



**Vlaanderen**  
is werk

# **Wat weten we over Dienstencheques anno 2020**

**Covernota**

11/06/2020

## INHOUD

1	Executive summary .....	3
1	Opzet van de nota.....	6
2	Werking en doelstellingen van het stelsel .....	6
3	Maatschappelijke vragen rond effectiviteit en efficiëntie van dienstencheques .....	9
4	Het verbruik van dienstencheques.....	10
4.1	Het verbruik	10
4.2	Kostendrijvers	12
4.3	De bruto kost van het stelsel	14
5	Bereikt de dienstenchequemaatregel haar doelstellingen, ? .....	15
5.1	Impact op de combinatie werk en gezin	15
5.2	Jobcreatie dankzij het dienstenchequestelsel	17
5.2.1	Netto jobcreatie	17
5.2.2	Profiel van dienstenchequewerknemers	18
5.2.3	Inzetten op kwalitatieve instroom in het stelsel en op werkbaarheid	19
5.3	Het witten van zwart werk	21
5.3.1	Omvang van zwart werk	21
5.3.2	De impact van de prijs op de vraag	22
6	De terugverdieneffecten en de netto kost van het dienstenchequestelsel.....	24
6.1	Wat zijn terugverdieneffecten ?	24
6.2	De Viona studie verder toegelicht	25
6.3	De Spending review verder toegelicht	27
7	De rendabiliteit van dienstenchequeondernemingen .....	30
7.1	Dalende rendabiliteit	30
7.2	Overheidssubsidie blijft achter bij de gestegen (loon)kosten	31
7.3	Simulatie van de impact van Corona crisis op de financiële gezondheid van de bedrijven	34
8	De performantie van het uitvoeringsmodel.....	35
9	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>37</b>
9.1	Monitoring en evaluatieonderzoek vanuit DWSE	37
10	<b>Bibliografie</b> .....	<b>39</b>
11	<b>Lijst met figuren en tabellen</b> .....	<b>41</b>
11.1	Lijst met tabellen	41
11.2	Lijst met figuren	41

# 1 EXECUTIVE SUMMARY

Dienstencheques hebben een driedelig doel: de combinatie tussen werk en gezin ondersteunen, het creëren van jobs voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en het witten van zwart werk. In deze nota brengen we de inzichten samen van monitoring, interne en externe evaluaties en van externe studies. De nota zal regelmatig geüpdate worden met de meest actuele stand van onze kennis.

Het dienstenchequestelsel kent een breed draagvlak. De sector bleef de afgelopen jaren verder groeien, zij het met een lager groeiritme (gemiddeld met ca +3% op jaarbasis) dan 10 jaar terug. De kostendrijvers voor groei liggen bij demografische ontwikkelingen en bij een groeiende inburgering van het stelsel. De take-up van dienstencheques onder de volwassen bevolking nam toe van 8% in 2008 naar 15% in 2020. Terwijl aanvankelijk de sterke stijging van gezinnen met kinderen onder de gebruikers (vandaag 70% van de gebruikers) de kost opwaarts stuwde, zorgt de laatste jaren een verdere vergrijzing van de gebruikersgroep (al 13% 80plussers) voor een verder groei. In 2019 kochten 776.461 Vlaamse gebruikers samen bijna 93 miljoen dienstencheques aan, die werden gebruikt bij 1.282 erkende ondernemingen (786 met maatschappelijke zetel in Vlaanderen). Daarmee werden ruim 102.000 dienstenchequewerknemers aan het werk gezet, gemiddeld gedurende 2,2 uur per week per gebruiker. Zoals bij veel sociale voorzieningen is er sprake van een Mattheuseffect: het gebruik van de dienstencheques stijgt met het inkomen.

Er zijn sterke evidenties dat het stelsel van dienstencheques zorgt voor een betere *combinatie tussen werk en gezin* bij de gebruikers. Met de verdere feminisering van de arbeidsmarkt werd de markt van huishoudelijke diensten ontsloten. Dienstenchequegebruikers zijn vooral tweeverdienersgezinnen, met twee werkende partners en kinderen. Gebruikers hebben een significante hogere werkzaamheidsgraad dan dezelfde leeftijdsgroepen binnen de globale actieve bevolking. Tegelijk zorgen dienstencheques ook voor een verhoogd welzijn, met indirecte impact op gezondheid/burn-out (92% geeft aan dat ze minder stress hebben dankzij het gebruik van dienstencheques). Daarnaast ontwikkelt zich in het feitelijk gebruik van dienstencheques een nieuwe doelstelling. Oudere personen (30% van de gebruikers zijn 65+; al 13% 80plussers t.o.v. 8% in de totale bevolking), zorgen in combinatie met andere persoonsgebonden thuiszorgvoorzieningen dat ze dankzij de dienstencheques langer autonoom in de eigen woning kunnen blijven wonen: 94% van de 65-79 jarigen en 97% van de 80plussers zegt dat ze langer thuis kunnen blijven wonen dankzij de dienstencheques.

Het stelsel creëert veel *netto jobs voor midden- en laaggeschoolden*. In Vlaanderen werkten er in 2018 een ruime 100.000 werknemers minstens één uur per jaar in het dienstencheque stelsel (op kwartaalbasis ca. 92.000 personen). Rekening houdend met deadweight en displacementeffecten betekent dit dat in Vlaanderen, afhankelijk van het scenario, 84.000 à 93.000 werknemers aan het werk zijn in het dienstenchequestelsel, die anders geen job zouden hebben. Omgerekend naar voltijds equivalenten is dat ongeveer een 43.000 VTE. Dienstencheques zijn vooral een effectieve tewerkstellingsmaatregel voor kwetsbare groepen van vreemde origine (43% van de werknemers is van vreemde origine). Bovendien zorgt het stelsel ook voor bijkomende jobcreatie voor (veelal hogergeschoolde) vrouwelijke gebruikers, die meer uren kunnen werken dankzij een betere combinatie arbeid en gezin (bijkomend arbeidsvolume wordt op basis van enquêtegegevens geraamd op ca. 14.000 VTE, Idea Consult 2019).

Door de positieve tewerkstellingseffecten genereert het dienstenchequestelsel belangrijke terugverdieneffecten voor de overheid(en). Het dienstenchequestelsel is een investering. Afhankelijk van het gehanteerde model variëren de totale terugverdieneffecten tussen 87% (SPR scenario a, 1.179 miljoen

euro) en 71% (SPR scenario b, 968 mio euro) van de bruto-kost in de Spending review, met tussenliggend 81% (1.057 mio euro) in het Viona model. Dit betekent dat het dienstenchequestelsel zeer omvangrijke middelen laat terugvloeien naar de overheden via méér belastinginkomsten (personenbelasting, vennootschapsbelasting), méér sociale bijdragen, minder sociale uitkeringen (werkloosheid, leefloon, ziv-uitkeringen) en minder uitgaven voor begeleiding van werkzoekenden (enkel in Viona model). Tevens is er een besparing door een verschuiving in gebruik van duurder logistieke poetshulp (aanvullende huishulp) gefinancierd door de Minister van Welzijn naar goedkopere dienstencheques gefinancierd door de Minister van Werk (enkel in Viona model). Er bestaat een asymmetrische verdeling van de kosten en baten tussen de betrokken overheden, met de grootste terugverdieneffecten via de personenbelasting, de sociale bijdragen en de vennootschapsbelasting voor de federale overheid, terwijl de inkomsten (via de opcentiemen in de personenbelasting en de dotatie in de financieringswet) voor de gewestelijke overheden veel kleiner zijn en zij sinds de staatshervorming de integrale kosten dragen.

Over het realiseren van de derde doelstelling, het *witten van zwart werk*, bestaat er nauwelijks onderzoek in Vlaanderen. Er bestaan geen cijfers over zwart werk in relatie tot de markt van “personal and household services”. Enquêtes die de huidige gebruikers van dienstencheques bevragen over het (vroegere) gebruik van zwart werk geven zeer lage aantallen weer (6% à 8%), maar dit zijn geen betrouwbare schattingen van de totale omvang van zwart werk dat gewit werd sinds het ontstaan van het stelsel. Het aandeel gebruikers dat de overstap heeft gemaakt van zwartwerk naar de legale dienstverlening van het dienstenchequestelsel neemt allicht jaar na jaar af omdat er een groep “nieuwe” gebruikers instroomt in het dienstenchequestelsel zonder vooraf beroep te hebben gedaan op zwartwerk. De enquêtes leren dat dienstencheques, naast substitutie voor zwart werk, eerst en vooral substitutie zijn voor ‘autoproductie’ (mensen doen zelf het huishoudelijk werk). Dankzij de aantrekkelijke prijs en het legale statuut is er ondertussen een nieuwe markt ontstaan met consumenten die vóór de instap in het stelsel het werk zelf deden of geen financiële middelen hadden voor dienstencheques (56% van de gebruikers zegt dat de aantrekkelijke prijs een trigger is om het stelsel te gebruiken en 40% zegt dat de appreciatie voor het officiële statuut hen over de streep heeft getrokken).

Vanuit het oogpunt van jobcreatie en terugverdieneffecten is het belangrijk dat de dienstenchequeondernemingen **rendabel** blijven en kunnen blijven functioneren. De rendabiliteit over de periode 2015-2018 is gedaald tot een gemiddeld netto-bedrijfsresultaat van +0,54 euro/cheque (cijfer 2018). Voor handelsvennootschappen (merendeel van de ondernemingen) was dit wat hoger (+0,61 euro/cheque), maar voor vzw's en gemeentelijke vzw's werd het kantelpunt in 2018 reeds bereikt met slechts resp. 0,01 en 0,02 euro/cheque netto bedrijfsmarge. Het aantal verlieslatende (zuivere) dienstenchequeondernemingen is gestegen tot 25% of één op vier dienstenchequeondernemingen. De rendabiliteit van een onderneming is sterk gekoppeld aan de loonkosten, die 90% van de kosten uitmaken. De stijging van de loonkost werd, ondanks een tempering door de taxshift, slechts deels gecompenseerd door het (onvolledig) indexeringsmechanisme van de inruilwaarde (73% van 2% index). Een verhoging van de indexaanpassing naar 100% -zoals in de andere gewesten- zou een bijkomende stijging van +/- 0,12 euro per cheque betekenen oftewel een meeruitgave van +/-11 miljoen euro op jaarbasis (en per indexering). Het antwoord van de bedrijven op de dalende rendabiliteit is schaalvergroting. De markt is ondertussen zeer sterk geconcentreerd (een klein aantal bedrijven heeft meer dan 50% van de werknemers in dienst) en het aantal erkende dienstenchequeondernemingen is over de tijd gedaald van 1.853 in 2016 naar 1.282 in 2019. Een deel van deze daling is ook te wijten aan het wegvallen van ondernemingen actief op de Waalse en/of Brusselse markt, die door inactiviteit in het Vlaamse stelsel na 12 maanden hun erkenning ambtshalve zijn verloren.

Met het oog op het onder controle houden van het budget, leren de recente studies besteld door de Vlaamse overheid (Viona studie 2019, samen gelezen met de inzichten van de Spending review en de Rendabiliteitsstudie 2020) dat naast het optrekken van het indexeringsmechanisme voor de overheidssubsidie aan de bedrijven, ten einde de inkomsten van de bedrijven op peil te houden, er ook een zekere (voorzichtige) marge bestaat voor *een prijsverhoging* voor de consument. De Vlaamse overheid betaalt niet enkel de overheidssubsidie voor de ondernemingen (14,36€/cheque) maar ook de fiscale aftrek voor de gebruiker (+1,8€), samen 16,16€ per cheque, terwijl de consument slechts 7,2€ betaalt of nog niet de helft (44%) van de overheidstussenkomst. De Vlaamse overheid besliste vanaf 1 januari 2020 tot een voorzichtige verlaging van de fiscale aftrek (van 30% naar 20%). Maar de directe aankoopprijs voor de consument is sinds 2013 onveranderd gebleven (9€) en niet geïndexeerd, wat de facto betekent dat de prijs van een dienstencheque in reële termen veel minder sterk is gestegen. Over de periode 2004-2020 steeg de bruto consumentenprijs in nominale termen met +45,2%, maar de netto verbruikersprijs (na fiscale aftrek) steeg in reële termen slechts met +21,7%. Indien de verlaging van de fiscale aftrek per 1 januari 2020 niet zou zijn doorgevoerd, zouden in 2019 de dienstencheques in reële termen zelfs goedkoper zijn geworden in vergelijking met 2014.

Bij een beleid van prijsverhogingen houden we best rekening met prijselasticiteiten van verschillende groepen en dus sociale correcties. De bereidheid tot betalen en de prijsgevoeligheid pakken immers verschillend uit naargelang de sociale situatie. Zo is het gebruik van dienstencheques reeds veel lager bij lage inkomensgezinnen en reageert de vraag bij deze groepen op een prijsstijging sterker dan bij hogere inkomens, waar de vraag inelastisch is. Het beleid dient ook rekening te houden met de prijs op de zwarte markt, teneinde de tewerkstellingseffecten te maximaliseren.

Naast het beheersen van de financiële kost van het stelsel, kan ook méér worden ingezet op een versterking van de kwaliteit van de dienstverlening voor de gebruikers én van een voldoende kwalitatieve instroom van nieuwe werknemers. Om arbeidskrapte in de sector te voorkomen is verdere activering van uitkeringsgerechtigden én inactieven nodig. Door in te zetten op opleidingen wordt de kwaliteit van de dienstverlening en de werkbaarheid van de jobs versterkt. Opleidingen dienen zich niet enkel te richten naar technische vaardigheden, maar in het bijzonder ook naar taal en soft-skills (versterken van zelfsturing en attitudes). We zetten versterkt in op werkplekleren en ontginnen nieuwe formules van reëel werkplekleren op de werkvloer bij de klant. Er zou ook meer aandacht moeten gaan naar mogelijkheden tot doorstroom en opwaartse mobiliteit vanuit een dienstenchequebaan naar andere sectoren (bv. doorgroei naar thuis- en gezinszorg mits een bijkomende opleiding en begeleiding).

Een performant en voldoende flexibel uitvoeringsmodel moet de uitdagingen van de toekomst aangaan. Het werken met cheques als betaalinstrument wordt verder geëvalueerd en er wordt via een innovatief (pilot)project gezocht naar een uitvoering die minder rigide is, idealiter met een lagere administratieve kost, minder frauderisico's en die de leefbaarheid van de dienstenchequebedrijven garandeert.

# 1 OPZET VAN DE NOTA

Het dienstenchequestelsel is een initiatief ter bevordering van buurtdiensten en -banen en stelt particulieren in staat om een erkende dienstenchequeonderneming te betalen voor een beperkt aantal huishoudendiensten (zoals poetsen, strijken, koken en boodschappen doen, alsook mindermobielenvervoer) waarbij de dienstencheque als betaalmiddel wordt gebruikt. Het dienstenchequestelsel ging van start onder de federale overheid in 2004 en werd met de zesde staatshervorming van januari 2014 de bevoegdheid van de gewesten.

In Vlaanderen ging de dienstencheque maatregel van start zonder evaluatie en werd het stelsel op quasi identieke wijze gecontinueerd zoals het eerder federaal bestond. Het afgelopen anderhalf jaar werd door het Departement WSE versterkt ingezet op een verdere uitbouw van monitoring en evaluatie. De sterke (budgettaire) groei van het stelsel en het bestaan van een aantal maatschappelijke kritieken op het stelsel<sup>1</sup> waren aanleiding voor het departement om in te zetten op verbeterde monitoring en onderzoek. Zo werd er een Viona project uitbesteed met als doel een kosten-baten model mét terugverdieneffecten te ontwikkelen. Er werd meegewerkt aan een Spending review pilootproject met als focus een uitgavenevaluatie i.s.m. het Departement Financiën en ondersteund door Europese experts. Het Departement WSE is ook betrokken in een aantal Europese uitwisselings-initiatieven <sup>2</sup>. Deze diverse projecten helpen om inzichten op te bouwen om zo het beleid rond dienstencheques meer 'evidenced based' te sturen. Deze inzichten worden in deze nota samengevat.

## 2 WERKING EN DOELSTELLINGEN VAN HET STELSEL

Het dienstenchequestelsel ging van start onder de federale overheid in 2004 en werd bevoegdheid van de regionale overheden met de bijzondere wet 6 januari 2014, die de zesde staatshervorming regelde. Sinds 2015 wordt de kost van het stelsel aangerekend op de Vlaamse begroting. De uitvoering, die in 2015 nog gebeurde door de RVA, werd sinds 1 januari 2016 opgenomen door de drie gewesten. In Vlaanderen wordt de materie beheerd door het Departement Werk en Sociale Economie (hierna: DWSE).

