

Witte werksters en dienstencheques

Het Belgische stelsel van dienstencheques slaagt erin om een markt voor persoonlijke diensten te ontwikkelen, anders dan de Nederlandse witte-werkster-regeling. De kosten van de dienstencheque zijn echter erg hoog, terwijl nauwelijks sprake is van het witten van zwart werk of van doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

In 2006 is de Regeling Schoonmaakdiensten voor Particulieren (RSP) door toenmalig minister van SZW De Geus beëindigd. De RSP voorzorg sinds 1998 in een subsidie voor particulieren die hun woning via een schoonmaakbedrijf door een witte werkster schoon lieten maken. Schoonmaakbedrijven namen daarvoor werklozen in dienst. De uitgespaarde uitkeringsgelden werden aangewend om de regeling (mede) te financieren. Met de decentralisering van de bijstand door de komst van de Wet Werk en Bijstand (WWB) kwam de financiering van de RSP in het gedrang. De uitgespaarde uitkeringsgelden kwamen sindsdien volledig ten goede aan de gemeentekassen, terwijl het Ministerie van SZW de kosten droeg. In het kielzog van de Melkertbanen verdween daardoor ook deze vorm van gesubsidieerde arbeid.

De beslissing om de regeling te beëindigen werd gemakkelijk gemaakt door het gebrek aan succes van de RSP. Oorzaken voor de stagnerende ontwikkeling waren het gebrek aan aanbod van witte werksters en de moeizame bedrijfsvoering bij de schoonmaakbedrijven, die de exploitatie nauwelijks rond konden krijgen (Batelaan et al., 2000). Een tendens naar specialisatie bij de bedrijven kon deze trend onvoldoende keren: wervingsproblemen en een moeizame financiering bleven bestaan (Berkhout en Homburg, 2004). Lokale initiatieven die met behulp van RSP-subsidies zorg en huishoudelijke diensten wilden combineren hielden evenmin het hoofd boven water (Homburg, 2000).

Hoewel de regeling is beëindigd, zijn de achterliggende doelen nog actueel: banen voor laag opgeleide werklozen, een formele markt voor schoonmaakwerk bij particulieren en bestrijding van het zwarte circuit. Huishoudelijk werk is een breekijzer om een markt voor persoonlijke dienstverlening te creëren ter stimulering van de arbeidsparticipatie (MDW-werkgroep persoonlijke dienstverlening, 2002). De minister van SZW liet dan ook blijken dat hij geïnteresseerd bleef in al-

ternatieven voor de RSP. Het Belgische systeem van dienstencheques sprak daarbij tot de verbeelding als niet-bureaucratisch alternatief voor het ingewikkelde administratieve systeem van de RSP. De gedachte was dat een dienstencheque een marktgerichte variant zou kunnen zijn met een veel groter bereik dan de RSP ooit wist te realiseren. In een recente evaluatie stellen Peeters et al. (2006) dat het stelsel van de dienstencheques in België een doeltreffend systeem is, dat de vooropgestelde doelstellingen (meer banen voor laag opgeleide werklozen en het terugdringen van het zwarte circuit) in grote mate bereikt. In dit artikel proberen we door een vergelijking van de RSP en het stelsel van dienstencheques vast te stellen of de dienstencheque een alternatief voor de RSP kan zijn.

Bescheiden resultaten met RSP

De RSP subsidieerde huishoudelijk werk bij particulieren. Daarmee zou wit uitgevoerd schoonmaakwerk in prijs moeten kunnen concurreren met schoonmaakwerk in het informele circuit. In 2004 bedroeg de subsidie gemiddeld 7,13 euro per uur, veertig procent van het tarief dat de klanten betaalden. De subsidie werd om administratieve redenen niet aan de klanten, maar aan schoonmaakondernemingen uitbetaald. Om voor de subsidie in aanmerking te komen moesten de ondernemingen werklozen in dienst nemen.

