft een aantal bijzondere kenmerken. Anders dan op de rest van de arbeidsmarkt is de werkgever een particulier en vinden de werkzaamheden plaats in en rondom het huis van de particulier. Bovendien gaat het om werkzaamheden die de particulier meestal zelf (vrijwel) net zo productief kan uitvoeren. Daarnaast is het voor particulieren relatief duur (vanwege de dubbele wig op de formele markt) om diensten in te kopen.

Alle overheden in de verschillende landen worstelen met deze bijzondere kenmerken van de markt en voeren om die reden specifiek beleid. Uit de internationale inventarisatie is gebleken dat om de markt te kunnen ontwikkelen in de verschillende landen een breed pakket aan overheidsmaatregelen is ingezet, zowel aan de vraag- als de aanbodkant. Het beleid richt zich aan de ene kant op verlaging van de kosten (aanpakken van de dubbele wig) en aan de andere kant op het verbeteren van de kwaliteit van de banen (van informeel naar formeel werk, opbouw sociale zekerheid en pensioen en professionalisering).

In tegenstelling tot Nederland zien we dat alle systemen in de omringende landen zijn gebaseerd op overheidsingrijpen via subsidiëring (direct of indirect). Daarbij kunnen twee varianten worden onderscheiden: enerzijds een variant met beperkt ingrijpen aan de vraagzijde (alleen fiscale aftrekbaarheid als stimulans), anderzijds een variant met verdergaand ingrijpen in de markt, bijvoorbeeld via de dienstencheque. Middels deze dienstencheques worden vervolgens regels opgelegd aan vraag, aanbod, prijs en intermediairs. De commissie heeft met interesse gekeken naar de zogenaamde fiscale regelingen in Frankrijk en de Scandinavische landen. Het Belgische systeem van dienstencheques wordt door de daar opgetreden sterke toename van de overheidsuitgaven en strikte prijsregulering minder kansrijk geacht.

Uit de ervaringen in andere landen kunnen ook nog de volgende aandachtspunten bij een eventuele ontwikkeling van de markt worden afgeleid:

1. *Afbakening*: In veel landen kiest men voor een afbakening van de markt; de activiteiten die tot deze markt behoren worden benoemd (bijvoorbeeld, schoonmaken, wassen, ICT-ondersteuning, klussen in en rondom huis et cetera). Uitbreiding van de onder een nieuwe regeling vallende werkzaamheden (tuinonderhoud, specialistische klussen) vergroot de kans op verdringing van regulier werk.
2. *Handhaving*: In de landen waar werknemers op deze markt in aanmerking komen voor sociale rechten, worden gewerkte uren geregistreerd en gecontroleerd.

3. *Rol van intermediairs en waarborgen gelijk speelveld:* Uit de Franse casus blijkt dat naast de traditionele bestaande patronen op de arbeidsmarkt (de traditionele arbeidsrelatie van werkgever en werknemer) ook ruimte is gecreëerd voor een structuur met arbeidsrelaties die worden gekenmerkt door opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Hier zitten voor- en nadelen aan; door het mixed model wordt concurrentie bevorderd en blijft het mogelijk om een brede diversiteit aan dienstverleners in te zetten. Daarbij gaat het om werknemers, zzp'ers en andere bedrijven. Ontwikkelingsmogelijkheden, scholing en professionalisering lijken beter te kunnen worden gerealiseerd in een zogenoemd 'provider organisation model'.

4. *Pilots en deelmarkten:* Tot slot lijkt het raadzaam, zo laten de internationale voorbeelden zien, om nieuwe regelingen in de vorm van een of meer pilots op lokaal of regionaal niveau te testen voordat tot landelijke introductie wordt overgegaan. Tegelijkertijd kan voor de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening bijvoorbeeld in eerste instantie worden gedacht aan het ontwikkelen van een specifieke sector, zoals de deelmarkt huishoudelijk werk bij particulieren thuis, bijvoorbeeld schoonmaakwerk of het ondersteunen van mantelzorgers voor mensen die hierdoor zelfstandig kunnen blijven wonen. Op de middellange termijn kunnen ook andere deelmarkten die bijdragen aan het ontzorgen van huishoudens, zoals bepaalde onderhoudswerkzaamheden in en rond het huis of maaltijdbezorging, onder de aangepaste regelgeving worden gebracht. Daarbij moet worden voorkomen dat sprake is van verdringing door verstoring van bestaande deelmarkten.

## 5.4 Betekenis voor de Nederlandse markt voor persoonlijke dienstverlening

Voor Nederland geldt dat de rol van de overheid op deze markt relatief klein is. Ook is een groot deel van de afnemers en dienstverleners niet of slechts beperkt op de hoogte van de geldende wet en regelgeving en niet in alle gevallen wordt de regeling nageleefd en gehandhaafd.<sup>3</sup> Voor het probleem van de dubbele wig is – anders dan in andere landen – nog steeds geen goede oplossing gevonden.

Door de dubbele wig zijn maar weinig huishoudens bereid of in staat om vanuit het netto-inkomen een dienstverlener een passende brutobeloning te geven (met bijbehorende socialezekerheidsrechten). In de praktijk worden met de Regeling dienstverlening aan huis (een netto-nettoeregeling) de loonkosten voor de werkgever verlaagd door de socialezekerheidsrechten voor de werknemer te verminderen. Het

3 Commissie Dienstverlening aan huis (2014) *Dienstverlening aan huis: Wie betaalt de rekening?* p. 28; Panteia (2014) *De markt voor dienstverlening aan huis: onderzoek naar vraag- en aanbodzijde.*

probleem van de dubbele wig wordt volgens de commissie echter niet adequaat opgelost.

In het SER-advies *Een werkende combinatie* is tevens aangegeven dat de raad de inzet voor wat betreft het bevorderen van Decent Work<sup>4</sup> op de arbeidsmarkt en het streven naar inclusiviteit onderschrijft.<sup>5</sup> Hij acht het wenselijk dat de markt voor de persoonlijke dienstverlening binnen het kader van Decent Work wordt ontwikkeld. Bij de verkenning van de mogelijkheden om te werken aan duurzame werkgelegenheid in de markt voor private en publieke persoonlijke dienstverlening kunnen een aantal dimensies worden onderscheiden. Relevant zijn de prijsvorming, de sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden, arbeidsrelatie en financieringswijze.

