



Bomen groeien niet tot in de hemel

De werkelijke kostprijs van
de dienstencheques

SAMENVATTING

Jozef Pacolet, Frederic De Wispelaere
& Sofie Cabus

Bomen groeien niet tot in de hemel

De werkelijke kostprijs van de dienstencheques

Samenvatting

Jozef Pacolet, Frederic De Wispelaere
& Sofie Cabus

Projectleiding: Prof. dr. Jozef Pacolet

Onderzoek met de steun van het
ACV-Mecenaatkrediet van de NBB



Gepubliceerd door

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)
Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven
hiva@kuleuven.be - <http://www.hiva.be>

Omslagontwerp: Altera

Omslagfoto: Tuin Van Wesemael-Tutelaars, Herselt (Jozef Pacolet, 13 juni 2010)

© 2010 – HIVA-K.U.Leuven

INHOUD

Samenvatting	1
1. Inleiding	1
2. De genereuze dienstencheque: een cadeau van de Staat?	2
3. Een explosie van het gebruik	4
4. De jobcreatie: een nieuwe industrietak is geboren	5
5. De kwaliteit van de jobcreatie	7
6. De dienstencheque als vorm van industrieel beleid	9
7. De totale bruto kostprijs van het dienstenchequestelsel anno 2009	9
8. De terugverdieneffecten en netto financieringskost	11
9. Hoe winstgevend zijn de dienstenchequeondernemingen?	14
10. Verantwoording van de overheidsfinanciering	15
11. De dienstencheque een efficiënt instrument tegen zwartwerk en sociale fraude ... of de kat bij de melk gezet?	15
12. Naar een betere betaalbaarheid van het stelsel	17
13. Naar een heroriëntatie naar bepaalde prioritaire doelgroepen	18
14. Naar een grotere selectiviteit voor de aanbieders	20
15. Tot slot	21

SAMENVATTING

“Met een bedrag van 1,2 miljard euro kunnen we alle zieken, werklozen en leefloners een uitkering garanderen ter hoogte van de Europees bepaalde armoedegrens” (Jan Renders, Rerum Novarum 2010, p. 6)¹

1. Inleiding

De dienstencheque is onmiskenbaar een succes gebleken, zowel op het vlak van de jobcreatie als op het vlak van het aantal gebruikers. Voor sommigen lijken de bomen tot in de hemel te groeien en worden steeds nieuwe suggesties gedaan om het stelsel verder te laten groeien.

De budgettaire kost dreigt echter zwaar te wegen, en zal dit zeker de komende jaren doen in de context van de moeilijke budgettaire situatie. Van in het begin werd de budgettaire kost geminimaliseerd door allerlei terugverdieneffecten in kaart te brengen. Ook de impact op de strijd tegen de fraude werd rooskleurig voorgesteld. Verdélingsaspecten werden gecorrigeerd door een uniforme belastingvermindering van 30% en sinds aanslagjaar 2009 ook een terugbetaalbaar belastingkrediet. In werkelijkheid blijken er op sommige momenten zelfs dubbele subsidies voor te komen door overlap met andere werkgelegenheidsprogramma's. Dit wordt verantwoord vanuit het oogmerk om bepaalde doelgroepen in te schakelen in de arbeidsmarkt, maar leverde soms ook uitzonderlijke winsten op voor de dienstverleners. Nieuwe fraudemechanismen en het optreden van malafide aanbieders noopten tot extra controle-inspanningen. De hoge subsidiecomponent dreigt andere reguliere huishoudelijke hulp te vervangen of beoogde selectiviteit te ondergraven. Ondertussen verschuift overigens de doelgroep die men met deze activiteiten wist te bereiken. Van integratie van werklozen is thans een groeiende groep nieuwe migranten aangetrokken en ingeschakeld in de reguliere arbeidsmarkt. Ook stromen veel dienstenchequewerknemers in vanuit een ander betaald werk. De grootste bekommernis blijft evenwel dat dit stelsel met een 'voor de gebruiker zeer aantrekkelijke kostprijs' onbetaalbaar dreigt te worden voor de publieke financiën met een totale bruto kostprijs van ondertussen meer dan

¹ Toespraak Jan Renders, Rerum Novarum 2010, Algemeen voorzitter ACW, 12 mei 2010, Leuven.

1,2 miljard euro. Over de omvang van de terugverdieneffecten ontstaan er ook twijfels.

2. De genereuze dienstencheque: een cadeau van de Staat?

Tabel 1 vat de evolutie van de prijszetting voor de gebruiker en de tegemoetkoming van de overheid samen voor de periode 2001-2009. We stellen vast dat de prijs van een dienstencheque over deze periode vaak gewijzigd werd. Het oorspronkelijke bedrag van 23,56 euro die dienstenchequeondernemingen per dienstencheque ontvingen (bij de zogenaamde 'eerste generatie' dienstencheques) is ondertussen gedaald tot 20,80 euro (-11,7%). Dit toont onder meer aan hoe 'generieus' het systeem al bij de aanvang was en hoe weinig gefundeerd deze prijszetting tot stand is gekomen. Het moge duidelijk zijn dat men gestart is zonder al te veel spaarzin. De uitgevoerde correcties evolueerden naar een daling van de tegemoetkoming van de overheid (met 4,06 euro per uur of -23,4%) en een stijging van de prijs voor de gebruiker (met 1,3 euro per uur vóór fiscale aftrek of +21,0%). De werkelijke prijsstijging voor de gebruiker is door de fiscale aftrek van 30% echter geen 1,3 euro maar wel 91 eurocent. Vaststelling is dat de overheid vandaag 75,2% van de kostprijs van het dienstenchequesysteem op zich neemt, wat op zich een gigantische subsidiëring en ondersteuning betekent.

Tabel 1 Evolutie prijszetting voor gebruiker en tegemoetkoming van de Staat, in euro, 2001-2009

KB	12/12/'01	09/01/'04	11/07/'04	10/11/'04	16/01/'07	28/04/'08	27/10/'08	11/12/'08
Datum inwerkingtreding	22/12/'01	01/01/'04	20/07/'04	20/11/'04	01/01/'07	01/05/'08	01/11/'08	01/01/'09
Ontvangen door erkende onderneming	23,56	19,47	21,00	21,00	20,00	20,50	20,80	20,80
Tegemoetkoming van de Staat (consumptiesubsidie)	17,36	13,27	14,80	14,30	13,30	13,50	13,80	13,30
Prijs voor de gebruiker (vóór fiscale aftrek)	6,20	6,20	6,20	6,70	6,70	7,00	7,00	7,50
Fiscale aftrek van 30% ¹		1,86	1,86	2,01	2,01	2,10	2,10	2,25
Prijs voor de gebruiker (na fiscale aftrek)		4,34	4,34	4,69	4,69	4,90	4,90	5,25
Onkostenvergoeding aan uitgifte-maatschappij		0,32	0,32	0,32	0,32	0,0852 ²	0,0852	0,0852
Totale federale tegemoetkoming (incl. consumptiesubsidie, fiscale aftrek en onkostenvergoeding)		15,45	16,98	16,63	15,63	15,69	15,99	15,64
% tussenkomst Staat in de totale kostprijs		79,4	80,9	79,2	78,2	76,5	76,9	75,2

¹ De fiscale aftrek wordt toegekend tot een maximumbedrag van 2 510 euro aan aangekochte dienstencheques (aanslagjaar 2010, inkomsten 2009). Ook voor de inkomsten van 2010 is het maximumbedrag bepaald op 2 510 euro.

² Sodexo gaf reeds vanaf 1 januari 2008 de dienstencheques uit.

Bron: Op basis van KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en wijzigingen van het KB van 12 december 2001

3. Een explosie van het gebruik

Tabel 2 schetst een algemeen beeld van de forse expansie van het gebruik van dienstencheques, alsook de impact op de bestedingen van de RVA.