De aanvankelijk beoogde vijfduizend arbeidsplaatsen en enkele tienduizenden klanten (streeftallen genoemd in de Toelichting van de minister van SZW bij de RSP) werden nooit gerealiseerd: in 1999 waren 818 witte werksters in zestig ondernemingen actief, die voor 5.167 huishoudens schoonmaakwerk deden. In 2004 waren dat er 1.235 in 42 ondernemingen, die in ruim 5.800 huishoudens huishoudelijk werk verrichtten. De werknemers waren in meerderheid

(96 procent) vrouw, laag opgeleid (bijna twee derde had hooguit een lagere beroepsopleiding voltooid) met een gemiddelde leeftijd van 38 jaar. De overheidssubsidie voor de RSP bedroeg in 2004 ruim 7,3 miljoen euro. Daarbovenop kwamen nog uitvoeringskosten van bijna 200 duizend euro. De kosten bedroegen dus ruim zesduizend euro per werknemer. De netto kosten voor de overheid waren vrijwel nihil door besparingen op uitkeringen en extra premie- en belastinginkomsten. Kosten en op-

Huishoudelijk werk is een breekijzer om een markt voor persoonlijke dienstverlening te creëren ter stimulering van de arbeidsparticipatie

brengsten waren echter scheef verdeeld: het rijk droeg de kosten, terwijl de inkomsten vooral aan de gemeenten ten goede kwamen. De RSP zorgde ten dele voor het witten van zwart werk: bijna de helft van de klanten maakte voorheen gebruik van een werkster uit het informele circuit. Een deel van de deelnemers, circa tien procent, stroomde weer uit naar ander werk. Er was dus sprake van enige (verdere) activering (Batelaan et al., 2000; Berkhout en Homburg, 2004). Al met al zag de minister te weinig voordelen om de regeling voort te zetten en werd de RSP, na een overgangsperiode, eind 2006 definitief beëindigd.

De Belgische dienstencheque

Net als Nederland kent België al jarenlang een hoge werkloosheid onder laag opgeleiden en een omvangrijke zwarte sector (Pacolet en Marchal, 2003). Veel van dat zwarte werk vindt plaats in en rond het huis(houden). In 2004 lanceerde de Belgische overheid een plan dat een oplossing voor beide problemen moest bieden: de dienstencheque, in feite een loonkostensubsidie voor arbeidsintensieve huishoudelijke dienstverlening. De dienstencheques vormen een groot sociaal experiment, aldus de Vlaamse minister voor Onderwijs Werk en Vorming Frank Vandenbroucke in 2004. Het staat uitgebreid beschreven op www.dienstencheques.be. Met het stelsel kunnen duizenden mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie aan het werk geholpen worden en werk dat vooral vaak in het zwarte circuit plaatsvindt kan gewit worden. Het idee is simpel: huishoudens kunnen dienstencheques kopen, die elk een waarde hebben van een uur arbeid. Eén cheque kost 6,70 euro. Daarmee kunnen diensten ingekocht worden, bijvoorbeeld een uur schoonmaak. Dat kan bij daarvoor gecertificeerde instellingen of bedrijven. Veelal zijn dit uitzendorganisaties. Deze bedrijven nemen werkzoekenden in dienst, eerst tijdelijk, later vast. De inhurende klant betaalt het uitzendbureau met een cheque per uur. Voor elk uitgezonden uur legt de Belgische overheid 13,30 euro bij, zodat de uitlenende organisatie in totaal twintig euro ontvangt. Hieruit wordt de werknemer betaald en worden de overige kosten gedekt. Dienstencheques kunnen voor de diensten schoonmaak, wassen en strijken, verstellen, boodschappen doen, koken en transport van minder validen worden gebruikt. Bij de lancering hoopte de Belgische overheid er voor het einde van 2007 27 duizend banen mee te creëren.