Het stelsel van de dienstencheques had bij aanvang een driedelig doel voor ogen:

- Voldoen aan de vraag van particulieren naar hulp bij een hele reeks huishoudelijke taken om zo de combinatie werk en gezin te ondersteunen, op een administratief eenvoudige manier en tegen een prijs die voor de gebruiker van de diensten concurrentieel is met de prijzen die hij normaal zou betalen in het zwarte of grijze circuit;

---

<sup>1</sup> 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 met het (goedkope) stelsel kunnen profiteren. Idea Consult (2018) maakte in een studie i.o.v de sectororganisatie Federgon een globale sterke -en zwakte analyse van het dienstenchequestelsel (zie verder bij paragraaf 3. Maatschappelijke kritieken).

<sup>2</sup> het project ad-PHS (Advancing Personal and Household services in Europe) gecoördineerd vanuit Federgon, maakt in landenstudies een vergelijkend overzicht van 'non care ' en 'care' maatregelen op het vlak van de markt van personal household services in de diverse landen van Europa. Het Departement WSE heeft zich geëngageerd in een TAIEX Expert Mission (Technical Assistance and Information Exchange) op vraag van Montenegro, waar de administratie aldaar de introductie van een service voucher systeem bestudeert en aan België ondersteuning hiervoor heeft gevraagd.

- De creatie van volwaardige jobs, waarbij in het bijzonder kwetsbare en laaggeschoolde werkzoekenden of inactieve personen activiteiten, die vroeger werden uitgevoerd in het grijze of zwarte circuit, kunnen uitvoeren met een arbeidsovereenkomst bij een erkende onderneming. Deze dienstenchequeovereenkomst voorziet behoorlijke loon- en arbeidsvoorwaarden en de opbouw van sociale zekerheidsrechten.
- Het bestrijden van zwartwerk in de sector van huishoudelijke diensten. Door een prijs aan te rekenen, die onder de zwarte marktprijs blijft, wordt het zwart werk omgezet in wit werk. Hiervoor zijn stevige subsidies nodig, maar daartegenover staat dat het wit werk bijkomende inkomsten voor de overheid opbrengt via méér belastingen (personenbelasting, en vennootschapsbelasting van de dienstencheque-ondernemingen), méér sociale bijdragen voor de sociale zekerheid en minder sociale uitkeringen.

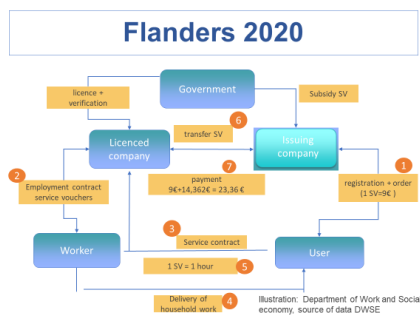
*Burgers*, die in Vlaanderen wonen, moeten zich registreren bij de erkende uitgiftemaatschappij (momenteel Sodexo) en kunnen papieren of elektronische dienstencheques kopen en zo hulp inkopen voor een aantal activiteiten van huishoudelijke aard (verhouding is ca 68% elektronisch en 32% papieren cheques in 2019). Het principe is dat dienstencheques niet in concurrentie gaan met de reguliere markt of met andere gesubsidieerde activiteiten. De activiteiten worden beperkt tot poetsen (met inbegrip van ramen wassen), wassen, strijken en koken. Ook occasioneel klein verstelwerk (naaien) is toegelaten (binnenshuis activiteiten). Activiteiten buitenshuis die toegelaten zijn omvatten boodschappen doen, strijken buitenshuis en occasioneel verstelwerk door strijkwinkels en gemeenschappelijk vervoer van mindervalide personen. Herstelwerken in huis (reparaties, schilderen, ..), tuinonderhoud, kinderopvang en persoonsverzorging zijn expliciet niet toegelaten. Poetsen nà verbouwingen of in publieke en gemeenschappelijke ruimten is eveneens niet toegelaten. Voor Europa zijn dienstencheques consumentensteun.

De dienstencheque wordt als betaalmiddel gebruikt. De gebruiker betaalt anno 2020 een bruto consumentenprijs van 9 euro per dienstencheque (voor één gewerkt uur) voor de eerste 400 cheques en 10 euro voor de volgende 100 cheques (maximaal 500 dienstencheques jaarlijks; 1000 cheques per huishouden). Voor een aantal categorieën is dat 2000 cheques (gehandicapte, eenoudergezinnen). De Vlaamse overheid betaalt bovendien een fiscale aftrek aan de gebruikers, waardoor in 2020 de netto prijs daalt naar 7,2€ voor de eerste 169 cheques per persoon (aanslagjaar 2021). De *Vlaamse overheid* zorgt voor een substantiële financiële tussenkomst via de uitgifte maatschappij, die bestemd is voor de *erkende dienstencheques-ondernemingen*. De erkende dienstenchequebedrijven ontvangen een overheidssubsidie gelijk aan 14,36 euro per gebruikte dienstencheque sinds maart 2020. De overheidssubsidie is gekoppeld aan de evolutie van de prijsindex. De uitgiftemaatschappij ontvangt per dienstencheque die wordt aangekocht een inruilwaarde van 23,36€/cheque (de som van de 9€ gebruikersaandeel + de 14,36€ subsidie van de Vlaamse overheid) en stort deze door aan het dienstenchequebedrijf.

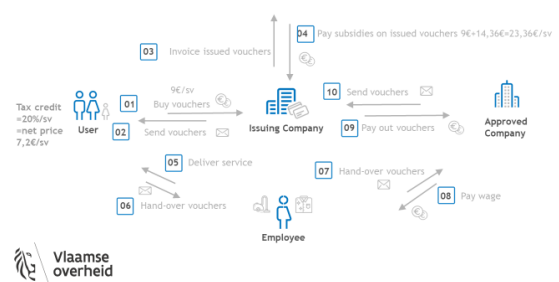
De *dienstenchequewerknemers*, die de huishoudelijke activiteiten uitvoeren, zijn met een dienstenchequeovereenkomst in dienst bij deze erkende dienstencheque-ondernemingen en ontvangen hun (CAO) loon volgens de arbeidsduur in hun arbeidsovereenkomst.



De relatie tussen bovenstaande vijf partijen in het dienstenchequestelsel kan als volgt worden samengevat.



Service vouchers Process flows Flanders (paper cheques)



Een *dienstencheque-onderneming* stelt de dienstenchequewerknemers tewerk met een dienstenchequeovereenkomst. Er bestaat ook een contract tussen de gebruiker en de dienstenchequeonderneming. Een dienstencheque-onderneming dient 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) neer te leggen en een informatiesessie te volgen.

Onder de erkenningsvoorwaarden behoren o.a. dat de onderneming zijn werknemers registreert voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (in de registers Dimona en dmfa); zich aansluiten op het registratie- en informatica systeem voor de (automatische) gegevensuitwisseling; zich verbindt geen werknemers en klanten direct of indirect te discrimineren of geen prestaties toe te laten in een omgeving waar de werknemers slachtoffer zouden kunnen zijn van misbruiken of discriminatoire praktijken<sup>3</sup>. Het overtreden van de voorwaarden kan leiden, na advies van een adviescommissie erkenningen, tot het (tijdelijk) inhouden van de WSE subsidie, het terugvorderen van onrechtmatig verkregen subsidies, het opleggen van een administratieve boete of een gerechtelijke vervolging. Een dienstencheque onderneming kan verschillende rechtsvormen aannemen: een commerciële private handelsvennootschap, een vzw, een gemeente of OCMW,...

De (federale) reglementering van het dienstencheque stelsel werd met de staatshervorming op de grote pijlers (prijs, subsidie, organisatiemodel, ...) quasi ongewijzigd overgenomen door Vlaanderen en vastgelegd in een Vlaams decreet en bijhorende uitvoeringsbesluit (Besluit VR). Er werden sinds 2015 een aantal beperkte aanpassingen doorgevoerd. Zo besliste de Vlaamse Regering op 6 maart 2015 om de zgn. 60%-regel af te schaffen en deze beslissing ging in voege op 1 april 2015. De 60% norm bepaalde dat dienstencheque-ondernemingen bij hun aanwervingen ten minste 60% van de instroom moesten rekruteren bij uitkeringsgerechtigde werklozen of leefloners. Deze regel moest een voldoende instroom in het stelsel vanuit sociale uitkeringen garanderen. Een andere aanpassing betrof de verlenging van de geldigheidsduur van de aangekochte cheques. Voor dienstencheques aangekocht vanaf 1 maart 2019 wordt de geldigheidsduur van de aangekochte cheques verlengd van 8 naar 12 maanden voor de gebruiker en van 9 naar 13 maanden voor de erkende ondernemingen. Door de geldigheidsduur te verlengen krijgt de gebruiker meer tijd om de aangekochte dienstencheques te gebruiken of, indien nodig, terug te laten betalen of om te ruilen en wordt het risico op financieel verlies omwille van vervallen dienstencheques beperkt. Verder waren er nog een aantal aanpassingen aan de erkenningsvoorwaarden van de dienstenchequeondernemingen (oa. het opleggen van een waarborg, bepalingen rond non-discriminatie, ...). Naar aanleiding van de Corona crisis werden er een aantal bijzondere maatregelen getroffen, waaronder een extra subsidie voor de dienstenchequeondernemingen, waarvan 25% dient gebruikt te worden voor veiligheidsmaatregelen (+8,64€ tussen 16 maart en 10 mei en daarna uitdovend tot 30 juni 2020) en een eenmalige verlenging van de geldigheidsduur van de dienstencheques voor de gebruikers.

<sup>3</sup> De onderneming dient ook praktijktesten toe te staan om de naleving van de voorwaarden na te gaan en om de nodige acties te ondernemen naar aanleiding van de resultaten van die praktijktesten



### 3 MAATSCHAPPELIJKE VRAGEN ROND EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DIENSTENCHEQUES

Het stelsel van Belgische dienstencheques wordt door Europa naar voor geschoven als een interessante maatregel om de markt van huishoudelijke diensten te ontsluiten, waarbij enerzijds jobs worden gecreëerd voor laaggeschoolden terwijl tegelijkertijd de work-life balance van tweeverdienersgezinnen wordt ondersteund (zie bijvoorbeeld het project IMPact (2016)). Het dienstenchequestelsel vertoont zowel kenmerken van een loonkostsubsidiering voor de private sector als kenmerken van een publiek tewerkstellingsprogramma (Sam Desiere, 2019). Het is zeer sterk vraaggestuurd (de gebruiker initieert de tewerkstelling); de subsidies zijn erg hoog en permanent wat eerder een kenmerk is voor een publiek tewerkstellingsprogramma en er is geen selectiviteit naar doelgroep. Alle werknemers die bereid zijn om in het stelsel te werken tegen lage lonen worden toegelaten (het 60% criterium van doelgroepwerknemers uit de werkloosheid of het leefloon werd afgeschaft op 1 april 2015)

Sinds het ontstaan van het dienstenchequestelsel worden er diverse maatschappelijke kritieken geuit op het stelsel, in het bijzonder vanuit academische hoek (voor een globaal beeld zie ook Idea Consult (2018) met sterke -en zwakte analyse van het dienstenchequestelsel).

- Het stelsel is zeer duur. Pacolet en De Wispelaere (2010) wezen als eersten op de zeer hoge kost van de subsidiering door de overheid. Ook de SERV benadrukte in zijn advies van 2012 dat de beheersbaarheid van de groei van het systeem een belangrijk uitgangspunt moet zijn en dit om wille van budgettaire consequenties (SERV, 2012). Hierbij vergeet men dikwijls de netto kostprijs d.w.z. de kost na de terugverdieneffecten door jobcreatie. Voor Vlaanderen hebben we geruime tijd geen zicht hierop gehad. In deze nota gaan we uitgebreid in op de resultaten van recent onderzoek o.b.v. terugverdienmodellen.
- De netto prijs voor de gebruiker zou té laag zijn (6,3€/dch) en omgekeerd de subsidie per dienstencheque (14,36 overheidssubsidie+1,8€ fiscale aftrek=16,16€) te hoog. Een grotere financiële bijdrage van de consument zou wenselijk zijn gezien de groeiende hoge kost van het stelsel;
- Rijkere tweeverdienersgezinnen zouden vooral van het stelsel profiteren, in het bijzonder ook van de fiscale aftrek, terwijl lagere inkomensgezinnen (o.a. eenouders, lage pensioenen, ...) veel minder toegang hebben. Marx en Vandelannoote (2014) focussen op een aantal ongewenste verdelingsgevolgen, waarbij vooral rijkere tweeverdienersgezinnen van het (goedkope) stelsel kunnen profiteren, terwijl er nieuwe sociale ongelijkheden ontstaan door uitbesteding van laaggeschoold huishoudwerk aan vrouwelijke kwetsbare werknemers, die bovendien een groeiend migratieprofiel vertonen ;
- Het stelsel trekt (niet uitkeringsgerechtigde) migranten aan, die naar België komen om in het dienstenchequestelsel te werken. Er stromen té weinig mensen vanuit een sociale uitkering in het stelsel, wat de terugverdieneffecten zou vergroten;
- Om een dienstenchequebaan productiever en aantrekkelijk te maken moet er meer geïnvesteerd worden in opleidingen, werkplekleren en werkbaarheid van de huishoudhulpen. Er is geen aandacht voor mogelijkheden tot opwaartse mobiliteit (bv. naar de persoonsgebonden zorgsector);
- de lonen van de dienstenchequewerknemers zijn behoorlijk, maar niettemin behoren ze tot de onderkant van het loongebouw. Ze worden aangevuld (dus gesubsidieerd) door de (federale)

overheid vanuit de sociale zekerheid in de vorm van aanvullende uitkeringen bovenop de (deeltijdse) lonen via de inkomensgarantieuitkering (IGU);

- De kwaliteit van de dienstverlening zou niet altijd naar behoren zijn; er is een probleem met voldoende instroom van kwalitatieve huishoudhulpen. Er is niet enkel soms een gebrek aan technische competenties, maar ook een tekort aan taalvaardigheden, zelforganisatie, attitudes, etc... ; Niettemin vinden enquêtes dat de gebruikers zeer tevreden zijn over het dienstenchequestelsel (89% van de gebruikers tevreden over hun huishoudhulp en dienstencheque-onderneming en 93% tevreden over het systeem in zijn geheel (Idea Consult 2018).

In wat volgt verzamelen we empirische evidenties over bovenstaande vragen. Deze nota kan dan ook beschouwd worden als een 'state of the art' -en zal daarom ten gepaste tijden geüpdate worden. Wat weten we nu tot nog toe over de werking van het dienstenchequestelsel in Vlaanderen ?

## 4 HET VERBRUIK VAN DIENSTENCHEQUES

### 4.1 HET VERBRUIK

Het gebruik van dienstencheques is wijd verspreid onder de Vlaamse bevolking: in 2019 hebben **776.461** Vlaamse gebruikers samen 92,9 miljoen dienstencheques gekocht en ze hebben deze gebruikt bij **1.282** erkende ondernemingen. Dienstencheques worden in de eerste plaats gebruikt voor het schoonmaken van de woning en voor strijken thuis. Daarmee werden in Vlaanderen 102.666 (cijfer 2018) dienstenchequewerknemers aan het werk gezet, gemiddeld gedurende 2,2 uur per week en per gebruiker. De bruto-kost van het stelsel is met 1,3 miljard euro dan ook hoog en de duurste maatregel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid.

De sector bleef de afgelopen jaren verder groeien, zij het met een lager groeiritme dan 10 jaar terug. Het aantal aangekochte dienstencheques steeg tussen 2016 en 2018 jaarlijks met +3%. In 2019 steeg het aantal aangekochte dienstencheques dubbel zo sterk dan de twee jaren voordien omwille van de stijging van de netto prijs voor de gebruiker. De verlaging van de fiscale aftrek van 30% naar 20% per 1 januari 2020 leidde tot hamstergedrag, waarbij de gebruiker eind 2019 nog snel een stock van dienstencheques heeft aangekocht voordat de prijs effectief verhoogd werd.