## 5.5 Nadere uitwerking van denkrichtingen voor ontwikkeling van de markt persoonlijke dienstverlening op de private markt

Op hoofdlijnen kunnen op basis van bovengenoemde dimensies de volgende denkrichtingen worden onderscheiden:

- a. Verminderen van de kosten voor opdrachtgever/werkgever en verbeteren van de socialezekerheidspositie van opdrachtnemer/werknemer door bijvoorbeeld invoering van een fiscale aftrek.
- b. Verbeteren van de sociale zekerheid door bijvoorbeeld aanpassing van de personenkring werknemersverzekeringen.
- c. Verbeteren kwaliteit en transparantie van de markt. Daarbij zijn belangrijke doelen de professionalisering van het werk, ontwikkeling van mensen en bevorderen van innovatie en technologische vernieuwingen.

Verschillende doelstellingen kunnen bij deze denkrichtingen worden onderscheiden:

- Door vermindering van kosten: het vergroten van de formele markt voor huishoudelijk werk (of reductie van de informele sector) en het vergroten van de arbeidsparticipatie aan zowel de vraag- als aanbodkant (inclusief het vergroten van de gendergelijkheid).

---

4 Decent Work, of volwaardig werk, houdt werk in dat productief is, een eerlijk inkomen oplevert en veiligheid op de werkplaats garandeert. Volwaardig werk geeft sociale bescherming, vooruitzichten op persoonlijke ontwikkeling, sociale integratie, vrijheid voor mensen om hun belangen naar voren te brengen, zich te organiseren en te participeren bij beslissingen die hun leven beïnvloeden, gelijke kansen en behandeling voor mannen en vrouwen.

5 Zie o.a. <http://www.eu2016.nl/documenten/publicaties/2016/02/08/speech-lodewijk-asscher---promoting-decent-work>

- Het verbeteren van de sociale zekerheid van huishoudelijk werkers die werkzaam zijn op grond van de Regeling dienstverlening aan huis. Een verbetering van de socialezekerheidspositie verwijst naar Ziektewet (vangnetverzekering), werkloosheids-, arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Toelichting denkrichting verminderen kosten en verbeteren sociale zekerheid

In deze richting kunnen de kosten van huishoudelijk werk bijvoorbeeld aftrekbaar worden gemaakt. Doordat degene die het werk uitvoert, vermeld wordt op de aangifte, is de huishoudelijke hulp verplicht om aangifte te doen. De belangrijkste stimulans aan de vraagzijde is de fiscale aftrek. De betekenis hiervan is afhankelijk van het marginale tarief van het huishouden en dit varieert in Nederland van 37 procent tot 49,5 procent (per 2021).<sup>6</sup>

Om de administratieve lasten te beperken en het gebruik te vereenvoudigen, kan worden gedacht aan het Franse systeem van Cheque Emploi Service Universel (CESU). Via de CESU kunnen particulieren zich registreren als werkgever en de ingekochte diensten formeel declareren. Bij deze declaratie berekent de bevoegde instantie de sociale premies en vakantietoeslagen, verzorgt de afschrijvingen, verstuurt de salarisstroken en berekent de fiscale aftrek. De CESU levert een belastingvoordeel op voor de werkgever en zorgt ervoor dat de werknemer verzekerd is (pensioen, werkloosheid en ongevallen).

Een stimulans voor het aanbod is het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst met sociale verzekering (inclusief werknemersverzekering: WW, WIA, ZW-vangnet) en pensioenopbouw. Tegelijkertijd is de vraagzijde, vanwege de aftrekbaarheid van de brutokosten, niet duurder uit. Bij de vormgeving van de fiscale aftrek moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van de voorwaarden waaronder men daarop recht heeft. Een optie is dat men alleen een fiscale aftrek ontvangt als men via (geselecteerde) intermediaire bedrijven dan wel via direct werkgeverschap diensten inkoopt.

Uit de internationale inventarisatie blijkt dat landen hierin verschillen. In Zweden komt men alleen in aanmerking voor een fiscale aftrek als gebruik wordt gemaakt van een intermediair. In Zweden is geen sprake van direct werkgeverschap. Dienstverleners zijn in dienst van ondernemingen of werken als zzp'ers voor de ondernemingen. Er is dus sprake van een driehoeks-arbeidsrelatie tussen particuliere afnemers van diensten, dienstverleners en ondernemingen. In Frankrijk daarentegen

---

<sup>6</sup> De fiscale aftrek is in veel landen gemaximeerd (maximale aftrekbaarheid aan kosten kan bijvoorbeeld 5000 euro bedragen. Dit komt neer op een fiscaal voordeel van: 2475 euro (hoge tarief) respectievelijk 1850 euro (standaard tarief) per jaar).

komt men ook in aanmerking voor een fiscale aftrek als er sprake is van direct werkgeverschap. In Finland verschilt de fiscale subsidiëring per organisatie-model. Indien diensten via een dienstverlenende organisatie worden afgenomen, bedraagt de fiscale aftrek 45 procent van de uitgaven, is daarentegen sprake van direct particulier werkgeverschap dan bedraagt de fiscale aftrek 15 procent.

In het Franse systeem bleek dat veel particulieren moeite hadden om de dienstverlener te betalen wanneer het fiscale voordeel pas na afloop van het lopende jaar na het doen van de belastingaangifte kon worden uitgekeerd. Daarom is de CESU in Frankrijk na enige jaren gewijzigd en is het mogelijk gemaakt om het fiscaal voordeel direct maandelijks toe te kennen. In Nederland is het mogelijk om maandelijks gebruik te maken via aftrekposten in de vorm van een voorlopige teruggaaf, in plaats van na afloop via de jaarlijkse belastingaangifte. Voor zover sprake is van verzilveringsproblemen is in Frankrijk gedacht aan een toeslag.

### Eerdere voorstellen

Samen met FNV heeft OSB de afgelopen jaren ingezet om te komen tot regulering van de zorg en hulp in en rondom het huis. De oplossing die wordt gezien is het vervangen van de huidige Regeling dienstverlening aan huis door een goede en effectieve regeling die huishoudelijk werkers gewone werknemersrechten geeft. Het bedrijfsleven kan daar op inspringen, gekoppeld aan toepassing van de cao (schoonmaak, thuiszorg), waarmee een fatsoenlijk loon, arbeidsrechtelijke bescherming en volledige toegang tot de sociale zekerheid (inclusief pensioenopbouw) kan worden gegarandeerd. Door bedrijven de mogelijkheid te bieden om de verwachte groeiende particuliere vraag te bedienen kan nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd aan de basis van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd wordt daarmee de mogelijkheid gegeven aan deeltijders om hun uren uit te breiden, waarmee ook aan de basis van de arbeidsmarkt meer zekerheid kan worden geboden.

Toelichting denkrichting verbeteren sociale zekerheid

Op dit moment zijn er twee regelingen van belang voor de markt voor huishoudelijk werk. Dat zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Regeling dienstverlening aan huis.