Het aantal actieve gebruikers² van dienstencheques is sinds het begin systematisch blijven toenemen. Eind 2009 waren er 665 884 actieve gebruikers van dienstencheques (inclusief moederschapshulp) en stond eind 2008 de gecumuleerde teller van ingeschreven gebruikers (excl. moederschapshulp) op 772 460. Hierdoor deed zich een toename van het aantal aangekochte dienstencheques voor van 8 miljoen dienstencheques in het jaar 2004 naar 78,67 miljoen dienstencheques in het jaar 2009, of bijna een vertienvoudiging. Zij zijn equivalent met evenzoveel uren huishoudelijke hulp. Voor de zelfstandigen werd in 2006 bijkomend een stelsel voorzien voor moederschapshulp.

Een algemene vaststelling is dat het aantal aangekochte en/of terugbetaalde dienstencheques thans vertraagt (bomen blijven niet groeien tot in de hemel), waardoor ook de overheidsbestedingen vertraagd toenemen, en wat toch doet veronderstellen dat de ontwikkeling van de markt van de dienstencheques bijna de 'maturiteit' bereikt heeft.

Tot 2008 stijgt niet alleen het aantal gebruikers, maar ook het gemiddeld aantal aangekochte dienstencheques per gebruiker. 2009 is het eerste jaar dat dit niet meer het geval is, deels omdat men het jaar voordien extra dienstencheques heeft aangekocht om de prijsstijging voor te zijn. Wil de sector verder groeien dan zal men ofwel nieuwe klanten moeten vinden, en daar lijkt een saturatie in zicht, ofwel zal men meer uren per klant moeten realiseren, maar dringt zich een plafonnering op. Het ziet er naar uit dat de nieuwe gebruikers misschien wel eens eerder kleine gebruikers zullen zijn. Dit zou zich ook verder kunnen realiseren als het aantal uren dat men kan kopen (of fiscaal aftrekbaar zijn) nog verder zou geplafonneerd worden. Het aantal uren per gebruiker zou kunnen stijgen als men nieuwe activiteiten toelaat.

De bestedingen van de RVA in het kader van het dienstenchequestelsel over de periode 2004-2009 zijn sterk toegenomen (van 90,93 miljoen euro in 2004 tot 1 051,04 miljoen euro in 2009). Het procentuele aandeel van deze bestedingen t.o.v. de totale uitgaven van de RVA bedroeg in 2009 bijna 10%. Een niet te onderschatten uitgavenpost voor deze tak van de sociale zekerheid.

² Onder 'actieve gebruiker' verstaan we diegene die gedurende de laatste 12 maanden ten minste 1 dienstencheque heeft aangekocht.

Tabel 2 Evolutie van het aantal ingeschreven gebruikers, het aantal actieve gebruikers, het aantal aangekochte dienstencheques, het aantal terugbetaalde dienstencheques en bestedingen RVA over de periode 2004-2009, België

	31/12/'04	31/12/'05	31/12/'06	31/12/'07	31/12/'08	31/12/'09
Gecumuleerd aantal ingeschreven gebruikers (excl. moederschapshulp)	120 247	251 182	418 383	598 375	772 460	
<i>Groeivoet (in %)</i>		108,9	66,6	43,0	29,1	
Gecumuleerd aantal ingeschreven gebruikers m.b.t. moederschapshulp			1 624	4 187	5 792	
<i>Groeivoet (in %)</i>				157,8	38,3	
Aantal actieve gebruikers (incl. moederschapshulp)		190 734	316 101	449 626	581 051	665 884
<i>Groeivoet (in %)</i>			65,7	42,2	29,2	14,6
Aantal aangekochte DCH (incl. moederschapshulp)	8 111 261	20 313 813	36 096 682	53 453 329	73 993 322	78 673 829
<i>Groeivoet (in %)</i>		150,4	77,7	48,1	38,4	6,3
Aantal terugbetaalde DCH	5 619 745	17 215 123	32 186 234	49 187 499	65 443 466	78 995 082
<i>Groeivoet (in %)</i>		206,3	87,0	52,8	33,1	20,6
Gemiddeld aangekochte DCH per actieve gebruiker (incl. moederschapshulp)		107	114	119	127	118
Besteding RVA (miljoen euro)	90,93	239,14	445,52	652,88	882,41	1 051,04
<i>Groeivoet (in %)</i>		163,0	86,3	46,5	35,2	19,1

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA; RVA, Jaarverslagen; RVA-Directie Statistieken

4. De jobcreatie: een nieuwe industrietak is geboren

Voor wat het totale aantal werknemers tewerkgesteld in het kader van het stelsel van de dienstencheques betreft, zien we een relatief grote toename over de periode 2004-2008: van 15 077 naar 103 437 werknemers of bijna een verzevenvoudiging van het totale aantal tewerkgestelde werknemers (tabel 3). Merk tegelijk op dat zich een verschil voordoet in het aantal tewerkgestelde werknemers vastgesteld door de RVA op basis van haar jaarlijkse gegevensbevraging bij de dienstenchequeondernemingen en vastgesteld door de RSZ op basis van DMFA (Déclara-

tion Multifonctionelle–Multifunctionele Aangifte).³ Sinds het derde kwartaal van 2004 is namelijk in de multifunctionele aangifte een code voorzien om aan te duiden of bepaalde arbeidsprestaties betaald werden met dienstencheques.

De snelle en exhaustieve rapportering door de RSZ (op basis van DMFA-gegevens) en de RVA illustreert dat op basis van administratieve gegevens steeds beter de werkgelegenheid kan opgevolgd worden. Er zouden een aantal structuurtabellen gedefinieerd moeten worden die de huidige situatie, als de dynamiek in beeld zouden moeten brengen. Tegelijk zou een beeld kunnen opgemaakt worden van het voor- en natraject van deze werknemers op basis van de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Dit moet ook toelaten de terugverdien-effecten verder te specificeren.

Het aantal dienstenchequewerknemers zonder een Belgische nationaliteit is de voorbije jaren gestaag toegenomen. Zo heeft meer dan de helft van de dienstenchequewerknemers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen Belgische nationaliteit. Aangezien sinds 1 mei 2009 voor de werknemers uit de lidstaten die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU het vrij verkeer van werknemers niet meer is ingeperkt, bestaat de kans dat er een instroom komt van onder meer Poolse werknemers wat een effect zou kunnen teweeg brengen op de totale kostprijs van het systeem. Via DMFA kan hierop een zicht bekomen worden.

Wanneer de instroom van nieuwe erkende dienstenchequeondernemingen wordt bekeken, kan enkel vastgesteld worden dat dit vele nieuwe ondernemingen aantrekt. Tussen 2004 en 2009 is het aantal dienstenchequeondernemingen verdriedvoudigd. Wij zien een doorgedreven ‘commercialisering’ van deze sector. Het zijn in hoofdzaak de private for-profit ondernemingen (commerciële private ondernemingen, interimbedrijven, natuurlijke personen) die over een erkenning beschikken. Eind 2009 was meer dan 60% van de erkenningen toegekend aan een private for-profit onderneming.

We hebben op basis van de procentuele verdeling van de gebruikers per gewest kunnen vaststellen dat de dienstencheque in het begin hoofdzakelijk succes kende in Vlaanderen en vervolgens ook populair is geworden in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze vaststelling doen wij ook wanneer we de procentuele verdeling bekijken van de erkende dienstenchequeondernemingen. De Waalse actieve gebruikers kopen gemiddeld het minste aantal dienstencheques aan, terwijl de actieve gebruikers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gemiddeld de meeste dienstencheques aankopen. Het stijgende procentuele aandeel van de werknemers woonachtig in Wallonië is duidelijk beïnvloed geweest door het stijgende aandeel van de gebruikers in Wallonië. De toenemende vraag impliceert dat er lokaal ook een aanbod was en dus jobcreatie.

³ Via DMFA dient de werkgever de loon- en arbeidstijdgegevens van zijn werknemers in.

