

Dienstencheque-systeem: grens van honderdduizend jobs overschreden

Peeters, A., Van Pelt, A. & Valsamis, D. 2009. *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen*. IDEA Consult.

Het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen kent een enorm succes. Sinds de opstart van het federale stelsel begin 2004 is het aantal werknemers continu spectaculair blijven toenemen. In de loop van 2008 waren meer dan honderdduizend personen aan de slag als dienstencheque-werknemer. Op vraag van de federale minister van Werk, Joëlle Milquet, werd een vijfde evaluatieonderzoek van het dienstencheque-systeem uitgevoerd door IDEA Consult.

Een korte schets van het systeem

Het dienstencheque-systeem is een initiatief van de federale regering ter bevordering van buurtdiensten en -banen. Het federale stelsel van de dienstencheques, in voege sinds 1 januari 2004, maakt het mogelijk voor particuliere personen om een erkende onderneming te betalen voor huishoudhulp.

De doelstelling van de maatregel is meervoudig: het creëren van nieuwe werkgelegenheid (oorspronkelijke doelstelling: 25 000 bijkomende banen tegen eind 2007), voornamelijk voor laaggeschoolde werknemers, en het omzetten van zwartwerk in arbeid in loondienst. Tevens biedt het stelsel van de dienstencheques aan PWA-werknemers de mogelijkheid om over te stappen naar een volwaardig werknemersstatuut. Bovendien vergemakkelijkt het

dienstencheque-systeem de combinatie arbeid en gezin voor de gebruiker.

Alle particulieren gedomicilieerd in België kunnen dienstencheques kopen om hiermee huishoudelijke hulp te betalen. Het kan zowel gaan over activiteiten bij de gebruiker thuis (schoonmaken, wassen, strijken, bereiden van maaltijden en kleine naaiwerken) als activiteiten buiten het huis van de gebruiker (boodschappendienst, strijkatelier, mindermobielen-

centrale). De huishoudelijke hulp wordt verricht door een werknemer met een arbeidsovereenkomst dienstencheques bij een erkende onderneming. Per uur betaalt de gebruiker 7,50 € en hierop is een forfaitaire belastingvermindering van 30% van toepassing. Hierdoor bedraagt de reële kostprijs van een cheque 5,25 € voor de gebruiker.

Spectaculaire groei van het systeem

In tabel 1 schetsen we de evolutie van de kernindicatoren sinds de opstart van het federale dienstencheque-systeem in januari 2004. Alle indicatoren wijzen op een continue groei van het stelsel. Het aantal actieve gebruikers steeg van 99 000 eind 2004 naar ruim 560 000 eind 2008. De sterkste groei wordt in het aantal terughetaalde cheques geobserveerd. Het

is zo dat in 2008 65 miljoen dienstencheques werden ingediend door en terugbetaald aan de erkende ondernemingen. Dit is een significante stijging (1 064%) ten opzichte van het volume terugbetaalde cheques in 2004. Wat het aantal erkende ondernemingen betreft in 2008, blijft het aantal stijgen, met een groeivoet van ongeveer 25%. Het is belangrijk te noteren dat, hoewel het stelsel van de dienstencheques sinds de opstart blijft groeien, de groeivoeten van de kernindicatoren lineair dalen met de tijd. Ten opzichte van de eerste jaren breidt het stelsel van de dienstencheques zich dus relatief minder sterk uit.

Hoeveel jobs werden er gecreëerd?

In de loop van 2008 waren 103 437 personen aan de slag als dienstencheque-werknemer. In ruim een op de drie gevallen gaat het om nieuwe instroom, dit wil zeggen personen die in 2008 in het dienstencheque-systeem zijn beginnen werken. Daarnaast zijn er in 2008 ook heel wat werknemers uit het stelsel gestapt. Op het einde van het jaar¹ 2008 hadden 76 233 werknemers nog een lopend arbeidscontract in het kader van de dienstencheques, wat een groei betekent met 14 384 werknemers (of 23%) ten opzichte van de situatie eind 2007.

