

TITEL: DE TERUGVERDIENEFFECTEN VAN HET DIENSTENCHEQUESTELSEL

Auteurs: Daphné Valsamis, Kristof Mertens en Kathy Goffin (IDEA Consult)

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Het stelsel van de dienstencheques is een omvangrijke maatregel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Vlaanderen telde in 2017 1.505 erkende dienstencheque-ondernemingen en maar liefst 84.397 huishoudhulpen (of 3% van de werkende bevolking in Vlaanderen). De vraag naar dienstencheques stijgt jaar na jaar, en liep in 2017 op tot meer dan 84 miljoen cheques, aangekocht door meer dan 700.000 gebruikers. Er gaat echter een aanzienlijke kost gepaard met het succes van het systeem. De Vlaamse overheid droeg in 2017 een totale bruto kost van meer dan 1,3 miljard euro (bestaande uit de financiële tussenkomst voor dienstenchequebedrijven, belastingvermindering voor dienstenchequegebruikers, omkaderingskosten en de terugbetaling van opleidingen voor dienstenchequewerknemers). Dit is echter slechts een deel van het kostenplaatje. Het systeem brengt tal van terugverdieneffecten met zich mee: directe terugverdieneffecten door de creatie van tewerkstelling, maar ook indirecte terugverdieneffecten, onder andere door de verlichting van de huishoudelijke taken bij gebruikers waardoor zij zelf meer kunnen participeren op de arbeidsmarkt en een betere werk-privé balans ervaren. Dit onderzoek brengt deze terugverdieneffecten in kaart en kwantificeert ze waar dat mogelijk is. Zo kan de netto-kost van het dienstenchequesysteem berekend worden. Er wordt ook geanalyseerd aan welke overheid (lokaal, Vlaams of Federaal) deze terugverdieneffecten ten goede komen. Tenslotte werd ook een enquête uitgevoerd bij 2000 dienstenchequegebruikers om een beter zicht te krijgen op de kostendrijvers van het dienstenchequestelsel. De resultaten van de enquête zijn tevens dienstig als input voor een aantal parameters in het model.

Key words:

Dienstenchequestelsel, werkgelegenheidsbeleid, dienstencheques, bruto kosten, directe terugverdieneffecten, indirecte terugverdieneffecten, netto kosten

2. Doelen van het onderzoek

Dit onderzoek dient inzicht te geven in de kostprijs (en de kostendrijvers) en de terugverdieneffecten van het stelsel en een model voor de netto kostprijs van het dienstenchequestelsel, waarnaar hierna wordt verwezen als 'het kostenmodel', uit te werken.

De centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn:

- Hoeveel bedraagt de kost van het dienstenchequestelsel voor Vlaanderen, rekening houdend met alle terugverdieneffecten voor Vlaanderen?
- Aan welke overheid komen de terugverdieneffecten ten goede?
- Wat zijn de kostendrijvers in de consumptie van dienstencheques (de gebruikers)?

3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd:

- **Literatuuronderzoek**

Via literatuuronderzoek werd up-to-date informatie voor de uitvoering van dit onderzoek samengebracht, en werd input voor de conceptualisering van het kostenmodel en de drijvers van het gebruik verzameld. Zo werd maximaal gebruik gemaakt van bestaand materiaal.

- **Ontwikkeling van een kosten- baten model voor het dienstenchequestelsel**

Op basis van bestaande kosten-baten modellen werd een meer verfijnd model ontwikkeld waarin zowel de bruto-kostprijs van het systeem (terugbetaling dienstencheques, fiscale aftrek, administratieve kosten, terugbetaling opleidingen) in kaart werd gebracht, evenals de directe en indirecte terugverdieneffecten bij dienstenchequewerknemers, omkaderingspersoneel, dienstencheque-ondernemingen en gebruikers (via oa. verminderde uitkeringen, hogere sociale bijdragen en belastingen, ...).

