

Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning

Zouden dienstencheques voor hulp in het huishouden in Nederland een nuttig instrument zijn? In België is men tevreden.

FRANK VANDENBROUCKE

Hoogleraar KU Leuven en bekleeder van de Den Uyl-leerstoel aan de UvA

Aan de invoering van de Belgische dienstencheques ging in 2003 een intens debat vooraf. Hoogoplopende meningsverschillen binnen de regering-Verhofstadt II werden pas beslecht nadat ik dreigde mijn portefeuille als minister van Werk ter beschikking te stellen. Opmerkelijk genoeg werd het stelsel van de dienstencheques, waarvoor enkele taboes moesten sneuvelen, in de jaren die volgden een heilige koe. Inmiddels verdedigen de critici van destijds de cheques eveneens met verve. Toen ik in 2010 opperde dat het tijd werd om de prijs te verhogen, stuitte ik op een muur van verontwaardiging. Hoewel de prijs voor de overheid intussen wel degelijk verhoogd is, was de politieke weerstand tegen ingrepen in het populaire systeem groot.

Het trilemma van de jaren negentig

Het stelsel van de dienstencheques was nooit bedoeld als perfect en probleemloos schema. Ik beschouwde het als een poging om een antwoord te bieden op een door politiek wetenschappers Torben Iversen en Anne Wren geformuleerd trilemma.¹ Welvaartstaten konden volgens hen niet tegelijkertijd:

- ▶ meer werkgelegenheid creëren;

- ▶ een rechtvaardige loonspanning handhaven; en
- ▶ de overheidsuitgaven beheersen.

Men zag zich dus gesteld voor een trilemma. Meer werkgelegenheid veronderstelde immers meer jobs in de dienstensector. Juist daar is de scheiding tussen hoogbetaald – financiële sector en consultancy – en laagbetaald – horeca en schoonmaak – erg groot. Wie meer werkgelegenheid nastreeft in de private dienstensector en de overheidsuitgaven laag wil houden, zal dus een groeiende loonongelijkheid moeten aanvaarden.

Acceptatie van groeiende ongelijkheid was volgens Iversen en Wren het Angelsaksische antwoord op het trilemma. Vanzelfsprekend zijn er beleidsopties. Maar dat vraagt een grote budgettaire inspanning; het traditionele Scandinavische model koos die weg, met omvangrijke investeringen in de publieke sector. Men kan ook de voorrang geven aan gelijke loonontwikkeling en budgettaire voorzichtigheid, en daarom een minder dynamische ontwikkeling van de werkgelegenheid aanvaarden; dit was het traditionele antwoord van de meeste continentale welvaartsstaten. Alhoewel het intussen betwist is of de algemene stelling van Iversen en Wren nog wel

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

geldt voor de toekomst, gebruik ik deze hier toch als een kapstok voor mijn verhaal.

Belgisch antwoord op trilemma: dienstencheques

De dienstencheques vormen een subsidie voor laaggeschoold werk die loopt via de consument. Je kunt als klant één uur hulp bij het schoonmaken betalen met een cheque die bruto € 9 (of € 10) kost. De cheque komt vervolgens terecht bij een bedrijf dat huishoudelijke hulp organiseert door werknemers uit te sturen. Het bedrijf ontvangt dan in ruil voor elke cheque € 22 van de overheid. De overheid betaalt dus de resterende € 13 (of € 12).

Met € 22 per uur kan het bedrijf fatsoenlijke arbeidsovereenkomsten aanbieden aan schoonmakende werknemers. Boven op het brutoloon, dat ongeveer € 11 per uur bedraagt, moet de werkgever immers nog werkgeversbijdragen en andere kosten dragen. In 2012 bedroegen de gemiddelde 'loonkosten per cheque' voor de werkgevers € 20,49 en de uiteindelijke 'winst per cheque' € 0,33. De overheid wint een deel van haar subsidie terug dankzij de bijdragen en belastingen die betaald worden op het loon van de huishoudelijke hulp.

Voor mij waren er drie belangrijke voorwaarden: we aanvaarden geen tweedeling in de sociale zekerheid of bij toepassing van minimumlonen; er wordt een driehoeksmodel opgebouwd, waarbij tussen klant en schoonmaker een bedrijf staat; en de activiteiten waar het om gaat worden strikt afgebakend, maar de toegang — qua klanten en werknemers — is volledig open voor iedereen.

