

# Wat weten we over dienstencheques anno 2019?

***Het dienstenchequestelsel is een initiatief dat particulieren in staat stelt om een erkende dienstencheque-onderneming te betalen voor een beperkt aantal huishouddiensten, waarbij de dienstencheque als betaalmiddel wordt gebruikt. Dienstencheques hebben een driedig doel: de combinatie tussen werk en gezin ondersteunen, het creëren van jobs voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en het witten van zwart werk. Alvorens we nagaan in welke mate deze doelstellingen behaald worden, brengen we de organisatie van het dienstenchequestelsel en het verbruik van dienstencheques in kaart.***

Toegelaten activiteiten binnenshuis zijn poetsen, wassen, strijken, koken en occasioneel kleine verstelwerken; buitenshuis gaat het over boodschappen doen, strijken (strijkinkels) en gemeenschappelijk vervoer van mindervalide personen. Poetsen na verbouwingen of in publieke ruimten is niet toegelaten. Herstelwerken in huis (reparaties, schilderen, enzovoort), tuinonderhoud, kinderopvang, ouderenzorg en persoonsverzorging (*care*) zijn expliciet niet toegelaten. Het principe is dat de activiteiten niet in concurrentie mogen gaan met de reguliere markt of met andere gesubsidieerde activiteiten. De maatregel Dienstencheques werd in 2004 ingevoerd door de federale regering en werd met de zesde staatshervorming van 6 januari 2014 de bevoegdheid van de drie gewesten. Vanaf 2016 voeren de gewesten de maatregel zelf uit. Het stelsel van Belgische dienstencheques wordt door Europa naar voor geschoven als een interessant experiment om de markt van huishoudelijke diensten te ontsluiten.<sup>1</sup>

## **De organisatie van dienstencheques**

Bij de uitvoering staan vijf actoren centraal. *Particulieren*, die in Vlaanderen wonen, moeten zich

registreren bij de erkende uitgiftemaatschappij (momenteel Sodexo) en daar papieren of elektronische dienstencheques om huishoudelijke hulp inkopen: 68% is elektronisch en 32% zijn papierdienstencheques (cijfers juli 2019) (Departement WSE, 2019a). De dienstencheque wordt dan als betaalmiddel gebruikt. De consumentenprijs van een dienstencheque

bedraagt 9 euro per arbeidsuur voor de eerste 400 dienstencheques en 10 euro voor de volgende 100 dienstencheques (per koppel een recht van 1000 cheques; voor eenoudergezinnen en mindervaliden maximaal 2000 cheques). De geldigheidsduur van de aangekochte cheques is sinds 1 maart 2019 9 maanden voor de gebruiker en 13 maanden voor de erkende ondernemingen. De nettoprijs voor de consument ligt per cheque gevoelig lager omdat er een fiscale aftrek geldt van 30% per cheque (2,7 euro), initieel bedoeld als extra prikkel om de gebruiker te stimuleren over te schakelen van zwart werk naar wit werk via dienstencheques. Hierdoor daalt de nettoprijs voor de gebruiker naar 6,3 euro per cheque met een maximaal fiscaal aftrekbaar plafond voor aangekochte dienstencheques van circa 1550 euro oftewel circa 169 cheques per jaar (inkomstjaar 2019).

De *Vlaamse overheid* zorgt voor een substantiële financiële tussenkomst in het stelsel. Enerzijds betaalt zij een loonkostsubsidie van 14,02 euro per aangekochte dienstencheque via de uitgiftemaatschappij aan de erkende dienstencheque-ondernemingen. Samen met de consumentenbijdrage van 9 euro ontvangt de uitgiftemaatschappij per

dienstencheque 23,02 euro, die doorgestort wordt naar de ondernemingen om de loonkost van de dienstenchequewerknemers te financieren. Anderzijds betaalt de Vlaamse overheid ook de fiscale aftrek voor de gebruiker. De overheid betaalt dus 14,02 euro aan loonkostsubsidie plus 2,7 euro aan fiscale aftrek – dat maakt 16,72 euro per cheque – terwijl de consument slechts 6,3 euro betaalt, of om en bij een derde van de overheidssubsidie. Het Vlaamse regeerakkoord voorziet een verlaging van de fiscale aftrek van 30% naar 20%, wat de netto consumentenbijdrage optrekt van 6,3 euro naar 7,2 euro per cheque (Vlaamse Regering, 2019).

De *dienstenchequewerknemers*, die de huishoudelijke activiteiten uitvoeren bij de gezinnen, zijn met een dienstenchequeovereenkomst in dienst bij de erkende dienstencheque-ondernemingen. Ze ontvangen van hun werkgever een (door de sociale partners onderhandeld minimum) loon voor de arbeidsduur van hun arbeidsovereenkomst, hebben recht op vakantie en bouwen sociale zekerheidsrechten op. Het gemiddeld vastgelegd bruto-CAO-loon volgens vier (ongewogen) categorieën van anciënniteit in de dienstenchequesector bedraagt 11,23 euro per uur (september 2017). Omdat we de anciënniteitsstructuur in de bedrijven niet kennen, weten we vandaag onvoldoende of de totale inruilwaarde voor de bedrijven (23,02 euro) voldoende is om alle loon- en operationele kosten te dekken. Bovenop de brutolonen, dient de werkgever ook de sociale bijdragen (13% werknemersbijdrage, 25% werkgeversbijdrage), het vakantiegeld, verzekeringen, het woon-werk verkeer van de werknemers en administratiekosten te betalen en te investeren in opleidingen.