- **Analyse van administratieve gegevens en bestaand onderzoek**

Om het kostenmodel te voeden en de drijvers van het gebruik in kaart te brengen werden een hele reeks administratieve gegevens van het stelsel verzameld en geanalyseerd. Verder werden bestaande empirische resultaten m.b.t. de netto job-impact gebruikt als input voor het model.

- **Enquête bij gebruikers**

De enquête maakt het mogelijk om de drijvers van de vraag naar dienstencheques in Vlaanderen diepgaand in kaart te brengen en verfijnde parameters voor het arbeidsmarktgedrag van de gebruikers te identificeren voor het model (aantal uren dat gebruikers meer werken, sectoren waarin dienstenchequegebruikers werken, % gebruikers die extra ondersteuning nodig hebben indien het systeem van de dienstencheques er niet zou zijn,...). In de enquête werden de vragen (m.b.t. de motieven, de bereidheid tot betalen, de impact op het welzijn, ... van het gebruik van dienstencheques) steeds gesteld vanuit het perspectief van het hele gezin van de respondent.

- **Werksessies met het departement WSE**

Door het departement WSE via werksessies te betrekken bij de conceptualisering van het model zijn we tot een gedragen en goedgekeurd conceptmodel gekomen voor de berekening van de terugverdieneffecten van het dienstenchequesysteem.

Methodische toelichting

- Er werd een enquête bij gebruikers gelanceerd. Hiertoe werd een steekproef getrokken uit een Sodexo bestand van de actieve dienstenchequegebruikers in Vlaanderen, aangeleverd door het Departement WSE. Er werd hierbij rekening gehouden dat de bruto steekproef representatief was naar leeftijd, provincie, en de kruising van beide.
- De enquête gericht op gebruikers werd gelanceerd op 28/11/2018 en afgesloten op 19/12/2018. De enquête werd via e-mail in eerste instantie naar een steekproef van 9.999 dienstenchequegebruikers verstuurd. Om de respons te verhogen werden daarna nog eens 3.000 gebruikers aangeschreven.
- Uiteindelijk hebben 2.002 dienstenchequegebruikers de enquête volledig beantwoord.
- De gemiddelde invultijd van de enquête bedroeg 9 min.
- De netto steekproef was representatief naar geslacht, aantal aangekochte cheques en woonplaats t.a.v. de totale populatie dienstenchequegebruikers in Vlaanderen. 35-44 jarigen waren onder- en 65-79 jarigen oververtegenwoordigd in de steekproef. De steekproef werd daarom herwogen naar leeftijd.

4. Bevindingen

De enquête biedt inzicht in de **kostendrijvers** van het dienstenchequestelsel. We vatten de voornaamste bevindingen hieronder samen.

- Dienstencheques worden voornamelijk gebruikt voor de schoonmaak van de woning.
- Het aantal dienstenchequegebruikers en het aantal aangekochte cheques stijgt jaar na jaar. De intensiteit van het gebruik van dienstencheques is sinds de prijsstijging en de beperking van de belastingvermindering per individu in 2014 echter gedaald naar +/- 2,3 cheques per week per gebruiker.
- De gebruikers van dienstencheques zijn voor een groot deel grote samenwonende gezinnen waarbij minstens één partner aan het werk is (46% tweeverdieners, 17% éénverdiener), met gemiddeld een hoog scholingsniveau. Daarnaast is er ook een belangrijke gebruikersgroep van alleenstaanden, die geconcentreerd zit bij de oudere leeftijdsgroepen en gepensioneerd is.
- Het dienstenchequesysteem trekt veel nieuwe gebruikers van huishoudelijke hulp aan: 90% deed voor het gebruik van dienstencheques geen beroep op externe diensten. 10% deed voordien reeds beroep op andere externe hulp bij huishoudelijke taken die momenteel via dienstencheques worden uitbesteed. In de meeste gevallen was dit via een persoon zonder contract (zwartwerk).
- Slechts een minderheid doet naast dienstencheques momenteel nog beroep op een andere externe persoon of organisatie (voor de activiteiten die ze via dienstencheques zouden kunnen uitbesteden). 80-plussers combineren in grotere mate dienstencheques met andere externe diensten.
- De meeste dienstenchequegebruikers doen nog steeds een deel van de schoonmaak, was of strijk zelf.
- Bij de gebruikers op beroepsactieve leeftijd is de tijdswinst (ook met het oog op werken) het belangrijkste motief om de huishoudelijke taken uit te besteden, bij 65+'ers is de voornaamste reden dat ze de taken fysiek niet meer aankunnen.
- De prijs en het officiële statuut zijn de belangrijkste redenen om op het dienstenchequestelsel beroep te doen.
- Voor de meerderheid van de gebruikers blijft de intensiteit van het gebruik van dienstencheques constant doorheen de tijd. De evolutie van de intensiteit van het gebruik is sterk afhankelijk van de evolutie in de familiale (bv. krijgen van een kind) of persoonlijke situatie (wijzigen van woning) van de gebruiker.
- De huidige prijs van dienstencheques bedraagt € 9 per uur en daar komen doorgaans geen extra kosten bij aangerekend door het dienstenchequebedrijf. De helft van de gebruikers geeft aan maximaal niet meer dan de huidige prijs te willen betalen (indien de belastingvermindering constant blijft). Dit betekent dat de overige helft wél bereid is om meer te betalen, waarbij één op drie (36%) € 10 wil betalen en 10% zelfs € 11 of meer. Vooral grootverbruikers en personen die eerder omwille van een 'betere kwaliteit' beroep op doen op dienstencheques, zijn gemiddeld bereid meer te behalen.