3,1% van de tewerkgestelde werknemers in België is werkzaam in het dienstenequestelsel. Aangezien het hier om bijna uitsluitend vrouwen gaat, hebben we de dienstenequetewerkstelling ook getoetst aan de totale vrouwelijke tewerkstelling. In 2008 was bijna 7% van de tewerkgestelde vrouwen in België werkzaam binnen het dienstenequestelsel. De invloed van het gesubsidieerd stelsel op vrouwelijke tewerkstelling is angstwekkend hoog. Deze oefening zou ook per provincie gemaakt kunnen worden. Voor 2008 is de impact van het dienstenequestelsel op de lokale werkgelegenheid per provincie nagegaan. Het zijn in hoofdzaak Limburg en Luxemburg die in sterke mate afhankelijk zijn van het dienstenequestelsel bij de tewerkstelling van vrouwen. Respectievelijk 9,5% (Limburg) en 9,3% (Luxemburg) van de totale vrouwelijke tewerkstelling wordt in deze provincies uitgevoerd binnen het dienstenequestelsel. Vlaams Brabant is voor de vrouwelijke werkcreatie het minst afhankelijk van het dienstenequestelsel (4,2%). Dit verschil wordt verklaard door het relatief belang van andere tewerkstelling. Als men het aantal dienstenequeuwerknemers uitdrukt als percentage van de bevolking ('densiteit' per 1 000 inwoners) krijgen wij een meer gelijke verdeling, en valt het verschil Vlaanderen-Wallonië op.

Tabel 3 Evolutie van het aantal tewerkgestelde werknemers, het aantal erkende ondernemingen over de periode 2004-2009, België

	31/12/'04	31/12/'05	31/12/'06	31/12/'07	31/12/'08	31/12/'09
Aantal werknemers tewerkgesteld (RVA)	15 077	28 933	61 759	87 152	103 437	
Groeivoet (in %)		91,9	113,5	41,1	18,7	
Aantal werknemers tewerkgesteld (RSZ)				64 273	93 697	
Aantal erkende ondernemingen ¹	785	1 038	1 438	1 720	2 130	2 499
Groeivoet (in %)		32,2	38,5	19,6	23,8	17,3
Aantal actieve ondernemingen ²	504	794	1 162	1 504	1 892	
Groeivoet (in %)		57,5	46,3	29,4	25,8	

¹ Rekening houdende met de ingetrokken erkenningen in dat jaar.

² Om als 'actief' beschouwd te worden moet de erkende onderneming ten minste één cheque voor terugbetaling hebben ingediend.

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA; RVA, Jaarverslagen; RVA-Directie Statistieken

5. De kwaliteit van de jobcreatie

Niet alleen de omvang maar ook de kwaliteit van de tewerkstelling stond vooraan bij de creatie van het stelsel van diensteneques.

Niet alleen op het vlak van ondernemerschap, maar ook naar arbeidsvoorwaarden en sociaal overleg en aanwezigheid van de vakbonden, kende de sector een voorbeeldige ontwikkeling. Eindelijk werd een volwaardig statuut gecreëerd voor huishoudelijke arbeid. Ook naar diegenen die vroeger wel in het zwart werden tewerkgesteld, wordt eindelijk geredimeerd aan de eerste schade die zwartwerk impliceert, m.n. de aantasting van de primaire arbeidsvoorwaarden van een werknemer en het volledig misgunnen van de sociale bescherming. De financiële implicaties voor de publieke financiën komen daar maar in tweede orde. Ook de inschakeling van de werklozen en daarbinnen de inschakeling van kansengroepen is een aanzienlijke verdienste. Extra middelen zijn ook voorzien voor extra vorming, wat overigens niet altijd wordt gerealiseerd.

Ook de invoering van een paritair comité voor de sector, en de mogelijkheid die gecreëerd wordt voor volwaardige sociale verhoudingen, illustreren de verdere modernisering van dit soort arbeid.

Het feit dat huishoudelijke arbeid via een derde partij geformaliseerd wordt, creëert deze mogelijkheden. Een verdere verbetering van de arbeidsvoorwaarden zal de kostprijs ook verhogen en zal de roep naar verdere verantwoording van de overheidstussenkomst in deze uitgaven moeten doen toenemen. Toch moeten de arbeidsvoorwaarden ook kritisch bekeken worden, m.n. wat betreft de tijdelijkheid van tal van contracten en de hoge graad van deeltijdse arbeid, ... wat een probleem kan zijn als dit permanent wordt.

Algemene vaststelling is dat de tewerkstellingsmaatregelen een belangrijke rol spelen om de dienstenchequeondernemingen winstgevend te houden. Gezien de tewerkstellingsmaatregelen vaak in de tijd beperkt zijn en de lonen volgens anciënniteit toenemen (met of zonder grens), zijn werknemers na enkele jaren niet langer rendabel. Doordat de rendabiliteit van een dienstenchequeonderneming in sterke mate afhankelijk is van het aantal werknemers die onder een tewerkstellingsmaatregel vallen, de anciënniteit van de werknemers en hun verloop, zorgt dit ervoor dat geen stabiele arbeidsmarkt voor dienstencheques kan gecreëerd worden.

Toch hebben de dienstenchequeondernemingen ook aangetoond welke belangrijke bijdrage zij kunnen leveren in het creëren van een modern aanbod voor huishoudelijke hulp. Zij bieden daar, als organisatievorm, niet als subsidiekanaal, een belangrijk alternatief voor het huispersoneel (versta de dienstboden), wiens statuut tot nu toe eerder als 'non-statuu' kon gekwalificeerd worden.

6. De dienstencheque als vorm van industrieel beleid

De jobcreatie van de dienstenchequebedrijven is aanzienlijk. Op een paar jaar tijd is een hele industrietak ontstaan in de dienstensectoren die de verwachtingen van de ontwerpers ruimschoots overtreft. Op het vlak van ondernemerschap, waar zowel openbare, private non-profit als commerciële bedrijven op de markt toetraden, als naar arbeidsvoorwaarden en sociaal overleg en aanwezigheid van de vakbonden, kende de sector een voorbeeldige ontwikkeling. Ook de wijze waarop een tot voorheen ongekeerde reserve van beroepskrachten werd gemobiliseerd, is opmerkelijk. Het zijn vooral vrouwen die in deze sector worden tewerkgesteld, en in sommige regio's maken zij tot bijna 10% van de vrouwelijke tewerkstelling uit. Toch moet men beseffen dat deze jobcreatie quasi volledig op het conto is te schrijven van een aanzienlijke overheidssubsidie die niet zelden als 'riant' en 'exuberant' werd omschreven.

Een sector die dermate hoog afhankelijk is van overheidssteun, zonder duidelijke motieven van sociaal beleid, riskeert een 'steenkool- en staalsector' van de toekomst te worden als de overheidssteun zou teruggeschroefd worden. Ook moet men er zich voor hoeden om, tegen het moment dat er tekorten aan arbeidskrachten zullen zijn - dat moment is nog ver af, en in huidige tijden van economische crisis nog verder af -, teveel het industriële weefsel kunstmatig te oriënteren naar laag productieve en te subsidiëren activiteiten. Daarenboven blijkt dat met deze subsidie soms aan de ene kant aanzienlijke winsten worden gerealiseerd, terwijl aan de andere kant initiatiefnemers dreigen failliet te gaan en de overheid oproepen om de subsidies te verhogen, wensen zij de tewerkstelling niet zien verdwijnen. Het scenario van een sector in moeilijkheden van de steenkool- en staalindustrie. Het getuigt niet van vooruitziendheid om een sector te creëren die op termijn niet houdbaar is.

De sector heeft alvast één perspectiefvolle toekomst, m.n. voor dat deel dat geheroriënteerd zal worden naar activiteiten die rechtstreeks worden georganiseerd voor hulpbehoevende personen. Het andere segment is afhankelijk van de bereidheid tot (collectief) betalen voor deze nieuwe dienstverlening.

