



Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques

Ive Marx
Dieter Vandelannoote

Februari 2015

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2015/6104/01

Inhoud

Inleiding.....	3
1. Socio-Economische context waarbinnen het Belgische dienstencheque systeem is ontstaan	3
2. Werking van het dienstencheque systeem	7
3. Succes van het dienstencheque systeem.....	8
4. Lost het dienstencheque systeem zijn doelstellingen in?.....	11
4.1. Creëert het systeem nieuwe jobs?.....	11
4.2. Heeft het dienstencheque systeem gezorgd voor een betere work-life balance bij zijn gebruikers?	13
4.3. Heeft het dienstencheque systeem de tewerkstelling in de informele economie doen afnemen?	13
4.4. Impact op de netto tewerkstelling.....	14
5. Toekomst van het Belgische dienstencheque systeem.....	15
6. Besluit.....	17

Inleiding

Dienstencheques bestaan in België, in hun huidige vorm, vanaf januari 2004. Het systeem heeft drie doelstellingen: a) verhogen van de tewerkstelling van laaggeschoolden; b) verminderen van de tewerkstelling in de informele economie; c) gezinnen ondersteunen bij het zoeken naar een evenwicht tussen formele arbeid en gezinsleven. Dienstencheques kunnen gebruikt worden voor een beperkt aantal activiteiten, zoals poetsen en strijken. Dit zijn activiteiten die door de hoge arbeidskost in België gedoemd zijn om te verdwijnen uit de reguliere economie. Binnen de Europese context is het Belgische dienstencheque systeem het sterkst gesubsidieerde systeem in zijn soort. Het mag dan ook niet verwonderen dat het systeem zeer succesvol is gebleken, zelfs het meest succesvolle in relatieve termen. Zowel het aantal werkgevers, werknemers als gebruikers van het systeem is op tien jaar tijd exponentieel toegenomen, al zien we de laatste jaren wel een stagnering optreden in deze groei. Politici durven het dienstencheque systeem dan ook weleens benoemen als de meest succesvolle tewerkstellingsmaatregel ooit in België.

In dit bericht bekijken we het dienstencheque systeem kritisch en zien we dat er een aantal problemen en uitdagingen zijn. Zo bestond de instroom in het dienstencheque systeem in de eerste jaren voornamelijk uit inactieven. Recent is er meer instroom van mensen die reeds aan het werk zijn, vaak met een vast contract. Daarnaast zien we dat werknemers langer in het sterk gesubsidieerde systeem van dienstencheques blijven hangen, met een zeer beperkte doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt tot gevolg. Een van de doelstellingen van het dienstencheque systeem was nu net het bevorderen van deze doorstroom. De laatste jaren zien we echter het omgekeerde, met name dat werknemers de overstap maken van de reguliere arbeidsmarkt naar dienstencheque jobs. Een andere trend die ons zorgen baart is dat dienstencheque werknemers taken overnemen van opgeleide werknemers in de reguliere arbeidsmarkt. Zowel bij de verzorging van ouderen en zieken als in de kinderopvang zien we dit gebeuren, al is de exacte schaal hiervan zeer moeilijk in te schatten.

In dit bericht zullen we beargumenteren dat het Belgische dienstencheque systeem geen kosten-efficiënt systeem is bij de aanwending van schaarse publieke goederen, zeker vanuit het perspectief van jobcreatie voor diegenen die het verst afstaan van de reguliere arbeidsmarkt. We tonen ook aan dat er weinig bewijs is dat het systeem effectief heeft gezorgd voor de toename van (het aantal uren) tewerkstelling van de voornamelijk hoger opgeleide gebruikers van het systeem, nochtans een doelstelling van het systeem. Het dienstencheque systeem subsidieert daarentegen vrije tijd voor voornamelijk tweeverdienersgezinnen met een relatief hoog netto beschikbaar gezinsinkomen. Dienstencheques kunnen dan ook gezien worden als een klassiek voorbeeld van hoe een schema met a priori goed bedoelde doelstellingen kan leiden tot massieve onbedoelde Mattheus effecten, zoals de titel van dit bericht suggereert.

1. Socio-Economische context waarbinnen het Belgische dienstencheque systeem is ontstaan

Dienstencheques ontstonden in België in 2001. Tussen 2001 en 2004 viel het onder de bevoegdheid van de regio's. In januari 2004 veranderde het systeem drastisch en werd het een federale bevoegdheid. Deze wijziging werd doorgevoerd door de 2^{de} regering Verhofstadt, een coalitie van de

liberale en socialistische partijen langs beide zijden van de taalgrens. De drijvende kracht achter het dienstencheque systeem was de toenmalige minister van werk en pensioenen, Frank Vandenbroucke. In deze bijdrage bespreken we het dienstenchequesysteem zoals het bestaat sinds 2004 (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2005: 118).

Het dienstencheque systeem kent een voorloper in de zogenaamde Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's), ontstaan in 1994. In dit systeem konden werklozen een beperkt aantal taken uitvoeren die grotendeels verdwenen waren van de reguliere arbeidsmarkt, zoals kleine herstellingswerken of klussen in de tuin. Maar ook hulp in de verzorging van kinderen, ouderen en gehandicapten was met dit systeem mogelijk. Werken in het PWA systeem was enkel mogelijk voor langdurig werklozen of mensen met recht op een leefloon. Personen tewerkgesteld in dit systeem behielden hun volledige uitkering en verdienden daarbovenop 4,10 euro per uur tewerkstelling, tot een maximum van 45 uur per maand. Doelstelling van dit systeem was om de afstand voor langdurig werklozen en leefloners tot de reguliere arbeidsmarkt te verkleinen. Maar omdat de activiteiten die mogelijk zijn binnen het PWA systeem per definitie geen deel uitmaken van de reguliere arbeidsmarkt, werd deze doelstelling niet of nauwelijks behaald. Het systeem creëerde daarbovenop een inactiviteitsval, aangezien het voor leefloners en werklozen die hun uitkering combineerden met een PWA tewerkstelling financieel minder interessant werd om aan het werk te gaan op de reguliere arbeidsmarkt (Sansoni, 2009). Sinds de omvorming van het dienstenchequesysteem in 2004 is het PWA systeem uitdovend, wat betekent dat mensen die voorheen reeds tewerkgesteld waren binnen dit systeem hierin konden blijven werken, maar dat nieuwe instroom onmogelijk werd. In 2012 waren er nog 16.230 personen tewerkgesteld binnen het PWA systeem, waarvan 60% ouder is dan 50 jaar (RVA, 2013: 159).

In contrast met het PWA systeem is het dienstencheque systeem niet enkel gericht op langdurig werklozen en leefloners. Het dienstencheque systeem is ontstaan vanuit een aantal doelstellingen. Een eerste doelstelling is de creatie van nieuwe jobs, voornamelijk voor laaggeschoolden. De focus ligt hierbij op laaggeschoolde vrouwen, een doelgroep die het moeilijk heeft op de Belgische arbeidsmarkt. Een tweede doelstelling van het systeem is het verminderen van de tewerkstelling in de informele economie. Onderzoek van Schneider (2013: 3) schat de hoogte van de informele economie in België in 2013 op 16,4% van het bruto binnenlands product. België doet het hiermee beter dan vele Oost-Europese landen en landen uit Zuid-Europa (met cijfers tot 30%), maar duidelijk slechter dan bv. Nederland (9,1%), Frankrijk (9,9%) en Duitsland (13%). Voornamelijk in de bouwsector zien we veel informele tewerkstelling in België, maar ook in delen van de dienstensector, onder meer in restaurants, cafés en hotels. Voor de invoering van de dienstencheques werd huishoudelijk werk voor een zeer groot deel uitgevoerd binnen de informele sector. Hoewel tewerkstelling zonder geschreven contract niet noodzakelijk strafbaar is, zien we dat werknemers tewerkgesteld in de informele sector vaak zeer slecht beschermd zijn, amper formele rechten hebben en geen sociale zekerheidsrechten opbouwen. Wanneer zij informeel werk uitvoeren in combinatie met een uitkering, lopen zij het risico om gesanctioneerd te worden en hun uitkering te verliezen. Een derde doelstelling van dienstencheques is het ondersteunen van gezinnen bij het vinden van een balans tussen formele arbeid en gezinsleven. Aangezien dienstencheques gebruikt kunnen worden voor activiteiten zoals strijken en poetsen zijn gebruikers minstens ten dele vrijgesteld van deze activiteiten. Dit geeft gezinnen meer tijd voor kinderopvang of ontspanning, of kan er net voor zorgen dat ze meer uren formele arbeid zullen verrichten.