In het rapport worden de directe en indirecte kosten en de directe en de indirecte terugverdieneffecten in kaart gebracht.

- **De directe kosten**

De directe kosten bedragen in 2017 € 1.303 miljoen en bestaan uit de financiële tussenkomst voor dienstenchequebedrijven, de belastingvermindering, de administratieve kosten en de terugbetaling van opleidingen voor dienstenchequewerknemers.

- **De directe terugverdieneffecten**

De directe terugverdieneffecten bedragen 675 miljoen euro in 2017 en komen voort uit de netto-creatie van jobs voor dienstenchequewerknemers en de netto-creatie van jobs voor omkaderingspersoneel. Deze brengen respectievelijk minder uitkeringen (werkloosheid, leefloon, RIZIV) en begeleidingskosten, meer sociale bijdragen en fiscale inkomsten voort. Daarbovenop betalen belastingplichtige dienstencheque-ondernemingen (handelsvennootschappen, interimkantoren en natuurlijke personen) vennootschapsbelastingen.

4. Bevindingen (vervolg)

- **De indirecte terugverdieneffecten**

De indirecte terugverdieneffecten, die in 2017 429 miljoen euro bedragen, zijn voornamelijk gelinkt aan de gebruikers:

- Hogere participatiegraad van gebruikers waardoor zij (en hun werkgevers) meer sociale bijdragen alsook personenbelastingen betalen.
- Langer in eigen huis blijven wonen voor oudere gebruikers leidt tot minder kosten voor rusthuizen.
- Verschuiving van huishoudelijke poetstaken via zorgdiensten naar dienstencheques waardoor er minder kosten zijn aan huishoudelijke poetstaken via zorgdiensten.
- Hogere consumptie van bedrijven, werknemers en gebruikers zorgt voor meer BTW-inkomsten.
- Hoger welzijn van de actieve bevolking door betere werk-privébalans leidt tot minder kosten voor de sociale zekerheid (ziekteverzuim, langdurige afwezigheid, ...).

Enkele indirecte terugverdieneffecten, met name het langer in huis blijven wonen voor oudere gebruikers, de hogere consumptie van dienstenchequewerknemers en het hoger welzijn van de actieve bevolking door een betere werk-privé balans, zijn moeilijk te kwantificeren en worden enkel kwalitatief besproken.