7. De totale bruto kostprijs van het dienstenchequestelsel anno 2009

Op basis van de meest recente gegevens voor 2009 is het mogelijk een eerste raming te maken van de kostprijs van het dienstenchequestelsel voor zowel de overheid als voor de gebruiker. Op basis van het aantal ingediende dienstencheques door de erkende dienstenchequeondernemingen (exclusief moederschapschulp) bekomen we een tussenkomst van de overheid van 1 235,5 miljoen euro (tabel 4). Merk hierbij op dat de omkaderingskost (versta de kosten gemaakt

door de verschillende administraties voor de installatie van het dienstenchequestelsel (o.a. personeelskosten)) en de controlekost (o.a. de kost voor het inzetten van sociaal controleurs en inspecteurs binnen de RVA; de kostprijs voor opleidingen, kruisen van databanken) niet zijn ingeschat. De fiscale aftrek bedraagt maximaal 176,8 miljoen euro. We gaan er hierbij van uit dat alle dienstencheques fiscaal afgetrokken worden, wat in de realiteit zo niet zal zijn, ondermeer omwille van het ingestelde fiscaal plafond. Voor 2009 werd een opleidingsbudget voorzien van 7,2 miljoen euro. Dit budget zou evenwel niet volledig gespendeerd zijn (ongeveer 4 miljoen euro). De dienstenchequegebruikers nemen zelf 412,4 miljoen euro voor hun rekening. Bij de financiering van de kostprijs voor de moederschapshulp aan vrouwelijke zelfstandigen dient de gebruiker zelf niets bij te dragen. De totale kostprijs voor de moederschapshulp bedraagt 8,3 miljoen euro. Het dienstenchequestelsel zal de gebruiker en de overheid in 2009 ongeveer bruto 1,7 miljard euro gekost hebben. Voor de overheid is de bruto kostprijs 1,24 miljard euro (zonder moederschapshulp); netto zal de kostprijs (rekening houdende met de veronderstelde terugverdieneffecten in tabel 5) 0,72 miljard euro bedragen. Daarenboven zorgen de tewerkstellingsmaatregelen (structureel en naar doelgroep), welke een belangrijke impact hebben op de rendabiliteit van de ondernemingen, voor een hogere bruto kostprijs. Deze tewerkstellingsmaatregelen zijn echter niet exclusief voor het dienstenchequestelsel bepaald maar voor de totale arbeidsmarkt.

Ook het stelsel van de cheque zelf komt geleidelijk onder kritiek. Niet alleen is bij de opstart van het dienstenchequestelsel een vergoeding voor de uitgiftemaatschappij voorzien van 0,32 euro per cheque, waarna achteraf bleek dat ook 0,0852 euro voldoende was. Maar misschien kan men zelfs vragen stellen aan de efficiëntie tout court van dergelijk betaalsysteem. Aan de ene kant formuleerden sommigen nog verdere uitbreidingen van het systeem, bijvoorbeeld de sociale dienstencheque of de mogelijkheid om deze door de werkgever als extralegaal voordeel toe te kennen, maar aan de andere kant blijken de grenzen daar ook bereikt te zijn, ten bewijze daarvan is er het geringe succes van de ecocheque en de toenemende kritiek van het bedrijfsleven (UNIZO) op de kostprijs van dit apart betaalsysteem. Ook daar lijken de bomen niet meer tot in de hemel te kunnen groeien.

Tabel 4 Raming bruto kostprijs van het dienstenchequestelsel, 2009, in euro

Ingediende dienstencheques (exclusief moederschapshulp)	78 558 951	
Consumptiesubsidie	13,3	1 044 834 048
Onkostenvergoeding	0,0852	6 693 223
Opleidingsvergoeding (budget)		7 175 000
Omkaderingskost (o.a. personeel administraties)		
Controlekost inspectie		
Max. fiscale aftrek (30% van 7,5 euro)	2,25	176 757 640
Tussenkost overheid		1 235 459 911
Gebruikersprijs (na fiscale aftrek)	5,25	412 434 493
Totale kost zonder moederschapshulp zelfstandigen		1 647 894 403
Ingediende cheques moederschapshulp zelfstandigen	396 131	
Tussenkost sociale verzekeringsfondsen	7,5	2 970 982,5
Onkostenvergoeding	0,0852	33 750
Tussenkost RSVZ	4,29	1 699 402
Tussenkost RVA	9,01	3 569 140
Totale kost		8 273 275
Totale kost met moederschapshulp zelfstandigen		1 656 167 679
Tewerkstellingsmaatregelen (structureel en doelgroep)		286 944 118
waarvan:		
- Bijdragevermindering (RSZ)		188 586 734
- Activeringsuitkering voor langdurig ex-werklozen (RVA)		59 270 535
- Inkomensgarantie-uitkeringen (RVA)		39 086 849

Bron: Eigen berekening op basis van gegevens RVA - Directie Statistieken, 2010

8. De terugverdieneffecten en netto financieringskost

Via de alternatieve financiering stort de federale begroting jaarlijks een bedrag aan het Globaal Beheer van de sociale zekerheid om de financiering van de dienstencheques mogelijk te maken. Dit bedrag houdt rekening met de netto kostprijs van het systeem, m.a.w. na rekening te hebben gehouden met de zogenaamde terugverdieneffecten. Wanneer de terugverdieneffecten echter te hoog worden inschat, heeft dit een belangrijke impact op de werking en houdbaarheid van de sociale zekerheid. We hebben trachten een nieuwe berekening te maken van de terugverdieneffecten uit de werkloosheid en de sociale bijdragen. De huidige rekenmethode is immers voor discussie vatbaar (zie ook het Rapport van het Rekenhof in 2009). Zo zijn het aantal werknemers in PWA's oververtegenwoordigd in de bevraging georganiseerd door de consultant, wat zorgt voor een overschatting van de terugverdieneffecten voor de werkloosheidsuitkeringen. Voor de berekening van de terugverdieneffecten wordt niet enkel rekening gehouden met werklozen die een uitkering ontvangen maar ook met personen in de sociale bijstand. Het gaat dus niet om een 'zuivere' categorie van werklozen dat wordt gehanteerd om de terugverdieneffecten werkloosheid te berekenen.

De gemiddelde duurtijd werkzaam in het dienstenchequestelsel, die men berekent voor de raming van de terugverdieneffecten, bedraagt 8,65 maanden. Volgens het Rekenhof is dit cijfer te hoog rekening houdende met de kortstondige tewerkstelling van vele werknemers in het systeem (Rekenhof, 2009, p. 57). Op basis van onze berekeningen bekomen we een gemiddelde tewerkstelling van 7,91 maanden. Deze kortere termijn van tewerkstelling zorgt ervoor dat de terugverdieneffecten lager komen te liggen.

Voor de berekening van de terugverdieneffecten uit sociale bijdragen hebben we rekening gehouden met mogelijke 'jobvernietiging'. De vorige job van een aantal werknemers die nu in het dienstenchequestelsel werkzaam zijn, is immers niet opnieuw ingevuld. Dit zorgt voor een negatieve impact op de terugverdieneffecten uit sociale bijdragen. Wanneer deze werknemers wel vervangen zijn, zorgt dit voor een extra vermindering van de werkloosheid. Hierdoor worden ook indirecte positieve terugverdieneffecten gecreëerd voor zowel werkloosheidsuitkeringen als sociale bijdragen.