De *dienstencheque-ondernemingen*, operationeel in Vlaanderen, dienen erkend te worden door het Departement WSE van de Vlaamse overheid, een waarborg neer te leggen van 25 000 euro, een geautoriseerd bedrijfsplan (door een boekhouder) voor te leggen en een informatiesessie te volgen. Een dienstencheque-onderneming kan verschillende rechtsvormen aannemen: een commerciële private handelsvennootschap, een vzw, een gemeente of OCMW, enzovoort. Onder de erkenningsvoorwaarden behoren onder andere dat de onderneming zijn werknemers registreert voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (in de registers Dimona en dmfa); zich aansluit op het

registratie- en informaticasysteem voor de (automatische) gegevensuitwisseling; zich verbindt geen werknemers en klanten direct of indirect te discrimineren of geen prestaties toelaat in een omgeving waar de werknemers slachtoffer zouden kunnen zijn van misbruiken of discriminatoire praktijken. Het overtreden van de voorwaarden kan leiden, na advies van een adviescommissie erkenningen, tot het (tijdelijk) inhouden van de WSE-subsidie, het terugvorderen van onrechtmatigde subsidies, het opleggen van een administratieve boete of een gerechtelijke vervolging.

## Het verbruik van dienstencheques

Het gebruik van dienstencheques is wijdverspreid onder de Vlaamse bevolking: in 2018 hebben 744 930 Vlaamse gebruikers samen 86,8 miljoen dienstencheques gekocht en ze hebben deze gebruikt bij 1422 erkende ondernemingen (zie tabel 1). Dienstencheques worden in de eerste plaats gebruikt voor het schoonmaken van de woning en voor strijken thuis. Daarmee werden 102 195 dienstenchequewerknemers aan het werk gezet, gemiddeld gedurende 2,2 uur per week en per gebruiker.

De brutokost van het dienstenchequestelsel is met 1,3 miljard euro dan ook hoog en de duurste maatregel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Er zijn echter belangrijke terugverdieneffecten voor de (globale) overheid door een grote nettojobcreatie (zie verder), die zorgt voor méér belastingen (zowel personen-als vennootschapsbelasting), méér sociale bijdragen en minder sociale uitkeringen. Afhankelijk van de gehanteerde modellen variëren de terugverdieneffecten tussen 70% en 87% van de totale brutokostprijs (zie Idea Consult, 2019) en het nog te verschijnen rapport in het kader van de Spending Review).<sup>2</sup> Uit de berekening van de terugverdieneffecten voor elk van de betrokken overheden, blijkt een asymmetrische verdeling van de kosten en baten tussen deze overheden. Zo vloeien in België de grootste terugverdieneffecten naar de federale overheid, terwijl de gewestelijke overheden sinds de staatshervorming de integrale kosten dragen. De terugverdieneffecten voor de gewesten, via de opcentiemen in de personenbelasting en de dotatie in de financieringswet, blijven veel geringer dan voor de federale overheid.

**Tabel 1.**

Kerncijfers van het dienstenchequestelsel, Vlaanderen, 2016-2018

Actor		2016	2017	2018
Gebruikers	Aantal gebruikers die minstens 1 bestelling plaatsten	668 066	714 762	744 930
	Aantal aangekochte dienstencheques	81 802 554	84 254 314	86 848 720
	Aantal uitbetaalde dienstencheques	81 571 014	83 091 357	85 692 409
	Gemiddeld aantal aangekochte dienstencheques (uren) per gebruiker per week	2,4	2,3	2,2
Werknemers	Aantal werknemers in de loop van het jaar	95 047 (2015)	98 625 (2016)	102 195 (2017)
Ondernemingen	Aantal erkende ondernemingen op het einde van het jaar (met maatschappelijke zetel in Vlaanderen)	1 853 (916)	1 759 (892)	1 422 (831)
(bruto)Kost	Brutokost van het stelsel (WSE subsidie, fiscale aftrek, omkadering, Opleidingsfonds), reële uitgaven	1292 miljoen	1301 miljoen	Nog niet beschikbaar

**Bron:** Sodexo en DWSE

De sector bleef de afgelopen drie jaar verder groeien, zij het met een lager groei ritme dan 10 jaar terug. Het aantal aangekochte dienstencheques steeg tussen 2016 en 2018 jaarlijks met 3%. Het aantal gebruikers steeg tussen 2016 en 2018 met 11%. Zo stroomden er 103 078 nieuwe gebruikers in tussen 2016 en 2017. Het aantal werknemers nam de laatste drie jaar toe met 7148 eenheden of een groei met 7,5%.

Ondanks de voortdurende groei van het verbruik van dienstencheques en van de tewerkstelling, daalt het aantal dienstencheque-ondernemingen. De sector zit in een consolidatiebeweging, waarbij vooral kleinere spelers de sector verlaten (via vrijwillige stopzettingen en faillissementen), en grotere ondernemingen een groeiend marktaandeel veroveren. In een al wat oudere studie naar de rentabiliteit van de dienstencheque-ondernemingen was er sprake van een dalende rentabiliteit en een toenemende concurrentie op de markt (Valsamis, De Coen, & Gerard, 2015). Ondertussen zet de trend van schaalvergroting zich door, waarbij de kleinere minder rendabele bedrijven worden opgeslorpt door de grotere spelers en zo uit de markt verdwijnen. Zo daalde het aantal bedrijven van 1853 in 2016 naar 1422 in 2018 en ook bij de bedrijven met maatschappelijke zetel in Vlaanderen daalde het aantal van 916 naar 831 in dezelfde periode. Sinds 2015 werden er een aantal beleidswijzigingen doorgevoerd extern aan het stelsel, die hun invloed kunnen hebben gehad op de rentabiliteit. Het doorvoeren van de federale taxshift (met onder andere een daling van de structurele werkgeversbijdrage