Geen tweedeling voor de sociale zekerheid

Nederlandse gezinnen kunnen huishoudelijke hulp organiseren op basis van de 'Regeling dienstverlening aan huis'. Onder deze regeling hebben werknemers maar beperkte sociale rechten. Ze hebben wel recht op het

minimumloon, beperkte doorbetaling bij ziekte en een vakantietoeslag, maar ze zijn niet automatisch verzekerd in het kader van werknemersverzekeringen en bouwen geen pensioen op.²

Net zoals het geval is met de Duitse mini-jobs, creëert de regeling voor de sociale zekerheid twee soorten werknemers: de meerderheid die wel volledig recht heeft op de verworvenheden van de welvaartstaat en een minderheid voor wie die toegang beperkt is. De wijze waarop Nederland dit organiseert is in strijd met het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties uit 2011. Nederland kan dit verdrag daardoor niet ratificeren. Als reactie op deze vaststelling is zelfs de commissie 'Dienstverlening aan huis' in het leven geroepen.

Voor 9 euro bruto heb je een uur hulp in huis

Een cruciale motivatie voor het Belgische stelsel van dienstencheques is juist dat we weigerden om voor de sociale zekerheid twee soorten werknemers te creëren. Een dergelijke tweedeling is op termijn een slechte zaak voor de samenleving. Schoonmaaksters moeten ook kunnen genieten van dezelfde regelingen inzake minimumlonen.

Anderzijds pleitte ik voor extra flexibele arbeidscontracten waar de arbeidstijdregelingen (met banen van slechts enkele uren) en opeenvolgende contracten van bepaalde duur mogelijk waren. Deze afwijkingen van het normale arbeidsrecht lagen bijzonder gevoelig. Het was dan ook een van de redenen dat de linkervleugel van regering en parlement twijfelde.

Om een krachtig alternatief te hebben voor zwartwerken, dat per definitie ultra-flexibel is, moeten arbeidsovereenkomsten met name in de opstartfase zeer flexibel kunnen zijn. Gelei-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

delijk zal de druk in de sector toenemen om steeds meer schoonmakende werknemers klassieke contracten van onbepaalde duur aan te bieden.

Deze zet heeft zich inmiddels uitbetaald: 47% van de banen is intussen gebaseerd op contracten van onbepaalde duur en de gemiddelde arbeidstijd is toegenomen. Of een Nederlandse variant van de dienstencheques zo'n 'extra flexibiliteit' nodig zou hebben, valt sterk te betwijfelen. In tegenstelling tot België laat Nederland veel meer flexibiliteit toe, met name bij tijdelijke banen.

Buffer tussen consument en schoonmaker

Met de dienstencheques kozen we uitdrukkelijk voor een professionele intermediair die tussen klant en huishoudelijke hulp optreedt. Het Nederlandse kabinet wijst dat a priori af. Men vreest dat er te veel subsidie opgaat aan kosten en winsten van de intermediaire bedrijven en dat er daardoor weinig geld bij de werknemer terecht komt. Een derde laag toevoegen zou ineffectief en inefficiënt zijn.³

Dit is een vreemde redenering. Het intermediaire bedrijf neemt immers niet alleen allerlei administratieve rompslomp over, maar zorgt ook voor 'risicopooling'. Het risico dat je gedurende een bepaalde periode het loon van een zieke werknemer moet doorbetalen, wordt in een bedrijf gespreid en is daardoor een relatief voorspelbare constante kostenfactor. Voor een particulier die slechts één werknemer in dienst heeft, levert ziekte een enorm probleem op. Een bedrijf als tussenpersoon creëert nog andere voordelen voor de consument: het garandeert continuïteit van dienstverlening bij ziekte of vertrek van de dienstenchequewerknemer, het heeft belang bij reputatiebewaking en dus bij kwaliteit, en daarnaast worden de kosten van screening en controle voor de consument verminderd.

De gedachte dat subsidies 'blijven plakken' bij intermediaire organisaties, lijkt me ook niet gegrond. Aanvankelijk realiseerden de

dienstenchequebedrijven in België grote winstmarges, maar in 2012 bedroeg de 'winst per cheque' slechts 33 eurocent.

Ook al neemt de overheid administratieve lasten over en wordt de tewerkstelling goedkoop gemaakt, het model waarbij de particulier zelf de werkgever is van de schoonmaakster blijkt in Duitsland en Nederland niet te werken. In Duitsland is het aantal mini-jobbers dat schoonmaakt bij particuliere gezinnen met 285.000 bijzonder beperkt gebleven. De in Nederland ingevoerde Regeling dienstverlening aan huis veronderstelt allereerst dat particuliere gezinnen op de hoogte zijn van regelingen die normaal gesproken tot de administratieve kennis behoren van personeelsdiensten van bedrijven. Bovendien gaat de Regeling ervan uit dat gezinnen bereid zijn om typische werkgeversrisico's op zich te nemen die zij in tegenstelling tot werkgevers

Een intermediair kan de werkgeversrisico's opvangen, een particulier niet

niet kunnen spreiden over meerdere werknemers. Het is een illusie te denken dat dit opgelost kan worden door marginale wijzigingen.