Een belangrijke vraag is of de alternatieve financiering voldoende tegemoet komt aan de berekende theoretische kostprijs van de dienstencheques (rekening houdende met de veronderstelde terugverdieneffecten). We hebben beide met elkaar vergeleken in tabel 5. Belangrijk in deze tabel zijn de hypothesen waarop de zogenaamde terugverdieneffecten zijn gebaseerd. Als deze hoog worden ingeschat zal het Globaal Beheer weinig bijkomende financiering krijgen van de Staat via de alternatieve financiering. De netto kostprijs voor de Staat wordt laag ingeschat. De alternatieve financiering blijkt voor de jaren 2006-2008 onvoldoende te zijn geweest om tegemoet te komen aan de uitgaven die met het stelsel van de dienstencheques gepaard gingen. Op basis van de raming voor 2009 lijkt het dat de alternatieve financiering voor dat jaar voldoende hoog zal zijn (+ 17 miljoen euro). Evenwel blijkt op basis van de meest recente cijfers voor 2009 dat de alternatieve financiering opnieuw niet de volledige nettokost zal dekken. Zo werd voor 2009 een brutokost door de RVA geboekt van 1,051 miljard euro. Deze hogere brutokost dan oorspronkelijk begroot, wordt gedeeltelijk gecompenseerd door hogere terugverdieneffecten. Wanneer gerekend wordt aan een percentage van terugverdieneffecten van 40,9% (423,6 miljoen euro), bekomt men een nettokost van 627,47 miljoen euro of een tekort aan alternatieve financiering van 4,35 miljoen euro. Let wel, het gaat hier om theoretische berekeningen van terugverdieneffecten en verschillen t.o.v. de werkelijke uitgaven.

Tabel 5 Verschil tussen gestort bedrag en berekende netto kostprijs van de dienstencheques voor de sociale zekerheid en globale overheid, duizend euro, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²	2009 ³
Alternatieve financiering	83 573	164 038	260 861	418 740	532 907	623 123	623 123
Brutokost voor de RVA ¹	90 930	239 140	445 520	652 880	882 410	1 015 346	1 051 040
Totaal terugverdieneffecten		88 572	149 160	226 615	337 227	409 244	423 569
% terugverdieneffecten t.o.v. brutokost		37,0	33,5	34,7	38,2	40,3	40,3
waarvan:							
- Terugverdieneffect werkloosheid ⁴		58 999	95 027	138 513	201 788	232 819	
- Terugverdieneffect sociale bijdragen ⁵		29 573	54 133	88 120	135 439	176 425	
Netto kost voor de sociale zekerheid		150 568	296 360	426 265	545 183	606 102	627 471
Verschil		13 470	-35 499	-7 525	-12 276	17 021	-4 348
Fiscale uitgaven (in miljoen euro) ⁶		34,7	61,4	90,9	135,5		176,8
Terugverdieneffect in de fiscaliteit (in miljoen euro) ⁶		10,6	27,7	49,5	73,5		
Netto fiscale kost (in miljoen euro)		24,1	33,7	41,4	62		

¹ Uitgaven RVA op basis van Jaarverslagen RVA voor 2004-2009.

² Op basis van Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009. De brutokost voor 2009 wordt bekomen door de kost dienstencheques 'werknemers' en de kost 'opleidingsfonds' op te tellen. De kost dienstencheques 'zelfstandigen' is hier niet meegenomen.

³ Op basis van de meest recente informatie inzake de brutokost voor de RVA voor 2009.

⁴ Geraamd door de RVA, cijfers 2005-2006: Rekenhof, 2009; cijfers 2007: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, februari 2009; cijfers 2008-2009: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009.

⁵ Geraamd door de RSZ, cijfers 2005-2006: Rekenhof, 2009; cijfers 2007: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, februari 2009; cijfers 2008-2009: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009.

⁶ Op basis van raming IDEA Consult voor 2006-2008.

Bron: RVA, Jaarverslagen, 2007-2009; KB's; Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009; Rekenhof, 2009, p. 57-59

9. Hoe winstgevend zijn de dienstenchequeondernemingen?

De budgettaire impact van het stelsel op de publieke middelen wordt in grote mate bepaald door de financiële tussenkomst van de overheid in de vergoeding van de dienstenchequeondernemingen. Deze overtreft voor sommige de werkelijke kostprijs. Het is daarom interessant een zicht te hebben op de winstgevendheid van deze dienstenchequeondernemingen.⁴ Hierbij komt de impact van tal van andere tegemoetkomingen van de overheid naar voren.

Elk type van onderneming is, na de impact van de tewerkstellingsmaatregelen (ACTIVA, SINE, ...) in acht genomen te hebben, winstgevend. De gemiddelde onderneming maakt 19,6% winst op één dienstencheque. Vóór de tewerkstellingsmaatregelen in rekening te nemen, bedraagt deze winst slechts 7,1%. De PWA-ondernemingen blijken op basis van de financiële audit heel winstgevend te zijn (42,2%). Een recente analyse door de RVA van de jaarrekeningen van de PWA sui generis afdelingen 'dienstencheques' voor 2008 toont aan dat de winstmarges gegenereerd door de PWA dienstenchequeondernemingen veel lager liggen dan deze die berekend zijn in de audit. De totale opbrengst in de PWA-dienstenchequeondernemingen ligt 17,2% hoger dan de kosten. Wanneer we hier de tewerkstellingsmaatregelen niet bijrekenen, bedraagt dit 7,9%. Uit de financiële audit blijkt ook dat commerciële private ondernemingen, natuurlijke personen en interimkantoren zeer winstgevend zijn zonder dat zij beroep moeten doen op de tewerkstellingsmaatregelen.⁵ Uit een recente studie⁶ blijkt dat een werknemer (VTE) met een anciënniteit van 0 jaar en zonder werkgelegenheidssteun niet rendabel is voor OCMW's en voor diensten die gezinszorg aanbieden. Na 4 jaar anciënniteit blijkt deze werknemer zelfs met tewerkstellingssteun voor de meeste dienstenchequeondernemingen niet meer rendabel te zijn.

De overheadkosten van de dienstenchequeondernemingen lopen hoog op waardoor een groot deel van de inruilwaarde hieraan besteed moet worden. De inruilwaarde is dus niet enkel een tegemoetkoming voor de loonkost maar is ook een tussenkomst voor vele andere bijkomende kosten.

Op het eerst gezicht slorpt de loonkost van de dienstenchequewerknemers het gros van de opbrengst van de terugbetaalde dienstencheque op (69,1%). Dit is logisch, maar valt zelfs lager uit dan verwacht. Wanneer de tewerkstellingsmaat-

⁴ We hebben onze analyse gebaseerd op de audit die door PricewaterhouseCoopers in 2006 werd uitgevoerd. Toen bedroeg de tussenkomst aan de dienstenchequeonderneming 21 euro per dienstencheque.

⁵ ACV Voeding & Diensten Limburg selecteerde 10 commerciële dienstenchequeondernemingen om een zicht te krijgen op de door hun uitgekeerde winsten (cijfers bekomen via Joris Daemen, Secretaris ACV Voeding & Diensten Limburg). Sommige van deze uitgekeerde winsten lopen zeer hoog op.

⁶ Henry A., Nassaut S., Defourny J. & Nyssens M. (2009), *Economie plurielle et régulation publique – Le quasi-marché des titres-services en Belgique*, Academia Press, Gent, 320 p.

regelen mee in rekenschap worden genomen, neemt dit nog verder af. Hierdoor gaat gemiddeld 57% van de ruilwaarde naar de betaling van de dienstencheque-werknemers. De mogelijke winstmarge komt hierdoor nog hoger te liggen. Merk evenwel op dat de impact van de loonkost sterk afhankelijk is van het Paritair Comité waaronder de dienstenchequeonderneming ressorteert. Niet elke dienstenchequeonderneming valt immers onder het Paritair Subcomité 322.01 (Paritair Subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of diensten leveren). De loonsvoorwaarden waarop dienstencheque-werknemers recht hebben, zullen hierdoor sterk uiteenlopen.

