



Programma « Samenleving en Toekomst »

Eindverslag – deel « Synthese van het onderzoek»

ONDERZOEKSCONTRACT: [TA/00/10](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: ECOSEP

TITEL: Sociale economie en liberalisering van diensten: de buurtdiensten nader bekeken

ONDERZOEKSPLOEG

COÖRDINATOR. M. Nyssens (CERISIS, Université Catholique de Louvain, Belgium)

PROMOTOR(EN): M. Nyssens, J. Defourny (CES, Université de Liège, Belgium), met L. Gardin (CNAM, CRIDA, France), J.L. Fernandez (London School of Economics, UK) P. Minguzzi (Universita Di Bologna, Italy).

ONDERZOEKER(S):

A. Henry and G. Bertholet (Université de Liège, Belgium) and S. Nassaut (Université Catholique de Louvain, Belgium)

DATUM: 30/5/2009

Deze synthese heeft tot doel de resultaten van het onderzoek op Internet weer te geven.

Links naar de websites waar de werken van de onderzoeksploeg in het kader van het project worden vermeld

-

Synthese

De quasi-markt van de dienstencheques: een vergelijkende studie van de aanbiedende organisaties wat betreft de kwaliteit van het werk en de organisatie van de dienstverlening

In 2001 heeft de Belgische overheid het systeem van de "dienstencheques" ingevoerd, een betaalmiddel waarmee de gebruiker - met een financiële bijdrage van de staat onder de vorm van een consumptiesubsidie - de uitvoering van buurtdiensten kan betalen, in hoofdzaak huishoudhulp die tot dan toe vooral zwartwerk betrof. Dit systeem toont aan dat de overheidsregulering op het vlak van diensten aan personen grondig geëvolueerd is en vanaf nu opengesteld wordt voor concurrentie van uiteenlopende aanbieders. Met meer dan 100.000 werknemers, bijna 800.000 gezinnen en meer dan 2.000 bedrijven in België staat dit systeem hoog op de politieke agenda, temeer omdat de omvang van het vrijgemaakte budget oploopt tot meer dan een miljard euro voor 2009. De vraag naar een evaluatie van het systeem en meer bepaald van de respectieve prestaties van de verschillende types aanbieders staat dus centraal.

1. Beschrijving van het systeem

De consument die beroep wil doen op dit systeem koopt bij de uitgevende maatschappij (Sodexho), geselecteerd via openbare aanbesteding, dienstencheques tegen de eenheidsprijs van 7,50 €. De gebruiker kiest vervolgens een erkende organisatie uit en ruilt er zijn cheques om voor huishoudhulp, tegen de prijs van één cheque per gepresteerd uur. De consument geniet van een vrijstelling van BTW en van een forfaitaire belastingvermindering (of belastingkrediet) van 30 %, wat het uurtarief op 5,25 € brengt. De erkende organisatie stuurt daarna de dienstencheques die ze van haar klanten ontvangen heeft, terug naar de uitgevende maatschappij. Deze laatste betaalt een bedrag uit van 20,80 €, zijnde de huidige ruilwaarde van de dienstencheque. Per gepresteerd uur past de staat dus een bedrag van 13,30 € bij en neemt hiermee een deel van de werkgeversbijdrage en structurele kosten zoals administratie of begeleiding van de werknemer op zich¹. De diensten die momenteel geleverd kunnen worden, zijn diensten aan huis (schoonmaken, wassen en strijken, kleine verstelwerkjes of bereiding van maaltijden) of buitenshuis (strijken, boodschappen, vervoer van bejaarden en/of personen met beperkte mobiliteit). Vandaag is huishoudhulp veruit de meest ontwikkelde activiteit in het dienstenchequesysteem (Idea Consult, 2008).