De Wmo betreft via de overheid gefinancierde huishoudelijke zorg, die uitsluitend wordt verleend op basis van indicatiestelling en is bedoeld voor ouderen (met een hulpbehoefte), zieken en gehandicapten.

Via de Regeling dienstverlening aan huis wordt een groot deel van de huishoudelijke hulp geleverd aan particuliere huishoudens zonder specifieke hulpindicatie

(niet-geïndiceerde vraag). Deze huishoudens doen een beroep op bedrijven of individueel werkenden voor het verrichten van huishoudelijk werk, zoals schoonmaak of kinderopvang via gastouders. De Regeling dienstverlening aan huis bestaat in feite uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers worden opgelegd.

In de huidige situatie heeft een belangrijk deel van de huishoudelijke werkers beperkte rechtsbescherming. Het betreft hier al het personeel dat wordt ingezet op basis van de Regeling dienstverlening aan huis. Voor deze groep worden geen premies werknemersverzekeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) afgedragen en wordt geen pensioen opgebouwd (de particuliere werkgever betaalt netto). In tabel 3 staat een overzicht van de verschillen tussen werknemers.



Tabel 5.1

Overzicht verschillen en overeenkomsten tussen werknemers (BW) en werknemers volgens de Regeling dienstverlening aan huis.

	Arbeids-Overeenkomst	Wettelijke uitzonderingen o.b.v. de Regeling dienstverlening aan huis*
Loondoorbetaling bij ziekte	104 weken: minimaal 70 procent van het loon	Zes weken
Doorbetaalde vakantie	Minimaal vier weken + cao-bepaling	Vier weken
Vakantietoeslag	8 procent van het brutojaarsalaris	8 procent van het brutojaarsalaris
Aansprakelijkheid werkgever bedrijfsongevallen en beroepsziekten	Ja	Ja
Verplicht verstrekken opgave van gegevens (loon en arbeidsduur)	Verplichting voor werkgever	Alleen op verzoek van werknemer
Ontslagvergunning UWV vereist	Ja	Nee
Opzegtermijn en geldige reden voor ontslag	Ja	Ja
Transitievergoeding	Een derde maandsalaris per dienstjaar	Een derde maandsalaris per dienstjaar
Verplicht verzekerd ZW (Ziektewet-Vangnet)	Ja	Niet verplicht, maar vrijwillig **
Verplicht verzekerd WIA	Ja	Niet verplicht maar vrijwillig **
Verplicht verzekerd WW	Ja	Niet verplicht maar vrijwillig **
Uitkering zwangerschaps- en bevallingsverlof	Loongerelateerde uitkering UWV	Uitkering UWV gerelateerd aan minimumloon
Uitkering adoptieverlof en pleegzorgverlof	Loongerelateerde uitkering UWV	Geen uitkering
Loonbelasting	Werkgever is inhoudingsplichtig voor LB, premies volksverzekeringen en ZVW	Werkgever niet inhoudingsplichtig. Werknemer dient aangifte te doen voor IB, premies volksverzekeringen en ZVW
Aanvullend pensioen	Circa 90 procent verplicht verzekerd via pensioenfonds	Geen verplichte maar vrijwillige deelname pensioenfonds
Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag van toepassing	Ja	Ja
Arbeidsomstandighedenwet van toepassing	Ja	Ja
Arbeidstijdenwet van toepassing	Ja	Ja

\* De handhaving van de verplichtingen uit titel 7.10 BW wordt overgelaten aan de partijen bij de arbeidsovereenkomst zelf. Zij kunnen de wederpartij aanspreken op nakoming van die verplichtingen en zo nodig een rechtsvordering instellen bij de civiele rechter.

\*\* Dat wil zeggen dat zij geen aanspraak kunnen maken op de uitkeringen die in in deze wetten zijn opgenomen, maar ook dat hun werkgever niet verplicht is over het aan het huishoudelijk personeel betaalde salaris premies werknemersverzekeringen af te dragen. Huishoudelijk personeel kan zich wel vrijwillig verzekeren. De daarvoor verschuldigde premie moet door de betrokkene zelf worden opgebracht en is conform de premie voor de verplichte verzekering en is aanzienlijk. Ook dienen zij de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet te betalen.

Werknemers die op dit moment huishoudelijk werk doen bij een particulier thuis zijn werknemer in de zin van artikel 7:610 BW. De arbeidsrelatie voldoet aan de drie criteria die gelden voor de regeling van de arbeidsovereenkomst: de verplichting van de werkgever om loon te betalen, de verplichting van de werknemer om arbeid te verrichten, de omstandigheid dat de arbeid door de werknemer wordt verricht 'in dienst' van de werkgever (er is sprake van een gezagsverhouding). Als gevolg van de Regeling dienstverlening aan huis gelden er echter uitzonderingsposities, waardoor er verschillende typen werknemers te onderscheiden zijn (zie kadertekst).

### Verschillende soorten werknemers

Werknemers die huishoudelijk werk doen bij een particulier thuis zijn werknemer in de zin van artikel 7:610 BW, maar als gevolg van de Regeling dienstverlening aan huis zijn er vier typen werknemers te onderscheiden:

1. Werknemers in dienst van een bedrijf of instelling met volledige rechtsbescherming. Het reguliere arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht zijn van toepassing; de Regeling dienstverlening aan huis mag niet worden toegepast. De werkgever doet aangifte LB (loonbelasting).
2. Werknemers in dienst van een particulier huishouden waar wekelijks gewerkt wordt op vier dagen of meer. De Regeling dienstverlening aan huis geldt niet vanwege het dagencriterium. Deze werknemer geniet volledige rechtsbescherming en de (particulier) werkgever heeft ook alle verplichtingen als ieder andere werkgever. Op de formele markt doet de werkgever aangifte LB, op de informele markt doorgaans niet.
3. Werknemers in dienst van een particulier huishouden waar wekelijks gewerkt wordt op minder dan vier dagen. Een intermediair heeft werknemer en werkgever bij elkaar gebracht; alfahulp en voor een deel ook pgb-zorgverleners zijn voorbeelden van deze werknemers. De Regeling dienstverlening aan huis is van toepassing, waardoor ook deze werknemer verminderde rechtsbescherming heeft. Het huishouden doet geen aangifte LB, maar de intermediairs geven doorgaans wel een jaargave aan zowel de Belastingdienst als de werknemer.
4. Werknemers in dienst van een particulier huishouden waar gewerkt wordt op minder dan vier dagen. Werknemer en werkgever hebben elkaar op informele manier (zonder tussenkomst van een intermediair) gevonden. De Regeling

dienstverlening aan huis is (automatisch) van toepassing en het huishouden doet geen aangifte LB. Dit is een werknemer met verminderde rechtsbescherming. Op de formele markt doet de werknemer wel aangifte IB, op de informele markt doorgaans niet.