10. Verantwoording van de overheidsfinanciering

De dienstencheque kent een belangrijke overheidssubsidiëring die, als men rekening houdt met de doelgroepfinanciering (want ook dat is één van de argumenten geweest om het stelsel te creëren), oploopt tot 80%. Daarmee evenaart het stelsel de subsidiecomponent van quasi-collectieve goederen als gezondheid en welzijn. Bij deze zogenaamde 'merit goods' (verdiensgoederen) is er een louter individualiseerbaar nut maar toch wenst men als overheid tussen te komen omdat het gebruik van deze diensten niemand mag ontzegd worden omdat het essentiële behoeften betreft met ook een aanzienlijk maatschappelijk nut (een ander voorbeeld is onderwijs). In het geval van het dienstenchequestelsel is dit merit good karakter niet aanwezig, tenzij men de mogelijkheid om gezin en arbeid te combineren als dusdanig zou definiëren. Ook de creatie op zich van jobs voor kansengroepen kan niet als een 'merit good' worden gedefinieerd. In vergelijking met echte 'merit goods' valt het overigens op dat daar soms een eigen bijdrage van de gebruiker wordt gevraagd in functie van zijn inkomen of draagkracht, wat hier niet het geval is. Ten slotte kan ook de strijd tegen de fraude niet ingeroepen worden om activiteiten die voorheen in het zwart gebeurden voortaan maximaal te gaan subsidiëren. Gezien de omvang van de fraude zouden dan pas echt de bomen tot in de hemel groeien.

11. De dienstencheque een efficiënt instrument tegen zwartwerk en sociale fraude... of de kat bij de melk gezet?

Van bij de aanvang werd de dienstencheque naar voor geschoven als een efficiënt instrument in de strijd tegen zwartwerk en fraude. Ook Europees werd dit herhaaldelijk naar voor geschoven. In werkelijkheid leverden de evaluatiestudies voor de Belgische overheid van het dienstenchequestelsel die jaarlijks werden opgemaakt, hier geen geloofwaardige evidentie op. Amper 1 tot 3% van de werknemers bevraagd in het stelsel, gaven toe dat zij voordien deze arbeid in het zwart verrichtten en amper 10 tot 18% van de gebruikers gaven toe dat zij voordien deze

huishoudelijke hulp in het zwart inkochten. Een grotere groep gaf zelfs te kennen dat indien het stelsel zou worden afgeschaft, men wel zou beroep doen op zwartwerk. Men leerde als het ware de mogelijkheid tot zwartwerk kennen. Ook een buitenlandse evaluatie van het stelsel moest finaal toegeven dat het stelsel niet zo een grote impact heeft op het zwartwerk.

Dat betekent dat ook de zogenaamde terugverdieneffecten via de regularisatie van zwartwerk, beperkt uitvalt. Op basis van een eerste berekening wordt de opbrengst dat het dienstenchequestelsel genereert door zwarte jobs wit te maken door ons geschat op 14,4 miljoen euro (voor de RSZ) voor 2008. Maar de overheid had huishoudelijke arbeid reeds vrijgesteld van bijdragen. Wanneer de werknemers minder dan 4 uur per dag bij dezelfde werkgever of 24 uur per week bij één of meer werkgever(s) werken, vallen ze immers niet onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid.⁷ Deze vrijstelling van bijdragen impliceert echter ook een quasi volledige afwezigheid van sociale bescherming.

Ironie van het lot bleek dat het stelsel een aantrekkingskracht heeft gehad op tal van malafide praktijken, die noopten tot kostelijke extra controles. Het dienstenchequestelsel gaat gepaard met veelvoudige inbreuken op de wetgeving. Het bedrag van 2 447 590 euro dat in 2008 voor inbreuken op de reglementering van het dienstenchequestelsel door de RVA werd teruggevorderd, toont de 'inbreukgevoeligheid' van de materie aan. Het totale bedrag aan gepleegde inbreuken (en potentieel terug te vorderen bedrag) ligt echter nog een stuk hoger daar in 2008 ongeveer 17% van de dienstenchequeondernemingen gecontroleerd werd (waarvan 50% een inbreuk op de reglementering had begaan). Wij durven daarom de omvang van de inbreuken te vermenigvuldigen met een multiplicator 3 tot 5 (invloed van wel of geen gerichte selectie via risicoanalyse van de te controleren erkende dienstenchequeondernemingen). Hierdoor kan de omvang van mogelijke inbreuken voor 2008 oplopen tot 12 237 950 euro. In 2009 werd 2 120 292 euro teruggevorderd door de RVA en ramen wij de totale fraude opnieuw op het vijfvoud of 10 601 460 euro. De totale fraude die ook via de andere sociale inspectiediensten wordt gedetecteerd is nog groter. Het begrotingsconclaaf 2009 begroot de ontvangsten voortvloeiende uit een versterkte controle van de dienstenchequeondernemingen op 10 miljoen euro voor alle inspectiediensten samen (Rekenhof, 2009, p. 17).

Globaal kunnen wij zeggen dat om misschien 10% wit te wassen, een volledige sector voor bijna 80% moet gesubsidieerd worden, een aanzienlijke budgettaire kostprijs heeft zodat ook om die reden moeilijk kan gesproken worden van een efficiënt instrument in de strijd tegen fraude. Wanneer men 14,4 miljoen euro (bij de RSZ) zou kunnen recupereren van wit gemaakt zwartwerk (en misschien was

⁷ Art. 18, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

het al vrijgesteld) vermoeden wij alleen al bij de RVA 10,6 miljoen extra aan nieuwe fraude ... en verder kost dit hele stelsel 1,2 miljard euro bruto aan de overheid. Men kan onmogelijk alle zwartwerk in onze economie witten door het quasi volledig te subsidiëren. Dit kan niet eens door het vrij te stellen van allerlei mogelijke belastingen.

Daarom blijft het ons verbazen dat de controleurs in het verleden niet meer gebruik hebben gemaakt van de informatie beschikbaar bij het Fonds voor Arbeidsongevallen over de verzekeringen afgesloten tegen arbeidsongevallen. Integendeel, men kon publiekelijk de reclame en vergelijkende testen lezen dat deze verzekeringen konden gebruikt worden voor in het zwart werkende huishoudelijke hulp.

12. Naar een betere betaalbaarheid van het stelsel

Het succes van de dienstencheque heeft een belangrijke budgettaire kost meegebracht. De voorstellen om het stelsel verder uit te breiden blijven tot op de dag van vandaag bestaan, maar het besef groeit ook dat de bomen niet tot in de hemel groeien.

Volgend citaat van de minister van Begroting, Guy Vanhengel, naar aanleiding van het begrotingsakkoord 2010-2011 kan de richting aangeven waartoe ook de financiering van de dienstencheques dient te evolueren:

*"We hebben jarenlang met groeicijfers gewerkt. Het moeilijkste bij deze operatie was om de knik in de uitgaven teweeg te brengen. Maar de knik naar beneden is gemaakt."*⁸

Welke knik en wanneer is deze te verwachten voor de dienstencheque? Het zal dienen te gaan over een heroriëntatie. Men heeft immers een gesubsidieerde markt gecreëerd waarin meer dan 100 000 werknemers jaarlijks worden tewerkgesteld.

Een eerste probleem is de omvang van de federale tegemoetkoming aan de kostprijs van de dienstencheque. Een grotere tussenkomst van de gebruiker of een aanpassing van de prijs die de dienstenchequeonderneming ontvangt van de overheid vormen mogelijke pistes. Een verhoging van de tussenkomst door de gebruiker is zeker verdedigbaar, aangezien de eigenlijke kostprijs voor de gebruiker slechts 5,25 euro bedraagt.

De door sommigen als 'riant' en 'exuberant' gekwalificeerde overheidssubsidie kan op verschillende manieren gecorrigeerd worden. Doorheen zijn ontstaansgeschiedenis werd reeds geëxperimenteerd met een gedaalde totale prijs en subsidie voor de dienstencheque. Daarenboven nam de prijs voor de gebruiker toe,

⁸ 'De knik naar beneden is gemaakt', *De Redactie*, 13 oktober 2009.

wat deels gecompenseerd werd door een grotere fiscale aftrek per cheque. De fiscale aftrekbaarheid (2 510 euro of 335 dienstencheques) en het maximale aantal aan te schaffen dienstencheques (500 dienstencheques) op jaarbasis zou gereduceerd kunnen worden, bijvoorbeeld tot het huidige gemiddelde gebruik van 118 uren, of beperkt tot een theoretisch aantal uren van 4 uren per week, wat regelmatig terugkomt als redelijk niveau voor de essentiële huishoudelijke taken. Dit aantal zou verder kunnen gemoduleerd worden in functie van de gezinsgrootte. Wie meer uren hulp wenst te gebruiken zou dit volledig moeten betalen, zonder fiscale aftrekmogelijkheid.