Het dienstencheque systeem kent zijn oorsprong in een aantal noden. Een daarvan is het probleem dat goede jobs voor mensen met een lage opleiding steeds schaarser worden in de Belgische kenniseconomie, terwijl de vraag naar hoog opgeleide werknemers groot blijft. Dit wordt zeer goed geïllustreerd in een quote van Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck en Myles (2002) in het rapport 'A new welfare architecture for Europe': *"We no longer live in a world in which low-skilled workers can support the entire family. The basic requisite for a good life is increasingly strong cognitive skills and professional qualifications... Employment remains as always the sine qua non for good life chances, but the requirements for access to quality jobs are rising and are likely to continue to do so"*. Opvallend is dat dit rapport, wat nadien herschreven werd tot een veelvuldig geciteerd boek en gepubliceerd door Oxford University Press, verscheen tijdens het Belgische EU voorzitterschap in 2001 en dit in opdracht van Frank Vandenbroucke, de toenmalige minister van sociale zaken en werk die de drijvende kracht was achter het Belgische dienstencheque systeem.

Het bovenvermelde citaat bouwt verder op een thema ontwikkeld door Esping-Andersen en collega's en is passend verwoord in volgend citaat: *"As servicing becomes the life-blood of our existence, privilege is bestowed upon the knowledge strata. Yet, there are huge areas of servicing which are labour intensive and low-skilled. The lower end of servicing society is where we must pin our hopes for mass-employment. Unfortunately, because of their sluggish productivity, low-end service jobs are threatened by a long term 'cost-disease' problem. Tertiary employment is therefore likely to stagnate unless wages slide downwards"* (Esping-Andersen, 1999: 96).

Iverson en Wren (1998) tonen aan dat Westerse economieën meer en meer te maken krijgen met een trade-off tussen werkloosheid, laagbetaalde jobs en, wanneer er ingezet wordt op gesubsidieerde tewerkstelling voor lager opgeleiden, hogere belastingen. Tewerkstelling via dienstencheques kan gezien worden als een uitweg uit deze trade-off, met name door er voor te zorgen dat er een stijging is in de tewerkstelling van laaggeschoolden zonder dat we een toename in de loonongelijkheid, veroorzaakt door een erosie van de lonen aan de onderkant van de loonverdeling, moeten accepteren.

Een meer specifiek Belgische factor die zorgde voor het ontstaan van de dienstencheques was dat België, binnen de groep van continentaal Europese landen, gekenmerkt was als een land met een zeer grote uitkeringsafhankelijkheid. Begin jaren 2000 was België een slechte leerling in vergelijking met de andere continentaal Europese landen wat betreft het tewerkstellingsniveau en de tewerkstellingsgroei. In 2000 lag de tewerkstellingsgraad in België op 65%, 4 procentpunten lager dan het EU-15 gemiddelde en bijna 15 procentpunten lager dan de best presterende landen in Europa (OECD (1), 2014). Deze cijfers vertaalden zich in een uitkeringsafhankelijkheidsniveau van de werkende bevolking in België die zich bij de hoogste van de Europese Unie bevond. Als we bijvoorbeeld kijken naar de caseload van werklozen zoals berekend door De Deken (2011: 355-371), dan zien we dat deze in België het hoogste ligt (6,4%) van de 12 onderzochte Europese landen. Zo een hoog niveau van chronische uitkeringsafhankelijkheid is niet wensbaar en zelfs onhoudbaar – zowel voor economische, fiscale als politieke redenen.

Drie factoren zorgen voor de matige tewerkstellingscijfers in België, voornamelijk van laaggeschoolden: België heeft eerst en vooral een zeer gecompliceerde loonstructuur, voornamelijk aan de onderkant van de loonsverdeling. Het Belgische minimumloon is relatief hoog ten opzichte van het mediane inkomen. Het minimumloon wordt nationaal vastgelegd en kan gezien worden als een absoluut minimum. In realiteit echter wordt het minimumloon onderhandeld tussen werkgevers en werknemers (via vakbonden) en dit op sectoraal niveau. De 'echte' minimumlonen liggen dan ook

vaak een stuk hoger dan het wettelijk bepaalde minimumloon. Sectoren waarin het minimumloon 20 tot 30% hoger liggen dan het wettelijke minimumloon zijn geen uitzondering. In sommige sectoren bedraagt het effectieve minimumloon zelfs 2x het wettelijke minimumloon. In de dienstensector lijken de effectieve minimumlonen minder af te wijken van het wettelijke minimumloon, al is het moeilijk hierover algemene uitspraken te doen aangezien loonovereenkomsten in de dienstensector worden afgesproken in tientallen verschillende paritaire comités. Al het beschikbare bewijs geeft aan dat zeer weinig mensen in België effectief werken aan het nationaal bepaalde minimumloon. De OESO database over inkomens (2014 (2)) geeft aan dat laag betaalde arbeid in België minder voorkomt dan in zijn buurlanden.

Waar België al een relatief hoog effectief minimumloon heeft, is de kostprijs voor de werkgever nog een stuk hoger. Dit omwille van de hoge bijdragen die werkgevers moeten betalen voor het sociale zekerheidssysteem, dat co-gefinancierd wordt door werkgevers en werknemers. De bijdragen die werkgevers moeten betalen voor het basissysteem (de eerste pijler) nemen proportioneel toe met de hoogte van het loon en bedragen gemiddeld 25 procent van het brutoloon. Daarnaast betalen werkgevers vaak extra bijdragen voor de financiering van zaken zoals educatief verlof, betaalde vakanties en kinderopvang. De totale kost voor de werkgever bedraagt in totaal dan ongeveer 40% van het brutoloon, al kan dit variëren afhankelijk van het type werknemer. Daarnaast betalen werkgevers vaak nog bijdragen voor fondsen opgericht op het niveau van de sectoren. Deze bijdragen aan de zogenaamde tweede pijler kunnen ingezet worden voor verschillende doeleinden (o.a. extra scholing op het niveau van de sectoren, betalen van werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag). Deze extra bijdragen verschillen zeer sterk van sector tot sector, maar kunnen vaak zeer substantieel zijn.

Een derde factor die bijdraagt tot de relatief lage tewerkstelling in België, voornamelijk van laaggeschoolden, is dat het netto inkomen van werknemers die werken aan het minimumloon relatief laag is in vergelijking met de sociale zekerheidsuitkeringen waarop ze anders recht hebben. België is een zeer atypisch land, aangezien werkloosheidsuitkeringen onbepaald in de tijd zijn. Het combineren van een uitkering met inkomen uit een informele tewerkstelling kan dan ook financieel interessanter zijn dan reguliere tewerkstelling aan een minimumloon, al loopt men in eerstgenoemde situatie wel het risico gesanctioneerd te worden.

Het dienstencheque systeem tracht een antwoord te geven op elk van deze drie factoren: vooreerst omzeilt het dienstencheque systeem de normale loononderhandelingen op sectoraal niveau. Ten tweede is het tewerkstellen van dienstencheque werknemers een stuk goedkoper voor werkgevers, aangezien ze vaak recht hebben op structurele en doelgroepgerichte lastenverlagingen, waardoor de te betalen sociale zekerheidsbijdragen sterk afneemt. En ten derde heeft men de kostprijs voor de gebruiker van dienstencheques, zeker in de beginjaren van het systeem, zo laag gehouden dat het informele tewerkstelling uit de markt prees, waardoor het moeilijker werd om een uitkering te combineren met informele arbeid. Daarnaast is men vanaf 2004 strenger gaan inzetten op de monitoring en eventuele sanctionering van werklozen via de zogenaamde DISPO procedure. Dit resulteerde in een duidelijke stijging van het aantal (voornamelijk tijdelijk) geschorste werklozen (Bogaerts et al, 2010: 4-7).

2. Werking van het dienstencheque systeem

Er zijn vijf actoren betrokken in het systeem: de gebruiker koopt een aantal dienstencheques aan die ingezet kunnen worden voor een beperkt aantal activiteiten die bedoeld zijn te verdwijnen uit de reguliere arbeidsmarkt omwille van hun hoge arbeidskost. Deze activiteiten kunnen zowel bij de gebruiker thuis plaatsvinden (poetsen, strijken, eten klaarmaken of occasioneel naaiwerk verrichten) als daarbuiten (strijken, winkelen of het begeleid vervoeren van mensen met een beperkte mobiliteit). Dienstencheques kunnen enkel ingezet worden voor deze activiteiten. Elke volwassene in België kan maximum 500 dienstencheques per jaar aankopen¹. Per familie (= mensen die op hetzelfde adres wonen) kunnen er jaarlijks maximum 1.000 cheques worden aangekocht. De eerste 400 cheques die een persoon koopt kosten 9 euro, de resterende 100 10 euro. De cheques dienen gekocht te worden bij de private onderneming Sodexo. Eenmaal ontvangen (in papieren vorm of digitaal²) dienen de cheques binnen de 8 maanden gebruikt te worden. Elke gebruiker heeft recht op een belastingkrediet van 30% 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 100³.