Aan het einde van 2005 waren er bijna achthonderd bedrijven of instellingen als werkgever actief in het stelsel van dienstencheques. Ruim veertig procent daarvan waren uitzendbureaus en nog eens vijftien procent andere bedrijven. Een kwart bestond uit niet-winstgerichte ondernemingen en achttien procent waren publieke instellingen, zoals arbeidsbureaus. Bijna 200 duizend Belgen hebben in 2005 actief van de dienstencheques gebruik gemaakt, tegen bijna 100 duizend in het jaar daarvoor, een behoorlijke groei dus. Zij gebruikten in totaal 17,2 miljoen euro aan cheques, tegen 5,6 miljoen euro in 2004 (Peeters et al., 2006). Aan het einde van 2005 waren er 29 duizend personen via de cheques aan het werk, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2004. De dienstencheque-werknemers werken gemiddeld vijftien uur per week, zodat het om ruim twaalfduizend fte's gaat. Peeters et al. (2006) noemen ook het aantal van 17.360 fte's,

Er is voldoende vraag naar de goedkope dienstverleners, maar er lijkt onvoldoende belangstelling vanuit de doelgroep om deel te nemen

maar hierbij gaat het om de contractuele uren, niet om de gewerkte uren. Met de 29 duizend banen komt het systeem eind 2005 al tegemoet aan het doel van de overheid om er voor 2007 27 duizend te creëren, zij het dat het veelal om parttime banen gaat. Bijna 99 procent van de deelnemers is vrouw. De gemiddelde leeftijd ligt rond de 38 jaar en twee derde van hen is laaggeschoold. 43 Procent was voor deelname werkloos, waarvan tachtig procent langer dan een jaar, acht procent was niet werkzoekend en 49 procent kwam uit een situatie met werk (Peeters et al., 2006).

De totale bruto kosten van het stelsel van dienstencheques worden geraamd op 303 miljoen euro (2005). Daar staat tegenover dat bespaard wordt op uitkeringen, ruim 42 miljoen euro, en dat er baten zijn in de vorm van premies sociale verzekeringen en inkomstenbelasting, samen ruim 51 miljoen euro. Tegenover de kosten van 303 miljoen euro staan derhalve ruim 93 miljoen euro aan opbrengsten, wat de netto kosten op zo'n 210 miljoen euro (2005) brengt. Per gecreëerde (contractuele) fulltime baan bedragen de kosten ruim 12.500 euro, per reële fulltime baan (op basis van gewerkte uren) bijna zeven- tienduizend euro. Ter vergelijking, het minimumloon in België bedroeg in 2005 16.250 euro. Wanneer dit bedrag aan de voormalig werkloze dienstencheque-werknemers was uitgekeerd, waren de kosten voor de overheid lager geweest, namelijk een kleine 105 miljoen euro.

Heeft het systeem bijgedragen aan het terugdringen van zwart werk, naast het creëren van banen voor laag opgeleide werklozen de tweede doelstelling? Hiervoor biedt het Belgische onderzoek van Peeters et al. (2006) een aantal aanknopingspunten:

- tien procent van de gebruikers (vragers) geeft toe in het verleden gebruik te hebben gemaakt van zwartwerkers voor het werk dat nu via de dienstencheque wordt uitgevoerd;
- 25 procent van hen geeft aan gebruik te zullen maken van zwart werk als de dienstencheque er niet zou zijn;
- één procent van de werksters zegt in het verleden zwart te hebben gewerkt.

Het is lastig om op basis van deze antwoorden uitspraken over het effect op het zwarte circuit te doen. Er kan immers sprake zijn van sociaal wenselijke antwoorden als naar regelovertredend gedrag wordt gevraagd (Hessing en Elffers, 1995). Zelfs wanneer er sprake zou zijn van een substitutie van vijftig procent (het dubbele van de enquêteresultaten onder de huishoudens) komt het aantal gewitte fulltime banen echter niet boven de zesduizend uit. In een land waar de omvang van het zwarte circuit tussen twee miljard euro (Pacolet, J. en A. Marchal, 2003) en 22 miljard euro (McKinsey, 2006) wordt geschat, is dit niet veel meer dan een druppel op de gloeiende plaat.

tabel 1

Vergelijking kengetallen RSP en dienstencheque

	RSP (2004)	Dienstencheque (2005)
Deelnemers	1.200	29.000
Afnemers	6.000	200.000
Kosten consument per uur	€ 10,50	€ 6,70
Subsidie per uur	€ 7,13	€ 13,30
Jaarlijkse bruto kosten per deelnemer	€ 6.000	€ 10.500
Jaarlijkse netto kosten per deelnemer*	€ 265	€ 7.000

* bruto kosten minus extra loonbelasting, sociale premies en bespaarde uitkeringen