Deze overheidsregulering kan beschouwd worden als een quasi-marktmaatregel. Het systeem van de dienstencheques steunt inderdaad op een marktlogica aangezien de verschillende aanbieders elkaar beconcurreren op eenzelfde werkterrein. Elk type aanbieder, zowel privaat als publiek, met of zonder winst oogmerk, kan toetreden tot het akkoord "dienstencheque". Toch berust het systeem niet zozeer op een pure marktlogica aangezien er een dubbele tussenkomst van de staat mee gemoeid is, vanwaar het voorvoegsel "quasi". Enerzijds structureert de overheid het aanbod van diensten door een akkoord op te stellen. Anderzijds scherpt de staat de vraag aan door middel van een subsidie aan de consument met de bedoeling de vraag naar "officiële" huishoudhulp te laten stijgen. In het geval van de dienstencheque is het dus de consument die de subsidie "overdraagt" aangezien hij alleen beslist met welke organisatie op de quasi-markt hij in zee gaat. Tot slot komt de staat nog tussenbeide in de reglementering van het

¹ Boven op die 13,30 € betaalt de staat de belastingvermindering van 2,25 € en het bedrag dat de uitgevende maatschappij krijgt voor het uitgeven van de cheques en voor haar rol als tussenpersoon.

systeem door het uurtarief van de geleverde diensten vast te leggen.

2. De verscheidenheid aan aanbieders

Om de diversiteit onder de aanbieders op de quasi-markt van dienstencheques correct te begrijpen, hebben we een typologie uitgewerkt die de sector (privésector met winstoogmerk, publieke sector, sector van de sociale economie²) relateert aan de missie van de organisatie. De twee criteria lopen in principe gelijk voor commerciële bedrijven die in de eerste plaats winst nastreven, maar het landschap is verscheidener voor organisaties met een sociale missie. Zo hebben invoegbedrijven (binnen de sociale economie) een missie die gericht is op jobcreatie voor mensen die zwak staan op de arbeidsmarkt, een missie die ze vaak delen met de PWA's en OCMW's (publieke sector). De organisaties voor thuishulp - de diensten voor gezins- en bejaardenhulp - zijn overigens meer gericht op kwetsbare gezinnen en bejaarden (die minder zelfstandig zijn, ziek zijn of financiële moeilijkheden hebben, enz.). Deze organisaties voor thuishulp, hetzij openbare hetzij uit de sociale economie, zijn inderdaad toegetreden tot die quasi-markt, enerzijds omdat ze na decennia beschikken over expertise op het vlak van thuishulp, anderzijds omdat ze de openstelling van de thuishulpsector voor concurrentie "onder toezicht" willen houden. .

Op basis van de sector en de missie werden zeven categorieën aanbieders gedefinieerd (tabel 1). De categorie "andere initiatieven uit de sociale economie" omvat aanbieders uit de sociale economie wiens missie niet erkend is door een specifiek akkoord, in tegenstelling tot de sociale invoegbedrijven en de thuishulpverenigingen. Het statuut vzw suggereert evenwel dat niet in de eerste plaats winst nagestreefd wordt.

De laatste regel van tabel 1 toont dat sommige aanbieders die een sociale missie nastreven niet alleen zijn ingeschreven in de quasi-marktregeling zoals eerder beschreven maar ook in een regeling die als "tutelair" omschreven kan worden. Het begrip "tutelaire regeling" omschrijft een soort overheidsregeling waarin de levering van diensten *gefinancierd* en *begeleid* wordt door de overheid, die zo optreedt als "tutor" van de begunstigde. Ze past in *reglementaire kaders*, die voor thuishulp en inschakeling in België vastliggen in gewestelijke decreten. Deze zorgen ervoor dat kwetsbare doelgroepen (gebruikers voor de diensten van gezins- en bejaardenhulp, werknemers voor de invoegbedrijven) toegang hebben tot de diensten van organisaties zonder winstoogmerk, en leggen tevens normen op om begeleiding en professionalisering te garanderen. Bij deze aanbieders worden dus twee types overheidsregelingen gecombineerd, de tutelaire en de quasi-marktregeling.

Tabel 2 geeft het aandeel weer van de verschillende types aanbieders in het totale aantal vestigingen, jobs en gecreëerd voltijds personeelsequivalent (VTE). Het blijkt duidelijk dat het aandeel van de uitzendbureaus sterk vermindert als men rekening houdt met de jobcreatie in VTE, terwijl dat van de meeste aanbieders met een sociale missie in dat geval beduidend toeneemt.

² De sociale economie verwijst naar een derde sector, verschillend van de publieke sector en de privésector met winstoogmerk. Die sector groepeert privéorganisaties met het juridisch statuut van vzw, stichting, ziekenfonds, coöperatie of vennootschap met sociaal oogmerk. Volgens een decreet van het Waals Parlement van november 2008 vertaalt het karakter van organisaties uit de sociale economie zich in vier principes: gericht zijn op dienstverlening aan de leden of de maatschappij in plaats van op winstbejag, een democratische besluitvorming, een autonoom bestuur en voorrang van personen en arbeid op kapitaal in de verdeling van de inkomsten.