Het aantal (individuele) gebruikers steeg jaarlijks in deze periode met gemiddeld +5%. Elk jaar is er een instroom van nieuwe gebruikers (tussen 2016-2019 108.395 nieuwe gebruikers). Het aantal werknemers nam de laatste drie jaar toe met +4.041 eenheden of een groei met +4,3%.

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.

**Tabel 1 Kerncijfers van het dienstenchequestelsel 2016-2019**

Actor		2016	2017	2019
Gebruikers	Aantal gebruikers die minstens 1 bestelling plaatsten	668.066	714.762	776.461
	Aantal aangekochte dienstencheques	81.802.554	84.254.314	92.887.347
	Aantal uitbetaalde dienstencheques	81.571.014	83.091.357	87.728.038
	Gemiddeld aantal aangekochte dienstencheques (uren) per gebruiker per week	2,4	2,3	2,2 (2018)
Werknemers	Aantal werknemers in de loop van het jaar	95.047 (2015)	98.625 (2016)	102.666 (2018)
Ondernemingen	Aantal erkende ondernemingen op het einde van het jaar (met maatschappelijke zetel in Vlaanderen)	1.853 (916)	1.759 (892)	1.282 (786)
Kost	Bruto-kost van het stelsel (WSE subsidie, fiscale aftrek, omkadering, Opleidingsfonds), reële uitgaven	1.292 mln.	1.301 mln.	ntb

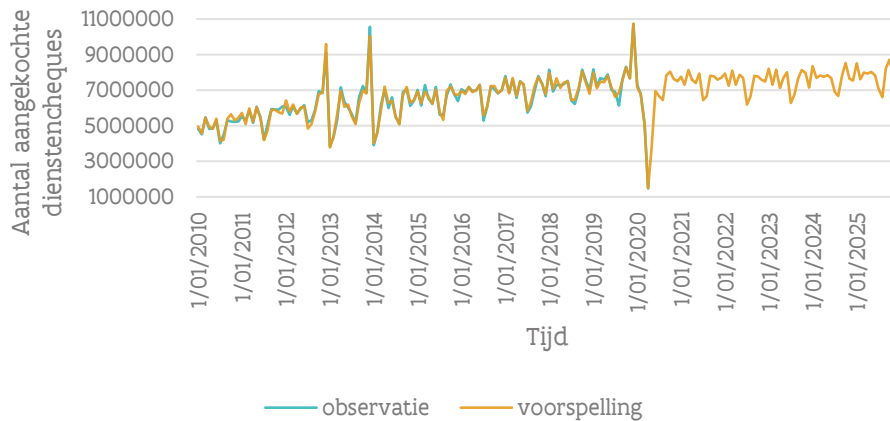
(bron: Sodexo en DWSE)

Over de langere periode zien we een gestage groei van het verbruik van dienstencheques. Na een sterke groei in de periode 2010-2015 (van 50 naar 70 mio cheques), neemt het tempo van de groei af tot gemiddeld 2 à 3% op jaarbasis. Prijswijzigingen zorgen voor piek- en dal jaren.

In 2013 en 2014 vonden er twee opeenvolgende prijsstijgingen van de directe aankoop prijs plaats (van 7,5 naar 8,5€/cheque op 1 januari 2013 en van 8,5 naar 9€/cheque op 1 januari 2014). Prijsstijgingen hebben hamstergedrag tot gevolg (met +3 à 4 miljoen extra aangekochte cheques), waarbij gebruikers anticiperen en een stock opslaan aan de goedkopere prijs. Het hamstereffect wordt gevolgd door een terugval in het aankoopgedrag. De gebruikers hebben immers voldoende stock aangelegd vóór de prijsverhoging en stellen tijdelijk hun aankopen uit. De piek in 2019 is het gevolg van hamstergedrag na een stijging van de indirecte (netto) prijs voor de gebruiker per 1 januari 2020. Door de verlaging van de fiscale aftrek (van 30 naar 20% per cheque) steeg de netto prijs voor de consument (na fiscale aftrek) van 6,3€ naar 7,2€/cheque. Vanaf de tweede helft van maart-april 2020 valt de sector ten gevolge van de Corona crisis quasi volledig stil vanaf 16 maart (nog 67% aangekochte dienstencheques over gans de maand maart en 20% in april t.o.v. wat eerder voorspeld was). Vanaf mei start de sector voorzichtig en geleidelijk terug op en we verachten vanaf juli dat de sector weer op kruisnelheid draait. Voor gans 2020 wordt een krimp van -19% t.o.v. 2019 geraamd <sup>4</sup>. Voor 2021 wordt verwacht dat het Corona effect volledig is uitgewerkt en dat de sector zich daarna herneemt. De prognoses van het Departement WSE voorspellen jaarlijkse groeicijfers rond een +2% voor 2022-2025, een groeitempo dat aansluit bij het pre-corona tijdperk en pre-prijsstijging ten gevolge van de verlaging van de fiscale aftrek

<sup>4</sup> De studiedienst van het Departement WSE ontwikkelde een begrotingsmodel met het oog op begrotingsramingen. Het aantal aangekochte dienstencheques (afhankelijke variabele) wordt hierbij geraamd op basis van een aantal kostendrijvers (onafhankelijke variabelen), waarvan de belangrijkste zijn de demografische ontwikkelingen (aantal koppels met kinderen en het aantal 80 plussers, veelal alleenstaanden); een voorspeller van de take up als proxy voor de toenemende populariteit; de reële gebruikersprijs (na fiscale aftrek) en een aantal dummies voor seizoenseffecten, prijswijzigingen en een dummy die controleert voor de impact van Corona. Het model heeft een zeer goede fit, het verklaart 97% van de maandelijkse variatie.

**Figuur 1 Kerncijfers van het dienstenchequestelsel 2016-2019**  
 Aantal aangekochte dienstencheques



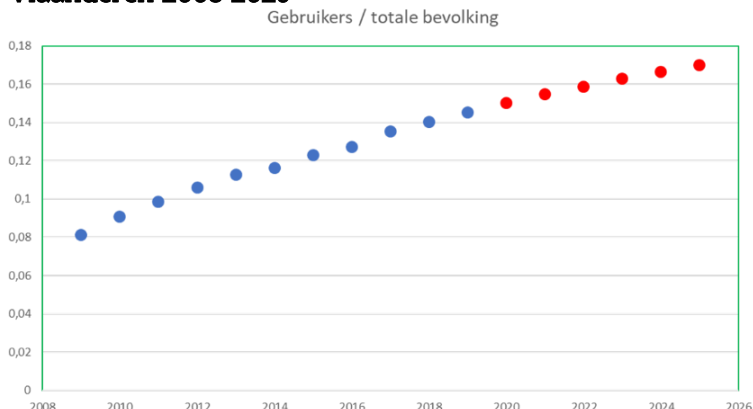
Bron: Begrotingsmodel WSE

## 4.2 KOSTENDRIJVERS

De structurele drijvers voor groei zijn vooral gesitueerd bij demografische ontwikkelingen en bij een groeiende populariteit (inburgering) van het stelsel, waardoor nieuwe groepen (bv. jongeren) hun weg vinden naar de relatief goedkope dienstencheques. De take up van dienstencheques onder de volwassen bevolking nam toe van 8% in 2008 naar 15% in 2020.

In de beginperiode kon de sterke groei van de dienstencheques vooral verklaard worden door de sterke toename van gezinnen met kinderen. Het uitbesteden van huishoudelijke activiteiten door werkende gezinnen op actieve leeftijd zorgt voor een betere work-life balance. Sinds 2015 wordt de groei vooral gedreven door de verdere vergrijzing van de gebruikersgroep. 80 plussers gebruiken het stelsel in toenemende mate om langer zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen. Hun aandeel onder de gebruikers is opgelopen tot 13%, wat bijna dubbel zoveel is dan hun aandeel in de totale volwassen bevolking. Het gemiddeld gebruik van dienstencheques onder oudere leeftijdsgroepen is ook lager dan onder actieve gezinnen met kinderen, wat een drukkend effect heeft op de kost van dienstencheques. Door het afnemend aandeel van gezinnen met kinderen en een populariteit van het stelsel, die op kruissnelheid is gekomen, wordt de groei van het dienstecheques getemperd.

**Figuur 2 Het aantal gebruikers van dienstencheques in % van de totale volwassen bevolking, Vlaanderen 2008-2026**



Bron: Begrotingsmodel WSE

Ons model raamt vanaf 2020 een afnemende groei in het verbruik. Naast demografische variabelen en de take up, neemt het model ook prijseffecten mee. Prijswijzigingen zorgen op korte termijn voor “in plus” (hamstereffecten) en “in min” (terugvaleffecten) fluctuaties, maar deze lijken elkaar te compenseren. Onze empirische kennis over de impact van prijswijziging is nog bescheiden, maar het lijkt erop dat plotse prijsstijgingen geen duurzaam lange termijn effect hebben. Veeleer lijkt het erop dat het niet aanpassen van de gebruikersprijs aan de levensduurte (indexering) ervoor zorgt dat de prijs voor de doorsnee consument erg aantrekkelijk blijft en, samen met de socio-demografische ontwikkelingen, zorgt dit ervoor dat het gebruik blijft stijgen. De nominale stijging van de (bruto) aankoopprijs (voor de eerste 400 cheques) steeg tussen 2004 en 2020 met +45%, terwijl de reële aankoopprijs (na correctie voor inflatie) slechts steeg met + 6,5%. De netto verbruikersprijs, na fiscale aftrek, is in reële termen wat sterker gestegen met +21,7%. Indien de verlaging van de fiscale aftrek er per 1 januari 2020 niet zou zijn geweest, zouden in 2019 de dienstencheques in reële termen zelfs goedkoper zijn geworden in vergelijking met 2014.

**Tabel 2 Evolutie van de nominale en de reële prijs van dienstencheques voor de gebruiker**

Prijs per dienstencheque	aankoopprijs gebruiker euro/cheque (lopende prijzen)	aankoopprijs gebruiker euro/cheque (constante prijzen*)	netto prijs na fiscale aftrek euro/cheque (lopende prijzen)	netto prijs na fiscale aftrek euro/cheque (constante prijzen*)
01/01/2004	6,2	7,89	4,34	5,52
20/11/2004	6,7	8,22	4,69	5,76
01/05/2008	7	7,74	4,5	4,98
01/01/2009	7,5	8,47	5,25	5,93
01/01/2013	8,5 (400); 9,5 (401-500)	8,79 (400); 9,82 (401-500)	5,95 (400); 6,65 (401-500)	6,15 (400); 6,87 (401-500)
01/01/2014	9 (400); 10 (401-500)	9,20 (400); 10,22 (401-500)	6,3 (400); 7 (401-500)	6,44 (400); 7,16 (401-500)
01/12/2019	9 (400); 10 (401-500)	8,30 (400); 9,23 (401-500)	6,3 (400); 7 (401-500)	5,81 (400); 6,46 (401-500)
01/01/2020	9 (400); 10 (401-500)	8,40 (400); 9,33 (401-500)	7,2 (400); 8 (401-500)	6,72 (400); 7,46 (401-500)

Bron: WSE eigen berekeningen; \*vergelijkingsjaar 2015

## 4.3 DE BRUTO KOST VAN HET STELSEL

Tegenover de grote reikwijdte van de dienstencheques staat een hoge kostprijs van het stelsel. Voor de netto kostprijs van een maatregel worden idealiter ook de terugverdieneffecten in rekening gebracht.

In onderstaande paragraaf kijken we naar de bruto kost. Anno 2018 koste het stelsel in totaal 1,36 miljard euro aan de Vlaamse overheid zonder rekening te houden met de terugverdieneffecten. Dit is meteen de duurste maatregel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid.

De bruto kost bestaat uit diverse elementen. De belangrijkste component is de WSE subsidietussenkomst voor de dienstenchequebedrijven in de inruilwaarde van de dienstencheques zelf, waarin ook de indexeringskost is begrepen. Ze bedroeg in 2018 1 miljard en 159 miljoen euro. De WSE subsidie is onderhevig aan de spilindex. Telkens de spilindex overschreden wordt, wordt de overheidstussenkomst verhoogd met 2% van 73% van de som van de prijs voor de gebruiker en de van kracht zijnde overheidstussenkomst (samen de inruilwaarde genoemd) <sup>5</sup>. De indexeringskost wordt volledig afgewenteld op de overheid. De aankooprijzen van een dienstencheques voor de gebruiker wordt immers niet geïndexeerd. Sinds maart 2020 steeg de overheidssubsidie tot 14,36 euro/cheque.

De tweede belangrijkste uitgavenpost is de fiscale aftrek, die betaald wordt op het budget van het departement Financiën en Begroting <sup>6</sup> en die in 2018 190,23 miljoen euro bedroeg.

**Tabel 3 De bruto kost en zijn componenten van het dienstenchequestelsel, in miljoenen euro, 2016-2019**

Kost	2016	2017	2018	2019
Financiële tussenkomst (subsidie) (inclusief indexering)	€ 1.109 mln	€ 1.109 mln	€ 1.159 mln	€ 1.225 mln
Omkaderingskosten Sodexo <sup>7</sup>	€ 8,86 mln.	€ 8,57 mln	€ 7,78 mln	€ 7,91 mln
Kostprijs van de fiscale aftrekbaarheid <sup>8</sup>	€ 172,32 mln	€ 180,75 mln	€ 190,23 mln	ntb
Opleidingsfonds Dienstencheques <sup>9</sup>	€ 1,86 mln	€ 2,64 mln	€ 2,74 mln	ntb
<b>Totale bruto-kostprijs</b>	<b>€ 1.293 mln</b>	<b>€ 1.302 mln</b>	<b>€ 1.360 mln</b>	

Bron: DWSE

Daarnaast zijn er nog de omkaderingskost voor de uitgiftemaatschappij (7,92 miljoen euro in 2019). Ook geeft WSE middelen uit voor de uitgaven van het opleidingsfonds Dienstencheques (2,64 miljoen euro voor 2018). Goedgekeurde opleidingen die bedrijven voor hun dienstenchequewerknemers organiseren worden gedeeltelijk terugbetaald. Voor het opleidingsfonds hebben we nog geen cijfers voor 2019, want de ondernemingen kunnen nog tot 30 juni 2020 dossiers indienen. De cijfers komen dus maar beschikbaar telkens met 1 jaar vertraging.

<sup>5</sup> De indexering wordt toegepast op elke dienstencheque die wordt aangekocht door de gebruiker vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de index het cijfer bereikt dat de wijziging rechtvaardigt.

<sup>6</sup> de FOD Financiën int deze belastingen, de FOD financiën kohiert de aanslagbiljetten aan Departement F&B en het budget van F&B betaalt hiervoor

<sup>7</sup> hier wordt gekeken naar welke kosten in het jaar gemaakt worden en niet in welk jaar ze boekhoudkundig verwerkt worden.

<sup>8</sup> De cijfers zijn gebaseerd op de federale middelenbegroting van begrotingsjaar 2019 gepresenteerd in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers op 28/11/2018. Voor inkomstenjaar 2018 (aanslagjaar 2019) zijn de belastingaangiften nog niet verwerkt en zijn er dus nog geen cijfers beschikbaar.

<sup>9</sup> Enkel de effectieve benutting van de toegekende budgetten wordt meegerekend in de bruto-kostprijs.

# 5 BEREIKT DE DIENSTENCHEQUEMAATREGEL HAAR DOELSTELLINGEN, ?

## 5.1 IMPACT OP DE COMBINATIE WERK EN GEZIN

De toenemende feminisering van de arbeidsmarkt heeft een vraag gecreëerd van gezinnen naar hulp bij een hele reeks huishoudelijke taken om de combinatie werk en gezin te ondersteunen. Het tweeverdienersgezinnen is wijd verspreid 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 méér tijd vrijkomt voor een carrière als méér tijd voor de zorg van de kinderen en het gezin.