Waar de Regeling dienstverlening aan huis wel toegepast wordt, lijkt ze belastingfraude overigens niet tegen te kunnen houden. Hoewel ook het Belgische dienstenchequesysteem in het begin fraudegevoelig was, hebben recente aanpassingen voor verbetering gezorgd. Intuïtief denk ik overigens dat het eenvoudiger is om enkele duizenden bedrijven te controleren dan honderdduizenden individuen.

In het Belgische debat pleitte ik er uitdrukkelijk voor om bij deze driehoeksverhouding ook de particuliere sector te betrekken. Zo mochten ook de uitzendbureaus dienstenche-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

ques uitschrijven. Uiteraard hadden lokale overheden en non-profitorganisaties een belangrijke rol te spelen als werkgevers, maar ik dacht dat de particuliere sector als katalysator het proces op gang kon brengen.

Dat is ook zo gebleken. In de verplichte jaarlijkse evaluaties van het stelsel van dienstencheques wordt veel aandacht gegeven aan de kwaliteit van het werk, zowel wat betreft arbeidstijdregeling, loon en opleiding als omkadering.⁴ Het is duidelijk dat de uitzendbureaus veel zuiniger zijn met omkadering dan dienstenchequebedrijven georganiseerd door lokale besturen. Daarnaast zijn ze meer geneigd kleine deeltijdbanen aan te bieden en investeren sommige uitzendkantoren veel minder in de opleiding van de schoonmaaksters. Dat laatste is gezien de importantie van opleiding beslist een pijnpunt. Desalniettemin kan men volgens mij niet zeggen dat de uitzendsector geen nuttige actor is op deze markt.

Strikte beperking van activiteiten

Het derde uitgangspunt van het Belgische dienstenchequesysteem is dat de activiteiten strikt afgebakend zijn. Uitsluitend particulieren kunnen er gebruik van maken. Het gaat om hulp bij het schoonmaken, het bereiden van maaltijden, wassen en strijken. Enkele activiteiten zijn ook buiten het huis mogelijk, zoals het doen van boodschappen en de gebruiker in een rolstoel rondrijden. De bedoeling was een nieuwe markt te creëren. Om die reden hebben we tuinonderhoud buiten beschouwing gelaten. Dan zouden we namelijk een reeds bestaande sector subsidiëren.

Ik heb me ook met hand en tand verzet tegen het vaak terugkerende pleidooi om kinderopvang 'aan huis' mogelijk te maken via dienstencheques. In België zou dat in vergelijking met de bestaande subsidies voor kinderopvang bijzonder inefficiënt zijn. De reden daarvoor is dat wij alleen opvang waarbij kinderen van verschillende gezinnen samengebracht worden (bij onthaalouders of in

crèches) subsidiëren. We zetten de dienstencheques in wanneer dienstverlening uitsluitend mogelijk is in een één-op-één-relatie tussen klant en hulp. Een individu kan niet op hetzelfde ogenblik twee huizen tegelijk schoonmaken; een onthaalouder kan kinderen uit twee gezinnen daarentegen wel tegelijk opvangen.

Nu weet ik dat in Nederland een stelsel van 'kinderoppas aan huis' bestaat en dienstencheques daarvoor dus in principe zouden kunnen worden ingevoerd. Het is zeer de vraag of je dat ook moet doen. Er is immers al een kinderopvangmarkt, het werkt ontwrichtend voor collectieve vormen van kinderopvang en het kost veel geld. Wil je dienstencheques betaalbaar houden, dan kun je ze het best beperken tot schoonmaken en enkele aanverwante maar duidelijk afgebakende activiteiten in het huishouden van particulieren.

Open toegang voor werknemers

Een belangrijk uitgangspunt voor mij was dat iedereen werknemer moest kunnen worden: werklozen, niet-werkende vrouwen die niet officieel werkloos waren, en zwartwerkers die naar het witte circuit wilden overstappen. Het was immers de uitdrukkelijke bedoeling om een einde te maken aan het in België welig tierende zwarte circuit. Ook mensen uit het buitenland konden ondanks dat ze nog niet sociaal verzekerd waren in België meteen aan de slag.

Omwille van budgettaire besparingen is dit principe in 2012 teruggeschoefd: 60% van de nieuwe banen via dienstencheques moet gaan naar uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of mensen die leven van een leefloon (de Belgische sociale bijstand). Ik ben niet overtuigd dat dit verstandig is. De huidige Vlaamse regering, die in het kader van een nieuwe bevoegdheidsverdeling de verantwoordelijkheid voor de dienstencheques in Vlaanderen nu overneemt, heeft overigens de afschaffing van deze maatregel aangekondigd.