De tweede partij is Sodexo, een private onderneming die de dienstencheques uitgeeft en verdeelt. Per verkochte dienstencheque ontvang Sodexo 22,04 euro. Daarvan betaalt de gebruiker 9 euro, de overige 13,04 euro wordt betaald door de Federale Overheid. Sodexo ontvangt daarnaast ook een werkingsbedrag van de Federale Overheid per verkochte dienstencheque⁴.

Een derde partij is de Federale Overheid, die het dienstencheque systeem subsidieert op 2 manieren. Zo betaalt de Federale Overheid 13,04 euro aan Sodexo per verkochte dienstencheque. Daarnaast heeft elke gebruiker recht op een belastingkrediet ter waarde van 30% van de aangekochte dienstencheque. Per cheque kost dit de overheid een bijkomende 2,7 euro. Beide elementen opgeteld geeft dit een overheidskost van 15,74 euro per dienstencheque. De Federale Overheid subsidieert dus 71,4% van de totale kostprijs van de dienstencheque⁵.

De dienstencheque werknemer is de vierde partij. Wanneer deze een contract ondertekent als dienstencheque werknemer wordt hij gezien als een reguliere werknemer op de Belgische arbeidsmarkt. De arbeidsomstandigheden van dienstencheque werknemers zijn vastgelegd in een

1 Een beperkt aantal personen, met name eenoudergezinnen, personen met een handicap of ouders met een gehandicapt kind kunnen 2.000 dienstencheques aankopen per jaar aan een vaste prijs van 9 euro per cheque (RVA, 2014).

2 Vanaf 1 januari 2015 worden de papieren dienstencheques afgeschaft en zal er nog enkel met elektronische cheques worden gewerkt.

3 Vanaf juli 2013 is het maximale bedrag waarop het belastingkrediet wordt berekend beperkt tot 1.380 euro per persoon per jaar (voorheen 2.720 euro per jaar). Het maximale belastingkrediet wordt zo beperkt tot maximum 414 euro per persoon (voorheen 816 euro) (RVA, 2014).

4 In 2008 bedroeg dit werkingsbedrag 0,0852 euro per verkochte dienstencheque (Pacolet et al, 2010: 22). Meer recente cijfers hebben we niet ter onzer beschikking.

5 Dit percentage ligt in realiteit nog iets hoger aangezien de Federale Overheid ook nog werkingskosten betaalt aan Sodexo. Aangezien de we juiste hoogte hiervan niet kennen nemen we dit bedrag niet mee in onze berekening. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de tewerkstellingsmaatregelen waarop dienstencheque ondernemingen een beroep kunnen doen, dan stijgt het gesubsidieerde percentage tot net geen 80% (Pacolet et al, 2011, 27).

eigen paritair comité (PC 322.01). Werknemers kunnen voor maximum drie maanden tewerkgesteld worden met een tijdelijk contract. Na deze periode moet aan de werknemer een vast contract van onbepaalde duur worden aangeboden, voor minstens 10 uur tewerkstelling per week. In 2014 bedraagt het wettelijk vastgelegd bruto minimumuurloon 10,28 euro⁶. In realiteit wordt het loon afgesproken tussen werkgever en werknemer en kan dit een stuk hoger liggen dan het minimumloon. In 2012 bedroeg het gemiddelde bruto uurloon 10,82 euro (Idea Consult, 2013: 45). Een voltijds werkende dienstencheque werknemer verdient dus in vele gevallen meer dan het wettelijk bepaalde minimumloon.

De werkgever is de vijfde en laatste partij. Hij sluit een contract af met de dienstencheque werknemer voor een bepaald aantal uren tewerkstelling per week aan een overeengekomen uurloon. De werkgever ontvangt 22,04 euro per ingediende dienstencheque bij Sodexo. Zowel het uurloon van de werknemer als eventuele werkingskosten van het bedrijf worden met dit bedrag betaald. Dienstencheque werknemers kunnen zowel publieke als private organisaties zijn en zowel for profit als niet voor profit organisaties zijn spelers op de dienstencheque markt. In 2012 waren 2.753 werkgevers actief, die 151.000 werknemers tewerkstelden. 68% van de werknemers was tewerkgesteld bij een for profit werkgever (private ondernemingen, interimbedrijven of natuurlijke personen). 27% was tewerkgesteld bij niet for profit werkgevers (vzw, invoegbedrijf of pwa). De overige 5% was tewerkgesteld via de overheid (OCMW of rechtstreeks in dienst van de gemeente).

3. Succes van het dienstencheque systeem

Het Belgische dienstencheque systeem is ontzettend populair. In 2012 waren er bijna 900.000 actieve gebruikers, die niet minder dan 114 miljoen cheques gebruikten (RVA, 2013: 109-110). 1 op 5 Belgische huishoudens maakte in 2012 gebruik van het dienstencheque systeem. In de eerste vijf jaar van zijn bestaan (2004-2009) kende Vlaanderen de grootste groei in het aantal gebruikers. Sinds 2010 zien we een sterkere groei in Brussel en Wallonië. Als we kijken naar de dekkingsgraad per regio – gemeten als het aantal gebruikers van dienstencheques gedeeld door de bevolking vanaf 20 jaar – dan scoort Vlaanderen in 2012 het hoogst (10,9%, vergeleken met 9,9% in Wallonië en 9,8% in Brussel) (Idea Consult, 2013: 16). Gebruikers in Brussel kopen jaarlijks relatief grote hoeveelheden dienstencheques aan (163 cheques per gebruiker in 2012, ten opzichte van 138 in Vlaanderen en 124 in Wallonië) (Idea Consult, 2013: 18). In tabel 1 zien we dat een sterke toename van het aantal gebruikers hand in hand gaat met een toename van het aantal actieve werkgevers en werknemers (Idea Consult, 2005/2013 & RVA, 2013: 106-109).

Tabel 1. *Jaarlijkse groei in het Belgische dienstenchequesysteem, 2004-2012.*

Jaar	Aantal gebruikers	Aantal werknemers	Aantal werkgevers
2004	98.814	15.077	504
2005	190.734	28.933	840
2006	316.101	61.759	1.162

6 Het minimum bruto uurloon neemt toe met de jaren anciënniteit. Het minimum bruto uurloon voor werknemers zonder anciënniteit bedraagt 10,28 euro. Dit neemt toe tot 10,93 euro voor werknemers met drie jaar anciënniteit. Meer dan drie jaar anciënniteit zorgt niet voor een extra toename van het minimum bruto uurloon (ABVV, 2014).

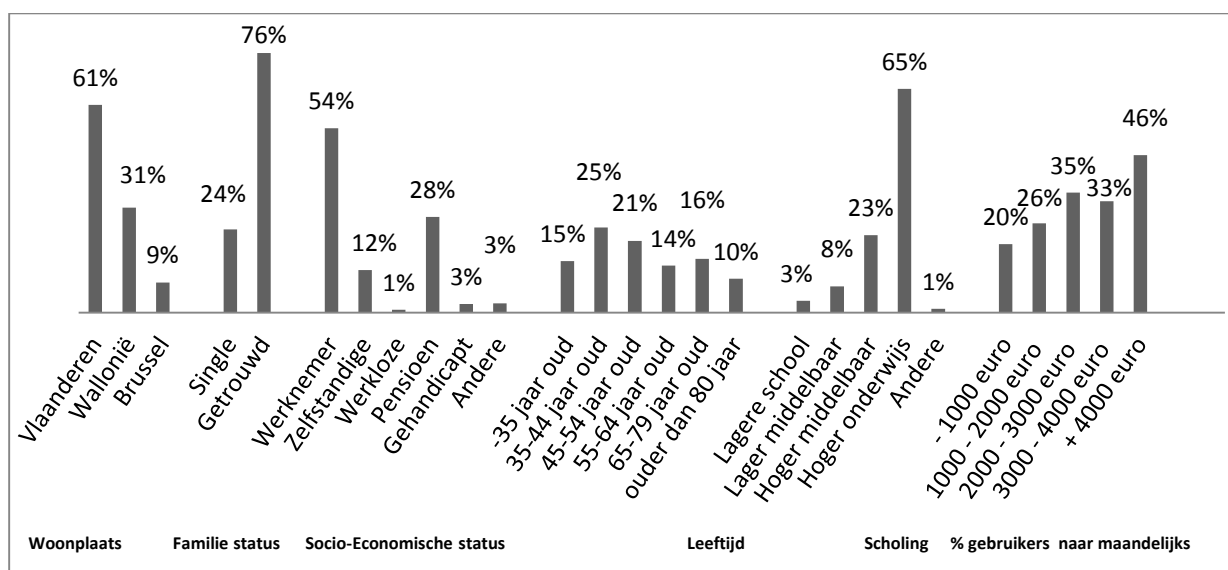
2007	449.626	87.152	1.504
2008	557.482	103.437	1.892
2009	665.884	120.324	2.292
2010	760.702	136.915	2.576
2011	834.959	149.827	2.708
2012	899.558	151.137	2.753

Bron: Idea Consult (2005-2013) en RVA (2013).