De grootste groep van de gebruikers van dienstencheques is op **actieve leeftijd** (70% <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 ‘luze motief’. In diezelfde enquête zegt immers 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%)(Viona, enquête Idea Consult, 2019, p. 36). Ook de intensiteit van het verbruik wijst erop dat het stelsel van dienstencheque objectieve behoeften dekt. Enquêtes wijzen uit dat het verbruik over de levensloop wijzigt en samenhangt met belangrijke ankerpunten in het leven. Zo stijgt het verbruik bij de geboorte van een kind of bij een verhuis naar een grotere woning. Het verbruik bij jongeren (<30 jaar en bij 30-39 jarigen) is veel lager (resp. 77 cheques/jaar en 110 cheques /jaar), wat samenhangt met lagere gezinslasten (kleinere woning, nog geen kinderen) en mogelijks ook met een lager inkomen bij de start van de loopbaan. Het verbruik piekt bij veertigers (132 cheques/jaar), dikwijls een drukke levensfase met opgroeiende kinderen en een baan. Zestigters scoren lager (118 cheques/jaar). Gezinnen met kinderen combineren dienstencheques ook met andere voorzieningen. Zo wijst een enquête i.o.v. Departement Welzijn uit dat 34,0% van de gezinnen met minstens één kind jonger dan 25 jaar in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (alleen de Nederlandstaligen) betaalde hulp in het huishouden heeft, waarvan meer dan 8 op 10 altijd dienstencheques gebruiken (Gezinsenquête, cijfers 2016) .

Er zijn sterke aanwijzingen dat het stelsel de arbeidsparticipatie van de (eerder hooggeschoolde) gebruikers versterkt. Méér 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). Raz-Yurovich, L., Marx, I. (2019) vinden op basis van macro administratieve gegevens zowel positieve korte als lange termijn effecten op de werkzaamheidsgraad van hooggeschoolde vrouwen sinds de start van het dienstenchequestelsel. De onderzoekers wijzen op de limieten van geaggregeerde data, die de basis vormen van hun onderzoek en wijzen op de noodzaak aan longitudinale microdata over arbeidmarkttransities, aantal gewerkte uren en lonen. Idea Consult vinden op basis van enquêtegegevens dat er ca. 14.000 VTE extra banen bijkomen dankzij een verhoogd arbeidsvolume (méér uren werk) bij de gebruikers (Idea Consult 2018 en 2019). Enquete gegevens (‘stated preferences’) moeten met omzichtigheid worden gehanteerd. Micro data over feitelijk arbeidsmarktgedrag (‘revealed preferences’) zijn te verkiezen.



**Tabel 4 Aantal werkende gebruikers van dienstencheques naar leeftijd, 2016**

	gebruikers	allen 18+
	%	%
<30	91,3%	54,0%
30-39	94,5%	82,3%
40-49	93,3%	83,4%
50-64	77,8%	62,0%
65+	6,4%	2,4%
Allen	63,8%	52,8%

Bron: KSZ, Datawarehouse

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.

Zoals bij veel sociale voorzieningen is er sprake van een Mattheuseffect: het gebruik van de dienstencheques stijgt met het inkomen (zie ook Marx, 2014 en 2015). 67% van de gebruikers tussen 18 en 64 jaar is een tweeverdienersgezin; 24% is éénverdiener en in 9% is geen enkele partner aan het werk (Viona enquête, Idea Consult, 2019). Op basis van fiscale inkomens stijgt de kans dat men dienstencheques gebruikt met het (fiscale)gezinsinkomen (zie tabel). Dit betekent ook dat 46,4 % van de fiscale belastingvermindering voor dienstencheques via de personenbelasting naar 25% van de rijkste huishoudens vloeide ( Vanheukelom, 2019; Spending review 2019). We kennen nog niet het effect van de verlaagde fiscale aftrek, die per 1 januari 2020 werd doorgevoerd.

**Tabel 5 De kans dat een gezin dienstencheques gebruikt naar gezinsinkomen, 2016**

	koppels	alleenstaanden
Jaarlijks belastbaar inkomen in €		
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 langsommeer ook gebruikt door niet-beroepsactieve 65plussers. Het aandeel van 65 plussers is gestegen binnen de dienstenchequegebruikers van 25,1% in 2008 tot 30% in 2018 (Idea Consult, WSE 2018). Onder hen zijn er veel alleenstaande gebruikers (44%). Het aandeel van 80plussers 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+'ers besteden de huishoudelijke activiteiten uit, omdat ze de taken zelf fysiek niet meer aankunnen (Viona, Idea Consult, 2019, p36). 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 (zie ook Europese Commissie, die wijst op de groep van ouderen als een nieuwe doelgroep voor *personal household services*).

De Idea Consult 2018 enquête i.o.v. Federgon laat zien dat dienstencheques complementair zijn aan persoonsgebonden zorgvoorzieningen. 36% van de huidige dienstenchequegebruikers doet naast dienstencheques ook beroep op een ander systeem: 18% op thuiszorgdiensten, 15% op een andere private onderneming, 14% op een PWA of wijkwerker en 13% op diensten van de gezinsbond (Idea Consult, 2018). Deze ontwikkelingen laten zien dat er substitutie heeft plaatsgevonden van de duurder residentiele zorg naar de goedkopere dienstencheques. Mogelijk is er ook substitutie van de duurder thuiszorgdiensten (onder Welzijn) naar goedkopere dienstencheques. De Viona enquête wijst uit dat 5% van de dienstenchequegebruikers ook beroep doet op vnl. aanvullende huishulp-logistieke poetshulp. Bij 80plussers ligt dit aandeel met 12% wel hoger. In de mate dat er duurder welzijnsvoorzieningen worden gebruikt voor *dezelfde activiteiten* dan die onder het dienstenchequestelsel, maar met een duurder kost voor de overheid, is het efficiënter om naar een duidelijke beleidstaakverdeling te gaan tussen voorzieningen. Zo raamt Idea Consult (2019) in een eerste berekening de “budgettaire” verschuiving van de overheidskost van (duurder) thuiszorg naar (goedkopere) dienstencheques op bijna 20 miljoen euro in 2017. Verdere verfijnde berekening is nodig en bovendien moet ook de vraag gesteld worden in welke mate de verschuiving eerder zorgt tot een afname van de wachtlijsten voor logistieke poetshulp dan wel tot effectieve besparingen. Het DWSE zal met departement Welzijn een project starten om de relatie tussen dienstencheques en andere welzijnsvoorzieningen beter in kaart te brengen.

## 5.2 JOB-CREATIE DANKZIJ HET DIENSTENCHEQUESTELSEL

### 5.2.1 Netto jobcreatie

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 gemeten gaat het in 2018 over 102.600 dienstenchequewerknemers die minstens over het jaar één prestatie hebben verricht in dit stelsel. Dit betekent nog niet dat al deze jobs netto gecreëerde jobs zijn. Drie ongewenste effecten kunnen de netto jobcreatie 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 bv. jobverlies bij jongeren indien de maatregel op ouderen is gericht). 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 netto job impact van het dienstenchequestelsel te berekenen rekening houdend met bovenstaande negatieve effecten. Desiere en Goesaert (HIVA 2019) schatten, rekening houdend met bovenstaande negatieve effecten, dat dankzij het dienstenchequestelsel 87% van de laag- en middengeschoolde vrouwelijke werknemers, oftewel 6 op 7 dienstenchequewerknemers voor 2017, officieel aan het werk is. Deadweight en verdringingseffecten lijken geen grote rol te spelen. De studie maakte hiervoor gebruik van een grootschalige steekproef van administratieve micro data van de RSZ voor de periode tussen 2001-2015, die een nauwkeurigere evaluatie toelaten dan eerdere ramingen o.b.v. macro data (zie Raz-Yurovich, Marx 2017). Het effect van dienstencheques werd geschat door het exploiteren van variatie in het gebruik van dienstencheques over de tijd en tussen arrondissementen. Wanneer de werkgelegenheid van laag- en middengeschoolde vrouwen sneller is toegenomen in periodes en arrondissementen waar de vraag naar dienstencheques hoog is ten opzichte van periodes en

arrondissementen waarin de vraag laag was, gaat het model uit van een netto job effect. Sensitiviteitsanalyses tonen dat het geschatte effect een zekere foutenmarge kent, maar het onderzoek geeft ontegensprekelijk aan dat dienstencheques voor laag- en middengeschoolde (migranten)vrouwen wel degelijk veel nieuwe jobs creëren. Door de omvangrijke jobcreatie in de dienstencheques zorgt het stelsel voor zeer grote terugverdieneffecten (zie verder).

### 5.2.2 Profiel van dienstenchequewerknemers

De dienstenchequewerknemers zijn vrouwen (98%) en werken massaal deeltijds (93%), waarbij een ruime helft in een grote deeltijd baan. 30% werkt in een 3/5<sup>de</sup> baan en 23% werkt 4/5<sup>de</sup>. Slechts 7% werkt voltijds. De overgrote meerderheid (94%) van de dienstenchequewerknemers lijken tevreden over het aantal uren dat ze werken (Idea 2018b). 6,4% van alle deeltijds werkenden heeft recht op een aanvullende werkloosheidsuitkering bovenop het deeltijds loon (een IGU), wat bijna drie keer méér is dan de 2,4% rechthebbenden onder de totale deeltijdse loontrekkende populatie (cijfers 2016, gemiddelden o.b.v. vier kwartalen). Van alle IGU's waarop Vlaamse deeltijd werkenden recht hadden in 2016 (19.495) vloeit ruim één kwart (27%) naar de dienstenchequesector (Departement WSE, Jaarverslag 2019).

De dienstenchequewerkneemsters hebben meestal een partner (73%), maar toch zijn 15% alleenstaande ouders en 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 bv. eenouders die als enige kostwinner het inkomen via dienstencheques binnenbrengen. Dienstenchequewerknemers zijn laag- of middengeschoold (resp. 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, waarvan 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. 50plussers zijn met 30% ook al een substantiële groep (niveau van het Vlaamse gemiddelde), maar de veroudering gaat in een sneller tempo dan gemiddeld in andere sectoren (tussen 2015-2018 +28% 50plussers t.o.v. +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 leefloosheidsuitkering, 34% stroomde in vanuit inactiviteit (in het bijzonder personen met een migratieachtergrond) en 39% kwam uit een andere baan (DWSE 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 uitkeringstrekkers (Departement WSE, 2018). In een periode van arbeidskrapte (de spanningsindicator - verhouding tussen het aantal werkzoekenden met beroepsaspiratie 'poetshulp-strijken' en het aantal openstaande vacatures- is gedaald van 6,6 in 2014 naar een historisch laagtepunt van 1,6 in derde kwartaal 2019) is het positief dat een groot aandeel inactieven worden bereikt. Anderzijds moet tegelijk blijvend ingezet worden op verdere activering en versterking van een beperkt potentieel aantal beschikbare werkzoekenden. We weten nog niet in hoeverre de Corona crisis dit plaatje zal veranderen, maar allicht dat de activering van de zichtbaar werkzoekenden een grotere focus zal krijgen.



### 5.2.3 Inzetten op kwalitatieve instroom in het stelsel en op werkbaarheid

De invulling van vacatures in de dienstenchequesector door onmiddellijk of potentieel beschikbare werkzoekenden neemt af in de sector. Bovendien is een significant deel van de arbeidsreserve bij de VDAB de facto niet of weinig inzetbaar is om in de sector aan de slag te gaan, wegens diverse redenen zoals een tekort aan competenties, attitude- of motivatieproblemen, de aard van de arbeidsomstandigheden en mobiliteitsproblemen. Het is een mythe te denken dat dienstencheque-jobs door alle ongeschoolden worden ingevuld.

Een dienstenchequebaan is een zware baan: ze wordt uitgeoefend bij meerdere klanten. 46% van de dienstenchequewerknemers werkt bij 1 tot 5 klanten per maand, 41% werkt zelfs bij 11 tot 15 klanten per maand (DWSE 2019), wat 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.

Poetsen bij mensen thuis vraagt wel degelijk competenties: het vergt technische competenties. Door de groeiende diversiteit worden taalcompetenties steeds belangrijker. Ook soft skills worden steeds belangrijk zoals het werk autonoom kunnen organiseren en mondigheid tegenover de gebruiker. Een dienstencheques job is eenzaam werk zonder directe collega's of leidinggevenden op de werkvloer, het vergt een grote autonomie, zelfsturing en er is een veelheid aan taken en klanten (Idea Consult, 2018a). De job vereist dus een flexibele opstelling van de werknemer in steeds wijzigende huishoudsettings en een aanpassing aan "verschillende verwachtingen" van de klant. Tenslotte bestaan er ook weinig heroriënteringsmogelijkheden en kansen tot opwaartse mobiliteit (zie studie Idea Consult iov VORM DC, 2018). Daarom dat de structurele toeleidingsproblematiek van werklozen naar de dienstenchequesector noopt tot verdere inzet op activering, begeleiding en opleiding van werklozen. De eisen die gesteld worden aan de job vragen 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.

De arbeidsreserve onder de inactieven, die vandaag de grootste instroom in het dienstenchequestelsel vertegenwoordigen, dient verder ontgonnen worden. Veel van de inactieven kennen een migratieachtergrond. Naarmate de arbeidsreserve van Belgische origine verder opdroogt, zijn het personen met een migratieachtergrond die in toenemende mate de vraag naar dienstencheques invullen (reeds 47% van de dienstenchequewerknemers zijn van vreemde origine).

Bovenstaande uitdagingen vergen een gepast beleidsantwoord (zie DWSE, Evaluatie van de 60% norm, 2018). De ondernemingen vragen een beter op het beroep afgestemde screening en een activering van de arbeidsreserve. Er is in het bijzonder nood aan bijkomende opleidingen zowel rond technische skills, soft skills als taal skills, zowel voor de nieuwe instroom als voor de zittende werknemers. Het aantal opleidingen, die gericht zijn op kandidaten vóórdat ze in het stelsel instromen blijft met 1.280 op 12.000 van de onmiddellijk beschikbare arbeidsreserve voor de sector beperkt (cijfers 2017). Het opleidingsfonds Dienstencheques (OFDC), dat een budget toekent aan alle erkende dienstenchequebedrijven die meer dan 2000 Vlaamse dienstencheques hebben ingediend in het voorafgaande jaar, blijft onderbenut (2,6 mio besteding van de ca. 4 mio budget). Op het aantal opleidingen, benut door de bedrijven, van het sectorfonds VORMLEK, hebben we geen cijfermatig zicht. Gegeven de toename van personen van vreemde herkomst, dient er meer ingezet te worden op taalopleidingen. In het bijzonder voor oudere gebruikers, die meestal thuis zijn, betekent het gebrek aan kennis van het Nederlands dat ze het sociaal contact missen, waarop zij dikwijls zitten te wachten. Bovendien brengt het gebrek aan Nederlands bij de werknemers een gevaar met zich mee, want men mist noodzakelijke informatie bv. de gebruiker kan geen informatie geven over sommige risico's en over het gebruik van bepaalde materialen en producten.



De sector vraagt in het bijzonder om werk te maken van het werkplekleren. Vaardigheden worden immers best verworven in de praktijkomgeving van gezinnen. Dit vergt aanpassing van de regelgeving. Om werkplekleren te stimuleren moet het mogelijk gemaakt worden dat de dienstenchequewerknemer, die de expertise bezit, de stagiair mag coachen, wat vandaag geen toegelaten activiteit is. Naast competentieontwikkeling is investering in de werkbaarheid van de job ook een uitdaging. Een dienstencheque job is een fysiek zware job. Meer inzet op preventie en ergonomie kan het ziekteverzuim of invaliditeit terugdringen en uitval voorkomen, zeker nu het werknemersbestand van dienstenchequebedrijven veroudert. Cijfers geven aan dat ca 10% van de dienstencheque werknemers na het uitoefenen van een dienstencheque job teruggevonden worden in de ziekte of invaliditeit. Doordat de dienstenchequewerknemers sociale rechten opbouwen (die zwartwerkers niet hebben), wordt ziekte en invaliditeit zichtbaar bij deze groep.



## 5.3 HET WITTEN VAN ZWART WERK

### 5.3.1 Omvang van zwart werk

De “markt van personal and household services” is bijzonder gevoelig is 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 zijn (Europese Commissie 2017; Jokela 2017). Een Europese studie (IMPact 2016 <sup>10</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), terwijl in landen waar er ondersteunende subsidies bestaan is dat maar 30%<sup>11</sup>. Ook wordt er gesuggereerd dat de zwarte markt in België op het vlak van poetsen kleiner is dan in andere landen maar omgekeerd is de zwarte markt op het vlak van “klussen in en rond het huis” zoals tuinonderhoud, kleine herstellings- en rennovatiewerken er groter dan in die landen die ook voor deze activiteiten (niet toegelaten met dch), subsidiërings-systemen 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 o.b.v. enquêtes dat ca. 8% (Idea, 2018) à 6% (Idea iov Viona 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% 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 die 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 hebben gedaan op zwartwerk. Momentopnames in enquêtes geven dus geen duidelijk beeld van de impact van dienstencheques op het zwart werk. De enquêtes (Idea 2018, Idea 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 wilde doen of geen financiële middelen hadden voor dienstencheques.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup>

### 5.3.2 De impact van de prijs op de vraag

Dit brengt ons tot de vraag of de netto prijs van 7,2€ per uur dienstencheques voor de gebruiker<sup>12</sup> vandaag niet te ver doorgeschooten is ten opzichte van de zwarte markt prijs? Gemiddeld lijkt de prijs van zwart werk voor poetsen rond een 10€ per uur te schommelen, maar met beduidende regionale variatie (bv. stedelijke versus rurale context), die schommelt tussen 8,6€/uur en 12 euro/uur (Idea Consult, 2010, p. 101; Eurobarometer, 2014, p. 36).