Het stelsel van dienstencheques kent een aantal serieuze bedreigingen. Ten eerste blijkt er een tekort aan aanbod. Er is voldoende vraag naar de goedkope dienstverleners, maar er lijkt onvoldoende belangstelling vanuit de doelgroep om deel te nemen. Ten tweede klagen de bedrijven over de te lage vergoeding. De subsidie van 13,30 euro per uur is volgens twee derde van de bedrijven onvoldoende om uit de kosten te komen. Tot slot is het opvallend dat het stelsel een lage uitstroom heeft; deelnemers blijven er lang in zitten, waardoor de functie als opstap naar de reguliere arbeidsmarkt niet goed uit de verf komt. Het overgrote deel van de werknemers zegt tevreden te zijn met de inhoud van het werk, de flexibiliteit, het inkomen en de woon-werkafstand (Peeters et al., 2006).

Dienstencheque geen alternatief

Bij een vergelijking van de RSP met het stelsel van dienstencheques valt als eerste natuurlijk het aanzienlijk grotere bereik op. Waar de RSP in bijna tien jaar niet verder is gekomen dan ruim 1.200 werknemers en bijna zesduizend afnemers, heeft het stelsel van dienstencheques binnen drie jaar ruim 29 duizend mensen ingeschakeld, die voor 200 duizend klanten werken. De schaal van het Belgische systeem is dus veel groter dan de RSP in Nederland. Voor de kosten geldt hetzelfde: ze zijn in België veel hoger dan in Nederland, niet alleen in totaal, maar ook per uur dienstverlening. Daarbij komt dat de besparingen op uitkeringen in Nederland relatief veel hoger zijn. Een activerende werking en het witten van zwart werken komen in beide regelingen nauwelijks van de grond: er stromen weinig werknemers door naar regulier werk en de substitutie van zwart door wit werkt is gering. Of de marktwerking echt is gestimuleerd staat ter discussie: waar de Nederlandse schoonmaakondernemingen moeite hadden met de exploitatie tegen een subsidie van 7,13 euro per gewerkt uur, vinden veel Belgische uitvoerders zelfs een bijna twee maal zo hoog subsidiebedrag te weinig.

Conclusie

Door het hoge bereik past het Belgische stelsel van dienstencheques veel beter bij de ambities van het ontwikkelen van een formele markt voor persoonlijke dienstverlening dan de Nederlandse RSP. Het stelsel kent echter zwakheden, met name de wervingsproblematiek, de geringe doorstroom naar regulier werk en de beperkte inbreuk op het zwarte circuit. Belangrijk is dat het stelsel erg duur is, zowel absoluut (de totale uitgaven) als relatief (de kosten per deelnemer). Het is de vraag of de financiering op de langere termijn houdbaar is. De Nederlandse overheid vond zelfs een fractie van de kosten van het Belgische stelsel van dienstencheques te duur voor het ontwikkelen van een formele markt voor persoonlijke diensten door het inzetten van werklozen. Het is dan ook niet te verwachten dat een stelsel van dienstencheques naar Belgisch model in de Nederlandse verhoudingen een serieus beleidsalternatief vormt.

LITERATUUR

- Batelaan, H., E. Wiersma en G.H.J. Homburg (2000) *Evaluatie Regeling schoonmaakdiensten voor particulieren*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Berkhout, A. en G. Homburg (2004) *Kosten en baten RSP*. Amsterdam: Regioplan.
- Hessing, D. en H. Elffers (1995) De validiteit van de self-report methode in onderzoek naar regelovertrekend gedrag. *Tijdschrift voor Criminologie* 37, 55-70.
- Homburg, G.H.J. (2000) *Evaluatie serviceorganisatie voor dienst- en zorgverlening ONS*. Amsterdam: Regioplan.
- MDW-werkgroep persoonlijke dienstverlening (2002) *Vijf vliegen in één klap*. Den Haag.
- Pacolet J. en A. Marchal (2003) *Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?* Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U. Leuven
- Peeters, A., A. Gevers en D. Sanders (2006) *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2005*. Brussel: IDEA Consult.
- Vandenbroucke, F. (2004) <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/index.php?id=286>