De originele doelstelling om 20.000 mensen tewerk te stellen in een dienstencheque baan werd al na anderhalf jaar gehaald. Het aantal werknemers nam jaar na jaar toe, tot meer dan 150.000 in 2012. Zelfs tijdens de financiële en economische crisis bleef het Belgische dienstencheque systeem sterk uitbreiden. Pacolet en collega's (2010: 7) geven aan, al blijven echte bewijzen uit, dat het Belgische dienstencheque systeem een buffer is geweest tegen toenemende werkloosheid in de recente crisisperiode.

Het zijn voornamelijk koppels waarbij beide partners voltijds werken die gebruik maken van dienstencheques (zie figuur 1). Deze eerste en belangrijkste groep van gebruikers is tussen de 20 en 65 jaar oud en gebruikt de dienstencheque voornamelijk om een beter evenwicht te bekomen tussen formele arbeid en gezinsleven. Een tweede, jaarlijks groeiende groep van gebruikers is ouder dan 65 jaar en heeft vaak specifieke zorgnoden. Figuur 1 geeft verder aan dat de meerderheid van de gebruikers hoger opgeleid is. Dienstencheques worden gebruikt door families met een verschillend netto beschikbaar gezinsinkomen. Onderzoek van Haigner en collega's (2010:17) toont echter aan dat families met een hoger gezinsinkomen relatief meer gebruik maken van het dienstencheque systeem. Dit aantal stijgt tot 35% voor gezinnen met een maandinkomen tussen de 2.000 en 3.000 euro en tot zelfs 46% voor gezinnen met een maandelijks beschikbaar gezinsinkomen dat hoger is dan 4.000 euro.

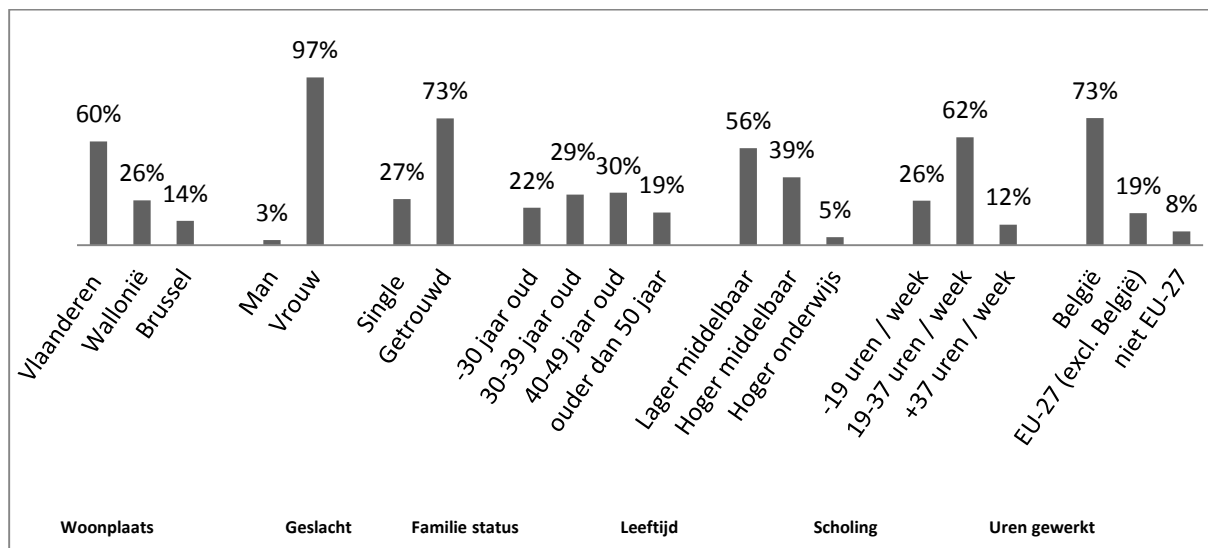
Figuur 2. Het profiel van de gebruikers van dienstencheques in België, 2010.



Bron: Idea Consult (2011) (eigen berekeningen).

Bijna alle werknemers in het Belgische dienstencheque systeem zijn vrouwen (zie figuur 2)⁷. 20% is ouder dan 50 jaar, een bijna verdubbeling in vergelijking met 2007 (10,7%) (Idea Consult, 2012: 35). De meeste werknemers hebben slechts een diploma van het lager middelbaar onderwijs, al is dit zeker niet het geval voor alle werknemers. Een niet onbelangrijk aantal hebben zelfs een diploma hoger onderwijs. Een dienstencheque job is in de meeste gevallen geen voltijdse job. De meeste werknemers werken ofwel halftijds (19-37 uren per week) (64%) of deeltijds (minder dan 19 uren per week) (24%). Driekwart van de werknemers heeft de Belgische nationaliteit. 19% heeft de nationaliteit van een ander EU-27 land en 8% van een land buiten de EU-27. In Brussel echter heeft slechts 1 op de 4 werknemers de Belgische nationaliteit. Doorheen de jaren zien we een toename van de werknemers met een niet Belgische nationaliteit (van 24% in 2007 naar 27% in 2011). De grootste groep van buitenlandse werknemers zijn Polen (13.669 werknemers in 2012), gevolgd door Roemenen (2.942 werknemers) en Portugezen (2.912 werknemers). Idea Consult data (2012: 37) leert ons dat 75% van de werknemers een partner heeft, die in de meeste gevallen zelf aan het werk is.

Figuur 2. Het profiel van de dienstencheque werknemers in België, 2011.



Bron: Idea Consult (2012) en RVA (2013) (eigen berekeningen).

Deze werknemers zijn tewerkgesteld bij 1 van de 2.753 actieve dienstencheque werkgevers. Doorheen de jaren zien we een duidelijke toename van de commerciële, for profit dienstencheque ondernemingen. In 2012 werkte 68% van de dienstenchequewerknemers voor een for profit werkgever (ofwel private ondernemingen (52%), interimkantoren (13%) of natuurlijke personen (3%)). 27% werkte voor een niet for profit werkgever (ofwel een invoegonderneming (8%), een vzw (12%) of een PWA (7%)). De overige 5% was tewerkgesteld bij de overheid (via het OCMW (4%) of door de gemeente rechtstreeks aangeworven (1%)).

7 Voor gegevens over het profiel van de dienstencheque werknemers baseren we ons op gedetailleerde informatie van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), aangevuld met twee variabelen (familie status en werksituatie van de partner) uit een enquête van Idea Consult (2012: 37), uitgevoerd in 2011 bij 3.000 werknemers.

Het Belgische dienstencheque systeem lijkt op het eerste zicht een succesverhaal. 1 op de 5 Belgische gezinnen maakt er gebruik van en het geeft werk aan meer dan 150.000 werknemers. Deze werknemers hebben vaak een erg precair statuut op de Belgische arbeidsmarkt, met name laaggeschoolde vrouwen, ouderen (+50 jaar) en migranten.