naar 25%) en de impact van het nieuwe Vlaamse doelgroepenbeleid zorgden voor een loonkostenverlaging. Samen met met de dalende vennootschapsbelasting kunnen we ervan uitgaan dat dit positief was voor de winstgevendheid van de bedrijven. Zo zorgde alleen al het gebruik van bijkomende Vlaamse loonkost- en opleidingsubsidies, bovenop de dienstenchequesubsidie, tot een extra injectie in de dienstenchequesector van 32,9 miljoen in 2018. Deze bijkomende subsidies komen bovenop de kost voor de dienstenchequesubsidie, die in 2018 1,16 miljard euro bedroeg. De subsidiekost stijgt niet enkel omwille van de groei van het stelsel, maar ook omwille van de indexeringen de afgelopen jaren (de WSE-subsidie is geïndexeerd, de consumentenprijs niet).

## Bereikt de dienstenchequemaatregel haar doelstellingen?

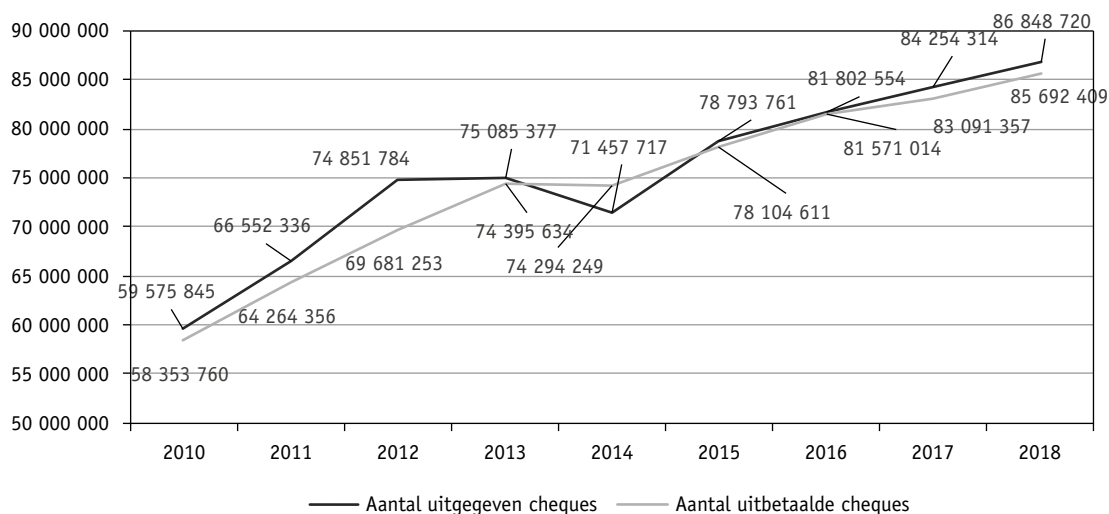
De sterke (budgettaire) groei van het dienstenchequestelsel en het bestaan van een aantal maatschappelijke kritieken<sup>3</sup> waren aanleiding voor het Departement WSE om in 2018-2019 in te zetten op een verbeterde monitoring en evaluatieonderzoek om zo het beleid rond dienstencheques meer 'evidence based' te sturen.

### Impact op de combinatie werk en gezin

De toenemende feminisering van de arbeidsmarkt heeft een vraag gecreëerd van gezinnen naar hulp

**Figuur 1.**

Evolutie van het aantal aangekochte en bestede dienstencheques (Vlaams Gewest, 2010-2018)



bij een hele reeks huishoudelijke taken om de combinatie werk en gezin te ondersteunen. Het tweeverdienersgezin is wijdverspreid onder de Vlaamse gezinnen op actieve leeftijd, vooral dan bij hooggeschoolden. Een betere combinatie tussen arbeid en gezin betekent dat door uitbesteding van huishoudelijk werk, zowel meer tijd vrijkomt voor een carrière als meer tijd voor de zorg van de kinderen en het gezin.

De grootste groep van de gebruikers van dienstencheques is op actieve leeftijd (70% jonger dan 65 jaar) en valt vooral samen met koppels in de 'drukke levensfase' (40% zijn dertigers en veertigers) met kinderlast (60%), wat erop wijst dat men via dienstencheques tijd wil vrijmaken voor andere zaken. 70% van de gezinnen op actieve leeftijd zeggen in een enquête dienstencheques te gebruiken om tijd vrij te krijgen voor werk en zorg. Dit wijst erop dat het stelsel van dienstencheques tegemoet komt aan maatschappelijke behoeften en niet zomaar vanuit een 'luxe motief' gebruikt wordt. In dezelfde enquête zegt slechts 16% het stelsel te gebruiken omdat men de taken niet zelf wil uitvoeren (12%) of omdat de huishoudelijke taken zo beter worden uitgevoerd (4%) (Idea Consult, 2019).