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

Zelfde naam, andere maatregel

De recente belangstelling voor dienstencheques hangt in Nederland samen met de vergaande besparingen op huishoudelijke hulp voor zorgbehoevenden. Om de negatieve gevolgen van de besparingen op de werkgelegenheid op te vangen, creëerde het Nederlandse kabinet daarom in 2014 de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT). Gemeentebesturen kunnen met steun van het Rijk zorg aan personen bekostigen. Intussen werd ook een Nederlandse Stichting Dienstencheques opgericht die een technisch instrument aanbiedt voor de HHT.

De Nederlandse variant is niet vergelijkbaar met de Belgische dienstencheque. Het gaat niet om individuele cheques waartegenover welomlijnde prestaties staan. De dienstverlener hoeft ook niet aan een aantal voorwaarden te beantwoorden, zoals een normale arbeidsovereenkomst. Het gaat om een globale tegoedpas waarmee Nederlanders diverse diensten — ook tuin- en klusjesmannen — kunnen inkopen via hun gemeentebestuur, op basis van reglementen die het gemeentebestuur zelf vastlegt. Tegenover een ruime waaier aan mogelijkheden en behoeften staan beperkte budgettaire mogelijkheden, waarbinnen de gemeenten eigen keuzes maken. Er is geen uniform regelgevend kader, bijvoorbeeld inzake het type arbeidsovereenkomsten.

Vervanging van zorg?

De Nederlandse context roept wel een ander debat op, namelijk of dienstencheques geschikt zijn om hulp te organiseren voor mensen die zorgafhankelijk zijn. In feite is er in België een zekere branchevervaging opgetreden, waarbij dienstencheques ook ingezet worden om huishoudelijke hulp aan te bieden aan mensen die in aanmerking komen voor gesubsidieerde thuiszorg. Aangezien dienstencheques gefinancierd werden door de federale overheid en thuiszorg een verantwoordelijk-

heid is van de Vlaamse, respectievelijk Franstalige Gemeenschap, konden de Gemeenschappen zo de stijgende uitgaven voor thuiszorg via deze omweg een beetje temperen.⁵

Binnen de Belgische context is deze branchevervaging geen wenselijke ontwikkeling: sociale dienstverlening voor personen die afhankelijk zijn van zorg beantwoordt aan een andere maatschappelijke logica en vergt een ander regelgevend kader dan de dienstencheques.⁶ Het is nu dus nodig om het domein van de dienstencheques en dat van de gesubsidieerde thuiszorg is goed af te bakenen. Mocht Nederland de cheques willen invoeren, dan verdient deze overweging nadere uitwerking. Men kan kiezen voor een overlapping tussen beide, maar specifieke doelstellingen van het zorgbeleid mogen daaraan niet opgeofferd worden.

Prijszetting, rantsoenering en fiscaliteit: een complex evenwicht

Bij de start hebben we de prijs van de dienstencheques bewust zeer laag gehouden om aarzelende gebruikers en potentiële werkgevers te overtuigen, en de zwarte markt 'kapot' te concurreren. Er was bovendien geen indexeringsformule gemaakt voor de gebruikersprijs, waardoor regeringen daarover ad-hocbeslissingen moesten nemen. Achteraf gezien is dat een fout. Opeenvolgende regeringen hebben te lang gewacht om de verbruikersprijs te verhogen. Uiteindelijk kwamen er toch prijsaanpassingen, waardoor de prijs — voor een doorsneegebruiker — vandaag € 9 bedraagt voor de eerste 400 cheques (op jaarbasis) en € 10 voor de volgende cheques. Het aantal cheques is intussen ook gerantsoeneerd tot 400 cheques per meerderjarige persoon in een doorsneegezin.⁷

Voor de meeste gebruikers liggen de werkelijke kosten evenwel lager, omdat er een fiscale aftrek is van 30%. Wie deze fiscale aftrek kan genieten, betaalt uiteindelijk geen € 9 maar slechts € 6,30 per uur. De fiscale aftrek was voor de liberale coalitiepartners in de rege-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

ring-Verhofstadt II een 'conditio sine qua non'. De koppeling van een fiscaal voordeel aan de dienstencheques had meer te maken met politieke symboliek dan met rationaliteit. Het zou beter geweest zijn het stelsel te lanceren op basis van een transparante prijszetting vooraf zonder een fiscale aftrek achteraf.⁸