Zoals reeds gemeld kost een uur dienstencheque tewerkstelling 22,04 euro. De consument betaalt 6,3 euro (9 euro – 30% belastingkrediet), wat betekent dat de Federale Overheid de overige 15,74 euro, of 71,4% van de totale kost, betaalt. In 2012 bedroeg de totale bruto overheidskost van het dienstencheque systeem 1,86 miljard euro. Als we mogelijke terugverdieneffecten in rekening nemen (bv. verminderde werkloosheidsuitkeringen die uitbetaald moeten worden, extra inkomsten uit sociale zekerheidsbijdragen en personenbelastingen) dan daalt de overheidskost volgens Idea Consult (2012: 147-150) tot 1,05 miljard euro. Idea Consult is een consultancy bedrijf dat van de Federale Overheid de opdracht heeft gekregen om het Belgische dienstencheque systeem jaarlijks te evalueren. De assumpties die zij maken over mogelijke terugverdieneffecten zijn echter vaak zeer optimistisch. Zo is het Belgische Rekenhof (2009: 61), maar ook Pacolet en collega's (2011) zeer kritisch over hun berekeningen.

Een element waar vaak geen rekening mee gehouden wordt wanneer de overheidskost wordt berekend, is dat werkgevers in vele gevallen nog recht hebben op bijkomende overheidssubsidies. Deze in de vorm van structurele lastenverlagingen of lastenverlagingen die gericht zijn op een specifieke doelgroep. In België is er een structurele lastenverlaging voor werknemers met een inkomen rond het minimumloon. Daarnaast zijn er verschillende doelgroepverminderingen, o.a. voor zeer laaggeschoolden, werknemers ouder dan 50 jaar of werknemers met een handicap. In 2012 ontvingen dienstencheque werkgevers gemiddeld 2.500 euro aan lastenverlagingen voor doelgroepen en 1.500 euro structurele verminderingen per dienstencheque werknemer in dienst (Idea Consult, 2013: 95). De hoge overheidskost verplicht ons om het dienstencheque systeem zeer kritisch te bekijken.

4. Lost het dienstencheque systeem zijn doelstellingen in?

4.1. Creëert het systeem nieuwe jobs?

Na minder dan 2 jaar werkten er al meer dan 20.000 werknemers in het dienstencheque systeem, na tien jaar zelfs meer dan 150.000 werknemers. Volgens sommigen is het dan ook de meest succesvolle tewerkstellingsmaatregel ooit genomen in België. Een kritische blik is echter noodzakelijk. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de instroom van werknemers in het dienstencheque systeem, dan zien we dat het arbeidsmarktprofiel van de instromers steeds beter wordt. In 2007 stroomde 46% van de werknemers in vanuit werkloosheid. In 2011 was dit nog maar 37% (in Vlaanderen zelfs 25%). Ook hun werkloosheidsduur nam af in deze periode. In 2007 was 28% van de instromers uit werkloosheid minder dan 1 jaar werkloos. 58% was minstens 2 jaar werkloos. In 2011 steeg het aandeel instromers uit werkloosheid die minder dan 1 jaar werkloos was tot 40%. 43% was dan weer minstens 2 jaar werkloos. Daarnaast zien we dat er een steeds groter percentage instromers in het dienstencheque systeem uit een andere baan komt, vaak met een contract van onbepaalde duur. In 2007 was dit het geval voor 45% van de instromers. In 2011 steeg dit tot 50% (in Vlaanderen zelfs tot 60%) (Idea Consult, 2012: 46-50).

De toenemende instroom in het dienstencheque systeem van mensen met een beter arbeidsmarktprofiel kunnen we minstens ten dele linken aan de commercialisering van de sector. Zo zien we een sterke toename van de for profit bedrijven (van 20% in 2004 naar 63% in 2012). Deze bedrijven geven aan dat ze op zoek naar werknemers met een sterker profiel, met name personen met een hoger scholingsniveau die reeds ervaring hebben als dienstencheque werknemer. Dit staat sterk in contrast met de niet for profit bedrijven die vaak mensen met een zwakker profiel aannemen (vaak laaggeschoolden zonder ervaring) (Idea Consult, 2009: 70 & Idea Consult, 2012: 113). De for profit werkgevers geven aan dat tijdelijke lastenverlagingen amper of geen rol spelen in hun aanwervingspolitiek: ze verwachten immers hogere kosten (en dus minder winst) wanneer ze iemand met een zwak profiel aanwerven (en wel recht hebben op een lastenverlaging) dan wanneer ze iemand met een sterker profiel aanwerven (en geen recht hebben op een lastenverlaging). In 2012 ontvingen niet for profit werkgevers gemiddeld 4.000 euro aan tijdelijke lastenverlagingen per werknemer. Natuurlijke personen (1.500) en interimbedrijven (850 euro) ontvingen een duidelijk lager bedrag (Idea Consult, 2013: 94). Met name wanneer een werknemer met een zwak profiel voor langere tijd tewerkgesteld wordt, dan verwachten werkgevers dat deze persoon te duur wordt omwille van het verdwijnen van de in de tijd beperkte lastenverlagingen (Pacolet et al, 2010: 76). Werknemers die werken voor een for profit werkgever doen dit vaker met een tijdelijk contract⁸ en zijn minder gelukkig in hun job in vergelijking met werknemers bij niet for profit werkgevers⁹ (Idea Consult, 2012: 62 & 90). Dienstencheque werkgevers met sociale doelstellingen garanderen dan weer de beste arbeidsvoorwaarden (Pacolet et al, 2010: 76).

Idea Consult (2012: 96) toont verder aan dat werknemers steeds langer in het dienstencheque systeem blijven zitten (70% van de werknemers is meer dan 3 jaar tewerkgesteld in het systeem, slechts 3,3% minder dan 1 jaar). Een dienstencheque job wordt meer en meer gezien als een stabiele en vaste job, hetgeen ingaat tegen de originele doelstelling van het systeem om als doorstroom te dienen richting een job op de reguliere, niet gesubsidieerde arbeidsmarkt. Dit in tegenstelling tot de eerste jaren van het systeem, toen de dienstencheque job vaker gecombineerd werd met een andere job en een meer tijdelijk karakter had. Als we bijvoorbeeld kijken naar het gemiddeld aantal dienstencheque contracten per werknemer, dan zien we een sterke daling van 11,4 contracten in 2004 naar 1,5 contracten in 2011 (Idea Consult, 2012: 63)¹⁰. De opvatting van dienstencheque werknemers over hun job is de laatste vijf jaar veranderd: in 2007 zagen ze de dienstencheque job als een tijdelijke job die de mogelijkheid gaf om werkervaring op te doen. In 2011 daarentegen zien ze de dienstencheque job vaker als een vaste job voor een langere tijd. Het opdoen van werkervaring of

8 Dienstencheque werknemers kunnen maximum drie maanden met een tijdelijk contract worden tewerkgesteld. Na deze periode kunnen ze enkel tewerkgesteld worden met een vast contract van onbepaalde duur en dit voor minstens 10 uur tewerkstelling per week.

9 Het gemiddeld aantal contracten per dienstencheque werknemer was in 2011 gelijk aan 3,9 in de interim sector en aan 1,5 in de private ondernemingen. In de niet for profit sector was dit gelijk aan 0,5 (Idea Consult, 2012: 62). Wanneer gevraagd wordt aan een representatief staal van dienstencheque werknemers hoe tevreden ze zijn over hun job, dan geven werknemers tewerkgesteld bij een for profit werknemer een gemiddelde score van 3,08 op 5. Bij werknemers tewerkgesteld in de niet for profit sector ligt de gemiddelde score hoger, namelijk 3,3 op 5 (Idea Consult, 2012: 90).

10 Dit betekent niet dat dienstencheque werknemers minder zouden werken in 2011 in vergelijking met 2004. Wat we hier willen aantonen is dat dienstencheque werknemers in 2011 voornamelijk werken voor 1 vaste werkgever met een contract van onbepaalde duur, daar waar ze in 2004 voornamelijk werkten met tijdelijke contracten voor soms verschillende werkgevers.

de doorstroom naar een andere job wordt als minder belangrijk gezien (Idea Consult, 2012: 53). Een element dat dit kan verklaren is de groeiende instroom van oudere werknemers (50+) in het dienstencheque systeem.