Er zijn sterke aanwijzingen dat het stelsel de arbeidsparticipatie van de (eerder hooggeschoolde) gebruikers versterkt. Meer dan 90% van de gebruikers

jonger dan 55 jaar is werkend. De werkzaamheidsgraad onder gebruikers is aanzienlijk hoger dan bij de globale bevolking op volwassen leeftijd (zie tabel 2). Raz-Yurovich en Marx (2019) vinden op basis van macro administratieve gegevens zowel positieve korte- als langetermijneffecten op de werkzaamheidsgraad van hooggeschoolde vrouwen sinds de start van het dienstenchequestelsel. Idea Consult vindt op basis van enquêtegegevens dat er circa 14 000 voltijdsequivalente extra banen bijkomen dankzij een verhoogd arbeidsvolume (méér uren werk) bij de gebruikers (Idea Consult, 2019).

**Tabel 2.**

Werkzaamheidsgraad van de gebruikers van dienstencheques vergeleken met alle volwassenen naar leeftijdsgroep (2016)

	Gebruikers	Totale bevolking
Leeftijd	%	%
< 30 jaar	91,3%	54,0%
30-39 jaar	94,5%	82,3%
40-49 jaar	93,3%	83,4%
50-64 jaar	77,8%	62,0%
65+	6,4%	2,4%
Totaal	63,8%	52,8%

**Bron:** KSZ, Datawarehouse, Departement WSE (eigen berekeningen)

Naast een verhoogde arbeidsparticipatie geven enquêtes ook aan dat gebruikers een verhoogd welzijn en welbevinden ondervinden. 95% van de gebruikers ervaart dankzij het gebruik van dienstencheques een betere levenskwaliteit; 94% zegt dat ze een betere balans tussen werk en privé kennen en 92% dat ze minder stress hebben dankzij het gebruik van dienstencheques (Idea Consult, 2019). Deze cijfers suggereren dat een hoger welbevinden en minder stress leiden tot een verminderd ziekteverzuim, minder burn-outs, een hogere productiviteit en lagere kosten in de gezondheidszorg.

Maar zoals bij veel sociale voorzieningen is er sprake van een Mattheuseffect: het gebruik van de dienstencheques zit vooral geconcentreerd bij hogere inkomens (zie ook Marx & Vandellanoot, 2014, 2015). 67% van de gebruikers tussen 18 en 64 jaar leeft in een tweeverdienersgezin; 24% is éénverdiener en in 9% van de gevallen is geen enkele partner aan het werk (Idea Consult, 2019). Op basis van fiscale inkomens stijgt de kans dat men dienstencheques gebruikt met het (fiscale)gezinsinkomen (zie tabel 3). Dit betekent ook dat 46,4% van de fiscale belastingvermindering voor dienstencheques via de personenbelasting naar 25% van de rijkste huishoudens vloeit (Vanheukelom, 2019).

**Tabel 3.**

De kans dat een gezin dienstencheques gebruikt naar gezinsinkomen (2016)

	koppels	alleenstaanden
Jaarlijks belastbaar inkomen in euro		
0-10 000	7,4	1,9
10 000-20 000	12,1	9,9
20 000-30 000	14,5	10,9
30 000-40 000	15,3	15,3
40 000-50 000	18,7	21,8
50 000-75 000	29,2	29,8
75 000-100 000	45,4	40,3
> 100 000	60,9	45,8

**Bron:** Vanheukelom, 2019 (IPCAL fiscale data)

De dienstencheques worden van langzaam meer ook gebruikt door niet-beroepsactieve 65-plussers. Het aandeel van 65-plussers is gestegen binnen de dienstenchequegebruikers van 25,1% in 2008 tot

30% in 2018 (Idea Consult, 2018a; Departement WSE, 2018). Onder hen zijn er veel alleenstaande gebruikers (44%). Het aandeel van 80-plussers is onder de gebruikers al opgelopen tot 13%, wat bijna dubbel zoveel is dan hun aandeel in de totale volwassen bevolking. Ook voor deze groep speelt er een objectieve nood om dienstencheques te gebruiken. 75% van de 65-plussers besteden de huishoudelijke activiteiten uit, omdat ze de taken zelf fysiek niet meer aankunnen (Idea Consult, 2019). Deze cijfers geven aan dat – naast de aanvankelijke doelstelling van ondersteuning van de actieve gezinnen in de combinatie tussen gezin en werk – als gevolg van de vergrijzing en de wens tot meer autonomie bij ouderen, een nieuw doel ontstaat waarbij dienstencheques oudere gebruikers toelaten om, in combinatie met andere voorzieningen, langer zelfstandig thuis te blijven wonen.

### Jobcreatie dankzij het dienstenchequestelsel

De dienstencheque maatregel heeft als doelstelling jobcreatie, in het bijzonder voor groepen zoals laaggeschoolden en migranten, die op de reguliere arbeidsmarkt moeilijk werk vinden. In 2017 vonden in elk kwartaal om en bij de 92 000 werknemers, gedomicilieerd in Vlaanderen, een job in de dienstenchequesector. Op de meest ruime wijze gemeenten gaat het in 2017 over 102 195 dienstenchequewerknemers die over het hele jaar heen minstens één prestatie hebben verricht in dit stelsel. Dit betekent nog niet dat al deze jobs netto gecreëerde jobs zijn. Drie ongewenste effecten kunnen de nettojobcreatie neerwaarts duwen: deadweight-effecten (dienstenchequewerknemers die ook zouden officieel tewerkgesteld zijn indien het dienstenchequesysteem niet zou bestaan); verschuivingseffecten (verlies van jobs in sectoren die met de sector van de dienstencheques concurreren) en substitutie-effecten (verlies van jobs bij groepen, waarop de beleidsmaatregel niet gericht is). Deze laatste spelen niet bij dienstencheques omdat, in tegenstelling tot selectieve maatregelen, iedereen tot het stelsel kan toetreden. De Vlaamse overheid gaf de opdracht om de nettojobimpact van het dienstenchequestelsel te berekenen, rekening houdend met bovenstaande negatieve effecten. Het HIVA voerde deze studie uit en komt in zijn beste raming tot een nettojobcreatie van 87% van de laag- en middengeschoolde vrouwelijke werknemers, oftewel 80 000