- **De indirecte kosten**

De indirecte kosten bestaan uit de opgebouwde rechten voor de sociale zekerheid. Voor huishoudhulpen zal een job in de sector leiden tot een hogere sociale bescherming ten opzichte van een job in het informele circuit. Dit leidt echter ook tot een stijging van de kosten voor de sociale zekerheid, ten gevolge van de rechtenopbouw van huishoudhulpen zoals de uitbetaling van pensioenen. Voor de berekening van de totale netto kostprijs is het aangewezen om deze opgebouwde sociale zekerheidsrechten (die tegenover de sociale bijdragen staan) te berekenen. Dit is echter een complexe oefening omdat in het bijzonder bij de pensioenen deze opgebouwde sociale rechten zich over een lange tijdsduur manifesteren en pensioenberekeningen bijvoorbeeld erg complex zijn. Binnen het kader van dit onderzoeksproject was het niet mogelijk om dergelijke complexe berekeningen op een nauwkeurige manier uit te voeren.

Daarnaast zijn er ook kosten voor langdurig zieke dienstenchequewerknemers. Deze kost kan makkelijker berekend worden. Een dienstenchequejob is een zware job. Uit voorgaande studies blijkt dat er een stijgend aandeel langdurig zieken zijn in de sector, wat een kost is voor de overheid voor de uitbetaling van invaliditeit en ziekte-uitkeringen. De kosten die daarbij komen kijken lopen op tot 61 miljoen euro in 2017.

Omdat het systeem sinds de regionalisering een Vlaamse bevoegdheid is geworden, draagt Vlaanderen de kosten van het systeem. Veel terugverdieneffecten zitten echter geconcentreerd bij de federale overheid. De tabel hieronder toont **aan welke overheid elk van de terugverdieneffecten in eerste instantie ten goede komen**, omdat dit een rechtstreekse bevoegdheid van het respectievelijke beleidsniveau is. Uiteraard slijpen deze daarna nog door van de federale overheid naar de regio's. In het kader van de zesde staatshervorming bepaalt de financieringswet ook welke federale dotatie aan de regio's tegenover de bevoegdheidsoverdracht staat. De uitgaven van de federale staat via de dotatie en dus de inkomsten van de regionale overheid die tegenover de overgedragen bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming staan, worden in dit onderzoek niet gekwantificeerd.

Impact	Terugverdieneffect	Rechtstreekse bevoegdheid
Creatie van dienstencheque-jobs en omkaderingsjobs	Daling van het aantal uitgekeerde werkloosheidsuitkeringen	Federaal
	Daling van het aantal uitgekeerde RIZIV-uitkeringen	Federaal
	Daling van het aantal uitgekeerde leefloon uitkeringen	2/3 Federaal + 1/3 lokaal
	Daling indirecte publieke interventie voor uitkeringsgerechtigden (voormalige werkenden)	Federaal
	Daling van de begeleidingskost voor werkzoekenden	Vlaams + deel Federaal (RVA)
	Stijging van de inkomsten uit sociale bijdragen (werknemers en werkgeversbijdrages)	Federaal
	Stijging van de inkomsten uit personenbelastingen	¼ Federaal + ¼ Vlaams/lokaal (incl. 7% gemeente)
Creatie van dienstencheque-ondernemingen	Stijging van de inkomsten uit vennootschapsbelastingen	Federaal
Impact op de werkuren van gebruikers	Stijging van de inkomsten uit sociale bijdragen (werknemers en werkgeversbijdrages)	Federaal
	Stijging van de inkomsten uit personenbelastingen	¼ Federaal + ¼ Vlaams/lokaal (incl. 7% gemeente)
Langer in eigen huis blijven wonen door oudere gebruikers	Daling van de kost voor rusthuizen + van uitkering voor woonzorgcentra	Vlaams/lokaal
Verschuiving van huishoudelijke activiteiten via zorg naar de dienstencheques	Daling van de kost voor zorgactiviteiten	Vlaams/lokaal
Hogere consumptie van bedrijven, werknemers en gebruikers	Stijging van de BTW-inkomsten	Federaal
Hoger welzijn van de actieve bevolking door betere werk-privé balans	Daling van kost voor ziekte en invaliditeit	Federaal
Opgebouwde rechten sociale zekerheid dienstencheque-werknemers	Stijging van kosten voor sociale zekerheid	Federaal
Kost langdurig zieke dienstencheque-werknemer	Stijging van kost voor ziekte en invaliditeit	Federaal

5. Conclusies en beleidsimplicaties

Door de bruto kosten, de directe en indirecte terugverdieneffecten en de indirecte kosten in rekening te brengen, kunnen we de netto kostprijs van het dienstenchequesysteem bepalen.