We zien dat jaarlijks ongeveer 20% van de werknemers uitstroomt uit het dienstenchequesysteem. Slechts een op vijf van hen stroomt effectief door naar de reguliere arbeidsmarkt (Idea Consult, 2012: 95). Voornamelijk werknemers afkomstig van buiten de EU-27 geven aan dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om door te stromen naar een andere, niet gesubsidieerde job (Idea Consult, 2012: 140-142). Deze beperkte doorstroom kan minstens ten dele liggen aan het onder benutten van trainings- en bijscholingsmogelijkheden door de dienstencheque werknemers. In 2010 werd slechts 2,6 van de beschikbare 7,3 miljoen euro effectief uitgegeven voor training en bijscholing¹¹. Slechts 29% van de dienstencheque werknemers ontvang in 2010 minstens 1 uur bijscholing. Werknemers in niet for profit organisaties scoren hier duidelijk beter (45%) dan werknemers tewerkgesteld in for profit ondernemingen (15%) (Idea Consult, 2012: 75). Onderzoek van de Christelijke vakbond ACV (2009) en van Defourny en collega's (2009: 132) bevestigt dat for profit dienstencheque bedrijven zeer weinig training en bijscholing aanbieden aan hun werknemers. Positief is dat we doorheen de jaren een stijgende trend zien in zowel het geld uitgegeven aan bijscholing (van 718.000 euro in 2007 naar 2,6 miljoen euro in 2010) als in het aantal werknemers die minstens 1 uur training heeft gekregen in dat jaar (van 8% in 2007 naar 29% in 2010) (Idea Consult, 2012: 75). Als we kijken naar de nood aan training zoals aangegeven door de dienstencheque werknemers zelf, dan zien we dat slechts 1 op 5 aangeeft hier nood aan te hebben. Het zijn vooral diegenen die reeds training hebben gekregen die aangeven dat ze extra uren training nuttig vinden (Idea Consult, 2012: 78-80).

4.2. Heeft het dienstencheque systeem gezorgd voor een betere work-life balance bij zijn gebruikers?

Een van de belangrijkste doelstellingen van het dienstencheque systeem is het helpen verbeteren van de balans tussen formele arbeid en gezinsleven. Geen twijfel dat het dienstencheque systeem hier effectief toe heeft bijgedragen. Maar wat doen de gebruikers met de extra tijd die ze bekomen door huishoudelijke activiteiten uit te besteden? De meerderheid van de gebruikers (78%) geeft aan dat het systeem geen invloed heeft op hun uren formele arbeid. Ongeveer 20% geeft aan dat ze effectief meer uren aan de slag gaan. De extra verkregen tijd gaat voornamelijk naar het gezin (23%), het huishouden (22%), vrije tijd (20%) of andere activiteiten (18%) (Idea Consult, 2011: 110-112). We hebben reeds aangegeven dat het gebruik van dienstencheques toeneemt met het netto beschikbare gezinsinkomen. Het Belgische dienstencheque systeem kan dan ook gezien worden als een systeem dat vrije tijd subsidieert van voornamelijk welgestelde tweeverdieners gezinnen.

4.3. Heeft het dienstencheque systeem de tewerkstelling in de informele economie doen afnemen?

Het verminderen van de informele tewerkstelling was een andere belangrijke doelstelling van het dienstencheque systeem. Zoals aangetoond in het onderzoek van Schneider (2013) heeft België een relatief grote informele sector (zeker in vergelijking met de buurlanden), onder meer in de

¹¹ In 2007 richtte de Federale Overheid een fonds op ter bevordering van de training en bijscholing in de dienstencheque sector. Jaarlijks wordt het maximale bedrag bepaald dat hiervoor kan ingezet worden.

huishoudelijke tewerkstelling. Het is echter zeer moeilijk om in te schatten in hoeverre het dienstencheque systeem heeft gezorgd voor een afname van de informele tewerkstelling. Een Oostenrijks onderzoeksproject heeft getracht deze vraag te beantwoorden. Hun conclusie was dat *“the fraction of people switching from unofficially employing household help to the service voucher system will be between 10 and 15 percent (Haigner et al, 2010: 83)”*. Renooy (2008: 252) geeft zelf aan dat *“it is difficult to conclude that the service voucher scheme has made significant inroads into tackling undeclared work”*. Het jaarlijks evaluatie onderzoek van Idea Consult geeft aan dat tussen de 10 en de 20% van de werknemers die voorheen in het zwart huishoudelijk werk verrichtten de overstap hebben gemaakt naar het dienstencheque systeem. Pacolet (2010: 143) geeft aan dat dit een zwak resultaat is gezien de hoge budgettaire kost van dit systeem.

4.4. Impact op de netto tewerkstelling

Iets meer dan 150.000 werknemers waren in 2012 actief in de dienstencheque sector. Zoals reeds vermeld werkt de meerderheid onder hen niet voltijds, maar wel halftijds (19-37 uur per week) (64%) of deeltijds (-19 uur per week) (24%). Werknemers werkten gemiddeld 19 uur per week en het dienstencheque systeem was in 2012 dan ook goed voor ongeveer 75.000 voltijdse jobs. Daarnaast creëerde het systeem 4.600 banen voor omkaderingspersoneel (Idea Consult, 2013: 55). Wanneer we van de veronderstelling uitgaan dat de werknemers tewerkgesteld in dit systeem anders geen job zouden gevonden hebben, dan is de kostprijs per nieuwe voltijds gecreëerde baan gelijk aan 1,86 miljard euro / 75.000 = 24.800 euro per jaar. Als we veronderstellen dat slechts de helft van deze jobs echt nieuw gecreëerde jobs zijn¹², dan stijgt de kostprijs per nieuwe voltijds gecreëerde job tot net geen 50.000 euro per jaar. Het is echter zeer moeilijk om de netto tewerkstellingsimpact van het dienstencheque systeem te schatten, om de eenvoudige reden dat er nog geen enkele evaluatiestudie hierover is verricht. Zoals reeds aangegeven hebben we wel duidelijke indicaties dat niet alle dienstencheque jobs nieuwe jobs zijn, daar we een toenemende instroom in het systeem zien van mensen die uit betaalde arbeid komen, eerder dan uit werkloosheid of inactiviteit.

Daarnaast zien we bewijzen dat reguliere niet-gesubsidieerde tewerkstelling verdrongen wordt door dienstencheque jobs. 10% van de dienstencheque werknemers geeft toe dat ze niet toegestane activiteiten verrichten (in Brussel 16%). Deze activiteiten zijn voornamelijk kinderopvang (2,7%), maar ook zorg voor ouderen of gehandicapten (2,5%), tuinieren (2,5%) en herstelwerken (1,8%) (Idea Consult, 2012: 58). Dienstencheque werknemers doen dus soms taken die normaal uitgevoerd worden op de reguliere arbeidsmarkt aan een hoger loon en dit door hiervoor specifiek opgeleide werknemers. De grootste verdringing zien we mogelijk bij de zorg voor ouderen met specifieke zorgnoden. In theorie mogen dienstencheque werknemers geen zorgtaken verrichten. Zowel Pacolet en collega's (2011) als de Christelijke arbeidsorganisatie Beweging.net (2014) claimen dat in realiteit meer en meer zorgtaken worden opgenomen door dienstencheque werknemers, voornamelijk in de zorg van ouderen en personen met een handicap. Beweging.net vreest dan ook een verdringing van bestaande systemen zoals familie­zorg en mantel­zorg, met een mogelijk verlies van de kwaliteit van hulpverlening tot gevolg.

12 Empirische evaluatiestudies van tewerkstellingsprogramma's schatten deadweight en substitutie verliezen die duidelijk hoger liggen dan 50%, dit met name voor programma's (zoals de dienstencheques) die zich niet toespitsen op een zeer specifieke doelgroep zoals zeer langdurige werklozen, (Marx, 2001).

5. Toekomst van het Belgische dienstencheque systeem

Om het dienstencheque systeem betaalbaar te houden op de langere termijn is er nood aan verdere aanpassingen van het systeem. Met de 6^{de} Staatshervorming wordt het dienstencheque systeem vanaf 1 juli 2014 terug een regionale bevoegdheid. Dit kan gezien worden als een kans om de nodige hervormingen aan het systeem door te voeren. In deze sectie beschrijven we welke aanpassingen er de laatste jaren zijn gedaan en welke nog verder op de planning staan.