Uit een berekening van prijselasticiteiten naar een verlaging van de fiscale aftrek volgens Waals model(cijfers 201/2018), waarbij de fiscale aftrek verlaagd werd van 30% naar 10%<sup>13</sup> oftewel een indirecte prijsstijging van 6,3€ naar 8,1€ per dienstencheque, blijkt alvast dat dit weinig effect zou hebben op de vraag naar dienstencheques. Toepassing van dit 'natuurlijk experiment' op grootschalige fiscale data leert dat de vraag gemiddeld zou dalen met -0.18 d.w.z. 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 (Toon 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 (Spending review afgeleid van lange tijdsreeksen over het verbruik van dienstencheques). Dit wordt verklaard doordat prijsstijgingen van de directe aankoopprijs veel zichtbaarder zijn voor de consument dan een indirecte prijsstijging (pas voelbaar na 2 jaar) (zie tabel voor de evolutie van de bruto aankoopprijs en de netto prijs na fiscale aftrek). De robuustheid van de resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid worden bekeken, vermits er slechts met 2 jaren fiscale data kon worden gewerkt (2015 en 2016) en de fiscale effecten zich pas na een ruim jaar later laten gevoelen (belastingen steeds berekend op het voorgaande jaar). Bovendien blijft het simuleren van een 'vreemd' model op de Vlaamse context een theoretische oefening, want het kan zijn dat het gebruik van dienstencheques anders werkt in Wallonië dan in Vlaanderen. Zo is het verbruik in Wallonië altijd lager geweest dan in Vlaanderen. Ook is het demografisch profiel in beide regio's anders en werkt de arbeidsmarkt er anders. Tenslotte zouden meer gedetailleerde ramingen de variatie van prijselasticiteiten volgens soort van huishoudelijke activiteit in rekening kunnen brengen. Zo zijn er studie die suggereren dat poetsen minder prijselastisch is dan bv. strijken (Orseu, 2013).

In het Vlaams regeerakkoord werd een voorzichtige verlaging van de fiscale aftrek voorzien van 30% naar 20% oftewel een netto prijsstijging van 6,3€ naar 7,2€ per dienstencheque, die doorgevoerd werd vanaf 1 januari 2020. Op basis van het WSE begrotingsmodel kunnen we naar de toekomst de impact van een indirecte prijswijziging opvolgen. Het model, dat de toekomstige evoluties raamt van het aantal aangekochte dienstencheques, leert voorlopig dat prijswijzigingen op korte termijn leiden tot hamstereffecten én terugvaleffecten en dus grillige fluctuaties. Op korte termijn is er wel een besparingsimpact van prijsverhogingen, maar op langere termijn is de duurzaamheid van dit effect minder zeker. Bovendien zorgen andere (exogene) kostendrijvers terzelfdertijd voor een impact op de groei van het stelsel, waardoor het niet eenvoudig is om het prijseffect af te zonderen van al deze andere effecten. Onze empirische kennis over de impact van prijswijzigingen is dus nog zeer bescheiden, maar het lijkt

<sup>12</sup> Bijkomende onkosten die vandaag door sommige dienstenchequebedrijven worden aangerekend aan de consument, blijven met 14% van de gebruikers, vooralsnog beperkt te zijn (gebruikers enquête Viona, 2019).

<sup>13</sup> In het Waalse Gewest werd het fiscaal tarief van 30% teruggebracht naar 10% sinds belastingjaar 2016 (inkomsten 2015) en in het Brusselse Gewest naar 15% (sinds belastingjaar 2017).

erop dat het effect van plotse prijsstijgingen op het verbruik zich uitvlakt over de tijd. Daarbij zorgt ook de afwezigheid van een aanpassing van de gebruikersprijs aan de stijgende levensduurte (geen indexering) dat de prijs per dienstencheque voor de doorsnee consument nog steeds erg aantrekkelijk blijft. Samen met de socio-demografische ontwikkelingen (eerst feminisering, later ook vergrijzing) zorgt dit ervoor dat het gebruik blijft stijgen. Bij de start van het (federale) stelsel in 2004 bedroeg de bruto consumentenprijs per cheque 6,2 euro; die steeg geleidelijk naar 9€ in 2013 en bleef sindsdien ongewijzigd. Dit komt neer op een stijging van de aankoopprijs in nominale termen van +45,2%, maar slechts een toename van +6,5% in reële termen voor de periode 2004-2020. De netto verbruikersprijs, na fiscale aftrek, is in reële termen wat sterker gestegen met +21,7%. Indien de verlaging van de fiscale aftrek er per 1 januari 2020 niet zou zijn geweest, zouden in 2019 de dienstencheques in reële termen zelfs goedkoper zijn geworden in vergelijking met 2014 (zie tabel Evolutie van de nominale en de reële prijs van dienstencheques voor de gebruiker, p 13).

Onderzoek wijst uit dat er 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 (Viona 2019, Idea 2018). Dit wordt bevestigd door een onderzoek in Brussel, waaruit blijkt dat gezinnen de voorkeur geven aan een formele arbeidsrelatie (Stef Adriaenssens e.a, 2019). Dit onderzoek vindt tot op zekere hoogte het voortbestaan van zwart werk en dit ondanks het dienstenchequestelsel. Zwart werk blijkt méér dan bij gebruik van andere diensten geworteld te zijn in een 'interpersoonlijke vertrouwensrelatie' waarbij dienstboden opereren binnen de private sfeer van het gezin. Niettemin blijkt uit hetzelfde onderzoek dat gezinnen in Brussel de voorkeur geven aan een formele arbeidsrelatie via dienstencheques, waardoor de 'interpersoonlijke vertrouwensrelatie' tussen de gebruiker en de zwartwerker verdrongen wordt door de dienstencheques. Ze concluderen dat dit stelsel wel degelijk het zwart werk gedeeltelijk heeft gereduceerd en verwachten naar de toekomst een verdere daling van het zwart werk in de sector van huishouddiensten door het dienstenchequestelsel.



# 6 DE TERUGVERDIENEFFECTEN EN DE NETTO KOST VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL

## 6.1 WAT ZIJN TERUGVERDIENEFFECTEN ?

Het volstaat niet om enkel te kijken naar de directe bruto kost van een maatregel. Een maatregel genereert ook terugverdieneffecten voor de betrokken overheden, die in mindering moeten gebracht worden op de bruto-kost om zo zicht te krijgen op de werkelijke netto kost voor de overheid. Deze terugverdieneffecten hangen in sterke mate samen met de jobcreatie van het stelsel. Meer mensen aan het werk genereert immers voor de overheid extra inkomsten via belastingen en sociale bijdragen.

Klassiek worden de terugverdieneffecten opgedeeld tussen de directe en de indirecte terugverdieneffecten.

De **directe terugverdieneffecten** hangen samen met de netto-creatie van jobs voor dienstenchequewerknemers. Een stijgend aantal jobs zorgt voor méér personenbelasting en méér sociale bijdragen enerzijds en er zijn minder sociale uitkeringen of begeleidingskosten voor hen nodig anderzijds. Daarnaast worden er ook jobs gecreëerd voor het omkaderingspersoneel, dat in de dienstencheques bedrijven de uitvoering verzorgt van de dienstenchequemaatregel. De dienstenchequebedrijven moeten ook vennootschapsbelasting betalen aan de overheid.

De **indirecte terugverdieneffecten** hangen samen met méér uren werk en dus meer personenbelasting en sociale bijdragen voor de gebruikers dankzij een betere combinatie tussen werk en gezin door uitbesteding van huishoudelijke taken via dienstencheques enerzijds en minder sociale uitkeringen voor de gebruikers anderzijds. Daarnaast is er ook nog de vervangende tewerkstelling die ontstaat omdat er personen zijn die hun eerdere job verlaten en die instromen in het dienstenchequestelsel (zie voor cijfers supra).

Ook verschuivingen in het overheidsbudget door substitutie van duurdere maatregelen naar goedkopere maatregelen kunnen gezien worden **als een indirect terugverdieneffect**, omdat ze kostprijs verlagend is voor de overheid. Deze werden in het verleden in de terugverdienmodellen van Idea Consult niet opgenomen (In de Viona studie worden ze gedeeltelijk meegenomen, zie verder). Zo suggereert de stijging van het aantal oudere gebruikers in het stelsel van dienstencheques (van 25,1% in 2008 o.b.v. Idea Consult rapporten naar 30% in 2018 o.b.v. WSE Jaarverslag Dienstencheques) dat ouderen langer zelfstandig thuis kunnen blijven dankzij dienstencheques, weliswaar samen met het gebruik van andere voorzieningen die gericht zijn op 'care' zoals gezins- en thuiszorg. Zulke verschuiving resulteert dan in substitutie van duurdere residentiele zorg (woon-zorg centra in het budget van Welzijn) naar dienstencheques (in het budget van Werk voor de subsidie en F&B voor de fiscale aftrek). In de mate dat er onder welzijn 'non care' voorzieningen bestaan die *dezelfde activiteiten* subsidiëren, die ook via het dienstenchequesysteem toegelaten zijn (dus geen persoonsverzorging maar poetsen, koken, strijken door gezinshelpsters, de aanvullende thuiszorg en in de logistieke poetshulp van Welzijn), impliceert dit eveneens een substitutie van voor de overheid duurdere zorg naar goedkopere dienstencheques. Om de budgettaire effecten te kunnen berekenen heeft men gegevens nodig over de verschuiving in de vraag naar verschillende overheidsdiensten én de kost voor de overheid van elke voorziening. Zo bleek uit vroegere Idea Consult gebruikersenquête (zie Idea 2018 iov Federgon) dat 36% van de dienstenchequegebruikers beroep doet op een andere 'zorg voorziening' (18% op thuiszorgdiensten, 15% op een andere private onderneming, 14% op een PWA of wijkwerker en 13% op diensten van de gezinsbond). Bij ouderen zullen die percentages hoger liggen. In de Viona gebruikersenquête (2019) werd specifiek gevraagd naar het (vroegere) gebruik van welzijnsvoorzieningen die *dezelfde huishoudelijke activiteiten* subsidiëren als in het dienstenchequestelsel (cfr. Logistieke poetshulp in de aanvullende thuiszorg). Hieruit blijkt dat 5% van de dienstenchequegebruikers naast dienstencheques nog beroep op voorzieningen die dezelfde activiteiten subsidiëren die ook via het dienstenchequesysteem toegelaten zijn. Bij 80plussers ligt dit aandeel meer dan dubbel zo hoog (12%).



Andere terugverdieneffecten zijn *effecten van de 'tweede orde'* zoals een verhoogde consumptie ten gevolge van een grotere jobcreatie (en een verhoging van het gezinsinkomen) of een verbeterde gezondheid van de bevolking door minder burn-out ten gevolge van een betere work-life balance dankzij dienstencheques, maar deze effecten zijn moeilijker te ramen.

De directe en de indirecte terugverdieneffecten van de dienstencheques voor Vlaanderen werden berekend in twee recente projecten, het Viona project en de Spending review. Voor dienstencheques heeft Idea Consult in het verleden in opdracht van de federale overheid in zijn evaluatierapporten (2004-2013) voor België een terugverdienmodel geschat. Er zijn een aantal verschillen in assumpties en parameters waardoor de resultaten tussen beide studies wat afwijken, maar op grote lijnen bevestigen ze elkaar. Voor de belangrijke parameter van netto-jobcreatie voor dienstenchequewerknemers hanteren beide onderzoeken dezelfde resultaten op basis van een impactstudie naar jobcreatie, die uitbesteed werd aan het HIVA in het kader van de Spending review (zie supra, HIVA 2019). Voor Viona hanteerden de onderzoekers voor Vlaanderen als deadweight en displacement effecten (naar boven afgerond) 10% en dus 90% netto jobcreatie. In de Spending review werd een bandbreedte gehanteerd met deadweight en verschuivingseffecten tussen de 7 en 44% geraamd, met 13% als gehanteerd basisscenario <sup>14</sup>.

Zowel het Viona model 2019, als het Spending review model *houden geen rekening met* een vermoedelijk substantiële kost, met name *de kost voor de opbouw van pensioenrechten*. Zo betalen dienstenchequewerknemers sociale bijdragen, maar daartegenover staat dat zij eigen pensioenrechten opbouwen, wat leidt tot een stijgende uitgave voor de sociale zekerheid. Dit is echter een complexe oefening om in een kosten-baten model op te nemen, omdat deze opgebouwde sociale rechten zich over een lange tijdsduur manifesteren en pensioenberekeningen erg complex zijn.

### **Samengevat: de belangrijkste bevindingen in Viona 2019 en de Spending review**

Afhankelijk van de gehanteerde modellen variëren de terugverdieneffecten tussen 70% en 87% van de totale bruto kostprijs ( Idea Consult 2019 en Spending review 2019). Ze zijn dan ook zeer substantieel. Uit de berekening van de terugverdieneffecten voor elk van de betrokken overheden, blijkt wel een asymmetrische verdeling van de kosten en baten tussen de betrokken overheden. Zo vloeien in België de grootste terugverdieneffecten via de personenbelasting, de sociale bijdragen en de vennootschapsbelasting 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.

## **6.2 DE VIONA STUDIE VERDER TOEGELICHT**

In de **Viona studie** (Idea Consult, 2019) werd voor het eerst voor Vlaanderen een kosten-baten model mét terugverdieneffecten ontwikkeld gebaseerd op de *reële uitgaven voor dienstencheques over de periode 2015-2017*. Dit model is een verdere verfijning van de federale kosten-baten modellen, die Idea in het verleden heeft doorgerekend in opdracht van de federale overheid. Naast de directe en indirecte terugverdieneffecten (zie supra) houdt het Viona onderzoek ook rekening met 1) een macro effect via een hogere consumptie en meeropbrengsten in de BTW door gebruikers (die méér uren kunnen gaan werken, méér verdienen en méér consumeren) en door bedrijven, maar er wordt geen rekening gehouden met een eventueel macro effect bij de werknemers; 2) de besparing die wordt gerealiseerd via een verschuiving van de duurdere aanvullende thuiszorg-poets hulp onder Welzijn naar goedkopere

<sup>14</sup> Er wordt geschat dat het dienstencheque beleid geen substitutie effect heeft (zoals hierboven gedefinieerd) gezien er geen strikte beperkingen zijn op de gesubsidieerde doelgroep.

dienstencheques onder Werk. De besparing op residentiële zorg voor oudere gebruikers als gevolg van het langer in huis blijven wonen wordt bij Viona niet opgenomen en 3) een *indirecte kost*, die voortvloeit uit opgebouwde sociale zekerheidsrechten door dienstenchequewerknemer voor ziekte. Zo is een dienstenchequebaan een zware een zware job, wat zich vertaalt in een kost voor *de ziekteverzekering*. Uit studies blijkt dat er een stijgend aandeel langdurig zieken zijn in de sector. In het Viona model werden deze kosten meegenomen, gebaseerd op RVA cijfers van 2015. 5,9% van de dienstenchequewerknemers die op de payroll van een dienstenchequebedrijf staan heeft een heel jaar door geen prestatie geleverd, en worden beschouwd als langdurig ziek <sup>15</sup>. De geraamde kosten lopen op tot 61 miljoen euro of 1.332 euro per VTE dienstenchequewerknemer (Idea Consult 2019).