werknemers voor 2017, die dankzij het dienstenchequestelsel officieel aan het werk zijn. De studie maakte hiervoor gebruik van een grootschalig administratief RSZ-databestand voor de periode 2001-2015, waarbij de variatie in het gebruik van dienstencheques over de tijd en over arrondissementen heen werd geëxploiteerd. Sensitiviteitsanalyses tonen dat deze cijfers met omzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, want ze zijn gevoelig voor de onderliggende assumpties van het model. Maar de cijfers wijzen wel in de richting van een zeer significante impact van het stelsel voor kwetsbare groepen (met name migranten), die zonder dit stelsel niet officieel aan het werk zouden zijn.

De dienstenchequewerknemers zijn vrouwen (98%) en werken massaal deeltijds (93%), waarbij een ruime helft in een grote deeltijd baan. 30% werkt in een 3/5de baan en 23% werkt 4/5de. Slechts 7% werkt voltijds. 6,4% van alle deeltijds werkenden heeft recht op een aanvullende werkloosheidsuitkering bovenop het deeltijds loon (een inkomensgarantie-uitkering, IGU). Wat bijna drie keer méér is dan de 2,4% rechthebbenden in de totale deeltijdse loontrekkende populatie (cijfers 2016, gemiddelden op basis van vier kwartalen). Van alle IGU's waarop Vlaamse deeltijds werkenden recht hadden in 2016 (19 495) vloeit ruim een kwart (27%) naar de dienstenchequesector. De overgrote meerderheid (94%) van de dienstenchequewerknemers lijkt tevreden over het aantal uren dat ze werken (Idea Consult, 2018b).

De dienstenchequewerkneemsters hebben meestal een partner (73%), maar toch zijn er 15% alleenstaande ouders. Hun aandeel binnen de dienstenchequewerknemers is dubbel zo hoog als onder de globale werkende bevolking (7,9%). 67% van de dienstenchequewerknemers leeft bijgevolg in een 'werkrijk' gezin, waar er meerdere inkomens en/of voltijdse banen aanwezig zijn; 21% situeert zich tussen 'werkrijk' en 'werkarm' en 8% van de dienstenchequewerknemers leeft in een 'werkarm' gezin, bijvoorbeeld eenouders die als enige kostwinner het inkomen via dienstencheques binnenbrengen. Dienstenchequewerknemers zijn laag- of middengeschoold (respectievelijk 50% en 41% van alle werknemers).

Het dienstenchequestelsel geeft substantiële jobkansen aan werknemers met een migratieachtergrond. In 2017 vonden ruim 44 000 personen met

een migratieachtergrond een job in de dienstenchequesector, van wie 36% met een origine uit Oost-Europa, 29% uit andere EU-landen en 35% met een niet-EU origine. Er werken relatief weinig jongeren in de dienstencheques, maar veel dertigers en veertigers. Vijftigplussers zijn met 30% ook een substantiële groep, en de veroudering gaat in een sneller tempo dan gemiddeld in andere sectoren (tussen 2015-2018 +28% 50-plussers vergeleken met +10% in de andere sectoren). De werknemers van Belgische herkomst zijn vooral sterk vertegenwoordigd bij de oudere leeftijdsklassen, terwijl de jongere werknemers veel vaker een herkomst van buiten België kennen. Naarmate de oudere werknemers – die voornamelijk een Belgische herkomst hebben – op pensioen gaan en vervangen moeten worden, wordt de sector steeds diverser.

De instroom in het dienstenchequestelsel verloopt deels vanuit een uitkering, maar een steeds groter aandeel komt vanuit inactiviteit (noch uitkering, noch werk) of vanuit een andere baan. Zo kwamen in 2016 24% van de instromers uit een werkloosheids-, ziekte- of leefloonuitkering. 34% stroomde in vanuit inactiviteit (in het bijzonder personen met een migratieachtergrond) en 39% kwam uit een andere baan (Departement WSE, 2018). In 2014 kwam nog 34% vanuit een sociale uitkering, 36% uit een andere baan en 27% vanuit de inactiviteit. Dit wijst erop dat het stelsel succesvol is in het activeren van de (onzichtbare) niet-beroepsactieve arbeidsreserve, maar verhoudingsgewijze minder in het activeren van uitkeringstrekkingen (Departement WSE, 2018).