Bron: SEOR (2013) *Doorrekening varianten huishoudelijk werk. Eindrapport.*

In deze denkrichting zal de sociale zekerheid voor degenen die op basis van de Regeling dienstverlening aan huis arbeid verrichten kunnen verbeterd door bijvoorbeeld een recht op de werknemersverzekeringen (ZW, WW en WIA) waar geen premies van particuliere werkgevers tegenover staan. Dit kan worden vormgegeven door een aanpassing van de personenkring werknemersverzekeringen.<sup>7</sup> (Zie kader tekst voor eerdere SER-adviezen en aanbevelingen.) Het ligt daarbij in de lijn om de Regeling dienstverlening aan huis alleen te gebruiken waar die oorspronkelijk voor is bedoeld, namelijk een gebruik door particulieren. Door het laten uitvoeren van pilots in een of enkele deelmarkten kan de effectiviteit worden beoordeeld.

### **Eerdere SER-adviezen Personenkring van de werknemersverzekeringen**

De SER heeft in 2004 en 2006 geadviseerd over de personenkring van de werknemersverzekeringen. De SER heeft daarin ook expliciet aandacht geschonken aan het deeltijds huishoudelijk personeel en kritische kanttekeningen bij hun uitzonderingspositie geplaatst.

De SER geeft in advies 04-09 (*Personenkring Werknemersverzekeringen*) eerst aan dat de achtergrond van de uitzondering niet zozeer is gelegen in het voorkómen van kruimelverzekeringen maar met name in het streven de particuliere werkgever niet te belasten. Van een kruimelverzekering is sprake als de administratieve lasten, premielasten en uitvoeringskosten onevenredig hoog zijn tegenover de potentiële aanspraken. In het advies plaatst de SER kanttekeningen bij de argumenten van de wetgever om enerzijds de private werkgever niet te willen belasten met de plichten die uit het werkgeverschap voortvloeien ten aanzien van de sociale verzekering en

---

<sup>7</sup> In artikel 6 van de ZW en WW zijn bepaalde arbeidsverhoudingen die onder artikel 3, 4 of 5 van de ZW en WW vallen, weer uitgezonderd van de verzekering. Deze personen hebben dus een dienstbetrekking in de zin van art. 3,4 of 5 ZW/WW, maar vallen toch niet onder het toepassingsbereik van de wet.

anderzijds de aanname dat de uitgezonderde werknemers geen behoefte zouden hebben aan een verzekering. Bij dit laatste is de vraag gesteld of de wetgever heeft onderkend of voorzien dat een cumulatie van dienstbetrekkingen die thans regelmatig voorkomt, tezamen kunnen leiden tot een substantieel arbeidsinkomen waardoor mogelijk wel behoefte bestaat aan inkomensbescherming in het kader van de werknemersverzekeringen.

Verder is in het advies een discrepantie gesignaleerd tussen de Regeling voor huishoudelijk personeel en die voor thuiswerkers. Voor het huishoudelijk personeel geldt alleen het dagencriterium zonder enige indicatie voor de omvang van de arbeid of het te verdienen loon terwijl voor thuiswerkers geen dagencriterium maar juist een criterium ten aanzien van de omvang van het loon is geformuleerd (40 procent van het minimumloon).

Tot slot is in het advies gewezen op de artikelen van Asscher-Vonk en Driessen waarin gesignaleerd is dat sprake is van indirecte discriminatie omdat het huishoudelijk personeel in hoofdzaak vrouwen betreft. Daarbij is ook de uitspraak genoemd waarin de CRvB dit onderscheid objectief gerechtvaardigd heeft geacht. Het SER-advies 06-07 (*Personenkring Werknemersverzekeringen. Vervolg*) acht de categorale uitzondering van deeltijd huishoudelijk personeel in het licht van de gelijke-behandelingswetgeving voor discussie vatbaar.

#### Denkrichting verbetering kwaliteit en transparantie markt

In deze denkrichting zijn belangrijke doelen: de professionalisering van het werk, ontwikkeling van mensen en bevorderen van innovatie en technologische vernieuwingen.

De markt voor persoonlijke dienstverlening biedt mogelijkheden voor groepen die werkzaam zijn in sectoren waar banen dreigen te verdwijnen en voor mensen die geen betaald werk hebben of meer uren zouden willen werken. Dit vraagt om het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en mogelijkheden om zich te blijven ontwikkelen. Een deel van de werkenden (laaggeletterden, migranten) is gebaat bij extra ondersteuning voor het ontwikkelen van taalvaardigheid en/of hulp bij de administratie. Een leven lang ontwikkelen is ook van belang om werkenden te behouden en perspectief te bieden op loopbaanmogelijkheden.

De transparantie van de markt kan worden verbeterd door de inzet van platforms die vraag en aanbod op de particuliere markt samenbrengen. De prijs die wordt betaald voor de dienstverlening dient minimaal te voldoen aan wettelijk minimumloon met opslagen voor de overige wettelijke rechten, zoals vakantiegeld. Het plat-

form kan bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten voor het huishouden en/of de dienstverlener. Om te komen tot een gelijk speelveld is het van belang dat werknemers in dienst van een bedrijf, werkzaam via een platform of rechtstreeks voor een particulier dezelfde rechtspositie hebben. Voor hetzelfde werk gelden dezelfde voorwaarden en rechten, zodat geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan plaatsvinden.

## 5.6 Beschrijving van mogelijke effecten denkrichtingen

In het onderstaande worden op basis van de literatuur de effecten van de denkrichtingen in kaart gebracht. Allereerst volgt een beschrijving welke effecten er kunnen worden onderscheiden. Daarna zal op basis van de beschikbare nationale en internationale literatuur een eerste inventarisatie worden gegeven van de empirische effecten. Benadrukt dient te worden dat de werkgelegenheidseffecten nader zullen moeten worden onderzocht. Ook de kosten en baten dienen nader te worden doorgekeurd.

Mogelijke theoretische effecten

De volgende effecten kunnen worden onderscheiden<sup>8</sup>:

- *Prijs- en vraageffecten*. De prijssubsidie (via fiscale aftrek) verlaagt de prijs die huishoudens moeten betalen voor huishoudelijke hulp. Door deze prijsverlaging neemt de (formele) vraag naar huishoudelijke hulp toe.
- *Verschuivingseffect (substitutie-effect)*. Dit betreft de verschuiving van de informele naar de formele markt.
- *Participatie-effect*. Als gevolg van de inzet van huishoudelijke hulp, kunnen een of meer van de leden van het huishouden (meer) gaan werken. De literatuur wijst uit dat dit effect relatief klein is. Door toenemende transparantie in de markt kunnen dienstverleners (die nu veelal weinig uren werken) meer uren werken.
- *Autonome groei en inkomenseffect*. Dit betreft de groei van de vraag naar huishoudelijk werk als gevolg van demografische en economische factoren, zoals veranderingen in de samenstelling van huishoudens.