Een meer ingrijpende wijziging is de totale afbouw van de fiscale aftrekpost. Diverse voorstellen werden hieromtrent reeds geformuleerd, ondermeer omdat het thans regressief werkte. Om die reden werd overigens ook een belastingkrediet geïntroduceerd. Maar de vraag is wie daarvan kan gebruik maken.

De fiscale aftrekpost staat echter maar voor een fiscale uitgave van 2,25 euro per uur. De directe subsidie is thans 13,3 euro. Een meer ingrijpende maatregel zou zijn om deze subsidie verder te reduceren, door de eigen bijdrage voor de gebruiker verder te verhogen. Dit kan lineair gebeuren, of in functie van de koopkracht, het inkomen, van de gebruiker. Daarmee volgen wij de modaliteiten die thans ook voor kinderopvang en thuiszorg (gezinszorg, poetsdienst) worden gehanteerd. Een probleem blijft ook hier of de overheid wel een voldoende goed zicht heeft op de draagkracht van de gebruiker.

13. Naar een heroriëntatie naar bepaalde prioritaire doelgroepen

Selectiviteit is nodig om de zogenaamde 'knik' te realiseren. In Denemarken is bewust voor deze weg gekozen door zowel diensten als doelgroep (sinds 2004 kunnen enkel nog huishoudens met ten minste één persoon die gepensioneerd of bruggepensioneerd is gebruik maken van het stelsel) in te perken. Voor de doelgroepen die uitgesloten worden van het systeem dient evenwel een alternatief te bestaan.

Er zijn binnen het dienstenchequestelsel twee grote gebruikersgroepen te definiëren, m.n. de werkende gezinnen en de 65-plussers. Zij verschillen echter niet alleen in motieven om de dienstencheques te hanteren (combineren arbeid-gezin versus fysiek niet meer in de mogelijkheid om huishoudelijke taken uit te voeren) maar ook in financiële mogelijkheden.

Het inperken van de dienstencheques tot één van deze doelgroepen zou een grote budgettaire impact teweegbrengen. Naar welke doelgroep men zich het best beperkt is een politieke beslissing. We kunnen wel het kader van beide doelgroepen schetsen.

Er is een groeiende consensus dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen courante huishoudelijke hulp voor actieven, al dan niet tweeverdieners, en hulp aangeboden in de context van hulpbehoevende personen en zorgsettings. Er zal daarin een keuze moeten gemaakt worden welk deel van de middelen, onder welke voorwaarden, door welke aanbieders, zal worden voorbehouden van het huidige en toekomstige budget van de dienstencheques. Hoe zal de koek verdeeld worden tussen beide functies, en in welke verhoudingen?

De werkende gezinnen

Men zou de dienstencheques kunnen aanbieden als zogenaamde 'comfortdiensten' voor de gezinnen. De gezinsleden zijn immers perfect in de fysieke mogelijkheid om de huishoudtaken zelf uit te voeren, maar doen beroep op dienstencheques om de combinatie arbeid-gezin meer 'dragelijk' te maken. Het systeem verlicht de taken die normaliter nog moeten uitgevoerd worden na de job aanzienlijk. Deze taken dienen immers uitgevoerd te worden op momenten wanneer men graag wat 'quality time' zou hebben (avonden en weekends). Daarmee koopt men met de dienstencheque misschien vooral 'vrije tijd'. De vraag is of dit een legitieme overheidsopdracht is. Het dienstenchequestelsel gaat ervan uit dat dit wel zo is. De overheid subsidieert deze consumptie van comfortdiensten. Het inperken van het stelsel tot deze doelgroep neemt niet weg dat de voorwaarden kunnen herbekeken worden. Nu lijken bomen immers tot in de hemel te groeien. Een herbekijken van de fiscale aftrek, het plafonneren van de fiscale aftrek qua aantal uren, het differentiëren van de prijs voor de gebruiker in functie van het inkomen zijn een aantal mogelijkheden om het stelsel betaalbaar te houden.

Vraag is ook of het meer dragelijk maken van arbeid en gezin enkel kan opgelost worden via dienstencheques, dus met inzet van overheidsgeld, zonder dat er nieuwe bijdragen worden geïnd om dit te financieren. In het verleden stelden wij voor het pleidooi van veralgemeende arbeidsduurvermindering in het debat te integreren (Pacolet, 2003, p. 55). Men kiest voor minder uren werken, die ook de combinatie gezin-arbeid zal vergemakkelijken. Wij zijn daarover niet van mening veranderd in het licht van de huidige en zelfs toekomstige arbeidsmarktsituatie.

De 65-plussers en zorgbehoevenden

Ouderen zijn in vergelijking met werkende gezinnen vaak niet meer in de mogelijkheid om de huishoudelijke taken uit te voeren. In vergelijking tot de werkende gezinnen, is hier wel een alternatief voorhanden. Poetshulp maar zelfs gezinszorg vormen één continuüm van zorg en hulp met de dienstenchequeactiviteiten. Dat blijkt ook uit de buitenlandse voorbeelden. Thuiszorg wordt aangeboden door reguliere professionele diensten. In het licht van de komende vergrijzing dient hier in eerste instantie de uitbreiding te gebeuren.

Indien het stelsel beperkt zou worden tot de 'werkende gezinnen' dient er een alternatief beschikbaar te zijn voor personen die hieraan niet meer voldoen: ouderen, hulpbehoevende personen. Het aantal gebruikers dat 65 jaar of ouder is, is nu goed voor een kwart van het totaal aantal actieve gebruikers van dienstencheques (op gezinsniveau zal dat zelfs iets hoger zijn), en staat voor 23% van het aantal bestelde cheques. Zelfs bij hulpbehoevende ouderen overtreft dit het aantal uren reguliere hulp (poetsdienst of aanvullende thuiszorg of logistieke hulp of schoonmaakhulp of karwei-hulp) dat de reguliere diensten kunnen aanbieden. Gezinszorg en poetshulp zijn sinds mensenheugenis gecreëerd om aan deze behoeften te voldoen, met een professioneel en kwaliteitsvol aanbod. Indien dit segment verder uitgebouwd moet worden voor ouderen of hulpbehoevende personen, dienen de middelen overgeheveld te worden naar deze stelsels. Via het instellen van 'trekkingsrechten' zou een antwoord kunnen geboden worden op de toenemende vraag. Per gecreëerde job binnen de thuiszorg in een bepaald gewest of gemeenschap zou immers een bedrag federaal toegekend kunnen worden. Een gedeelte van de middelen die gealloceerd worden aan de financiering van de dienstencheque, kan hiervoor dienen.

Dit is een voorbeeld hoe het systeem kan georganiseerd worden. We beperken het tot ouderenhulp, en meer specifiek tot 'niet-zorggelinkte' taken. Het dienstenchequestelsel is immers niet bedoeld om 'zorg' te verlenen. Maar dienstverlening dient niet enkel vanuit de taakhoud ontwikkeld te worden maar ook vanuit de specifieke gezinssituatie. Hierdoor is er nood aan een goede begeleiding en opleiding van het tewerkgestelde personeel. De transfer van middelen van de dienstencheque, via bijvoorbeeld trekkingsrechten, maar ook als betaalmiddel voor reguliere diensten, kan dan een optie zijn. Voorwaarde is dan wel dat het enkel door gespecialiseerde instanties met opgeleid personeel wordt aangeboden. Maar zelfs indien de vrije markt speelt en nieuwe aanbieders toegelaten worden zal de factor 'kwaliteit' steeds een belangrijk concurrentievoordeel zijn van de gespecialiseerde thuiszorgdiensten.