De (directe en indirecte) terugverdieneffecten, verminderd met de (indirecte) kosten, bedragen voor 2017 o.b.v. het Viona model 1.043 miljoen euro. Dit betekent dat de bruto kost van het stelsel (1.303 miljoen euro) *voor 80% gereduceerd* wordt dankzij middelen die terugvloeien naar de overheid via méér inkomsten voor de personenbelasting, méér sociale bijdragen en méér vennootschapsbelasting van de dienstenchequeondernemingen plus minder uitgaven voor sociale uitkeringen. Anders gezegd: de globale terugverdieneffecten zorgen ervoor dat de *netto kost slechts 20% bedraagt van de totale bruto kost*. Idea drukt deze (geaggregeerde) cijfers ook uit in de bruto en netto kost per VTE gecreëerde job in het dienstenchequestelsel. Terwijl in 2017 de bruto uitgave per VTE 28.328 euro bedroeg, gaat het slechts om een netto kost van 5.650 euro per VTE of eveneens een verhouding van 20% van de bruto kost. Het Viona model neemt de globale baten op voor de overheden en maakt geen onderscheid tussen de federale en de Vlaamse overheid.

De grootste terugverdieneffecten zijn het gevolg van de directe jobcreatie bij de dienstenchequewerknemers, wat zorgt voor minder uitkeringen en méér inkomsten via belastingen en sociale bijdragen. Deze zijn goed voor 61% van alle terugverdieneffecten. Voor zulke berekening dient men de netto tewerkstellingseffecten te kennen en omgekeerd de deadweight, displacement en substitutie effecten van de jobs voor dienstenchequewerknemers. Hiervoor baseerde Idea Consult zich op een HIVA studie naar de netto job impact van het dienstenchequestelsel. Deze studie wees uit dat in 2015 tussen de 93% (enkel Vlaanderen), 87% (Vlaanderen en Wallonië) en 56% (Vlaanderen/Wallonië en Brussel) van de gecreëerde jobs in het dienstenchequestelsel netto jobs zijn. In het Viona model werd een verhouding van 90% (dus 10% deadweight en displacement effecten) netto jobcreatie gehanteerd <sup>16</sup>.

Daarnaast zijn een groter arbeidsvolume bij de gebruikers die hun aantal arbeidsuren op peil kunnen houden of zelfs verhogen dankzij een betere ondersteuning van werk en gezin, goed voor 36,7% van alle terugverdieneffecten door méér belastingen en sociale bijdragen en minder uitkeringen.

---

<sup>15</sup> Naast langdurig zieken die meer dan 1 jaar ziek zijn, vallen ook dienstenchequewerknemers die langer dan 1 maand ziek zijn ook ten laste van de sociale zekerheid. In die zin worden de kosten voor de overheid van zieke dienstenchequewerknemers onderschat. Bij gebrek aan cijfergegevens over deze zieken korter dan 1 jaar (dit is bedrijfsinformatie die niet gekend is), werden deze niet in het Viona model in kaart gebracht.

<sup>16</sup> Zie de HIVA studie in opdracht van de Vlaamse overheid (HIVA, Sam Desiere, The impact of the service vouchers on low-skilled employment 2019). Er wordt in deze studie rekening gehouden met deadweight (dienstenchequewerknemers die ook zouden tewerkgesteld zijn in de economie indien het dienstenchequesysteem niet zou bestaan) en met displacement effecten (het verlies van jobs in sectoren die met de sector van de dienstencheques concurreren). Er werd geen rekening gehouden met substitutie effecten (het verlies van jobs bij groepen, waarop de beleidsmaatregel niet gericht is) omdat er geen categoriale criteria zijn om als werknemer toe te treden tot het dienstenchequestelsel. Voor Vlaanderen wordt aangenomen dat slechts 10% van dienstenchequejobs 'deadweight' of 'displacement' zijn. Omgekeerd betekent dit dus dat 90% van de jobs in het dienstencheque stelsel netto jobs zijn. Voor 2017 berekende Idea dat het gaat over 75.958 netto jobs of omgerekend 41.393 voltijdse jobs (vertrekkende van een gemiddelde van 84.397 werkenden per semester per jaar wonende in Vlaanderen en tewerkgesteld in één van de drie regio's)

De overige terugverdieneffecten (creatie van omkaderingsjobs bij dienstenchequebedrijven, vennootschapsbelasting, hogere consumptie bij gebruikers en bedrijven) hebben een veel geringere impact.

De budgettaire 'winst' van een verschuiving in gebruik van de voor de overheid duurdere logistieke poetshulp naar goedkopere dienstencheques wordt in het Viona terugverdienmodel geraamd 20 miljoen euro (2017). Deze berekeningen dienen verder geïnterpreteerd te worden en hiertoe wordt een samenwerkingsproject voorbereid tussen departement Werk en Welzijn. In de mate dat er welzijnsvoorzieningen worden gebruikt voor dezelfde activiteiten dan die onder het dienstenchequestelsel, maar met een duurder kost voor de overheid, is het efficiënter om naar een duidelijke beleidstaakverdeling te gaan tussen voorzieningen.

### 6.3 DE SPENDING REVIEW VERDER TOEGELICHT

In de interne oefening van de Vlaamse overheid i.k.v **de Spending review** werd, geïnspireerd op het Idea model uit 2018 (iof Federgon)<sup>17</sup>, een soortgelijk kosten-batenmodel ontwikkeld, dat vertrekt vanuit de (*meerjaren*)/*begrotingsramingen 2018-2023*. Het model werd geüpdate naar 2019-2024. De Spending review baseert zich op eerder werk van Idea Consult (2018), omdat het Viona terugverdienmodel nog niet was afgewerkt toen de Spending review van start ging.

In tegenstelling tot het Viona model heeft het model in de Spending review tot doel om beleidsvarianten te simuleren. Vandaar dat het vertrekt van de kost en terugverdieneffecten *per dienstencheque*. Dit is handiger om te simuleren omdat de impact van een hervorming van de directe of indirecte prijs per dienstencheque gemakkelijk kan worden omgezet naar budgettaire volumes. In tegenstelling tot het Viona model kwantificeert het model in de Spending review aan welke overheid (Vlaamse of federale) de kosten en de terugverdieneffecten toekomen, met inbegrip van de financieringsstromen i.k.v de financieringswet (cfr. de federale dotatie). Het model Spending review houdt geen rekening met 1) macro-effecten of 2) budgettaire verschuivingen tussen overheidsmaatregelen, met name bij ouderen van duurder welzijnsvoorzieningen (residentiele zorg, logistieke poetshulp bij welzijn) naar goedkopere dienstencheques omdat zij langer in huis kunnen blijven wonen. De SPR brengt de indirecte kost van ziekte eveneens in rekening, maar niet als een rechtstreekse mindering van de terugverdieneffecten, maar als een vermeerdering van de loonkost voor het bedrijf, dat een WSE loonkostsubsidie ontvangt.

In de Spending review bedragen de (directe en indirecte) terugverdieneffecten voor 2018 voor de Vlaamse en federale overheid samen 1.179 miljoen euro (scenario a) en in een afgezwakte versie 968 mio euro (scenario b). In de Spending review wordt met een scenario b gewerkt door het terugverdieneffect via het verhoogde arbeidsvolume van de gebruikers te halveren, omdat deze gegevens gebaseerd zijn op zgn. minder betrouwbare enquêtegegevens ('stated preferences i.p.v. revealed preferences).

---

<sup>17</sup> De Spending review baseert zich op eerder werk van Idea Consult (2018), omdat het Viona terugverdienmodel nog niet was afgewerkt toen de Spending review van start ging.

Tabel 6 Bruto kost, terugverdieneffecten en netto kost van het dienstenchequestelsel

	Spending review, cijfers 2018 <sup>18</sup>		Viona 2019 (Idea consult), cijfers 2016/2017 <sup>19</sup>
	Scenario a 13.368 extra VTE bij gebruikers	Scenario b 6.684 extra VTE bij gebruikers	zoals Scenario a maar met aangepaste vraagstelling 14.310 extra VTE bij gebruikers
in k euro			
Bruto kost	1.357.049.000	1.357.049.000	
waarvan:			
Federaal	0	0	
Regionaal	1.357.049.000	1.357.049.000	
Direct terugverdieneffect	712.833.000	712.833.000	659.269.000
waarvan:			
Federaal	690.006.000	690.006.000	
Regionaal	22.828.000	22.828.000	
Indirect terugverdieneffect	466.941.000	254.940.000	398.108.000
waarvan:			
Federaal	434.695.000	238.817.000	
Regionaal	32.246.000	16.123.000	
Totaal terugverdieneffect	1.179.774.000	967.773.000	1.057.377.000
Netto kost	177.274.000	389.275.000	
waarvan:			
Federaal	-1.124.700.000	-928.823.000	
Regionaal	1.301.975.000	1.318.098.000	
Federale dotatie	999.174.000	999.174.000	-
BTW-verlies (federaal)	44.081.000	44.081.000	-
Finale netto kost: federaal	-81.445.000	114.432.000	
Finale netto kost: regionaal (Vlaanderen)	302.801.000	318.924.000	259.845.000

Bron: Spending review, Departement F&B en DWSE

<sup>18</sup> In de SPR worden twee scenario's berekend voor het effect van de dch op de arbeidsparticipatie van de gebruikers. Beide scenario's zijn gebaseerd op een enquête (cfr. 'stated preferences'). Scenario a is gebaseerd op de Idea Consult 2018 studie. Vraagstelling "Heeft het gebruik van dch een invloed gehad op uw keuze (of die van uw partner) om te gaan werken of op het aantal uren? In Vlaanderen zegt 59% geen invloed van dch; 11% ja, zonder dch zou ik besloten hebben om minder te gaan werken; 23% ja, dch hebben ertoe bijgedragen dat ik meer uren kan werken dan voordien en 7% ja, dienstencheques hebben ertoe bijgedragen dat ik besloten heb om (terug) te gaan werken. Omdat zulke cijfers onbetrouwbaarder zijn dan feitelijke cijfers ('revealed preferences') wordt in scenario b enigszins arbitrair het aantal gecreëerde jobs (VTE's) gehalveerd.

<sup>19</sup> In de Viona 2019 studie (Idea Consult) werd een enquête afgenomen onder de gebruikers. De vraagstelling werd bijgesteld. Er wordt eerst gevraagd "Heeft het gebruik van dienstencheques een invloed gehad op het aantal uren dat u werkt?". 75% zegt geen impact; 18% zegt 'evenveel uren kunnen blijven werken' en 7% zegt méér uren kunnen werken. Indien men antwoordt dat er impact is, wordt verder doorgevraagd naar het aantal uren dat men werkte vóór het gebruik van dienstencheques. Er werd tevens gevraagd of bij een afschaffing van het stelsel de gebruikers (of hun partners) zouden stoppen met werken (1%), minder uren zou gaan werken (23%) of geen impact zouden ondervinden (50%); 27% weet het niet.

Dit betekent dat globaal gesproken de bruto kost van het stelsel (1.357 miljoen euro) in het gehanteerde model tussen *de 87% (scenario a) en de 71% (scenario b) gereduceerd* wordt dankzij méér inkomsten voor de personenbelasting, de sociale bijdragen en de vennootschapsbelasting en minder uitgaven voor sociale uitkeringen. De globale terugverdieneffecten zorgt er dus voor dat de *netto kost zich tussen 13% en 29% bevindt van de totale bruto kost.*

De Spending review hanteert dezelfde Hiva studie voor de netto job impact vanuit werknemersperspectief dan Viona, maar werkt met een bandbreedte voor de deadweight en verschuivingseffecten tussen de 7 en 44%, met 13% (en dus netto job impact van 87%) als basisscenario Viona werkt met afgerond 90% (bij HIVA 93%) netto jobs voor Vlaanderen. De directe terugverdieneffecten ten gevolge van de jobcreatie voor de dienstenchequewerknemers worden geraamd tussen de 48% (scenario A) en 58% (scenario B) van alle terugverdieneffecten. De indirecte terugverdieneffecten ten gevolge van een groter arbeidsvolume van de gebruikers worden geraamd tussen de 39% (scenario A) en de 26% (scenario B).

Het SPR model vestigt de aandacht op de *asymmetrie tussen beleidsniveaus van kosten en baten.* Terwijl de kost van het dienstenchequestelsel volledig voor rekening is van de Vlaamse overheid, vloeien de terugverdieneffecten vooral terug naar de federale overheid onder de vorm van meer sociale bijdragen, meer personenbelasting en minder sociale zekerheidsuitgaven, die tot de bevoegdheid horen van de federale overheid. De terugverdieneffecten voor de Vlaamse overheid zijn veel beperkter en verlopen in de eerste plaats via de Vlaamse opcentiemen op de federale personenbelasting, die 24,957% bedragen van de totale personenbelasting. Eén vierde van de personenbelasting betaald door Vlaamse inwoners is dus een direct inkomen voor de Vlaamse overheid. De zesde staatshervorming van 2014 maakt de regio's niet alleen budgettair verantwoordelijk voor de nieuwe bevoegdheden, waaronder dienstencheques, maar regelt via de financieringswet ook bepaalde inkomsten voor Vlaanderen. Zo ontvangen de regio's een federale dotatie, die niet de volledige kost van het stelsel dekken en die gedeeltelijk afhankelijk is van de evolutie van o.m. het bruto regionaal product. Vanaf 2017 wordt van de deelstaten ook een inspanning gevraagd om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Daarnaast heeft de financieringswet ook gezorgd voor meer fiscale autonomie doordat de regio's een gedeelte van de personenbelasting via de opcentiemen ontvangen (zie supra). In de SPR werd berekend welk deel van de federale dotatie i.k.v de zesde staatshervorming zou kunnen worden toegeschreven aan de dienstenchequemaatregel.

Er wordt in het SPR rapport een bepaalde interpretatie gegeven aan de asymmetrie van kosten en baten in de context van de financieringswet. Er wordt geconcludeerd dat: *de transfer van het dienstenchequestelsel naar de regio's voor de federale overheid een gunstige strategie was:* de kosten werden voor de federaal overheid volledig gereduceerd, terwijl ze de terugverdieneffecten houden en de financieringskloof (gap tussen de bruto kost en de federale dotatie) groeit (211 mio euro in 2015 en verwacht wordt 474 mio euro in 2022) groeit. Anderzijds kan men stellen dat de federale overheid nà een staatshervorming moeilijk verantwoordelijk kan gesteld worden voor de groei van een maatregel. Kostenbeheersing behoort dan ook tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde overheid.



## 7 DE RENDABILITEIT VAN DIENSTENCHEQUEONDERNEMINGEN

Vanuit het oogpunt van jobcreatie en terugverdieneffecten is het relevant dat de dienstenchequeondernemingen, die de werkgever zijn van de dienstenchequewerknemers, rendabel blijven en kunnen blijven functioneren.

Het aantal erkende **dienstencheque-ondernemingen**, die huishoudhulpen tewerkstellen, blijft verder afnemen in Vlaanderen. Van 2.736 in 2011 (op kruissnelheid) naar 1.282 in 2019. Als een onderneming een erkenning heeft in Vlaanderen, ongeacht de locatie van de maatschappelijke zetel, betekent dit dat deze actief kan zijn op de Vlaamse dienstenchequemarkt voor Vlaamse gebruikers. Echter, niet alle ondernemingen met een Vlaamse erkenning zijn ook effectief actief op de Vlaamse markt. Sinds 2018 wordt de erkenning van ondernemingen die 1 jaar niet actief waren op de Vlaamse markt ambtshalve ingetrokken. Maar ook wanneer we kijken naar ondernemingen met hun maatschappelijke zetel in Vlaanderen stellen we een dalende trend vast van 1.195 in 2011 naar 786 ondernemingen in 2019.

De belangrijkste reden voor het afnemen van het aantal erkende ondernemingen zijn de vrijwillige intrekkingen. Een groot aantal ondernemingen geeft bij het vrijwillig stopzetten van haar erkenning aan dat de onderneming wordt overgenomen door een andere dienstencheque-onderneming. Overnames leiden meestal tot schaalvergroting. De markt is ondertussen zeer sterk geconcentreerd. Uit de jaarrekeningen blijkt dat 35 bedrijven een marktaandeel hebben van meer dan 50%. Aan de andere kant hebben 614 bedrijven samen een marktaandeel van slechts 3%.

De overgrote meerderheid van de bedrijven die onder andere dienstencheque-activiteiten hebben, zijn handelsvennootschappen (75%), daarnaast zijn er nog de vzw's (16%), de dienstenchequebedrijven bij gemeentebesturen (6%) en uitzendbedrijven (2%).