Belangrijke veronderstellingen:

- Naarmate het prijsverschil (de subsidie) groter is, neemt de kans op verschuiving van informeel naar formeel exponentieel toe.
- De (formele) vraag naar huishoudelijk werk is niet alleen afhankelijk van de prijs, al is dit in alle denkrichtingen de belangrijkste prikkel. Andere aspecten

---

<sup>8</sup> Ontleend aan de studie FNV/OSB en de daarbij behorende doorrekening van de verschillende varianten door SEOR.

die eveneens een belangrijke rol spelen zijn de administratieve verplichtingen bij formele dienstverbanden en de ‘vertrouwenskwestie’. Huishoudens willen graag iemand die ze kunnen vertrouwen en doen mede daarom meestal een beroep op het eigen netwerk bij het zoeken naar een huishoudelijke hulp. Indien gebruik wordt gemaakt van een intermediair is het daarom van belang dat werkegevers en dienstverleners die elkaar eerder al via een informele weg hebben gevonden erop kunnen vertrouwen dat ze aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

- Daarnaast is de reactie van het aanbod (de huishoudelijke werkers zelf) van belang voor de mate waarin dienstverbanden kunnen worden geformaliseerd. Een mogelijke terughoudendheid van het aanbod rond formalisering houdt onder meer verband met het vaak hogere nettoloon op de informele markt. Zo is het terugdringen van informeel werk door bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden lastig omdat de verdiensten worden gekort op de uitkering en er beperkte ruimte is om bij te verdienen.<sup>9</sup> En een mogelijke andere verklaring is dat er onvoldoende bekend is over het positieve inkomenseffecten van de arbeidskorting en/of de combinatiekorting, of de zelfstandigenaftrek (voor zzp'ers).
- Een nieuwe regeling brengt ook diverse indirecte en neveneffecten met zich mee, via de arbeidsmarkt en de bestedingen. Er wordt een reeks van reacties op gang gebracht, maar de macro-economische uitkomst daarvan is door het informele karakter van de huidige markt moeilijk vast te stellen. Het gaat dan om indirecte werkgelegenheids- en inkomenseffecten als gevolg van veranderingen in bestedingen en eventuele besparingen op uitkeringen. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de omvang van deze effecten.

De maatschappelijke kosten worden zichtbaar in de overheidsbegroting. Door de subsidiëring nemen de overheidsuitgaven toe en/of de inkomsten af, afhankelijk van de maatvoering, in alle gevallen resulterend in een groter negatief saldo dan in de huidige regeling. Toch is ook sprake van inverdieneffecten. Door het substitutie-effect van informeel naar formeel werk, is sprake van aanvullende belastinginkomsten (bijvoorbeeld extra belasting en premieopbrengsten van werknemers, vennootschapsbelasting van intermediaire bedrijven of extra btw-opbrengsten). Door het formaliseren van de markt, kan daarnaast sprake zijn van een toenemend aantal huishoudens dat nu nog huiverig is om gebruik te maken van informeel werkenden.

---

<sup>9</sup> Op basis van de vrijlatingsregeling mogen mensen van 27 jaar of ouder met een bijstands-, IOAW- of IOAZ-uitkering in de eerste zes maanden 25 procent van hun inkomsten bij werk bijverdienen zonder gekort te worden op hun uitkering, met een maximum van 203 euro per maand (bedrag per 1 juli 2018).

De verschillende denkrichtingen hebben een verschillend effect op het overheidsbudget. Om een al te groot beslag op het overheidsbudget te voorkomen kan de markt voor persoonlijke dienstverlening worden afgebakend. Daarnaast kan de fiscale aftrek worden gemaximeerd, zodat een open-einde karakter wordt voorkomen.

#### Effect op socialezekerheidspositie werkenden

Wanneer er een formele markt voor persoonlijke dienstverlening is, is er sprake van zowel een substantiële verbetering van de socialezekerheidspositie als van de arbeidsrechtelijke positie. Voordeel is dat de werknemer hierdoor verzekerd is voor de risico's van ziekte (vangnetverzekering), arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.<sup>10</sup> Arbeidsrechtelijke aspecten zoals vakantie, vakantietoelage en de transitievergoeding, kan de werkgever/opdrachtgever financieren door gebruik te maken van de aftrekpost. Hierdoor zijn werknemers niet langer uitgesloten van sociale zekerheid en wettelijk minimale arbeidsvoorwaarden en kan de markt voor persoonlijke dienstverlening worden ontwikkeld binnen het kader van Decent Work. Ook zou Nederland hiermee kunnen voldoen aan de voorwaarden van het ILO-verdrag nr. 189 waarin wordt gesteld dat huishoudelijke werkers recht hebben op volledige werknemersrechten en sociale zekerheid.

#### Effect op verdeling van zwarte en witte markt en omvang van de formele markt

Er kan een witte markt ontstaan doordat de marktprijs in combinatie met de fiscale aftrek kan concurreren met de prijs op de zwarte markt. Vooraf zal echter geen duidelijkheid zijn over de mate waarin het substitutie-effect optreedt. Bovendien valt te verwachten dat zeker nog enige tijd ook een informele markt blijft bestaan naast de formele markt. Een andere belangrijke conclusie uit de literatuur is dat de prijsprikkel groot genoeg moet zijn om een verschuiving te krijgen van informele naar formele arbeid.

De Commissie Dienstverlening aan huis schat het substitutie-effect op minimaal 25 miljoen uur, uitgaande van een fiscale aftrek van 52 procent, en een huidige markt voor het schoonmaken van de markt van 103 miljoen uur (waarvan 33 miljoen uur zwart en 70 miljoen uur wit).

SEOR schat in dat als gevolg van een fiscale aftrek van 52 procent het aantal huishoudelijke werkers in de formele markt toeneemt van ongeveer 186.000 naar 240.000.

---

<sup>10</sup> Aangezien vaak sprake is van meerdere kleine dienstverbanden is het vaak niet gemakkelijk om in de praktijk het recht op de WW inkomensverzekering te verzilveren. Voor het aanvullend pensioen geldt dat door de franchise de pensioenopbouw op en vlak boven het minimumloonniveau beperkt is.