Wij bepleiten een maximale oriëntatie naar een zorgcontext, m.n. hulp voor hulpbehoevende personen, want daar zullen de behoeften het sterkst stijgen in de toekomst, en zijn zij ook het meest prioritair. Het is DE sector van de toekomst. Voor wie bekommerd is om de huidige en toekomstige jobcreatie, zijn beide opties evenwaardig.

14. Naar een grotere selectiviteit voor de aanbieders

Vraag is of elk type van onderneming even geschikt is om dienstenchequeactiviteiten aan te bieden. De erkenningsvoorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning als dienstenchequeonderneming kunnen hierop inspelen. Zo zou het realiseren van bepaalde 'sociale doelstellingen' (opleiding, contracten onbepaalde

duur, aanwerving van 'doelgroepen') gelinkt kunnen worden aan het behoud van de erkenning en dus de toekenning van de subsidies.

Het instellen van bepaalde quota's zou een garantie kunnen zijn voor het in dienst nemen van bepaalde doelgroepen. De kans bestaat immers dat dienstencheque-ondernemingen zich steeds commerciëler gaan oriënteren zonder plaats te voorzien voor 'moeilijke' doelgroepen. Dit wordt in de praktijk reeds vastgesteld. De oorspronkelijke doelstelling, met name laaggeschoolde langdurige werklozen in dienst nemen moet steeds in gedachten gehouden worden. Quota's zouden eveneens kunnen gebruikt worden voor andere 'sociale doelstellingen'.

Het inbouwen van garanties inzake het waarborgen van kwaliteit voor werknemers en gebruikers maakt dat zogenaamde 'cowboys' uit het stelsel worden geweerd.

15. Tot slot

Het succes van de dienstencheque is fenomenaal te noemen. Dit is tot stand gekomen via zowel de solvabilisering van de vraag als de 'creatie' van nieuwe aanbieders. Hierdoor is ook de enorme activering van de vrouwelijke werkloosheid op gang gekomen. Tegelijk is er een sterke syndicale integratie binnen het stelsel vast te stellen, die zorgt voor een verdere verbetering van het statuut.

Op basis van gegevens uit de Gezinsbudgetenquêtes van vóór de invoering van het dienstenchequestelsel bleek huishoudelijke hulp vooral een luxegoed te zijn, dat in belang afnam. Door de 'popularisering' van de dienstencheque kan nu ook de 'modale' burger beroep doen op deze luxe dienstverlening.

De kost van het dienstenchequestelsel is omwille van de hoge subsidiëring aanzienlijk, zo niet exuberant te noemen. De veronderstelde en berekende terugverdieneffecten stellen de zaak rooskleurig voor. Nacalculatie van deze hypothesen illustreren dat zij zelfs nog te gunstig worden voorgesteld. Zelfs met de berekende terugverdieneffecten kwam er een onderfinanciering van het stelsel voor (extra financiering kleiner dan netto kostprijs). Extra financiële ondersteuning (alternatieve financiering) dringt zich op wanneer het stelsel in zijn huidige vorm behouden blijft. De terugverdieneffecten kunnen op verschillende manieren berekend worden waarbij ze steeds voor discussie vatbaar zullen zijn. De kernvraag blijft echter of deze aanwending van (publiek) geld bij voorrang naar deze behoeften moet gaan, of gekanaliseerd moet worden naar andere behoeften of prioritaire groepen. Er bestaat immers altijd een opportuiniteitskost. Indien er geen argumenten van 'merit goods' zijn, maar het louter een industriepolitiek is om nieuwe diensten en jobs te creëren, dreigt het 'de steenkool en staalindustrie van het heden' te worden, die alleen maar overleeft dankzij massale overheidssteun.

Het statuut en de sociale bescherming waar dienstenchequewerknemers kunnen op terugvallen staat in schril contrast met de regeling inzake niet-inwonende dienstboden en occasionele arbeid. Vraag is waarom deze statuten in het verleden, maar ook vandaag nog, niet zijn aangepast aan de huidige maatschappelijke context. Het zijn immers precaire of non-statuten, waarbij de werknemer geen sociale rechten kan opbouwen en terwijl de particuliere werkgever vrijgesteld wordt van zijn fiscale en parafiscale plichten. Daar is de creatie aan de jobs in de dienstenchequesector, en de expansie van het ondernemerschap in de sector, een adequaat antwoord op gebleken.

Ondanks de doelstelling bij de instelling van de dienstencheques om zwartwerk tegen te gaan, stellen we vast dat het dienstenchequesysteem ook leidt tot het plegen van inbreuken op de regelgeving. Daarom roepen we op tot het nuanceren van de zogenaamde positieve aspecten van de dienstencheques op zwartwerk. De impact is beperkt. De uitspraak dat het – en wij bedoelen het hier als een ‘understatement’ – een efficiënt instrument is tegen de fraude is schromelijk overdreven.⁹

De jobcreatie van de dienstenchequesector heeft zijn ‘boom’ gekend op het moment dat wij geconfronteerd werden met de grootste naoorlogse economische crisis. Het is een soort ‘Keynesiaans’ ingrijpen in de economie geweest die binnen de huidige economische context het behoud van het dienstenchequestelsel rechtvaardigen. Samen met de heropleving van de economie zal het dienstenchequestelsel die rol niet meer moeten vervullen maar dient de legitimeringsvraag beantwoord te worden met een uitspraak over welke sectoren wij in de toekomst willen ontwikkeld zien. Een quasi volledig gesubsidieerde sector kan niet verantwoord worden uit het oogpunt van alleen maar jobcreatie. Dan dreigt de sector de steenkool- en staalindustrie van de toekomst te worden. De behoeften die daarmee bevredigd worden zijn het voornaamste criterium. In het kader van de vergrijzing van de bevolking lijkt de zorgsector de eerste prioriteit te worden. Verbeteren van de combinatie gezin-arbeid kan een tweede doelstelling zijn (nu lijkt zij eerst gekomen te zijn) maar dan zou een meer redelijke (lees ‘minder exuberante’) financiering moeten nagestreefd worden. Want de bomen van de publieke financiën groeien niet tot in de hemel, tenzij men ze plant op een berg van schulden.

Wie waar welke activiteiten (federaal, in de gemeenschappen of gewesten) dan moet organiseren is een probleem van tweede orde, maar van groot praktisch belang. De impliciete of expliciete heroriëntatie van dienstenchequegelden kan gebeuren via trekkingsrechten die naar meer prioritaire behoeften worden georiënteerd in de zorg. Dit is een soort ‘herfederalisering’. De substantiële behoeften die daaromtrent bestaan, en waar de dienstencheque reeds een plaats heeft ingenomen, is één van de legitieme aanwendingsvormen van deze middelen. Mis-

⁹ Men kan het vergelijken met de boutade van Mark Twain “De berichten over mijn overlijden zijn schromelijk overdreven”.

schien kan daarover wel over de taalgrens heen, tussen alle stakeholders, een consensus groeien.

* *
*

Met dit rapport hebben wij een licht willen werpen op de werkelijke kostprijs van het dienstenchequesysteem. Wij hebben geïllustreerd dat de expansie en verdere wenselijke expansie zowel bruto, maar ook netto, een aanzienlijke kost uitmaakt voor de overheid. Met het voortduren van de economische crisis wordt de budgettaire marge des te nijpender. Zoals bomen niet tot in de hemel groeien, moet de overheid meer en meer keuzen maken waaraan zij prioriteit moet geven. Dit kan zijn in de bijdragen (lees belastingen), maar ook in de uitgaven. Zich bewust zijn van de werkelijke uitgaven, kan het maken van deze keuzen vergemakkelijken. Het is finaal de overheid die deze keuze moet maken, aangezien het hier voornamelijk over overheidsmiddelen gaat.