### 7.1 DALENDE RENDABILITEIT

De toenemende marktconcentratie geeft aan dat grotere ondernemingen de uitdagingen van de sector blijkbaar beter kunnen verwerken dan de gemiddelde en kleinere ondernemingen. Het antwoord van de bedrijven op de dalende rendabiliteit blijkt schaalvergroting te zijn. De meest onderzoeken naar de rendabiliteit van de dienstenchequeondernemingen zijn al wat verouderd (Idea Consult iov Viona, 2015; Idea Consult iov Federgon, 2018). Deze onderzoeken leerden dat de sector heterogeen is (grote en kleine bedrijven, private en publieke bedrijven, etc). Sommige (grote)bedrijven zijn winstgevend, terwijl andere (oa. publieke bedrijven) een groter risico kennen op verlies. Ondertussen is de context wel gewijzigd bv. de taxshift , de verlaging van de vennootschapsbelasting en het nieuwe Vlaamse doelgroepenbeleid zorgden voor nieuwe zuurstof voor de bedrijven. Anderzijds zorgt de toenemende vergrijzing van de dienstenchequewerknemers (tussen 2015-2018 +28% 50plussers t.o.v. +10% in de andere sectoren) dan weer voor een stijgende kost via de anciënniteitslonen.

Het Departement WSE voerde daarom een eigen interne analyse uit o.b.v. recente jaarrekeningen. Het gemiddelde netto bedrijfsresultaat (inkomsten minus kosten) van de dienstenchequeondernemingen vertoont een dalende tendens van +€0,83 in 2017 naar +€0,54 per dienstencheque in 2018 voor ondernemingen met uitsluitend dienstencheque-activiteiten (of een daling van de operationele marge van 4,1% naar 2,3% ten opzichte van de bedrijfsopbrengsten). Voor ondernemingen met meerdere activiteiten (gezinszorg, uitzend) is de trend dezelfde. Het aantal verlieslatende ondernemingen stijgt tot 25%, d.w.z. één op vier. Er is een grote heterogeniteit in de financiële gezondheid naar type en grootte van dienstencheques ondernemingen. De netto bedrijfsmarge daalde tussen 2016 en 2017 bij



**Tabel 7 Evolutie van de bruto CAO (minimum)lonen PC 322.01 \*, loonindexering en de impact van de taxshift op de totale loonkost**

	Bruto uurloon	Generieke werkgeversbijdrage	RSZ	Structurele vermind.	DGV PC 322.01	Totale loonkost
		<i>Berekening</i>		<i>Berekening</i>	<i>Observatie****</i>	<i>Berekening</i>
2015	10,68	3,46		1,16	0,36	12,62
2016	10,77	3,23		1,46	0,34	12,20
2017	11,02	3,31		1,43	0,36	12,54
2018	11,24	2,81		0,93	0,38	12,74
**2019	11,46	2,87		1,04	0,35	12,94
***2020	11,78	2,95		0,99	0,35	13,39

\*ongewogen gemiddelde van de vier anciënniteitsbarema's in het CAO loon, zie bijlage 1

\*\*sinds 1 november 2018, geen indexering in 2019

\*\*\*simulatie indien +2,8% loonsverhoging (+0,8% zie sociaal akkoord + 2% index)

\*\*\*\* gebaseerd op RSZ cijfers van Vlaamse en federale (enkel de collectieve arbeidsduurvermindering <sup>20</sup>) doelgroepverminderingen. De vermindering wordt hier uitgedrukt per uur per VTE (62 werkdagen x 7,6 uren per werkdag = 71,2u/VTE kwartaal), gegeven dat er in Q2 43.479 VTE dienstenchequewerknemers waren, waarvan 11.013 recht op een doelgroepvermindering voor een totaal kwartaal bedrag van 7.601 mio euro.

De overheidssubsidie stijgt maar met +0,34€/cheque en blijft dus achter bij de stijging van de loonkost en de andere vaste kosten (+0,45 euro/cheque loonkost+ vaste kost van +0,04=+0,49 oftewel een verschil van 0,15€/cheque). Indien we de inruilwaarde van maart 2020 (laatste indexaanpassing) zouden hebben geïndexeerd met 100% ipv 73% dan had de inruilwaarde 23,48 euro/cheque bedragen i.p.v. 23,36€ oftewel een bijkomende stijging van +/- 0,12 euro per cheque. Hiertegenover zou een meeruitgave van +/-11 miljoen euro op jaarbasis (en per indexering) staan.

<sup>20</sup> De "collectieve arbeidsduurvermindering" (per kwartaal een 1,2 mio euro voor Vlaanderen) houdt in dat via een CAO een bedrijf de arbeidsduur voor heel het bedrijf of voor een afdeling binnen het bedrijf maximum kan laten zakken van 38 u naar 35 u. Per uur krijgt de werkgever een subsidie van 400€/kwartaal; de duur van de subsidie is afhankelijk van het aantal uren dat men de collectieve arbeidsduur laat zakken. Opgelet: Een werkgever kan bovenop de structurele vermindering maar één andere (doelgroep)vermindering kiezen. Er is op het "oneigenlijk" gebruik van de collectieve arbeidsduurvermindering in de dienstenchequesector stevige kritiek geuit door de vakbonden. Dit was één van de redenen waarom het recentste sociaal overleg over een nieuwe CAO gedurende een ruim jaar geblokkeerd zat. Op 19 mei 2020 kon het akkoord dan toch met onmiddellijke ingang in uitvoering gaan.



**Tabel 8 Evolutie van de inruilwaarde, simulatie van het (gecumuleerd) verlies bij 73% indexering t.o.v. 100% ; Vlaanderen 2016-2020**

indexering op:	Inruilwaarde 73% indexering	Inruilwaarde indien 100 % indexering	gecumuleerd verlies aan inkomsten bij een 73% indexering in vergelijking met 100%	Bedrag indien indexering aan 100% vanaf 1 maart 2020
Januari 2016	22,04			
Juni 2016	22,36	22,48	- 0,12 euro/cheque	-
Juni 2017	22,69	22,93	- 0,24 euro/cheque	-
September 2018	23,02	23,39	- 0,37 euro/cheque	-
1 maart 2020	23,36	23,86	- 0,50 euro/cheque	23,48
voor alle volgende indexeringen (referentie 2016)				
1 <sup>ste</sup> indexering	23,70	24,33	- 0,63 euro/cheque	23,95
2e indexering	24,04	24,82	- 0,82euro/cheque	24,43
3e indexering	24,39	25,32	- 0,93 euro/cheque	24,92
4e indexering	24,75	25,82	- 1,07 euro /cheque	25,42

De berekeningen van de evolutie van de wettelijke CAO lonen enerzijds en de geïndexeerde overheidssubsidie anderzijds geven een eerder theoretisch beeld op basis van gemiddelden en standaard simulaties en zullen verder getoetst moeten worden aan recentere jaarrekeningen. Het departement werkt hiertoe een permanent monitoringssysteem uit. Zo zal de evolutie van de reële loonkost afhankelijk zijn van de anciënniteitsstructuur van het werknemersbestand in de bedrijven. Een indexering doet trouwens niet noodzakelijk alle kosten uit de jaarrekening met 2 % stijgen. En het effect van een loonkostdaling door de doelgroepverminderingen zal afhangen van de reële take up van deze doelgroepverminderingen. Zo genoot in 2018 één op vier van de dienstenchequewerknemers van een doelgroepvermindering, wat zorgde voor een extra injectie in de dienstenchequesector van een 30 mio euro op jaarbasis (7,6 mio op kwartaalbasis, zie onderstaande tabel). De belangrijkste verminderingen waren voor zittende 55plussers (56%) en voor de (federale) collectieve arbeidsduurvermindering (16%) Naast de doelgroepverminderingen bestaan er nog een aantal andere Vlaamse loonkostverlagende maatregelen (vnl. de VOP en compensatie in opleidingskost via betaald educatief verlof hervormd in 2019,...) maar deze zijn zeer beperkt tot ca. 2 mio €.

**Tabel 9 Federale en Vlaamse doelgroepverminderingen voor erkende dienstenchequebedrijven met Vlaamse dienstencheques, PC 322.01**

Doelgroepvermindering	2018 tweede kwartaal	
	VTE	kEuro
Oudere werknemers (reg)	5 698	4 250
Laaggeschoolde jongeren (reg)	631	526
Middengeschoolde jongeren (reg)	809	712
Langdurig werklozen (reg)	958	819
Collectieve arbeidsduurvermindering (fed)	2 785	1 199
Eerste aanwervingen (fed)	98	81
Overige (slachtoffers herstructurering, leerlingen) (reg)	34	15
<b>Totaal</b>	<b>11 013</b>	<b>7 601</b>
<b>Totaal VTE PC 322.01 (incl. wn zonder vermindering)</b>	<b>43 479</b>	
gemiddelde vermindering per uur/cheque over alle werknemers (62 werkdagen x 7,6 uren per werkdag = 471,2u/VTE kwartaal)	€ <b>0,37</b>	

Bron: RSZ, WSE berekeningen

## 7.3 SIMULATIE VAN DE IMPACT VAN CORONA CRISIS OP DE FINANCIËLE GEZONDHEID VAN DE BEDRIJVEN

Sinds 16 maart 2020 wordt de dienstenchequesector hard getroffen door de Corona crisis. De sector behoort niet tot de sectoren die van de nationale veiligheidsraad verplicht moeten sluiten. Het poetsen bij de mensen thuis is nog steeds toegelaten. Desalniettemin heeft het merendeel van de dienstenchequebedrijven beslist om over te gaan tot vrijwillige sluiting en tijdelijke werkloosheid in te roepen wegens overmacht. Ondertussen weten we o.b.v. cijfers voor maart 2020 dat er over de ganse maand nog 67% activiteit was; in april is dit gezakt naar 20%.

Een simulatieoefening begin april <sup>21</sup>, toen er nog geen juiste cijfers beschikbaar waren, ging uit van 2 maanden volledige sluiting van de ondernemingen met hun werknemers op tijdelijke werkloosheid. De oefening leerde dat de Corona crisis een voelbare impact zal hebben op de leefbaarheid van de sector. De prestaties door Corona vallen weg, dus zijn er geen bedrijfsinkomsten (noch het gebruikersaandeel, noch de WSE subsidie worden betaald), terwijl de vaste kosten voor de bedrijven wel blijven doorlopen (huur, verzekering, administratiekosten, elektriciteit, prestaties van derden o.a. boekhouding, opleiding, onderhoud; aankopen van andere goederen om de werking van de onderneming te onderhouden). De vaste kosten worden o.b.v. de jaarrekeningen 2018 geraamd op om en bij de 8,7% van alle bedrijfskosten. Bovendien heeft Corona geleid tot een stijgend ziekteverzuim bij de werknemers, waarvan de werkgever een deel van de kost (cfr. gewaarborgd loon) betaalt. Ondertussen werden er tijdelijke bijkomende subsidies verstrekt aan de ondernemingen, om de vaste kosten alsook een deel van de kost voor veiligheidsmaatregelen gedeeltelijk te compenseren. De impact van de Corona crisis zal dus in werkelijkheid wat minder groot zijn dan in de simulatie oefening, waarvan hieronder de resultaten worden gegeven.

2 op 3 organisaties zouden door de daling van prestaties het boekjaar met verlies afsluiten tegenover 1 op 4 vóór Corona. Opvallend is de stijging van het aantal handelsvennootschappen met verlies, deze komen op hetzelfde niveau als de vzw's. Er is geen of nauwelijks verschil meer tussen de verschillende types ondernemingen. De liquiditeit daalt op zich weinig, maar zelfs hierdoor zouden ongeveer 10 % extra ondernemingen in de risico-zone komen <sup>22</sup>. De impact op de liquiditeit is het grootst voor handelsvennootschappen omdat zij minder reserves hebben/houden in vergelijking met VZW's. Bij de handelsvennootschappen kampte al 20% van de ondernemingen in 2018 met een zwakke liquiditeitspositie en dit zal door de Corona crisis verder met zo'n 10% verder oplopen. De betere liquiditeitssituatie van VZW's is mogelijks te verklaren doordat deze laatste in tegenstelling tot de handelsvennootschappen geen winst mogen uitkeren, waardoor hun winsten meestal integraal werden gereserveerd in de organisatie. Het aantal ondernemingen met een erg zwakke solvabiliteit <sup>23</sup>(<10%) stijgt van 13% naar 25%. Bij de handelsvennootschappen loopt dit zelfs op tot 37 %. Bij de publieke VZW's geeft de daling van het eigen vermogen minder impact op de solvabiliteitsratio doordat het balanstotaal van deze organisaties minder vreemd vermogen omvat.

<sup>21</sup> op 90 (zuivere) dienstenchequeondernemingen, met een marktaandeel van meer dan 50% van de ingediende dienstencheques in Vlaanderen.

<sup>22</sup> De liquiditeitsratio (quick ratio) geeft aan in welke mate aan de kortlopende schulden (max. 1 jaar) kan voldaan worden met de vlottende activa die normaal gezien binnen een termijn van één jaar zullen worden omgezet in kasmiddelen, zonder rekening te houden met de voorraad.

<sup>23</sup> De berekende solvabiliteitsratio geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen van de organisatie en het balanstotaal. Deze ratio geeft aan in welke mate de organisatie wordt gefinancierd met eigen fondsen/eigen vermogen en dus financieel onafhankelijk is. Het eigen vermogen vormt de financiële buffer voor het opvangen van risico's. Hoe hoger de ratio, hoe beter de solvabiliteitspositie van de organisatie.

## 8 DE PERFORMANTIE VAN HET UITVOERINGSMODEL

Centraal in het huidig uitvoeringsmodel staat het betaalinstrument van de dienstencheque (zie schema vooraan). Dit model kwam tot stand voor de digitalisering. Toen werd de keuze gemaakt om enkel een systeem voor papieren/analoge cheques te ontwikkelen, die dan door een uitgiftemaatschappij moest gedrukt en verspreid worden. Deze uitgiftemaatschappij regelt daarnaast ook de financiële flows met de dienstenchequebedrijven, de gebruikers en de Vlaamse overheid. Onder invloed van de toenemende digitalisering werden rond deze processen mettertijd elektronische dienstencheques ontwikkeld, die via digitale kanalen (website, telefonisch en via gsm applicaties) op een gemakkelijk toegankelijke manier registraties en validaties tussen de partijen regelen.

Toch zijn er nog knelpunten en risico's in het huidige systeem, die door middel van enkele interne evaluaties binnen WSE in kaart werden gebracht. De meeste knelpunten konden enerzijds gelinkt worden aan het gebruik van een cheque en anderzijds aan de historische groei van het systeem. Zo is bijvoorbeeld het gebruik van een cheque als betaalinstrument rigide. De gebruiker koopt op voorhand cheques en eens de cheque besteld en betaald, zijn verdere wijzigingen moeilijk. Bij een teveel aangekochte cheques kan de gebruiker de cheques wel inruilen, maar dit is een omslachtig systeem.

Er kan ook gefraudeerd worden met dienstencheques en dus is controle en sociale inspectie belangrijk. Het Jaarverslag 2018 van de Sociale inspectie laat de meest voorkomende frauderisico's zien (zie tabel).

**Tabel 10 Aantal inspectie en fraudegevallen, Dienstencheques, 2018**

	aantal DC bedrijven	Nieuwe DC bedrijven	Aantal gebruikers	totaal
Aantal inspecties	152	54	48	254
Inspecties met fraude	89	15	48	152
Aantal inspecties met terugvordering	45	1	1	48
Totaal bedrag teruggevorderd	€3.606.131	€15.984	€1.738	€3.623.853

Bron: Jaarverslag 2018 Vlaamse Sociale Inspectie

Dienstencheques worden soms gebruikt voor niet toegelaten activiteiten (zorg, poetsen in publieke ruimten, poetsen na verbouwingen,...). Er kunnen ook méér dienstencheques worden ingediend dan dat er gewerkte uren zijn (controle via Dimona en Dmfa). Er kan valsheid in geschrifte optreden, bijvoorbeeld wanneer een dienstenchequebedrijf valse gebruikers en valse werknemers opgeeft en een aantal dienstencheques indient bij de uitgiftemaatschappij om zo de subsidie op te strijken terwijl er eigenlijk geen prestaties zijn geleverd. Een dienstenchequebedrijf mag ook de cheques niet handtekenen in de plaats van de gebruiker. Hierop bestaan we een aantal uitzonderingen, zoals voor OCMW 's (zijn geen commerciële bedrijven), die mogen optreden in opdracht van hun kwetsbare cliënten. In het geval een werknemer werkt voor een dienstencheque afdeling (sui generis), die is opgericht in de schoot van aan ander bedrijf (bv. een commercieel bedrijf of ee non-profit organisatie), mag de dienstenchequewerknemer die betaald wordt met dienstencheques, niet voor dat andere bedrijf werken. Door het systeem van data-mining, dat de inspectie sinds 2018 toepast in de strijd tegen fraude, en waarbij op basis van en set van risico indicatoren gericht gevallen worden opgespoord kan er méér efficiënt geïnspecteerd worden.