Hoewel ook in de omringende landen harde cijfers ontbreken laat de Franse casus zien dat als gevolg van de verschillende overheidsmaatregelen die zijn getroffen de omvang van het informele werk in deze sector aanzienlijk is gedaald, van ongeveer 65 procent in de jaren 80 naar 25 procent in 2014. Ook in Zweden is het informele werk gedaald. Daarbij dient te worden benadrukt dat deze cijfers schattingen betreffen, dat deze daling zich over een lange periode heeft voorgedaan en samenhangt met een breder pakket maatregelen dan alleen een fiscale aftrek.

#### Effect op werkgelegenheid

De formalisering van het werk kan bijdragen aan een substantiële groei van het aantal volwaardige banen en een groei van het aantal huishoudens dat mogelijk nu nog huiverig is om gebruik te maken van informeel werkenden. Dit stimuleert de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het draagt ook bij aan een inclusieve arbeidsmarkt met voor werkenden socialezekerheidsbescherming. In de nationale literatuur zijn de effecten van de fiscale aftrek op de werkgelegenheid door het SEOR geschat op bijna 200.000 extra werkzame personen huishoudelijk werk met volledige bescherming. De internationale casussen laten zien dat het aantal werkenden in de sector en het aantal banen toeneemt. Ook hier lopen de schattingen uiteen, maar overall bedoeld is een toename in banen (in Zweden zijn in de periode 2010-2013 ongeveer tussen de 5000 en 10.000 banen gecreëerd en in Frankrijk is er vanaf 2003 sprake van een gestage en substantiële groei van de werkgelegenheid).

#### Effecten op arbeidsparticipatie vrouwen

Daarnaast kan door het vergroten van de aantrekkelijkheid van het uitbesteden van taken de arbeidsparticipatie (uren) van vooral vrouwen worden gestimuleerd. Zoals eerder opgemerkt is het onderzoek naar het effect van fiscale maatregelen op de arbeidsparticipatie nauwelijks onderzoek verricht. Wel laten de internationale casussen zien dat de fiscale aftrek vooral wordt gebruikt door gezinnen met kinderen. Dit duidt op een behoefte aan schoonmaakdiensten bij die groepen en onderzoek laat zien dat de maatregelen (in het bijzonder de fiscale aftrek) vooral een bijdrage hebben geleverd aan een verandering in opvattingen en houdingen ten opzichte van het uitbesteden en verdelen van huishoudelijk werk.

#### Effecten op werk-privébalans en gendergelijkheid

Ook het onderzoek naar de effecten op de werk-privébalans is schaars. In nationale literatuur wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan de relatie tussen eventuele fiscale varianten en de werk-privébalans en het bevorderen van de gendergelijk-



heid. Deels hangt dit uiteraard samen met het gegeven dat deze effecten moeilijk te kwantificeren zijn en meer kwalitatief van aard zijn.

Zo laat internationaal onderzoek zien dat in algemene termen persoonlijke dienstverlening (waaronder het uitbesteden van schoonmaakwerk) een van de instrumenten kan zijn om de balans te verbeteren en een bijdrage kan leveren aan een meer gelijke verdeling van onbetaalde arbeid.

Bovendien is er sprake van een verbetering van de arbeidsmarktpositie van degenen die het werk verrichten (vooral vrouwen); indirect levert dit ook een bijdrage aan de verbetering van de gendergelijkheid.

#### Budgettaire effect

De ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening heeft een effect op de overheidsfinanciën, in die zin dat het leidt tot minder inkomsten voor de overheid. Dit effect is iets groter bij een fiscale aftrekpost tegen het hoge tarief ten opzichte van het standaardtarief. Daar staat tegenover dat het gebruikmaken van de formele markt dan ook groter zal zijn en er sprake is van inverdieneffecten in de vorm van belastingen en premies.

Wanneer 50 procent van de huishoudens gebruikmaakt van een fiscale aftrek, bedraagt het budgettaire effect van de aftrekpost ongeveer 650 miljoen (op basis van het standaard tarief van 37 procent) respectievelijk ongeveer 850 miljoen (op basis van het hoge tarief van 49 procent).<sup>11</sup> Daarnaast zijn er voor de overheid de kosten voor sociale zekerheid en inverdieneffecten. In dit scenario wordt een substantieel deel van de markt voor persoonlijke dienstverlening geformaliseerd. Op basis van ervaringen uit andere landen is de verwachting dat het enige jaren duurt voordat deze uitkomst wordt bereikt. Door een nieuwe regeling na invoering te monitoren, ontstaat zicht op het gebruik en de bijbehorende kosten en baten.

De uitvoeringskosten zullen tevens toenemen. Voor de fiscale richting geldt dat de kosten voor uitvoering aanzienlijk lager liggen dan bij een uitgavenregeling. Tegenover de uitvoeringskosten staat dat inverdieneffecten kunnen worden gerealiseerd die met het handhaven van de huidige situatie niette bereiken zijn. De handhavingskosten kunnen substantieel worden beperkt door gebruik te maken van intermediaire bedrijven die de administratieve lasten voor de werkgevers wegnemen. Het ligt voor de hand om de nieuwe regeling te evalueren (na bijvoorbeeld vier jaar)

---

11 SEOR komt in zijn berekening uit op een extra last van de overheid van ongeveer 800 miljoen euro (bij de invoering van een fiscale aftrek van 52 procent). Ook de commissie Dienstverlening aan huis geeft een inschatting van de budgettaire effecten van een fiscale aftrek van 52 procent; ongeveer 900 miljoen euro.

om op basis hiervan te kunnen beoordelen of de bestaande Regeling dienstverlening aan huis kan worden afgeschaft.

### Budgettaire effecten in Frankrijk

Het Franse beleid gericht op het ontwikkelen van de markt voor PDV omvat diverse maatregelen en verschillende instrumenten. De kosten die daarmee gepaard gaan zijn aanzienlijk. Worden alle maatregelen tezamen genomen, dan bedragen de kosten ongeveer 6 miljard euro per jaar. De financiële aftrek vormt een van de belangrijkste uitgaven: in 2011 werden de kosten hiervan geraamd op ongeveer 3,7 miljard euro (55 procent van de totale publieke uitgaven aan de persoonlijke en huishoudelijke sector). Om de kosteneffectiviteit van deze maatregel te berekenen zijn er verschillende studies verricht, waarbij de kosten per nieuw gecreëerde voltijdsbaan als uitgangspunt dienen.\*

Het probleem met dergelijke studies is dat er geen rekening wordt gehouden met de inverdieneffecten voor de overheid (zowel direct als indirecte inverdieneffecten). Uit een studie van de FESP (Franse werkgeversbond) blijkt dat deze inverdieneffecten ook aanzienlijk kunnen zijn: in 2010 zijn deze begroot op 2,6 miljard euro.