Een dienstenchequebaan wordt uitgeoefend bij meerdere klanten: 46% van de dienstenchequewerknemers werkt bij 1 tot 5 klanten per maand, maar 41% werkt bij 11 tot 15 klanten per maand. Hetgeen vereisten stelt aan de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de werknemer in wisselende huishoudens. Meerdere klanten betekent ook dat de werknemers zich meer moeten verplaatsen tussen de werkposten. Het werk vereist ook soft skills zoals het werk autonoom kunnen organiseren en mondigheid tegenover de gebruiker. Een dienstenchequejob is bovendien eenzaam werk zonder directe collega's of leidinggevenden op de werkvloer en het vergt zelfsturing (Idea Consult, 2018a). Samen met de nood aan technische- en taalcompetenties (door de groeiende diversiteit), is het bijgevolg een mythe dat deze job door elke

laaggeschoolde kan ingevuld worden. De eisen die gesteld worden aan de job vragen ook meer en meer permanente vorming over de loopbaan. Met de snelle vergrijzing van het werknemersbestand en de nog steeds groeiende vraag, wordt de nood aan nieuwe kwalitatieve instroom en het belang van opleidingen urgenter.

## Het witten van zwart werk

De 'markt van personal and household services' is bijzonder gevoelig voor zwarte markt mechanismen. Eenvoudige activiteiten zoals huishoudelijk werk worden immers makkelijker 'in het zwart' opgenomen dan complexere activiteiten, die méér skills en infrastructuur vereisen (Europese Commissie, 2017; Jokela, 2017). Een Europese studie (IMPact, 2016)<sup>4</sup> suggereert dat in landen waar er geen subsidies bestaan voor 'personal and household services' 70% van alle activiteiten in deze sector 'zwart' of 'informeel' (undeclared) zijn, terwijl in landen waar er ondersteunende subsidies bestaan dat maar 30% is. Ook wordt er gesuggereerd dat de zwarte markt in België op het vlak van poetsen kleiner is dan in andere landen, maar dat omgekeerd de zwarte markt op het vlak van 'klussen in en rond het huis', zoals tuinonderhoud, kleine herstellings- en rennovatiewerken, er groter is dan in die landen die ook voor deze activiteiten (niet toegelaten met dienstencheques), subsidiëringssystemen kennen. Deze bevindingen suggereren dat subsidies, die voor de gebruikers de kost drukken van formele uitbesteding van huishoudelijk werk, het zwart werk kunnen terugdringen.

België heeft geen betrouwbare data over de zwarte markt (ILO, 2016) en over de impact van de dienstencheques hierop. We weten enkel op basis van enquêtes dat circa 6 tot 8% (Idea Consult, 2018, 2019) van de *huidige gebruikers* beroep deed op zwart werk in deze sector vóórdat het stelsel bestond. Gebruikers van zwart werk blijken ook meer geconcentreerd te zitten bij grootverbruikers: 16,6% van de gebruikers die jaarlijks 200 of méér dienstencheques gebruiken, deed beroep op zwart werk tegenover slechts 2,6% bij diegenen die 50 of minder dienstencheques gebruiken. Dit zijn lage aantallen. Zwart werk was ongetwijfeld meer ingeburgerd op het moment dat de dienstencheques in 2004 werden geïntroduceerd. Er bestaat evenwel

geen nulmeting van het zwart poetswerk op dat moment. In enquêtes neemt het aandeel gebruikers dat de overstap heeft gemaakt van zwartwerk naar de legale dienstverlening van het dienstenchequestelsel allicht jaar na jaar af, omdat er een groep 'nieuwe' gebruikers rechtstreeks instroomt in het dienstenchequestelsel zonder vooraf beroep te doen op zwartwerk. De enquêtes (Idea Consult, 2018, 2019) geven weer dat dienstencheques vandaag, naast substitutie voor zwart werk, eerst en vooral substitutie zijn voor 'autoproductie' (mensen doen zelf het huishoudelijk werk). Dankzij de aantrekkelijke prijs is er met andere woorden ondertussen een nieuwe markt ontstaan, die ingevuld wordt door consumenten die vóór instap in het stelsel het werk zelf wilden doen of geen financiële middelen hadden voor dienstencheques.

Dit brengt ons tot de vraag of de nettoprijs van 6,3 euro per uur dienstencheques voor de gebruiker vandaag niet te ver doorgesloten is ten opzichte van de zwarte marktprijs<sup>5</sup>? Gemiddeld lijkt de prijs van zwart werk voor poetsen rond de 10 euro per uur te schommelen, maar met beduidende regionale variatie (bijvoorbeeld stedelijke versus rurale context), die schommelt tussen 8,6 euro per uur en 12 euro per uur (Idea Consult, 2010; Europese Commissie, 2014). Uit een berekening van prijselasticiteiten naar een verlaging van de fiscale aftrek volgens Waals model (waarbij de fiscale aftrek verlaagd werd van 30% naar 10%, oftewel een indirecte prijsstijging van 6,3 euro naar 8,1 euro per dienstencheque) blijkt alvast dat dit weinig effect zou hebben op de vraag naar dienstencheques. Toepassing van dit 'natuurlijk experiment' op groot-schalige fiscale data leert dat de vraag gemiddeld zou dalen met -0,18, dat wil zeggen een 1% stijging in de (indirecte) prijs van de dienstencheque doet de vraag dalen met 0,16% voor alleenstaanden en met 0,19% voor koppels (Vanheukelom, 2019). De elasticiteiten zijn wel gevoeliger voor inkomen. Voor (jonge) lage inkomensgezinnen (jaarinkomens tussen 10 000 en 20 000 euro) met kinderen, daalt de vraag met -0,45. De elasticiteiten van de fiscale aftrek liggen ook lager dan geraamde elasticiteiten voor de directe aankoopprijs, die zich situeren tussen -1,16 (berekend door IDEA Consult, 2018) en -0,85 (berekend in het kader van de Spending Review). Dit wordt verklaard doordat prijsstijgingen van de directe aankoopprijs veel zichtbaarder zijn voor de consument dan een indirecte prijsstijging

(pas voelbaar na 2 jaar). De robuustheid van de resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid worden bekeken, vermits er slechts met fiscale data van 2 jaren kon worden gewerkt (2015 en 2016) en de fiscale effecten zich pas ruim een jaar later laten gevoelen (belastingen steeds berekend op het voorgaande jaar). In het Vlaams regeerakkoord is voorzien dat de fiscale aftrek wordt verlaagd naar 20%, oftewel een nettoprijsstijging van 6,3 euro naar 7,2 euro per dienstencheque.