Omdat de meerderheid van de dienstencheque-jobs deeltijdse banen betreft, is er een beduidend verschil tussen het aantal personen aan de slag en het aantal voltijdse equivalenten. Het totale arbeidsvolume gepresteerd via dienstencheque-jobs bedraagt

ongeveer 66 miljoen uren,² wat impliceert dat de werkgelegenheidscreatie van het dienstencheque-systeem vergeleken kan worden met het equivalent van ruim 38 500 voltijdse banen gedurende een volledig jaar.

Omdat het best mogelijk is dat bepaalde huishoudelijke jobs vroeger reeds door reguliere werknemers (d.w.z. werknemers met een arbeidscontract) uitgevoerd werden, zijn niet alle jobs 'nieuw' of 'additioneel'. De totale omvang van het substitutie-effect is niet bekend. Toch kunnen we enige indicatie geven omtrent dit fenomeen. Via de gebruikersenquête weten we dat 9,1% van alle gebruikers vóór intrede in het dienstencheque-systeem hun huishoudelijke taken uitbesteedde aan een andere dienstverlenende organisatie (PWA, thuiszorg, OCMW of onderneming). Over het algemeen kunnen we dus stellen dat de substitutie-effecten relatief beperkt zijn gebleven. De voornaamste verklaring hiervoor ligt in het feit dat huishoudelijke hulp (aan particulieren) vroeger voornamelijk in het zwarte circuit uitgevoerd werd. Dit neemt evenwel niet weg dat er duidelijke vormen van substitutie hebben plaatsgevonden in welbepaalde segmenten. Het gaat hier om bepaalde niches van activiteiten en/of type gebruikers, bijvoorbeeld schoonmaak bij particulieren via PWA, huishoudelijke hulp bij (zorgbehoevende) ouderen via erkende gezins- en bejaardenhulp, OCMW poetsdiensten, enzovoort.

Bovendien creëert het stelsel van de dienstencheques naast directe jobs ook indirecte jobs. Het gaat

Tabel 1.
Groei van het stelsel van de dienstencheques (2004-2008)

Indicator	2004	2005	2006	2007	2008	evolutie 04-08
Aantal actieve gebruikers	98 814	190 734	316 101	449 626	557 482	464,2%
groeivoet		93,0%	65,7%	42,2%	24,0%	
Aantal actieve erkende ondernemingen	504	840	1 163	1 504	1 892	275,4%
groeivoet		66,7%	38,5%	29,3%	25,8%	
Aantal terugbetaalde cheques	5,6 milj.	17,2 milj.	32,2 milj.	49,2 milj.	65,4 milj.	1 064,5%
groeivoet		206,3%	87,0%	52,8%	33,0%	
Aantal werknemers in de loop van het jaar			61 759	87 152	103 437	
groeivoet				41,1%	18,7%	

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA

onder meer om omkaderingspersoneel bij de erkende ondernemingen (personeel voor de administratie, begeleiders/coaches, enzovoort), personeel bij het uitgiftebedrijf Sodexho, enzovoort. Naarmate het systeem verder toeneemt in omvang en zich professionaliseert, wordt de indirecte jobcreatie ook belangrijker.

Volwaardige jobs?

Over het succes van de dienstencheques in termen van aantal gecreëerde jobs bestaat grote unanimititeit. Over de kwaliteit van deze jobs lopen de visies echter sterk uiteen. Om een beter zicht te krijgen op de kwaliteit van de arbeid wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen een aantal kenmerken van de arbeidssituatie (de 4 A's), namelijk de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen. De kwaliteit van de dienstencheque-job wordt hierna geëvalueerd aan de hand van deze kenmerken.

Arbeidsinhoud

Dienstencheque-werknemers worden geacht heel zelfstandig te kunnen werken en het eigen werk

goed te kunnen organiseren. De gebruiker wenst bepaalde taken te laten verrichten binnen een bepaald tijdsbestek en de werknemer heeft in de praktijk meestal veel vrijheid om dit zelf te organiseren. Het is echter niet zo evident dat alle (potentiële) dienstencheque-werknemers over de nodige competenties beschikken zoals autonomie, zelfstandigheid, flexibiliteit, organisatievaardigheden en discretie. In de praktijk blijken dienstencheque-werknemers niet altijd over al deze vereisten te beschikken waardoor er ontevredenheid kan ontstaan bij gebruikers.