Tabel 1: Typologie van de aanbieders van dienstencheques

Sector	Publieke sector		Sociale economie			For-profit sector	
Missie	Thuis hulp	Job integratie	Thuis hulp	Job integratie	Onbekend	For profit	
categorieën aanbieders	Diensten voor gezins- en bejaarden hulp (OCMW)	Lokale Job integratie services, (OCMW, PWA)	Diensten voor gezins- en bejaardenhulp (VZW)	Invoegbedrijven	AndereVZW	Uitzendbedrijven	Andere commerciële bedrijven
Type of regeling	Quasi-markt		Tutelaire				

Tabel 2: relatief belang van de verschillende types aanbieders in het aantal vestigingen, aantal werknemers en voltijds personeelsequivalent(VTE) - source Onem.

	% vestigingen	% werknemers	% VTE
Invoegbedrijven	8%	10%	13%
Diensten voor gezins- en bejaardenhulp VZW	6%	12%	17%
Andere VZWs	8%	5%	5%
Lokale job integratie services, (OCMW, PWA)	22%	15%	20%
Diensten voor gezins- en bejaardenhulp OCMW	5%	3%	4%
Uitzendbedrijven	24%	37%	23%
Andere commerciële bedrijven	27%	18%	18%

3. Een quasi-markt die profiteert van collectieve voordelen?

Als de overheid deze diensten zo zwaar financiert, is dat omdat ze hoopt dat ze, naast de individuele voordelen voor de gebruiker, ook een positieve impact zullen hebben op de gemeenschap. De memorie van toelichting van de wet van 20 juli 2001 somt een aantal voordelen op zoals een verminderde werkloosheid door jobcreatie, de strijd tegen het zwartwerk, de bijdrage tot de plaatselijke ontwikkeling. Het gaat er ook om "personen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt aan te moedigen actief te worden, de continuïteit van de professionele activiteit te verzekeren door de kansen op jobbehoud en loopbaanontwikkeling veilig te stellen, en een evenwichtiger combinatie te verkrijgen tussen arbeidstijd, vrije tijd en huishoudelijk werk". De jaarlijkse evaluatierapporten van het systeem benadrukken ook deze impact op de gemeenschap, maar brengen een bijkomend effect aan het licht dat aanvankelijk misschien onderschat werd: men stelt vast dat het systeem van dienstencheques onder zijn gebruikers een hoog percentage (hoog)bejaarden telt, die hierdoor "langer in hun familieomgeving kunnen blijven" (Idea Consult, 2007). Deze maatregel zou er toe bijdragen dat senioren langer thuis blijven wonen en zou dus de gemeenschap bepaalde kosten besparen verbonden aan hun opname in een rusthuis. Het feit dat de staat deze gemeenschapsbelangen erkent, rechtvaardigt de subsidiëring van het gebruik van huishoudhulp. De collectieve impact hangt echter ook af van de kwaliteit van het werk en de dienstverlening en die moet kritisch bekeken worden, met name wanneer de werknemers die de diensten leveren kwetsbaar zijn, zoals langdurig werklozen, of wanneer de gebruikers kwetsbaar zijn omdat ze bejaard zijn, en dus vaak afhankelijker.

4. Een quasi-markt gekenmerkt door kwaliteitonzekerheid

Het probleem van de kwaliteit van het werk en de diensten is des te relevanter omdat deze quasi-markt gekenmerkt wordt door talrijke vormen van "informatieasymmetrie": sommige stakeholders beschikken over meer informatie dan andere inzake de voorwaarden en modaliteiten van de transactie.