Onderzoek wijst uit dat naast de prijs, ook andere factoren kunnen spelen in de keuze voor al dan niet zwart werk, zoals de tolerantie ten aanzien van zwart werk, de aanvaardbaarheid om huishoudelijke taken uit te besteden of de traditie om een 'vreemde persoon' in de vertrouwelijke huishoudcontext toe te laten. Zo zegt inderdaad 56% van de gebruikers dat de aantrekkelijke prijs een trigger is om het stelsel te gebruiken, maar 40% zegt evenzeer dat de appreciatie voor het officiële statuut voor hen een belangrijk motief is om het stelsel te gebruiken (Idea Consult, 2019). Dit wordt bevestigd door een onderzoek in Brussel, waaruit blijkt dat gezinnen de voorkeur geven aan een formele arbeidsrelatie (Adriaenssens, Theys, Verhaest, & Deschacht, 2019). Het dienstenchequestelsel heeft de 'interpersoonlijke vertrouwensrelatie' tussen de gebruiker en de zwartwerker binnen de private sfeer van het gezin verdrongen. De onderzoekers concluderen dat het dienstencheque stelsel het zwart werk wel degelijk heeft gereduceerd en ze verwachten naar de toekomst een verdere daling van het zwart werk in de sector van huishouddiensten door het dienstenchequestelsel.

## Conclusies en besluit

Het dienstenchequestelsel ontsluit de markt van huishoudelijke diensten, doordat gezinnen tegen een betaalbare (gesubsidieerde) prijs huishoudelijke activiteiten kunnen inkopen. Het ondersteunt een betere combinatie tussen werk en gezin, het stelt ouderen in staat om langer autonoom thuis te blijven wonen, het maakt zwartwerk in deze sector wit en het zorgt voor een aanzienlijke nettojobcreatie met sociale bescherming voor kwetsbare werknemers. Het dienstenchequestelsel is een investering voor de overheid, maar er zijn omvangrijke te berekenen terugverdieneffecten in de vorm van méér belastingen, méér sociale bijdragen en minder

sociale uitkeringen, en minder makkelijk te berekenen baten in de vorm van een groter welzijn voor gebruikers én werknemers.

Gegeven de verdere feminisering en vergrijzing van de bevolking, en met het oog op het onder controle houden van het budget, moeten we kijken hoe we de effectiviteit en de efficiëntie van het stelsel kunnen verbeteren om zo tegemoet te komen aan de toekomstige uitdagingen van de arbeidsmarkt. Er is evidentie dat de (netto)prijs voor de consument te laag is ten opzichte van de zwarte marktprijs en dus voorzichtig kan stijgen. Om de vraag naar dienstencheques en dus ook de tewerkstelling in de sector veilig te stellen, kan dit vandaag best gebeuren door een verlaging van de fiscale aftrek. Dit is in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 voorzien, waardoor de nettoprijs van een dienstencheque zal stijgen van 6,3 euro naar 7,2 euro. De sociale gevolgen voor gebruikersgroepen die vandaag ondervertegenwoordigd zijn in het stelsel (eenoudergezinnen, lage inkomens) moeten evenwel goed worden gemonitord. We moeten méér inzetten op een versterking van de kwantiteit en de kwaliteit van nieuwe instroom in het stelsel om zo arbeidskrapte in de sector tegen te gaan. Hiervoor is versterkte inzet op activering van uitkeringsgerechtigden én inactieven noodzakelijk. Om de kwaliteit van de dienstverlening en de werkbaarheid van de jobs te versterken, drijven we het aantal opleidingen en het werkplekleren op, inzonderheid ook taalopleidingen en inzet op soft skills gegeven de groeiende diversiteit van de werknemers. Een performant en voldoende flexibel uitvoeringsmodel moet in staat zijn de uitdagingen van de toekomst beter aan te gaan met minder frauderisico's, waarbij we ook de leefbaarheid van de dienstenchequebedrijven bewaken.

*Lieve De Lathouwer  
Departement Werk en Sociale Economie<sup>6</sup>*

### Noten

1. Zie bijvoorbeeld het project IMPact (2016).
2. Met steun van de Ondersteuningsdienst voor Structurele Hervormingen van de Europese Commissie, bereidt het Departement Financiën en Begroting de structurele verankering van spending reviews in de begrotingsprocessen voor. Deze uiterst waardevolle tool voor structurele en