In 2018 werden voor een totaal aan €3.623.853 teruggevorderd op basis van inspectie. Deze middelen kwamen in de eerste plaats voort uit controles bij bestaande dienstenchequebedrijven (152 bedrijven geïnspecteerd). Verder werden ook nieuwe bedrijven gecontroleerd (54). Tenslotte werden er ook 48 gebruikers gecontroleerd met een geringe terugvordering.

Met de elektronische dienstencheques en de verdere digitalisering kunnen een aantal van de bovenstaande opgesomde risico's beter worden aangepakt, maar het departement is verder continu op zoek naar een méér performant uitvoeringssysteem dat de nodige flexibiliteit aan de dag kan leggen. Zoals hierboven werd beschreven, werden via interne analyses al de belangrijkste knelpunten van het huidig systeem in kaart gebracht. Enkele innovatieve toekomstmogelijkheden worden momenteel binnen DWSE verder onderzocht, onder andere via het opstarten van een voortraject in het kader van het Programma Innovatieve Overheidsopdracht (Departement EWI), mogelijks gevolgd door een pilootproject. Het spreekt voor zich dat dit een uiterst complexe oefening is, die moet de nodige voorzichtigheid moet worden uitgewerkt.



## 9 BIJLAGEN

### 9.1 MONITORING EN EVALUATIEONDERZOEK VANUIT DWSE

Het Departement WSE investeert de laatste jaren in de uitbouw van monitoring en evaluatie, ook voor de maatregel Dienstencheques<sup>24</sup>. Zo zijn er vooreerst de beschrijvende **Jaarrapporten Dienstencheques** (meest recentste <https://www.vlaanderen.be/publicaties/evaluatie-dienstencheques-2017-2018>) met kernindicatoren over de (lange termijn) evolutie van het aantal dienstencheques en de drie actoren (gebruikers, werknemers en ondernemingen). Ook wordt de bruto-kost van het stelsel in kaart gebracht. Een groot deel van de gegevens zijn bij WSE beschikbaar en afkomstig van Sodexo (de uitgiftemaatschappij), maar een deel van de gegevens (bv. profielkenmerken van gebruikers en werknemers) dienen te worden verkregen door periodieke data aanvragen bij de Kruispunt Sociale Zekerheid (KSZ). Doordat de KSZ moet wachten op data van de diverse aangesloten parastatalen, zijn er dikwijls vertragingen op de data en kunnen de Jaarrapporten niet de meest recente stand van zaken weergeven.

Het Departement WSE voerde in oktober 2018 een **evaluatie door nalv de afschaffing van de 60% norm** in het dienstenchequestelsel (DWSE, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-afschaffing-van-de-60-regel-bij-dienstencheque-ondernemingen>). De focus in deze evaluatie ligt op de stroomgegevens in- en uit het dienstenchequestelsel van diverse sociale uitkeringen en de toeleidingsproblematiek van werkzoekenden naar het dienstenchequestelsel. Het rapport leert dat de afschaffing van de 60% regel positief is geweest, omdat het leidt tot een betere matching tussen vraag en aanbod. Naast de werkzoekenden wordt nu ook de arbeidsreserve onder de inactieven aangeboord, wat nodig is om de nog steeds stijgende vraag op te vangen. De beleidsaanbevelingen geven aan hoe de toeleiding van werkzoekenden en inactieven naar het stelsel kan versneld worden met het oog op de oplopende arbeidskrachte in de dienstenchequesector.

In het kader van het **Viona onderzoeksprogramma** werd er in de **Viona studie “De terugverdieneffecten van het dienstenchequestelsel”** (Idea Consult, 25 juni 2019) een enquête bij gebruikers uitgevoerd naar de kostendrijvers van het stelsel. Deze resultaten werden als input gebruikt voor het kosten-batenmodel met terugverdieneffecten dat door Idea werd ontwikkeld voor de periode 2014-2017. Deze studie is een vervolg en verfijning op de uitvoerige Idea Consult studie van 2018 i.o.v Federgon (Idea Consult, De dienstencheques 360° doorgelicht juli 2018), die ook in deze nota verwerkt wordt. In het kader van Viona werd eerder al een onderzoek verricht naar de rendabiliteit van de dienstencheque ondernemingen (zie Viona onderzoek Rendabiliteit van dienstenchequeondernemingen, Idea consult 2018).

Het Departement WSE werkte intensief mee aan de **Spending review Dienstencheques**, een Europees ondersteund gezamenlijk pilootproject samen met het Departement Financiën en Begroting<sup>25</sup>. In dit

---

<sup>24</sup> zie de interne nota van de Studiedienst van WSE ‘*Naar een kennisstrategie voor de maatregel Dienstencheques*’, november 2018, die een analyse maakt van de lacunes in de bestaande data en de opportuniteiten voor verdere monitoring en evaluatie onderzoekt.

<sup>25</sup> Een spending review is een instrument van de Europese Commissie (unit Structural Reform Support Service onder Directorate-General for Economic and Financial Affairs), waarbij de evaluatie van de overheidsuitgaven centraal staan. Ze heeft tot doel de kwaliteit van de publieke financiën te verbeteren op vlak van efficiëntie en effectiviteit. Vragen over beleidsprioriteiten (is een bepaalde overheidsmaatregel wel prioritair?) en over efficiëntiewinsten (waar kan er bespaard worden binnen een maatregel?) worden beantwoord. Hiertoe werd een kosten-baten model ontwikkeld. De maatregel van dienstencheques werden gekozen als pilot. Idealiter volgt op een pilot een verankering van de spending review methodologie voor het beleids- en begrotingsproces van de Vlaamse overheid.

pilootproject werd een budgettaire uitgavenevaluatietool ontwikkeld met een kosten-baten model, geïnspireerd op de eerdere Idea Consult modellen en toegepast op de meerjarenbegroting 2019-2024. Dit model laat toe om alternatieve beleidshervormingen inzake de prijs van dienstencheques te simuleren en hun effect op de bruto en netto Vlaamse begroting te berekenen (eindrapport te verschijnen september 2019). Het gehanteerde kosten-batenmodel is vergelijkbaar met het Viona terugverdienmodel (zie supra), weliswaar met een aantal verschillenpunten. We vergelijken daarom verder in deze nota de uitgangspunten en de parameters, alsook de resultaten van beide modellen.

In het kader van de Spending review werden er twee **empirische onderzoeken** uitbesteed naar gedragseffecten inzake tewerkstelling en prijsgevoeligheid voor de gebruiker. De impact van dienstencheques op de netto-jobcreatie bij laag-en middengeschoolde dienstenchequewerknemers werd onderzocht. Het onderzoek vindt een zeer grote netto tewerkstellingsimpact van dienstencheques voor Vlaanderen (HIVA, Sam Desiere, 2019, The impact of the service vouchers on low-skilled employment). In een tweede onderzoek werden prijselasticiteiten van de vraag naar dienstencheques berekend, inzonderheid van een verlagen van de fiscale aftrek en dus een indirecte prijsverhoging van de consument. Dit onderzoek vindt dat dienstencheques weinig prijselastisch zijn, met weinig verschillen tussen alleenstaanden en koppels of tussen leeftijdsgroepen. Lage inkomensgezinnen reageren het meest op prijsstijgingen van dienstencheques (Toon Vanheukelom, KuLeuven 2019, Measuring the demand-elasticity of service vouchers with respect to a change in the tax reduction). De resultaten van deze onderzoeken werden gebruikt voor de raming van gedragseffecten inzake arbeidsaanbod en de vraag naar dienstencheques in het kosten-baten model van de Spending review (verwerkt in het eindrapport SPR te verschijnen september 2019). De resultaten van het onderzoek naar de netto job impact werden ook in het Viona terugverdienmodel gebruikt.

Sinds 2018 zet het Departement ook in op een **procesanalyse** m.o.o. de optimalisatie van de uitvoering van het dienstenchequesysteem. In de toewijzing van de nieuwe uitgiftemarkt vanaf 1 januari 2020 werden hiertoe een aantal verbeterpunten meegenomen (meer transparantie, verdere digitalisering, betere toegang tot data, betere fraudebestrijding,..). Er zal gestart worden met een innovatieproject om te onderzoeken hoe men naar een meer performant uitvoeringsmodel kan evolueren.

Het Departement heeft een **begrotingsmodel** ontwikkeld dat ingezet wordt om prognoses te maken van de evolutie van het aantal aangekochte dienstencheques. Het model voorspelt de vraag; volgende voorspellers (verklarende variabelen) worden opgenomen: demografische factoren (aantal koppels met kinderen en aantal 80+ers); de take up (proxy voor de toenemende populariteit/inburgering); de reële gebruikersprijs (nà fiscale aftrek); maanden (seizoenseffecten), werkdagen en dummies om het effect van een prijsverandering op te vangen (2 maand op voorhand voor een hamstereffect + 6 maand nadien voor een terugvaleffect) en een variabele voor de impact van het Corona effect. Er wordt ook een gebruiksvriendelijke simulatietool ontwikkeld om beleidsvarianten te simuleren.

Kennis over de rendabiliteit van de dienstenchequeondernemingen was verouderd (oa een Viona studie uit 2015) en daarom werd in 2020 door het Departement ingezet op een **interne bedrijfsanalyse obv de jaarrekeningen**, die naar de toekomst automatisch ontsloten zullen worden ihkv een permanent monitoring systeem. De inzichten werden aangevuld met een korte studie besteld bij Idea Consult (2020), die een regionale analyse van de rendabiliteit van dienstenchequebedrijven uitvoerde.



## 10 BIBLIOGRAFIE

Adriaenssens, Tobias Theys, Dieter Verhaest, Nick Deschacht (2019), Does subsidized domestic work reduce informal employment? An evaluation of the Belgian service voucher policy( in review bij de Journal of European Social Policy).

Decoster, A., & Vanheukelom, T. (2017). Fiscale aftrekbaarheid van de dienstencheques: onderzoek naar projectietechnieken op basis van fiscale aangiften (intern rapport)

De Lathouwer, L. (2019), Wat weten we over dienstencheques anno 2019?, Tijdschrift Overwerk, pp. 105-114, 2/2019

Departement WSE (2017), De afschaffing van de 60%-regel bij dienstenchequebedrijven. Een evaluatie over de periode 2016-2017 (<https://www.vlaanderen.be/publicaties>)

Departement WSE (2019), Kerncijfers van het Vlaamse stelsel Dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2017-2018 (<https://www.vlaanderen.be/publicaties>)

Departement WSE (2019), Jaarverslag Inspectie WSE 2018 <https://www.vlaanderen.be/publicaties>)

Departement WSE (2020), Financiële analyse van de dienstenchequebedrijven o.b.v. de jaarrekeningen, intern rapport.

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. , (Research commissioned by the Department of Finance and Budget for the spending review)

Desiere, S., Goesaert and Struyven (2019), The profile of service voucher employees in Flanders: Long-term trends, Research commissioned by the Department of Finance and Budget for the spending review, February 2019 (te verschijnen)

Desiere, Sam/ De Wispelaere, Frederic / Struyven, Ludo (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.

European Commission (2017): Factsheet on Undeclared Work – Belgium, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18154&langId=en> (last accessed 24. April 2019).

FODWASO i.s.m Unia, Socio-economische Monitoring 2017: Origine bepaalt kans op werk.

Haigner, e.a (2009), Acceptance and perceived prevalence of the Belgium service voucher system, Research project, Gesellschaft für angewandte wirtschaftsforschung mbH, MAS research

Idea Consult (2004-2013), Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen. Eindrapport, diverse jaargangen. *Brussels: Idea Consult*

Idea Consult (2015), Dienstencheque-ondernemingen onder de loep genomen, VIONA onderzoeksopdracht, Brussel.

Idea Consult (2017), Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtbanen en -diensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014 en 2015

Idea Consult (2018), De dienstencheques 360°doorgezicht, iov Federgon.

Idea Consult (2018b) Werkbaar en wendbaar werk in de dch sector iov Sectoraal Vormingsfonds  
Dienstencheques (VORMLEK)

Idea Consult (2019), De terugverdieneffecten van het dienstencheque-stelsel, VIONA onderzoeksopdracht,  
Valsamis, D., Mertens, K. en Goffin, K.; 25 juni 2019, Idea Consult, 80 blz.

Idea Consult (2020), Rendabiliteit van dienstencheque-ondernemingen in Vlaanderen iov DWSE, februari  
2020.

ILO (2016), Les services d'inspection sociale et la lutte contre le travail non-déclaré, Rapport sur le Royaume  
de la Belgique

Impact (2016), Personal household service policies, Implementation and monitoring guide, i.o.v 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

Marx, I.; Vandelannoote, D. (2015), Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem  
van dienstencheques, CSB bericht, website CSB.

Ministry of Finance & Budget and the Ministry of Work & Social Economy (with the support of the SRSS  
EC), The pilot spending review on service vouchers, October 2019

Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2010). Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de  
dienstencheques.

Raz-Yurovich, L., Marx, I. (2017), What does state-subsidized outsourcing of domestic services do for  
women employment? What does state-subsidized outsourcing of domestic work do for women's  
employment? The Belgian service voucher scheme, in *Journal of European Social Policy* 1– 12

Raz-Yurovich, L., Marx, I. (2019), Outsourcing Housework and Highly skilled Women's Labour Force  
Participation. An Analysis of a policy intervention, *European Sociological Review*, 1-20.

Van Heukelom, T. (2019), Measuring the demand-elasticity of service vouchers with respect to a change in  
the tax reduction, Research commissioned by the Department of Finance and Budget for the spending  
review, Department of Economics – KU Leuven, January 2019 (interne working paper)



# 11 LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN

## 11.1 LIJST MET TABELLEN

TABEL 1 KERNCIJFERS VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL 2016-2019 .....	11
TABEL 2 EVOLUTIE VAN DE NOMINALE EN DE REËLE PRIJS VAN DIENSTENCHEQUES VOOR DE GEBRUIKER .....	13
TABEL 3 DE BRUTO KOST EN ZIJN COMPONENTEN VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL, IN MILJOENEN EURO, 2016-2019 .....	14
TABEL 4 AANTAL WERKENDE GEBRUIKERS VAN DIENSTENCHEQUES NAAR LEEFTIJD, 2016 .....	16
TABEL 5 DE KANS DAT EEN GEZIN DIENSTENCHEQUES GEBRUIKT NAAR GEZINSINKOMEN, 2016 .....	16
TABEL 6 BRUTO KOST, TERUGVERDIENEFFECTEN EN NETTO KOST VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL .....	28
TABEL 7 EVOLUTIE VAN DE BRUTO CAO (MINIMUM)LOENEN PC 322.01 *, LOONINDEXERING EN DE IMPACT VAN DE TAXSHIFT OP DE TOTALE LOONKOST .....	32
TABEL 8 EVOLUTIE VAN DE INRUILWAARDE, SIMULATIE VAN HET (GECUMULEERD) VERLIES BIJ 73% INDEXERING T.O.V. 100% ; VLAANDEREN 2016-2020 .....	33
TABEL 9 FEDERALE EN VLAAMSE DOELGROEPVERMINDERINGEN VOOR ERKENDE DIENSTENCHEQUEBEDRIJVEN MET VLAAMSE DIENSTENCHEQUES, PC 322.01 .....	33
TABEL 10 AANTAL INSPECTIE EN FRAUDEGEVALLEN, DIENSTENCHEQUES, 2018 .....	35

## 11.2 LIJST MET FIGUREN

FIGUUR 1 KERNCIJFERS VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL 2016-2019 .....	12
FIGUUR 2 HET AANTAL GEBRUIKERS VAN DIENSTENCHEQUES IN % VAN DE TOTALE VOLWASSEN BEVOLKING, VLAANDEREN 2008-2026 .....	13

# Colofon

## Samenstelling

Vlaamse overheid  
Departement Werk en Sociale Economie  
Koning Albert II-laan 35 bus 20  
1030 Brussel  
02 553 42 56  
beleid.wse@vlaanderen.be  
www.vlaanderen.be/departement-wse

## Verantwoordelijke uitgever

Dirk Vanderpoorten  
Secretaris-generaal

## Uitgave

juni 2020  
depotnummer D/2020/3241/171