Onderstaande tabel toont een overzicht van de kosten en terugverdieneffecten van het dienstenchequestelsel per VTE dienstenchequewerknemer. De netto kosten komen in 2017 neer op €5.650 per VTE dienstencheque-werknemer.

De berekening van de netto kost wordt in het rapport modulair opgebouwd. Iedere parameter heeft namelijk een doorwerkende invloed op de uiteindelijke netto-kost. Het departement WSE heeft het volledige kostenmodel ter beschikking en kan de impact van een verandering in één parameter op deze manier berekenen.

		2015	2016	2017		
Directe kosten per VTE	Bruto kostprijs	Financiële tussenkomst voor dienstencheques	24.025	25.094	24.120	
		Fiscale aftrek	3.701	3.898	3.930	
		Omkaderingskost	204	242	221	
		Terugbetaling opleidingen	47	42	58	
	Totale bruto kostprijs per VTE		27.977	29.276	28.328	
Directe terugverdieneffecten per VTE	Creatie van nieuwe jobs voor DCH-werknemers	Daling uitkeringen voor DCH-werknemers	5.491	5.219	5.282	
		Daling begeleidingskosten VDAB voor DCH-werknemers	782	738	734	
		Daling administratieve kosten voor uitkeringen van DCH-werknemers	662	624	621	
		Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen voor DCH-werknemers	8.616	7.617	7.305	
		Totale terugverdieneffecten uit creatie van jobs voor DCH-werknemers	15.550	14.198	13.941	
	Creatie van nieuwe jobs voor omkaderingsleden	Daling uitkeringen voor omkaderingsleden	164	161	164	
		Daling begeleidingskosten VDAB voor omkaderingsleden	20	19	19	
		Daling administratieve kosten voor uitkeringen omkaderingsleden	17	16	16	
		Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen voor	170	93	144	
		Totale terugverdieneffecten uit creatie van jobs voor omkaderingsleden	372	289	344	
	Creatie van ondernemingen	Totale meerontvangsten uit vennootschapsbelasting	396	389	393	
	Totale directe terugverdieneffecten per VTE		16.318	14.876	14.678	
	Indirecte terugverdieneffecten per VTE	Hogere participatiegraad en productiviteit van de actieve bevolking	Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen van gebruikers	8.411	8.038	8.323
		Stijging consumptie	Meerontvangsten uit BTW gebruikers	414	423	445
			Meerontvangsten uit BTW DCH-werknemers	niet berekend		
Meerontvangsten uit BTW omkaderingswerknemers			niet berekend			
Meerontvangsten uit BTW bedrijven			107	102	109	
Totale meerontvangsten uit BTW		521	525	554		
Daling kost rusthuizen		Daling kost van rusthuizen	niet berekend			
Daling kost voor huishoudelijke taken via thuiszorg		Daling kost voor huishoudelijke taken via thuiszorg	443	443	456	
Totale indirecte terugverdieneffecten per VTE		9.375	9.006	9.332		
Indirecte kosten per VTE	Kosten voor langdurig zieken	Kosten voor langdurig zieke DCH-WN	1.339	1.339	1.332	
	Opgebouwde sociale rechten		niet berekend			
	Totale indirecte kosten per VTE		1.339	1.339	1.332	
TOTALE KOSTEN per VTE		29.316	30.616	29.660		
TOTALE TERUGVERDIENEFFECTEN per VTE		25.693	23.882	24.011		
Netto kostprijs per VTE		3.623	6.734	5.650		

5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

De totale kosten en terugverdieneffecten worden in onderstaande tabel weergegeven. De totale netto kosten bedragen bijna €260 miljoen in 2017.