De heer Lebrun heeft tijdens de SER conferentie over de markt voor persoonlijke dienstverlening (2017) aangegeven dat de Franse regering een specifiek economisch model heeft ontwikkeld om de financiële kosten en baten van de (beleids)investeringen van de overheid te kunnen evalueren. Een van de meest opvallende conclusies is dat afhankelijk van het type diensten het saldo voor de Franse overheidsfinanciën verschillend is. In 2014 is er sprake van een negatief saldo van 2,7 miljard euro voor de overheidsfinanciën voor de diensten en ondersteuning aan kwetsbare groepen. Investeringen in diensten voor het dagelijks leven (gemakdiensten) hebben daarentegen een positief saldo van 0,1 miljard euro voor de overheidsfinanciën opgeleverd.\*\*

\* Carbonnier, C. (2015) Job creation, Public Cost and the Distributive Profile in: Carbonnier, C. & N. Morel (eds) (2015) *The Political Economy of Household Services in Europe*, p. 262-283.

\*\* De Franse economie is circa 3,5 maal groter dan die van Nederland (BBP, 2017). Wanneer dezelfde maatregelen in Frankrijk ook in Nederland zouden worden ingevoerd, geeft dit een grove indicatie van de budgettaire kosten en baten.

## 5.7 Noodzaak van nadere doordinking van denkrichtingen

In de komende jaren zullen er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden waardoor het belang van de markt voor PDV toeneemt. De huidige markt is volop in ontwikkeling en heeft een forse impuls gekregen door technolo-

gische ontwikkelingen en de ontwikkeling van platforms. Het verdient aanbeveling om na te gaan hoe in de toekomst de kansen van deze markt kunnen worden benut en de risico's te beheersen zijn.

Daartoe is in deze verkenning op basis van de internationale vergelijking een aantal denkrichtingen geformuleerd. Deze denkrichtingen betreffen nog slechts een eerste aanzet en dienen nader te worden onderzocht.

Bovendien moeten de denkrichtingen zoals hierboven beschreven in samenhang worden gezien met de noodzaak van een integrale aanpak, gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie van vrouwen en gendergelijkheid. De markt voor persoonlijke dienstverlening is zeker niet de oplossing voor alle knelpunten op de arbeidsmarkt, maar is volgens de commissie wel een van de instrumenten die kan bijdragen aan de arbeidsparticipatie van vrouwen en het bevorderen van gendergelijkheid, net zoals kinderopvang, goede verlofregelingen et cetera. Bovendien is de markt voor persoonlijke dienstverlening een instrument dat tot nu toe onvoldoende wordt ingezet om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt en om maatschappelijke knelpunten weg te nemen. De huidige regeling levert spanning op met het ILO-verdrag nr. 189 inzake huishoudelijk werk, omdat de werknemers die onder de regeling vallen, onder andere zijn uitgesloten van sociale zekerheid.<sup>12</sup> Onder meer deze situatie maakt het moeilijk voor delen van de markt van persoonlijke dienstverlening om zich door te ontwikkelen tot een volwaardige markt. Gesteld kan worden dat Nederland op dit vlak kansen laat liggen die in andere landen wel worden benut, terwijl technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden bieden. De commissie wil deze verkenning afstemmen met het SER-traject Platformisering en werk. De commissie suggereert het kabinet om deze verkenning te betrekken bij een mogelijk nadere verkenning van de kindvoorzieningen, en gezien het zelfstandig wonen van een grotere groep ouderen, zo mogelijk te laten doorrekenen op kosten en baten met een nadere inschatting van de potentiële omvang van deze markt.

---

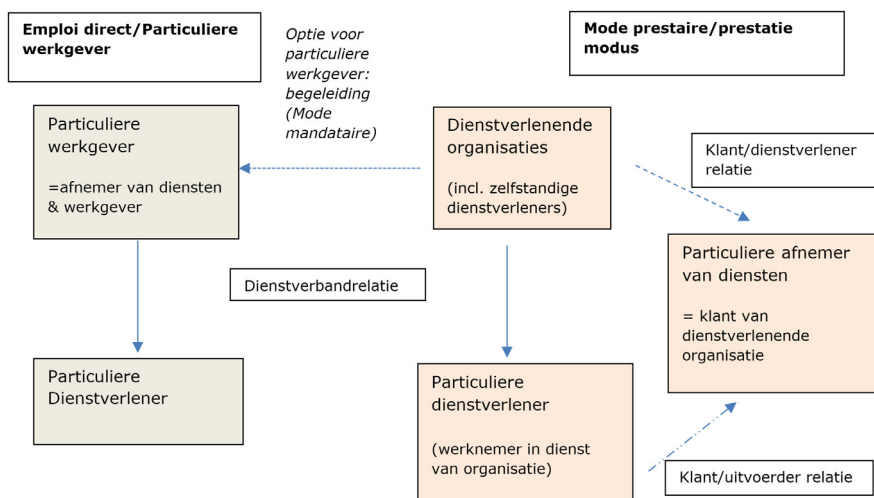
<sup>12</sup> Dit staat ratificering van het verdrag in de weg.



Bijlagen



# Schematisch overzicht de markt voor PDV in Frankrijk





## Samenvatting omvang, aanbod en ontwikkeling markt voor PDV in Frankrijk

Markt voor persoonlijke dienstverlening in Frankrijk		
Omvang (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,4 miljoen dienstverleners of 450 000 fte's</li> <li>- 5 procent van de werkgelegenheid en 1 procent van de BBP</li> <li>- 2,7 miljoen consumenten (afnemers van diensten)</li> <li>- 880 miljoen betaalde uren voor persoonlijke en huishoudelijke diensten (exclusief kinderopvang door en bij erkende gastouders thuis)</li> </ul> <p><i>Trend: sinds 2011 daling van aantal betaald uitbestede uren</i></p>	
Aanbod	Particuliere werkgevers	Dienstverlenende organisaties
Aanbieders	Particulieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedrijven inclusief zzp'ers</li> <li>- Publieke instanties</li> <li>- Verenigingen</li> </ul>
Hoe	Particuliere directe werkgevers (emploi direct)	prestatie modus (Mode prestataire)
	<p>mode mandataire (gevolmachtigde modus)            = 10 procent van de particuliere werkgevers            = 60 miljoen betaalde uren in 2014            = vooral les thuis en ondersteuning bij huiswerk (31 procent van de uren door bedrijven en 6 procent van de uren besteed aan gevolmachtigde modus door alle organisaties)</p> <p><i>Trend: Daling</i></p>	
Aantal aanbieders (2014)	circa 2 miljoen particuliere werkgevers	25.870 dienstverlenende organisaties waarvan driekwart bedrijven (inclusief zzp'ers)
	<i>Trend: Daling</i>	<i>Trend: Groei</i>
Marktaandeel aanbieders (2014)	Aantal betaalde uren per jaar (2014)*	Aantal betaalde uren per jaar (2014)
	509 miljoen = 58 procent marktaandeel	371 miljoen = 42 procent marktaandeel
	Voor particuliere werkgevers (inclusief gevolmachtigde modus)	Voor dienstverlenende organisaties (mode prestataire)
	<i>Trend: Daling</i>	<i>Trend: Groei</i>
		Verdeling van de 42 procent: Verenigingen: grootste marktaandeel in dat segment (57,5 procent) <i>Trend: Daling (-2 procent)</i>
		Bedrijven (inclusief zzp'ers): bijna een derde (31,9 procent) <i>Trend: sterke groei (+9,1 procent)</i> Zzp'ers: marginale rol (minder dan 1 procent) <i>Trend: Stevige groei (+11 procent)</i>
		Publieke instanties: stabilisatie rond 11 procent