Terwijl de prijs van de cheques in vergelijking met 2004 is gestegen, bleef deze achter bij de stijging van de loonkosten. Verschillende factoren droegen bij tot stijgende loonkosten, onder meer de begrijpelijke vraag van de vakbonden om de loon- en arbeidsvoorwaarden verder te verbeteren. Omdat de lonen sneller stegen dan de som van gebruikersprijs en subsidies is de winstgevendheid van de sector onder druk komen te staan.⁹ Een aantal slecht georganiseerde bedrijven moest intussen de boeken sluiten. Maar de

De Nederlandse variant is niet vergelijkbaar met de Belgische dienstencheque

dalende winstmarge woog ook zwaarder voor bedrijven die veel aandacht geven aan omkadering en opleiding van hun personeel dan voor werkgevers die daaraan minder belang hechten. Met andere woorden: de kwaliteit die het driehoeksmodel in principe garandeert staat op gespannen voet met een dalende rendabiliteit bij de intermediaire organisaties. Opdat het systeem volwaardige arbeidsplaatsen en een goede omkadering van het personeel kan blijven garanderen, moet de som van gebruikersprijs en subsidie hoog genoeg zijn om stijgende loonkosten en aanverwante kosten te betalen. Maar de gebruikersprijs kan niet té hoog worden, anders neemt de verleiding om mensen zwart te laten schoonmaken weer toe.

Bijgevolg is een omvangrijke rekening voor de overheid onvermijdelijk. Een echte oplossing voor het trilemma van Iversen en Wren is er niet, wel een verstandige middenweg. De vraag is of we de rekening voor de gemeenschap te hoog vinden in verhouding tot het brede maatschappelijke nut.

Een duur succes?

In de loop van 2012 werkten 151.137 mensen door de dienstencheques. Dat komt overeen met 3,4% van de beroepsbevolking in België.¹⁰ Omgerekend in voltijdse equivalenten gaat het ongeveer om 100.000 fulltimebanen. Daarmee is dit het succesvolste doelgroepgerichte werkgelegenheidsprogramma ooit. Het betreft wel haast uitsluitend vrouwen (97,4%).¹¹ Van het gemiddeld aantal laaggeschoolde vrouwen dat in België aan het werk is doet 25,6% dat nu via dienstencheques; het overeenkomstige cijfer voor middelbaar geschoolde vrouwen bedraagt 7,8%.¹²

Hoewel deze percentages omzichtig geïnterpreteerd moeten worden, geven ze aan welk gewicht het stelsel van de dienstencheques op de Belgische arbeidsmarkt heeft gekregen. Tegelijkertijd wordt verondersteld dat het stelsel van dienstencheques het voor een aantal mensen (opnieuw vrouwen) gemakkelijker maakt om buitenshuis te werken, waardoor ook de werkgelegenheid van hooggeschoolde vrouwen indirect ondersteund wordt.

Natuurlijk kan niet uitgesloten worden dat de dienstencheques andere banen verdrongen hebben, waardoor de uiteindelijke impact op de arbeidsmarkt minder gunstig is dan de cijfers doen vermoeden. Het is moeilijk om dit met zekerheid vast te stellen. Zowel in Nederland als in België gingen er tot de crisis van 2008 jaarlijks meer vrouwen werken. In België heeft de sterke groei van de werkgelegenheid onder laaggeschoolde vrouwen tussen de 25 en 49 jaar in de periode 2006-2008 ongetwijfeld te maken met het uitrollen van de dien-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

stencheques. Deze groep krijgt in België en Nederland na 2008 echter rake klappen. Zo op het oog hebben de dienstencheques hier dus geen doorslaggevende rol. Voor de oudere leeftijdsgroep op de arbeidsmarkt levert de vergelijking België-Nederland een verschillend beeld op. In de meest recente periode houdt de werkzaamheid van hooggeschoolde en laaggeschoolde vrouwen in de leeftijdsgroep van 50 tot 64 jaar in België beter stand dan in Nederland.¹³

Alles tezamen zijn er dus aanwijzingen dat het Belgische beleid op dit ogenblik op macro-niveau de werkgelegenheid van vrouwen beter ondersteunt dan het Nederlandse beleid. Ik schrijf bewust 'aanwijzingen': deze werkzaamheidsgraden zijn schattingen op basis van steekproeven, waarmee men voorzichtig moet omspringen. Bovendien moet erkend worden dat er in toenemende mate ook middelbaar geschoolde vrouwen aan het werk zijn gegaan. Indien deze tendens verder doorzet, is het de vraag of hier toch geen verdringing optreedt – van laaggeschoolden door middelbaar geschoolden en van andere banen die middelbaar geschoolden hadden gehad als zij niet hadden schoongemaakt.