Arbeidsomstandigheden

Poetsactiviteit is een fysiek zwaar werk, wat maakt dat verloop vaak veroorzaakt wordt doordat werknemers het werk lichamelijk niet meer aankunnen of letsels oplopen (bijvoorbeeld rugklachten). In principe zijn de dienstencheque-werknemers in een relatief aangename werkomgeving tewerkgesteld (geen extreme temperaturen, geen zware geluidshinder, enzovoort). Toch is de werkomgeving een aandachtspunt, vooral bij huishoudelijke hulp bij de gebruiker. In dit laatste geval heeft de werkgever weinig of geen controle op de werkomgeving (bijvoorbeeld onveilig materiaal, gevaarlijke

Kernindicatoren dienstencheques 2008

Doelgroep	Indicator	Bereik
Gebruikers	Aantal ingeschreven gebruikers in 2008	778 252
	Aantal gebruikers die in 2008 minstens 1 bestelling plaatsten ¹	557 482
	Aantal aangekochte/bezorgde cheques in 2008	73 993 322
	Aantal gebruikers van elektronische dienstencheques	77 830
	Aantal aangekochte/bezorgde elektronische cheques in 2008	8 795 338
Ondernemingen	Aantal erkende ondernemingen eind 2008	2 130
	Aantal actieve ondernemingen in 2008	1 892
	Aantal terugbetaalde cheques in 2008	65 443 466
	Aantal erkende ondernemingen met elektronische dienstencheques in 2008	959
Werknemers	Aantal werknemers in de loop van 2008	103 437
	Aantal werknemers eind 2008 ²	76 233
	Aantal jobs in de loop van het 2008 ³	118 389

1. Op basis van berekening IDEA Consult
2. Gegevens voor eind 2008 hebben betrekking op lopende contracten in de loop van december 2008 en januari 2009
3. Aantal werknemers volgens de exploitatiezetel

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA en Sodexho

producten, gevaarlijke huisdieren, rokersomgeving, enzovoort). De korte afstand tussen woon- en werkplaats is daarentegen duidelijk een belangrijke troef van een job in het dienstencheque-systeem, maar desondanks komen mobiliteitsproblemen voor (bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken van eigen vervoer en onvoldoende openbaar vervoer in bepaalde regio's).

Arbeidsverhoudingen

Dienstencheque-werknemers werken elke dag op hun eentje in de woning van particulieren. Collega-werknemers komen ze binnen hun arbeidstijd zelden tegen en de contacten met de werkgever zijn relatief beperkt (bijvoorbeeld enkel bij het binnenbrengen van cheques). Dit laatste beperkt de mogelijkheden om problemen te bespreken. Er zijn echter zeer grote verschillen qua arbeidsverhoudingen naar de aard van de activiteit en het type onderneming. In een strijkc centrale bijvoorbeeld hebben de werknemers automatisch meer contact met andere werknemers en de werkgever. Bovendien wordt in de non-profit ondernemingen systematisch meer tijd vrijgemaakt opdat werknemers elkaar beter zouden kennen en er meer overlegmogelijkheden ontstaan tussen werkgever en werknemer. Deze momenten worden gecreëerd tijdens betaalde arbeidstijd op wekelijkse of maandelijkse frequentie.

Arbeidsvoorwaarden

Diverse praktijken inzake contracttype

Ruim zes op de tien dienstencheque-werknemers start onmiddellijk met een contract van onbepaalde duur. Dit aandeel varieert echter sterk naar type bedrijf en ligt het hoogst bij de sociale inschakelingsbedrijven. In bepaalde ondernemingen is het starten met een vast contract een bewuste politiek (bijvoorbeeld om 'betere' kandidaten aan te trekken), in andere ondernemingen maakt het deel uit van de voorwaarden om aanvullende subsidies te ontvangen (bijvoorbeeld invoegsubsidies). Daarnaast is het een heel gangbare praktijk (vooral bij de commerciële ondernemingen met winstoogmerk) dat nieuwe werknemers starten met een contract van bepaalde duur tot de wettelijk vastgelegde

termijn (drie of zes maanden). Bepaalde ondernemingen voorzien een contract van bepaalde duur voor de volledige proefperiode, terwijl anderen werken met week- of dagcontracten. Dit laatste impliceert een hoog gemiddeld aantal contracten per werknemer en ongetwijfeld minder jobzekerheid.