\* Exclusief kinderopvang door en bij erkende gastouders thuis (2014, Ircem)



Aanbod	Particuliere werkgevers	Dienstverlenende organisaties
Werkgelegenheid (2014)	938.400 of 245.000 fte (Ircem cijfers)  Trend: Daling	432.600 (Nova cijfers)  Trend: Stabilisatie na periode van groei
Type diensten** (2013)	69 procent diensten voor gezinnen (huishoudelijke werk en klussen thuis) 19 procent thuiszorg 12 procent opvang van jongere kinderen thuis	60 procent hulp aan kwetsbare groepen 36 procent andere huishoudelijke taken 4 procent kinderopvang
Verschillen in aangeboden diensten per type dienstverlenende organisatie		Hulp kwetsbare groepen vooral bij verenigingen en publieke instanties; Meer diverse activiteiten bij bedrijven (huishouden/ tuin/klussen); ondersteuning huiswerk en ict ondersteuning thuis vooral bij zzp'ers. Trend: Hulp aan ouderen/mensen met handicap: daling bij publieke instantie, groei bij bedrijven;

\*\* Bepaalde diensten voor kwetsbare groepen mogen alleen in "prestatie modus" door dienstverlenende organisaties met een autorisatie of goedkeuring van de overheid. Source Dares Resultat (2016), verwerking SER.

# Samenstelling Ad-hoccommissie Werken en Leven in de Toekomst (WLT)

## Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)  
 prof. dr. S. (Saskia) Klosse  
 prof. dr. B. (Bas) ter Weel

## Ondernemersleden

drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/  
 MKB-Nederland)  
 G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/  
 MKB-Nederland)

mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers

## Werknemersleden

S.F. (Sacha) Heemskerk LL.M. (VCP)  
 mr. Z. (Zakaria) Boufangacha (FNV)  
 J. (Jessica) van Ruitenburg (FNV)  
 L. (Leon) de Jong (CNV)

A.C. (Amerik) Klapwijk, MSc.

C. (Carolien) de Heer en  
 J.P. (Jan Pieter) Daems

## Adviserend lid

Prof. dr. ir. A. (Alice) de Boer (SCP)  
 Prof. dr. T. (Tanja) van der Lippe  
 (Universiteit Utrecht)

## Ministeriële vertegenwoordiger

mr. B. (Bas) Bijl (VWS)  
 P.A.M. (Paul) van Dun (SZW)  
 S.V. (Sabine) Kraus (OCW)

Gerben Muskee

## Secretariaat

dr. I. (Ivy) Koopmans  
 mr. drs. T.D. (Tyche) Riemens  
 drs. J. (Jeroen) Visser



# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website [www.ser.nl](http://www.ser.nl). Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl). Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen

*Verkenning Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief- Varianten en denkrichtingen*  
2020, 104 pp., publicatienummer 20/06

*Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!*  
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

*Verkenning en advies biomonitoring en sensing - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal*  
2020, n.n.b., publicatienummer 20/04

*Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or*  
2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

*Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg*  
2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

*Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*  
2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

*Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)*  
2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

*Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid*  
2019, 54 pp., publicatienummer 19/16

*Advies Strategische agenda hoger onderwijs*  
2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

*Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen*  
2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

*Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*  
2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

*Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling*  
*Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit*  
*Deel II - Analyse*  
2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

*Verkenning Hoge verwachtingen - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*  
2019, 192 pp., publicatienummer 19/11

*Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector*  
2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

*Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.*  
2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

*Advies Grenswaarde voor o-Toluidine*  
2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

*Advies Grenswaarde voor vinylchloridemonomeer (VCM)*  
2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

*Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*  
2019, 40 pp., publicatienummer 19/06

*Advies Naar een nieuw pensioenstelsel*  
2019, 48 pp., publicatienummer 19/05

*Verkenning Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*  
2019, 82 pp., publicatienummer 19/04

*Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld*  
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

*Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid*  
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

*Advies Grenswaarde voor Hydrazine*  
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

*Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase*  
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

*Advies Grenswaarde voor Tarwemeelstof*  
2018, 18 pp., publicatienummer 18/07

*Advies Grenswaarde voor 4,4'-methyleendianiline (MDA)*  
2018, 16 pp., publicatienummer 18/06

*Signalering Vluchtelingen en Werk - Een nieuwe tussenbalans*  
2018, 98 pp., publicatienummer 18/05

*Verkenning Financiële instrumenten voor een circulaire economie*  
2018, 136 pp., publicatienummer 18/04

*Energietransitie en werkgelegenheid - Kansen voor een duurzame toekomst*  
2018, 96 pp., publicatienummer 18/03

*Verkenning De vele kanten van banen combineren*  
2018, 90 pp., publicatienummer 18/02

## Rapporten

***Verbreiding en versterking financiering MKB***

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

***Energieakkoord voor duurzame groei***

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

***Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een macro-economische verkenning***

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

## Engelstalige publicaties

***TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership***

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

***The power of consultation: The Dutch consultative economy explained***

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

***Europe 2020: The New Lisbon Strategy***

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

***Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility***

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

***On sustainable globalisation: A world to be won***

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

## Overige publicaties

***IMVO Convenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen***

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

***IMVO Convenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector***

2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

***IMVO Convenant Voedingsmiddelen***

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

***IMVO Convenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen***

2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

***Convenant Duurzame Kleding en Textiel***

2016, 100 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

***Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen***

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

***Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen***

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

## Colofon

### Uitgave

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### Tekst

Ad-hoccommissie Werken en Leven in de Toekomst (WLT)

### Fotografie

ANP/Patricia Rehe

### Vormgeving en opmaak

2D3D, Den Haag (basisontwerp);  
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2020, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.



**SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD**

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 525

**E** [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2020, Sociaal-Economische Raad