Naast het zichtbare effect op de arbeidsmarkt, is het massaal 'witten' van zwarte jobs een belangrijk pluspunt. De vraag is nu welk prijskaartje er hangt aan dit succes. De overheid besteedde in 2012 € 1,6 mrd aan subsidies. Via de fiscale aftrek werd daarvan € 249 mln teruggegeven aan de gebruiker. Als je ook nog wat administratieve organisatiekosten voor de overheid in rekening brengt, komen de totale bruto-overheidsuitgaven op € 1,86 mrd uit. In verhouding tot het Belgische bbp is dit 0,49%.

Het terugverdieneffect voor de overheid door besparingen in werkloosheid, bijkomende belastingen en sociale bijdragen wordt geschat op 44,9% van de totale bruto-overheidsuitgaven.¹⁴ Dit betekent dat de overheid slechts 0,28% van het bbp besteedt aan de ondersteuning van 151.137 jobs.¹⁵ De terugver-

dieneffecten zijn moeilijk te berekenen, maar liggen naar schatting tussen 410 en 546 miljoen euro.¹⁶ Bij de gunstigste veronderstelling kom je zo uit bij een nettokostprijs die niet hoger ligt dan 0,13% van het bbp. Men moet dergelijke berekeningen met omzichtigheid hanteren. Niet alleen is een aantal terugverdieneffecten onzeker, ook bij andere overheidsprogramma's zijn er belangrijke terugverdieneffecten en zijn de netto-uitgaven veel lager dan de bruto-uitgaven.

Voor het sociale beleid zijn dienstencheques nuttig

Bovendien wordt het dienstenchequecircuit ook ondersteund door algemene maatregelen die de overheid de voorbije jaren genomen heeft om laagbetaalde arbeid goedkoper te maken voor werkgevers. Wat de cijfers wel illustreren, is dat de hoge bruto-uitgaven de keerzijde zijn van het feit dat sociale bijdragen en belastingen in België ook voor mensen die relatief weinig verdienen relatief hoog zijn. De Belgische overheid moet schoonmaak zwaar subsidiëren om particulieren te overtuigen daarvoor wit te betalen, omdat ze werkgelegenheid via haar belasting- en bijdragestelsel duur maakt.

De dienstencheques vormen dus een creatieve oplossing voor een probleem dat eigen is aan een welvaartsstaat met een continentale traditie van dure arbeid en een relatief egalitaire benadering van de loonpolitiek. Deze oplossing volgt niet het traditionele Noord-Europese voorbeeld, waar veel dienstverlening ontwikkeld werd in de publieke sector. Ze volgt evenmin het Angelsaksische voorbeeld van persoonlijke dienstverlening in een gedereguleerde arbeidsmarkt met kleine banen en zeer lage of geen minimumlonen. De dienstencheques vormen in zekere zin een

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

tussenweg. Volledig aan het trilemma ontsnappen is echter niet mogelijk. De vraag is daarom of deze middenweg maatschappelijk gezien de moeite waard is.

Een fijne subsidie voor de rijken?

In de *Volkskrant* van 10 januari 2014 plaatste Ivo Marx kritische kanttekeningen bij het Belgische systeem.¹⁷ De krant vat de kritiek samen als 'een fijne subsidie voor de rijken'.¹⁸ Marx benadrukt dat de gebruikers in belangrijke mate tweeverdieners met een goed inkomen zijn. De verhouding tussen wat deze mensen betalen en wat de samenleving moet ophoesten is volgens hem scheef. Marx ondersteunt zijn kritiek ook met de observatie dat vandaag de dag slechts een minderheid van dienstenchequewerknemers uit de werkloosheid komt: men was eerst elders aan de slag of kwam uit het buitenland.¹⁹

Ik bekijk dit anders. Allereerst geloof ik niet dat dit systeem in beweging zou zijn gekomen indien alleen ex-werklozen geworven konden worden. Zodra de deur werd opengezet voor mensen die zwart werkten maar geen werkloosheidsuitkering ontvingen, kon je niet anders dan ook mensen aanvaarden die elders wit aan het werk waren. Los daarvan: bewijst de vaststelling dat nogal wat mensen hun baan inruilen voor schoonmaakwerk van de dienstencheques niet juist dat het gaat om hoogwaardige banen? En was een goede baan niet wat we bij de invoering beoogden?

Het gaat hier wellicht om een meningsverschil over de doelstelling van deze overheids-subsidie. Wie meent dat een dergelijke omvangrijke subsidie slechts gerechtvaardigd kan worden voor een programma dat doorstroming naar niet-gesubsidieerde banen organiseert, vindt het wellicht geen goed punt dat mensen vanuit andere banen kiezen voor dienstenchequebanen en dat mensen in het dienstenchequecircuit tewerkgesteld blijven.