- diepgaande beleidsevaluatie kan bijdragen tot een meer groeivriendelijke samenstelling van de begroting en tot het vrijkomen van budgettaire ruimte die ingezet kan worden voor nieuwe beleidsimpulsen, bijkomende groeibevorderende investeringen of een verlaging van de belastingen. Het Departement Financiën en Begroting finaliseert samen met het Departement Werk momenteel een pilootproject betreffende het systeem van de dienstencheques (zie <https://fin.vlaanderen.be/spending-reviews>).
3. Pacolet en De Wispelaere (2010) wezen als eersten op de zeer hoge kost van subsidiëring door de overheid. Marx en Vandelannoote (2014) focussen op een aantal ongewenste verdelingsgevolgen, waarbij vooral rijkere tweeverdienersgezinnen van het (goedkope) stelsel kunnen profiteren. Idea Consult (2018a) maakte in een studie in opdracht van de sectororganisatie Federgon een globale sterkte en zwakte analyse van het dienstenchequestelsel.
  4. EU-project 'Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services' (IMPact): "In France, undeclared labour in the domestic sector has gone down from 40% in 2005 to 30% in 2011 thanks to various fiscal and administrative incentives (Wyman O., 2013). In Finland, the share of undeclared work decreased from 60% to around 25% in household services as a result of the introduction of the tax credit for domestic help."
  5. Bijkomende onkosten die vandaag door sommige dienstenchequebedrijven worden aangerekend aan de consument, blijven met 14% van de gebruikers vooralsnog beperkt te zijn (Idea Consult, 2019).
  6. Met warme dank aan mijn collega's Anke Storme en Caroline van Beveren voor het aanreiken van cijfers en inzichten.

## Bibliografie

- Adriaenssens, T., Theys, D., Verhaest, D., & Deschacht, N. (2019). *Does subsidized domestic work reduce informal employment? An evaluation of the Belgian service voucher policy* (te verschijnen).
- Decoster, A., & Vanheukelom, T. (2017). *Fiscale aftrekbaarheid van de dienstencheques: onderzoek naar projectietechnieken op basis van fiscale aangiften*. Intern rapport.
- Departement WSE. (2018). *De afschaffing van de 60%-regel bij dienstenchequebedrijven. Een evaluatie over de periode 2016-2017*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Departement WSE. (2019a). *Dienstencheques – Maandoorzicht, juli 2019*.
- Departement WSE. (2019b). *Kerncijfers van het Vlaamse stelsel Dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2017-2018*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Departement WSE. (2019c). *Jaarverslag Inspectie WSE 2018*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Desiere, S., & Goesaert, T. (2019). *The employment effects of the Belgian service voucher scheme*. SPSW Working Paper No.CeSo/SPSW/2019-07. Leuven: Centre for Sociological Research, KU Leuven.
- Desiere, S., Goesaert, T., & Struyven, L. (2019). *The profile of service voucher employees in Flanders: Long-term trends*. Onderzoek in opdracht van Departement Financiën en Begroting in het kader van de Spending Review met betrekking dienstencheques (te verschijnen).
- Desiere, S., De Wispelaere, F., & Struyven, L. (2018). *Labour Market Policy Thematic Review 2018: An analysis of Personal and Household Services to Support Work Life Balance for Working Parents and Carers*. Belgium: European Commission.
- Europese Commissie. (2014). *Undeclared Work in the European Union* (Special Eurobarometer 402). Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie. (2017). *European Platform Tackling Undeclared Work*. Member State Factsheets and Synthesis Report. Brussel: Europese Commissie.
- FOD WASO & Unia. (2017). *Socio-economische Monitoring 2017*. Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg & Unia, Interfederaal Gelijkekansencentrum.
- Idea Consult. (2010). *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen*. Idea Consult, in opdracht van Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.
- Idea Consult. (2018a). *De dienstencheques 360° doorgelicht*. Idea Consult, in opdracht van Federgon.
- Idea Consult. (2018b). *Werkbaar en wendbaar werk in de dienstenchequesector*. Idea Consult, in opdracht van Sectoraal Vormingsfonds Dienstencheques.
- Idea Consult. (2019). *De terugverdieneffecten van het dienstenchequestelsel*. Idea Consult, VIONA onderzoeksopdracht (te verschijnen).
- I.L.O. (2016). *Les services d'inspection sociale et la lutte contre le travail non-déclaré, Rapport sur le Royaume de la Belgique*. International Labour Organization.
- IMPact (2016). *Personal household service policies, Implementation and monitoring guide*. In opdracht van de Europese Commissie.
- Jokela, M. (2017). The role of domestic employment policies in shaping precarious work. *Social Policy & Administration*, 51(2), 286-307.
- Marx, I., & Vandelannoote, D. (2014). *Matthew runs amok the Belgian service voucher scheme* (IZA discussion paper No. 8717). Bonn: IZA.
- Marx, I., & Vandelannoote, D. (2015). *Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques* (CSB bericht). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.
- Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2010). *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques*. Leuven: HIVA – KU Leuven.

- Raz-Yurovich, L., & Marx, I. (2017). What does state-subsidized outsourcing of domestic work do for women's employment? The Belgian service voucher scheme. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 1-12.
- Raz-Yurovich, L., & Marx, I. (2019). Outsourcing Household and Highly skilled Women's Labour Force Participation. An Analysis of a policy intervention. *European Sociological Review*, 35(2), 205-224.
- Valsamis, D., De Coen, A., & Gerard, M. (2015). Dienstencoupon-ondernemingen onder de loep genomen. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 25(4), 56-63. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.
- Van Heukelom, T. (2019). *Measuring the demand-elasticity of service vouchers with respect to a change in the tax reduction*. Onderzoek in opdracht van Departement Financiën en Begroting in het kader van de Spending Review met betrekking dienstencoupons (te verschijnen).
- Vlaamse Regering. (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*. Brussel: Vlaamse Overheid, Departement Kanselarij en Bestuur.