Deeltijdse jobs als norm

Het dienstencheque-systeem kent vooral deeltijdse tewerkstelling. Het aandeel voltijdse werknemers bedraagt minder dan 10%. De aard van het werk is hiervoor een belangrijke verklaring. Zowel werknemers als werkgevers geven aan dat de poetsactiviteit fysiek erg belastend is om voltijds uit te voeren. Een andere verklaring houdt verband met de persoonlijke voorkeur van de werknemers. Vele werknemers kiezen bewust voor een job in het dienstencheque-systeem omdat het systeem veel vrijheid geeft inzake het aantal uren dat men wenst te werken alsook de uren/dagen. Dit vergemakkelijkt de combinatie arbeid-gezin en impliceert voor heel wat jonge (alleenstaande) moeders met kinderen de mogelijkheid om actief op de arbeidsmarkt te participeren. Het feit dat meer dan acht op de tien werknemers tevreden is over het aantal arbeidsuren bevestigt de bewuste keuze om deeltijds aan de slag te gaan.

Gemiddeld werkt een dienstencheque-werknemer 24 uur per week. Ruim acht op de tien werknemers heeft minstens een halftijds uurrooster, het aantal kleine banen is aldus relatief beperkt. Dit is niet alleen het gevolg van de persoonlijke voorkeur van de werknemer, maar bij vele werkgevers een expliciete voorwaarde. Heel wat werkgevers eisen dat nieuwe werknemers minstens 20 à 22 uur per week presteren. Deze voorwaarde beperkt de werkingskosten van de onderneming en vormt een garantie dat de sollicitanten ernstig op zoek zijn naar werk en dat zij voldoende financieel voordeel hebben bij het gaan werken (en dus minder kans op verloop).

Grote verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers

Binnen het stelsel van de dienstencheques bestaan er relatief grote verschillen in de arbeidsvoorwaarden aangeboden aan de werknemers. Het feit dat verschillende paritaire comités bevoegd zijn voor

dienstencheque-werknemers, is een van de oorzaken van uiteenlopende loon- en arbeidsvoorwaarden. Over het algemeen liggen de arbeidsvoorwaarden het gunstigst bij de gemeenten en OCMW's, alsook bij de PWA's. De verschillen situeren zich niet alleen op het vlak van het bruto-uurloon, maar ook in aspecten zoals maaltijdcheques, verlof en verplaatsingsvergoedingen.

Een aantal praktijken die voorkomen bij sommige dienstencheque-bedrijven vormen een aandachtspunt:

- het niet betalen van werknemers totdat deze de cheques van de gebruiker heeft binnengebracht
- permanente flexibiliteit in de uurroosters zonder inspraak van de werknemer
- wijzigen van contracten van onbepaalde duur indien klanten afhaken (neerwaartse aanpassing in arbeidsvolume)
- overmatig gebruik van tijdelijke werkloosheid bij het wegvallen van opdrachten

Opleiding en begeleiding: niet voor iedereen evenveel kansen

Ook qua opleidings- en begeleidingskansen voor dienstencheque-werknemers zijn er grote verschillen tussen werkgevers. Er zijn zeker ook heel wat commerciële ondernemingen die het nut van opleiding en begeleiding inzien en hierin investeren. Er mag verwacht worden dat door het feit dat opleidingskosten (zowel interne als externe opleidingen) sinds midden 2007 (gedeeltelijk) terugbetaald worden door het federale opleidingsfonds, de opleidingskansen gestimuleerd zullen worden.

Wat is de meerwaarde voor gebruikers?