Dienstencheques zijn echter beslist niet alleen maar een cadeau voor de rijken. Men

moet ze beschouwen als een maatschappelijke overeenkomst die zowel interessant is voor de hoogopgeleide tweeverdieners als voor de lager- en middelbaar geschoolde vrouwen. Zelfs al zijn de cheques interessant voor hooggeschoolde tweeverdieners, dan nog kunnen ze voor het sociaal beleid nuttig zijn.

De vraag is of de lasten en lusten in het globale sociale beleid zo gespreid zijn over alle bevolkingsgroepen dat het beleid draagvlak heeft in de samenleving. Herman Deleeck concludeerde in de jaren zeventig dat de middenklasse in een welvaartaat meer profiteert van bepaalde sociale voorzieningen dan de sociaal zwakkeren – het zogenaamde Matteüseffect. Hij wees er echter tegelijk op dat die programma's omwille van het publieke draagvlak een noodzakelijk evenwicht kunnen vormen met herverdelingsmaatregelen ten voordele van de zwakste groepen. De vraag is dus of de Belgische dienstencheques bijdragen tot een evenwichtige balans. Ik ben vooralsnog geneigd te denken dat dit zo is, al kan het qua herverdeling altijd beter.

Een kwestie van rechtvaardigheid en erkenning

In deze bijdrage verwees ik naar het bekende 'trilemma van de diensteconomie'. Niet omdat de precieze stelling van Iversen en Wren uit 1998 vandaag nog universele geldigheid heeft, maar wel om te beklemtonen dat we een evenwicht zoeken tussen verschillende doelstellingen die geen van alle voor 100% gerealiseerd kunnen worden. Toen de dienstencheques in België ingevoerd werden, moesten eerst enkele hardnekkige taboes sneuvelen; enkele jaren later waren aanpassingen aan de dienstencheques zelf bijna een taboe.

In mijn ogen gaat het om een instrument dat voortdurend kritisch beoordeeld moet worden. De hamvraag is of we meer mensen met lage scholing een kans kunnen geven op een fatsoenlijke baan met een volwaardige inschakeling in de sociale zekerheid. Een

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

tweedeling is op termijn een slechte zaak. Maar het gaat niet alleen om de enge financiële betekenis. Ten gronde draait het om de erkenning van de maatschappelijke waarde van het werk dat door schoonmaaksters geleverd wordt. De samenleving mag daarvoor naast de prijs die we aan de gebruikers van huishoudelijke hulp vragen een collectieve prijs betalen. Vanzelfsprekend hoort daarbij een voortdurende kritische afweging van de

verhouding tussen de overheidssubsidie, de bijdrage van de gebruikers en de maatschappelijke meerwaarde.

Met dank aan Chris Luigjes, Vincent Corluy, Ive Marx en Wiemer Salverda voor documentatie en kritisch commentaar. Zij dragen vanzelfsprekend geen verantwoordelijkheid voor de tekst. Op de site van de WBS kunt u een uitgebreide toelichting op dit artikel vinden.