Zoals reeds aangegeven is het dienstencheque systeem zeer sterk gesubsidieerd: een uur tewerkstelling kost de overheid 15,74 euro, of 71,4% van de totale kost. In 2012 kwam dit neer op een totale overheidskost van 1,86 miljard euro (1,05 miljard euro als we mogelijke terugverdieneffecten in rekening nemen) (Idea Consult, 2012: 147-150). Om het systeem betaalbaar te houden voor de overheid zijn er aanpassingen nodig aan hoeveel elke partij betaalt. Doorheen de jaren zijn er reeds verschillende wijzigingen gebeurd. Zo daalde het percentage dat de Federale Overheid moest betalen in de totale kost van 81% in 2004 naar 71% in 2012. De gebruikerskost per dienstencheque nam in dezelfde periode toe van 6,2 euro naar 9 euro (= bruto kostprijs voor fiscale aftrek van 30%). Daarnaast is het maximum af te trekken bedrag in 2013 verminderd tot 1.380 euro per persoon per jaar. Verder is er een grens gekomen op het maximum aantal dienstencheques dat per persoon (500) en per huishouden (1.000) jaarlijks kan worden aangekocht. Een enquête opgesteld door Idea Consult (2011: 123) in 2010 geeft aan dat gebruikers gemiddeld maximum negen euro willen betalen per dienstencheque¹³. Een hogere prijs zou ervoor zorgen dat ze het huishoudelijk werk opnieuw zelf doen of zich wenden tot de informele markt. We zien echter dat een verhoging van de kostprijs voor de gebruiker tot 9 euro niet gezorgd heeft voor een vermindering in het gebruik van dienstencheques, al zien we wel een stagnering in het gebruik optreden. Een manier om de hoge subsidiekost van de overheid te verlagen is de gebruikerskost verder verhogen, al is een goede monitoring nodig om te zien of dit niet zorgt voor een daling in het gebruik van dienstencheques. In het Vlaamse Regeerakkoord is alvast vastgelegd dat de gebruikerskost de komende 5 jaar (tot 2019) niet zal toenemen (Vlaamse Regering, 2014). Een andere optie is het afschaffen van de fiscale aftrek van 30%, zodat de effectieve gebruikerskost 9 euro per dienstencheque bedraagt en niet 6,3 euro. De gebruikerskost inkomensafhankelijk maken is een andere optie. In 2009 verkondigde de toenmalige minister van werk Joëlle Milquet de introductie van de sociale dienstencheque. Gezinnen met een beperkt inkomen zouden deze kunnen aanschaffen aan een lagere kost (slechts 4 euro). Deze sociale dienstencheque is echter nooit effectief ingevoerd (FOD WASO, 2014). Een laatste optie om de hoge overheidskost te verminderen is het verlagen van de subsidie die de dienstencheque werkgever ontvangt. Idea Consult onderzoek geeft echter aan dat de marge om dit te doen zeer beperkt is. De gemiddelde winst die een dienstencheque werkgever maakt per cheque is immers gedaald van 3,4 euro in 2006 tot 0,3 euro in 2012. De toegenomen loonkost is hiervoor de belangrijkste reden. Bel-first data¹⁴ toont aan dat de gemiddelde werkgeverkost voor 1 uur dienstencheque tewerkstelling op 22,2 euro lag in 2012, wat iets hoger is dan de subsidie die ze ontvangen van de Federale Overheid (22,04 euro). Enkel door het vragen van extra kostendekkende bijdragen aan de gebruikers en door het ontvangen van lastenverlagingen kunnen dienstencheque werkgevers een beperkte winst maken van 0,3 euro per dienstencheque

13 Dit is de bruto kostprijs voor de 30% belastingaftrek.

14 Alle Belgische bedrijven zijn verplicht om hun jaarrekening publiekelijk bekend te maken. Deze informatie is verzameld in de zogenaamde Bel-first dataset.

(Idea Consult, 2013: 86-94). Onderzoek (PWC, 2006 en Idea Consult, 2013 en Pacolet et al, 2010) toont aan dat het voornamelijk de niet for profit bedrijven zijn die problemen verwachten wanneer de subsidies voor werkgevers worden verminderd. Een nog sterkere rol van de for profit dienstencheque bedrijven kan het initiële doel van het dienstencheque systeem, met name het aan het werk helpen van personen met zeer weinig kansen op de reguliere arbeidsmarkt, verder in gevaar brengen.

Een tweede aandachtspunt is de toenemende instroom in het dienstencheque systeem van personen uit een situatie van tewerkstelling of met een korte werkloosheidsduur. In 2012 introduceerde Federaal minister van werk Monica de Coninck de regel dat minstens 60% van de nieuwe intreders in het systeem voorheen ofwel langdurig werkloos moesten zijn ofwel recht moesten hebben op een bijstandsuitkering (RVA, 2014). Als werkgevers niet aan deze criteria voldoen lopen ze het risico om een boete te krijgen of zelfs geschorst te worden. In de laatste drie maanden van 2012 voldeed slechts 40% van de nieuwe intreders hieraan. De niet for profit organisaties slaagden er wel in om de 60% drempel te halen. De for profit bedrijven haalden slechts 36% (Idea Consult, 2013: 42-43). In 2012 kregen de bedrijven die de 60% drempel niet haalden enkel een waarschuwing. Als ze bij een tweede controle deze drempel niet halen lopen ze het risico om een boete te krijgen. Anekdotisch bewijs geeft aan dat dit de werkgevers er niet van zal weerhouden om mensen aan te nemen die niet voldoen aan de bovenvermelde criteria. De nieuwe Vlaamse Regering heeft besloten om deze 60% regel opnieuw af te schaffen.

Verder zien we dat dienstencheque werknemers langer in het systeem blijven hangen. In 2011 stroomde minder dan 5% van de werknemers door naar de reguliere, niet gesubsidieerde arbeidsmarkt. Training en bijscholing zijn een ideaal middel om de mobiliteit uit het dienstencheque systeem te vergroten. Sinds 2012 is er dan ook een extra toevoeging gekomen aan de collectieve arbeidsovereenkomst tussen dienstencheque werknemers en werkgevers, met name dat elke voltijds werkende dienstencheque werknemer jaarlijks minstens 11 uur opleiding of training moet volgen (Sectoraal Vormingsfonds Dienstencheques, 2014)¹⁵.

Tot slot zien we een toenemende ongerustheid over het meer en meer opnemen van specifieke zorgnoden door dienstencheque werknemers. Gevreesd wordt voor een verdringing van reguliere, niet gesubsidieerde arbeid (zoals gezinszorg en mantelzorg), met een mogelijk verlies van kwaliteit tot gevolg. Dienstencheque werknemers zijn immers niet opgeleid om zorgtaken op zich te nemen, dit in tegenstelling tot de hiervoor opgeleide werknemers van o.a. gezins- en mantelzorg. Pacolet en collega's (2011) geven aan dat 1 optie is om de dienstencheque tewerkstelling volledig te richten op de toenemende groep van ouderen met specifieke zorgnoden. Noodzakelijke voorwaarde hierbij is wel dat dienstencheque werknemers hiervoor een specifieke opleiding krijgen. Volgens Beweging.net (2014) is het absoluut noodzakelijk is dat er meer samenhang en samenwerking komt tussen de federale bevoegdheid van werk enerzijds en de regionale bevoegdheid van welzijn anderzijds¹⁶.

15 Als de werknemer bv. 80% van een voltijdse tewerkstelling werkt, moet hij minstens $11 \cdot 0,8 = 8,8$ uren opleiding of training volgen per jaar.

16 Sociale Zekerheid blijft voor een groot deel een federale bevoegdheid in België, waar de domeinen welzijn en arbeidsmarkt een regionale bevoegdheid zijn. Dit kan leiden tot coördinatieproblemen, daar politieke besluiten op het federale niveau niet altijd passen binnen de regionale doelstellingen en beschikbare instrumenten (en omgekeerd).

6. Besluit

Met meer dan 150.000 tewerkgestelde werknemers is het Belgische dienstencheque systeem een succesverhaal gebleken. Gezien de zeer sterke subsidiëring van het systeem komt dit mogelijk niet als een verrassing. Ondanks recente aanpassingen waardoor gebruikers meer moeten betalen, blijft de Federale Overheid meer dan 70% van de totale kost subsidiëren.

Het dienstencheque systeem is ontstaan vanuit de vaststelling dat goede jobs voor laaggeschoolden steeds schaarser worden; vanuit het probleem dat er een zeer sterke uitkeringsafhankelijkheid is in België en vanuit de doelstelling om de balans tussen formele arbeid en gezinsleven te helpen verbeteren. Een tweede doelstelling is het creëren van nieuwe jobs, voornamelijk voor laaggeschoolde vrouwen. Dit vanuit de bezorgdheid dat in de Belgische economie laaggeschoolden grote concurrentie ondervinden van landen met een lagere loonkost. De vrees is dan ook dat deze mensen niet meer aan de slag kunnen op de Belgische arbeidsmarkt, of enkel wanneer ze lagere lonen en slechtere arbeidsomstandigheden accepteren. Een derde doelstelling is het verminderen van de tewerkstelling in de informele sector.