Vanuit onderstaand cijfermateriaal lijkt het dienstencheque-systeem een groot succesverhaal voor de gebruikers:

- ruim 557 000 Belgen deden in 2008 beroep op het systeem
- het aantal nieuwe gebruikers blijft na vijf jaar nog maand na maand toenemen
- totaal aantal aangekochte cheques in 2008: 74 miljoen
- stijgende intensiteit van gebruik (gemiddeld aantal cheques per gebruiker neemt toe)

- particulieren tussen dertig en vijftig jaar gebruiken dienstencheques voornamelijk om arbeid en gezin makkelijker te combineren
- het systeem heeft een positief effect op de vrouwelijke participatiegraad: 14% van de bevroegde vrouwen verklaard te kunnen blijven werken dankzij het gebruik van dienstencheques
- oudere gebruikers besteden huishoudelijke taak uit omdat ze deze taken fysiek niet meer aankunnen.

Dat het systeem de mogelijkheid biedt om aan een zeer lage kostprijs huishoudelijke hulp in te kopen, speelt ongetwijfeld een belangrijke rol in de populariteit van het systeem voor de gebruikers. Vanuit het evaluatieonderzoek vangen we echter een aantal signalen op die ons dwingen tot een iets genuanceerder beeld. We vatten de belangrijkste pijnpunten/klachten van de gebruikers samen:

- door de stijging van de prijs van dienstencheques begint het systeem te duur te worden voor bepaalde gebruikers (bijvoorbeeld alleenstaanden, gehandicapten of chronisch zieken, bejaarden)
- afwezigheid van werknemer en moeilijkheid om vervanging te krijgen
- slechte communicatie tussen gebruiker-werknemer-onderneming
- het verloop bij werknemers en het gebrek aan continuïteit van de dienstverlening
- slechte kwaliteit van de dienstverlening (door gebrekkige motivatie, onvoldoende opleiding van de werknemers)
- het gebrek aan transparantie over commerciële voorwaarden (bijvoorbeeld extra kosten aangerekend aan gebruikers, minimum aantal uren dat wekelijks gepresteerd moet worden)

Wat zijn de aandachtspunten van het systeem?

Bovenstaande informatie geeft een genuanceerd beeld over de kwaliteit van de jobs in het dienstencheque-systeem en de meerwaarde voor de gebruikers. Volgende aandachtspunten in de praktijktoepassing zijn belangrijk met het oog op een duurzaam stabiel stelsel:

- Het volwaardige karakter van de job: De aantrekkelijkheid van een job als dienstencheque-werknemer is ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Poetsvrouw, strijkster, enzovoort,

kortom 'huishoudhulp' wordt nog te weinig als een volwaardig 'beroep' aanzien. Meer respect en waardering zou de aantrekkelijkheid van het beroep zeker ten goede komen.

- Een correcte naleving van de reglementering: Het is noodzakelijk dat de overheid de controle op de naleving van de reglementering verder opdrijft teneinde de kwaliteit van de dienstencheque-job te verbeteren en te vermijden dat er oneerlijke concurrentie zou ontstaan tussen dienstencheque-ondernemingen als gevolg van het niet naleven van verplichtingen bij bepaalde werkgevers.
- De verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening: Hierin kunnen investeringen in begeleiding en opleiding helpen.
- Nood aan duidelijke afspraken met gebruikers rond basisregels met betrekking tot de toepassing van het systeem: bijvoorbeeld al dan niet extra kosten aanrekenen en omvang van deze kosten, al dan niet aanrekenen van een

vergoeding indien gebruiker afbelt, enzovoort. Deze regels dienen ook transparant te zijn voor de gebruikers zodat er geen valse concurrentie kan ontstaan.

Daphné Valsamis
Anneleen Peeters
IDEA Consult

Noten

1. Dit wil zeggen onder contract in december 2008 én januari 2009.
2. Arbeidsvolume wordt benaderd via het aantal terugbetaalde cheques in de periode februari 2009-januari 2010 (66 435 522 cheques). Dit aantal ligt in de buurt van het aantal gepresteerde uren geregistreerd bij RSZ en RSZPPO (65 373 788 uren).