Noten

- 1 Torben Iversen & Anna Wren, 'Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy', *World Politics*, 50.4 (1998), pp. 507-546. Inmiddels is er over de algemene geldigheid van de stelling ernstige twijfel. Wellicht ging het eerder om een analyse van de jaren tachtig en negentig dan om een voorspelling voor de toekomst.
- 2 Werknemers kunnen zich hiervoor vrijwillig extra verzekeren. In de praktijk blijkt dat er zowel onder aanbieders als afnemers weinig kennis is over de bestaande rechten en plichten; er wordt dan ook weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om zich aanvullend te verzekeren (Suzanne de Visser, Floor Volker, Ruud Hoevenagel, Auke Witkamp, Mirjam Engelen, *De markt voor dienstverlening aan huis. Onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*, Panteia, 2014, p. 92).
- 3 Advies Commissie 'Dienstverlening aan huis', *Dienstverlening aan huis. Wie betaalt de rekening?*, 2014, p. 5
- 4 Deze grondige evaluaties gebeuren jaarlijks door IDEA Consult en zijn online consulteerbaar.
- 5 In het kader van de 6de staats-hervorming verschuift de verantwoordelijkheid voor dienstencheques van het federale naar het gewestelijke niveau, waardoor de context fundamenteel verandert; de ruimte ontbreekt om daarop grondig in te gaan.
- 6 De ruimte ontbreekt om hier grondig op in te gaan; zie Frank Vandenbroucke, *Dienstencheques en het trilemma van de diensteneconomie*, seminarie Federgon, Brussel, 10 december 2013 (presentatie); branchevervaging wordt sterk beklemtoond als een probleem door Jef Pacolet (HIVA) in diverse publicaties.
- 7 De beperking is veel minder strikt wanneer een lid van het gezin een handicap heeft, wanneer het gaat om eenoudergezinnen en voor bejaarden die een zgn. 'tegemoetkoming voor hulp' genieten (grosso modo komt dit erop neer dat men geïndiceerd is als zorgafhankelijk en een eerder laag inkomen heeft).
- 8 In het Nederlandse debat mag men er m.i. niet van uitgaan dat een fiscale aftrek nodig is bij dienstencheques. De commissie Dienstverlening aan huis lijkt het echter wel een goed idee te vinden. De overheid bepaalt de totaalprijs, de producenten kunnen daar door hun prijs niet verhogen. Alleen consumenten profiteren dus van de fiscale aftrek. Toch klopt deze redenering economisch gezien niet helemaal. Door de fiscale aftrek zullen immers meer gezinnen dienstencheques kopen. Hierdoor groeit de markt, wat weer ten goede komt van de schoonmakers en intermediairs. Of het fiscale voordeel een 'logisch' onderdeel zou zijn van dergelijk schema, is daarmee echter niet gezegd: de hamvraag is hoe hoog de feitelijke verbruikersprijs is. Tegelijkertijd ben ik van oordeel dat de prijs van de dienstencheque niet per se vastgelegd hoeft worden door de overheid. Men zou zich moeten afvragen wat er zou gebeuren indien bedrijven kunnen concurreren via een transparante, variabele toeslag voor de gebruikers bij de cheques die zij zelf vaststellen. In feite ziet men in België overigens de ontwikkeling van (min of meer verkapte) beperkte toeslagen die sommige bedrijven berekenen bij hun klanten.
- 9 Opdat dienstenchequebedrijven voldoende rendabel zijn, moeten zij in staat zijn hun loon- en organisatiekosten te dekken met de som van (i) de prijs die de consument betaalt voor de cheque en (ii) de subsi-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

- die die de overheid daaraan toevoegt. De lonen van de werknemers in de sector stijgen, in de eerste plaats omwille van de koppeling van de lonen aan de index van de consumptieprijzen, maar ook omdat de vakbonden (terecht ijveren voor loonstijging; in 2012 lag het gemiddelde brutuurloon met € 10,82 in nominale termen 23,5% boven het niveau van 2004; in reële termen (d.w.z. als we de inflatie aftrekken) betekent dit een verhoging van ca. 4%.
- 10 Zie de Europese Arbeidskrachtenenquête (Eurostat 2012). Iedereen die verklaart minstens één uur lucratieve arbeid verricht te hebben in de week voor de enquête wordt beschouwd als 'aan het werk'; het gaat hier dus ook om mensen met zeer kleine jobs. Men moet enigszins omzichtig zijn met de interpretatie van het percentage van 3,4%, omdat het gebaseerd is op een breuk waarvan de teller en de noemer niet op hetzelfde concept gebaseerd zijn (de teller omvat jobs die 'in de loop van 2012' geregistreerd zijn; de noemer is gebaseerd op de 'gemiddelde werkzaamheid over 2012').
 - 11 Ruim de helft van de betrokkenen (56,3%) is laaggeschoold; 39,2% van de werknemers heeft een diploma secundair onderwijs en wordt daarom beschouwd als middelbaar geschoold; 4% is hooggeschoold.
 - 12 Cijfers voor 2012, als volgt geschat: voor de laaggeschoolden ($0,974 \times 0,563 \times 151.173$)/323.400; voor de middelbaar geschoolden ($0,974 \times 0,397 \times 151.173$)/751.600. Hier geldt dezelfde opmerking als in de vorige noot.
 - 13 Op www.wbs.nl staan een uitgebreide grafiek en een nadere analyse die dit betoog illustreren.
 - 14 Deze berekeningen worden gemaakt door IDEA Consult, in het kader van de jaarlijkse evaluatie van het stelsel.
 - 15 Dit komt in absolute nettoter-
men neer op € 6.922 per werknemer per jaar.
 - 16 Het is dit laatste cijfer waarop de PwC-studie *Nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden. De waarde van dienstencheques voor Nederland* (september 2013), in opdracht van het Nederlandse Vebego, zich beroept om te stellen dat er een totaal budgettair terugverdieneffect is van ca. 70%. Dit is dus een maximaal cijfer.
 - 17 Zie www.volkskrant.nl/opinie/dienstencheque-is-fijne-subsidie-voor-de-rijken~a3575312/
 - 18 Voor een uitgebreidere analyse, zie Ive Marx en Dieter Vandelanootte, 'Want aan eenieder die heeft, zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2de trimester 2014.
 - 19 De meeste werknemers zijn Belgen (71,7%), maar 20,1% zijn Europese burgers van buiten België, en 8,2% is afkomstig van buiten de Europese Unie.