Omwille van het grote aantal gebruikers van en werknemers in het dienstencheque systeem wordt het weleens de meest succesvolle tewerkstellingsmaatregel ooit in België benoemd. Enige bescheidenheid is hier echter op zijn plaats. Zo ligt de netto tewerkstellingscreatie naar alle waarschijnlijkheid een stuk lager dan 150.000 werknemers, aangezien er ook rekening moet gehouden worden met onder meer verdringing, maar ook met mogelijke deadweight en substitutie effecten (voor meer uitleg zie o.a. Marx, 2001 & Bogaerts et al, 2014). De hoogte hiervan inschatten is echter onmogelijk, aangezien er nog geen enkele evaluatiestudie dit heeft bekeken. De informatie die we tot onze beschikking hebben geeft aan dat het netto tewerkstellingseffect duidelijk lager ligt dan wat de bruto cijfers aangeven. Zo zien we een toenemende instroom in het systeem van mensen uit betaalde arbeid. Waar er in de beginjaren voornamelijk instroom was van mensen die langdurig werkloos zijn of die recht hebben op een leefloon, zien we dat het dienstencheque systeem aantrekkelijker wordt voor personen die reeds aan het werk zijn. Daarnaast zien we een toenemende instroom van mensen met een vreemde nationaliteit in het systeem.

In vergelijking met vele andere jobs voor laaggeschoolden kan dienstencheque tewerkstelling behoorlijk aantrekkelijk zijn, onder meer omwille van de regelmatige arbeidsuren. Veel van de andere laaggeschoolde jobs in onder andere bars, restaurants of in de verkoop kennen onregelmatige uren en avond- en weekendwerk. Dienstencheque werknemers die bij mensen thuis gaan kuisen hebben een redelijke vrijheid in het verrichten van hun taken, zodat de werkdruk relatief beperkt blijft. Daarnaast is de sector behoorlijk goed gereguleerd en zijn er relatief weinig gevallen van niet betaling van lonen of andere inbreuken.

Het feit dat dienstencheque werknemers relatief tevreden zijn met hun job is zeker positief. Maar de vraag is hier of het wel een goed idee is om mensen weg te trekken uit niet gesubsidieerde jobs richting de zwaar gesubsidieerde dienstencheque jobs, zoals we de laatste jaren meer en meer zien. Dit gaat niet enkel over het efficiënt inzetten van schaarse publieke goederen, maar ook over gelijkheid en eerlijke concurrentie met werknemers en werkgevers in niet-gesubsidieerde dienstensectoren. Dit speelt des te meer wanneer we zien dat er een verdringing is van reguliere arbeid door lager opgeleide dienstencheque werknemers.

De combinatie arbeid en gezinsleven verbeteren is een andere doelstelling van het dienstencheque systeem. Het idee hierbij is dat de hoger opgeleide en potentieel meest productieve arbeidskrachten ondersteund worden, met een toename van de economische groei tot gevolg. Er is echter zeer weinig bewijs dat dienstencheques hiertoe effectief bijdragen. Zo zien we dat slechts een beperkt aantal gebruikers effectief meer uren aan het werk gaan. Dienstencheques lijken dan ook vooral de vrije tijd van goed verdiende gezinnen te subsidiëren. Ze kunnen dan ook gezien worden als een tekstboek voorbeeld van het creëren van Mattheus effecten in het sociaal beleid: een regeling ontworpen om de armen te helpen die voornamelijk ten goede komt van de middenklasse, zelfs voornamelijk de hogere middenklasse in het geval van de dienstencheques. Het is verder een typevoorbeeld van het proberen voor zich te winnen van de mediane kiezer in de politiek. Politici zijn immers zeer terughoudend om zelfs maar kleine aanpassingen te doen aan maatregelen die populair zijn bij de zo gegeerde middenklasse om wiens stem ze hevig strijd voeren. Het inschrijven in het Vlaamse Regeerakkoord dat de gebruikerskost van dienstencheques tot 2019 ongewijzigd zal blijven kan in dit licht worden gezien.

Het dienstencheque systeem kan verder gezien worden als een door de staat gesubsidieerde vorm van dualisatie. Waar dienstencheques als doelstelling hadden om een opstap te zijn voor laaggeschoolden richting formele, niet gesubsidieerde arbeid, zien we net het omgekeerde gebeuren. Het systeem trekt namelijk meer en meer mensen aan uit de reguliere arbeidsmarkt. Werknemers blijven ook steeds langer in het dienstencheque systeem hangen, wat mogelijk niet als een verrassing komt als we kijken naar hun relatief hoge job tevredenheid. Het blijft echter een feit dat het verrichten van huishoudelijk werk bij iemand thuis relatief eenzaam werk is en dat het weinig vooruitzichten biedt op opwaartse mobiliteit en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Het is vaak monotoon werk dat de werknemers weinig mogelijkheden biedt tot het vergroten van hun ervaring en talenten, zeker gezien het feit dat relatief weinig werknemers training en bijscholing volgen.

Het dienstencheque systeem kan dus gezien worden als een maatregel die effectief de kloof tussen hooggeschoolde werknemers die economische groei genereren en laaggeschoolde werknemers in een ondersteunende rol in stand houdt en zelfs vergroot.

Bibliografie

Beweging.net., De toekomst van de dienstencheques. <http://www.acw.be/dossiers/werk-sociale-economie/1107-de-toekomst-van-de-dienstencheques>, 2014.

Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., Van Mechelen, N., Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie. Onderzoeksrapport in opdracht van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2010.

Bogaerts, K., Vandelannoote, D., Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau. *Flemosi Discussion paper*, n° 30, pp. 1- 22, 2014.

De Deken, J. in Clasen, J., Clegg, D. (eds), *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press, 2011.

Defourny, J., Henry, A., Nassaut, S., Nyssens, M., Les titres-services: quelle qualité d'emploi et d'organisation du service? in *Regards Economiques*, n° 69, pp. 1-16, 2009.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press, 1999.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., A new welfare architecture for Europe in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 3, pp. 431-440, 2002.

Idea Consult., Gevers, A., Van Pelt, A., Peeters, A., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2005.

Idea Consult., Peeters, A., Gevers, A., Sanders, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2005. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2006.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A., Sanders, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2006. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2007.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A., Valsamis, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2007. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2008.

Idea Consult., Peeters, A., Van Pelt, A., Valsamis, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2008. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Directie van de integratie van werkzoekenden en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2009.

Idea Consult., Devisscher, S., Gerard, M., Valsamis, D., Van Pelt, A., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2009. Eindrapport. In opdracht van Federale

Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Directie van de integratie van werkzoekenden en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2010.

Idea Consult., Gerard, M., Valsamis, D., Van der Beken, W., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2010. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Directie van de integratie van werkzoekenden en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2011.

Idea Consult., Gerard, M., Neyens, I., Valsamis, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2011. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Directie van de integratie van werkzoekenden en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2012.

Idea Consult., Gerard, M., Romainville J-F., Valsamis, D., Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2012. Eindrapport. In opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Directie van de integratie van werkzoekenden en uitgevoerd door Idea Consult, Brussel, 2013.

Haigner, S, Jenewein, S., Schneider, F., Wakolbinger, F., Acceptance and perceived prevalence of the Belgium service voucher system. Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung mbH, Innsbruck, 2010.

Homburg, G., Renooy, P., Witte werksters en dienstencheques in *ESB Economische en Statistische Berichten*, n° 4512, pp. 375-377, 2007.

Marx, I., Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies in *International Labour Review*, n° 140, pp. 69-85, 2001.

OECD (1)., LFS by sex and age – indicators. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LFS_SEXAGE_I_R, 2014.

OECD (2)., Benefits and Wages: OECD Indicators. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesoecdindicators.htm>, 2014.

Pacolet, J., De Wispelaere, F., Cabus, S., *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques*. HIVA, K.U. Leuven, 2010.

Pacolet, J., De Wispelaere, F., De Coninck, A., *De dienstencheque in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?* Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, K.U. Leuven, 2011.

Rekenhof., Dienstencheques. Kostprijs en beheer. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, pp. 1-86, 2009.

Renooy, P., Undeclared work: a new source of employment? in *International Journal of Sociology and Social Policy*. n° 5/6, pp. 250-256, 2008.

RVA., *Jaarverslag 2012. De RVA in 2012. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen. De evolutie van de dienstencheques*. Brussel, 2013.

Sansoni, A.M., Limits and potentials of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France. Working Paper 2009.06. European Trade Union Institute, Brussel, 2009.

Vlaamse Regering., Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, [http://deredactie.be/polopoly_fs/1.2040981!file/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019\(1\).pdf](http://deredactie.be/polopoly_fs/1.2040981!file/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019(1).pdf), 2014.