			2015	2016	2017	
Directe kosten	Bruto kostprijs	Financiële tussenkomst voor dienstencheques	1 021 257 183	1 109 266 482	1 109 324 668	
		Belastingvermindering	157 300 000	172 320 000	180 750 000	
		Omkaderingskost	8 661 508	10 700 907	10 164 855	
		Terugbetaling opleidingen	2 008 159	1 858 358	2 647 869	
	Totale bruto kostprijs			1 171 496 850	1 189 226 850	1 294 145 747
Directe terugverdieneffecten	Creatie van nieuwe jobs voor DCH-werknemers	Daling uitkeringen voor DCH-werknemers	233 415 046	230 722 764	242 922 721	
		Daling begeleidingskosten VDAB voor DCH-werknemers	33 232 723	32 605 620	33 742 570	
		Daling administratieve kosten voor uitkeringen van DCH-werknemers	28 121 280	27 590 630	28 552 708	
		Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen voor DCH-werknemers	366 232 318	336 697 636	335 972 129	
		Totale terugverdieneffecten uit creatie van jobs voor DCH-werknemers	661 001 367	627 616 650	641 190 127	
		Creatie van nieuwe jobs voor omkaderingsleden	Daling uitkeringen voor omkaderingsleden	6 981 914	7 100 845	7 542 339
	Daling begeleidingskosten VDAB voor omkaderingsleden		862 776	854 831	886 864	
	Daling administratieve kosten voor uitkeringen omkaderingsleden		730 075	723 352	750 458	
	Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen voor omkaderingsleden		7 238 941	4 102 645	6 642 554	
	Totale terugverdieneffecten uit creatie van jobs voor omkaderingsleden		15 813 706	12 781 672	15 822 215	
	Creatie van ondernemingen		Totale meerontvangsten uit vennootschapsbelasting	16 814 077	17 180 508	18 079 150
	Totale directe terugverdieneffecten			693 629 149	693 629 149	657 578 830
	Indirecte terugverdieneffecten	Hogere participatiegraad en productiviteit van de actieve bevolking	Stijging inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen van gebruikers	357 545 842	355 313 157	382 778 428
			Stijging consumptie	Meerontvangsten uit BTW gebruikers	17 595 342	18 678 608
		Meerontvangsten uit BTW bedrijven		4 537 955	4 516 833	5 005 786
		Totale meerontvangsten uit BTW		22 133 297	23 195 441	25 465 300
		Daling kost voor huishoudelijke taken via thuiszorg	Daling kost voor huishoudelijke taken via thuiszorg	18 835 453	19 599 829	20 969 804
			Totale indirecte terugverdieneffecten			693 629 149
	Indirecte kosten	Kosten voor langdurig zieken	Kosten voor langdurig zieke DCH-WN	56 916 215	59 198 772	61 263 019
			Opgebouwde sociale rechten	Werd niet berekend maar kan aanzienlijke omvang hebben		
Totale indirecte kosten			56 916 215	59 198 772	61 263 019	
TOTALE KOSTEN			1 246 143 065	1 353 344 519	1 364 150 411	
TOTALE TERUGVERDIENEFFECTEN			1 092 143 741	1 055 687 257	1 104 305 024	
NETTO KOSTPRIJS			153 999 323	297 657 262	259 845 386	

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Solidaris (2016), 'Maison de repos: à quel prix ?' – Authors: J. Laasman, L. Maron, A. Van den Heede, M. Van Duynslaeger, K. Vervoort, J. Vrancken

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2013), 'Financiering van de thuiszorg: het perspectief van de voorzieningen' - Authors: J. Pacolet, A. De Coninck, F. De Wispelaere

HIVA in opdracht van Departement Financien en Begroting (2019), 'The impact of the SVS on low-skilled employment' - Author: S. Desiere

IDEA Consult in opdracht van Federgon (2018), 'De dienstencheques 360° doorgelicht' – Authors: D. Valsamis, K. Goffin, K. Mertens, T. Schooreel, W. Van der Beken

OECD Taxing Wages (2018)