Eenzijds kent de gebruiker de kwaliteit van de dienst pas op het moment dat deze geleverd wordt, en niet wanneer hij de aanbieder kiest. Anderzijds is het voor de werknemer, in dit geval voornamelijk laaggeschoolde vrouwen, ook moeilijk een werkgever te kiezen aangezien het niet evident is de kwaliteit van het aangeboden werk op voorhand in te schatten. Eens de gebruiker en de werknemer hun keuze gemaakt hebben, komt de informatieasymmetrie erbovenop die voortvloeit uit de "afstand" tussen de werkgever en de werknemer, aangezien de huishoudhulp bij de gebruiker thuis wordt uitgevoerd. Het systeem van de dienstencheques werd inderdaad ontworpen opdat de werkgever de dienstrelatie tussen de gebruiker en de werknemer zou controleren: de wet schrijft dan ook voor dat de werknemer en de gebruiker respectievelijk gebonden zijn door een contract met de aanbieder/werkgever (art.7bis) en een "overeenkomst tussen de gebruiker en de erkende organisatie" (art.6). Maar in de praktijk kan de werkgever moeilijk nagaan of de werknemer de nodige inspanningen gedaan heeft, of hij op tijd gekomen is, of hij enkel de toegestane taken verricht heeft, enz. Zonder het huis van de gebruiker te bezoeken kan de werkgever bovendien niet controleren of de werkomstandigheden er hygiënisch zijn en of het door de gebruiker gevraagde werk niet te zwaar is. Ten slotte is de kwaliteit van het schoonmaakwerk makkelijk *ex post* te controleren door de gebruiker, maar deze laatste is vaak niet thuis tijdens het uitvoeren ervan, waardoor hij niet kan toezien op de handelingen van de werknemer in zijn afwezigheid (aankomst- en vertrekuren, gebruik van de telefoon, enz.).

De informatieasymmetrie is ook aanwezig tussen de staat en de aanbieders: op een quasi-markt is het de overheid die de dienstverlening financiert en uitbesteedt aan een heterogene groep aanbieders waarvan het niet eenvoudig te controleren is of al hun praktijken conform de wet zijn.

Deze informatieasymmetrie verhoogt het risico op opportunistisch gedrag, m.a.w. misbruik door één of meer stakeholders, wat een negatieve impact kan hebben op de kwaliteit van het werk en de dienstverlening. Dit brengt ons bij de kwaliteits- en vertrouwenssignalen die de onzekerheid op dergelijke quasi-markt zouden kunnen doen afnemen. In het kader van de dienstencheques bestaan verschillende signalen die het vertrouwen kunnen versterken, zoals de officiële goedkeuring van de aanbieders of de overheidsevaluaties van het systeem. Het akkoord rond dienstencheques blijkt echter weinig veeleisend en de jaarlijkse evaluaties van het systeem zijn, overeenkomstig artikel 10 van de wet, in de eerste plaats bedoeld voor de overheidsinstanties. Ze zijn dus niet gericht op een betere informatieverspreiding naar gebruikers en werknemers toe. De aanbieder verenigingen zonder winstoogmerk, hetzij privaot of publiek, kunnen van hun kant voordeel halen uit een specifiek vertrouwenssignaal. Daar hun statuten verbieden (of althans streng limiteren) de winst te verdelen, zullen deze aanbieders in principe hun informatievoordeel niet aanwenden om een zo hoog mogelijke winst te maken en te verdelen onder de eigenaars. Nochtans kan de beperking om dividenden uit te keren er ook toe leiden dat men minder gemotiveerd is om zich efficiënt te organiseren, door het ontbreken van druk of sancties vanwege de eigenaars die hun winst vooropstellen. Naast deze onpersoonlijke beoordelingsinstrumenten die (mogelijkerwijs) de onzekerheid kunnen verminderen, komt ook nog de persoonlijke, de zogenaamde mond-tot-mondreclame. Zo laten gebruikers van dienstencheques zich bij de keuze van de aanbieder in de eerste plaats (31,1 %) leiden door de mening van vrienden, kennissen of familie (Idea Consult, 2006). Toch heeft dit kanaal een belangrijke beperking: de ervaring van een andere gebruiker berust in grote mate op de kwaliteit van de dienstverlenende werknemer en op de persoonlijke relatie tussen de werknemer en de gebruiker, kenmerken die niet meteen over te brengen zijn naar andere werknemers van dezelfde aanbieder organisatie.

In deze quasi-markt die gekenmerkt wordt door een grote onzekerheid inzake de kwaliteit van het werk en de dienstverlening valt de centrale vraag die we behandeld hebben als volgt samen te vatten: heeft de missie van de aanbieders van dienstencheques en/of de sector waartoe ze behoren al dan niet een invloed op de kwaliteit van het werk en de organisatie van de dienstverlening en, onrechtstreeks, op de gevolgen voor de maatschappij? Of, meer in het bijzonder, behalen de aanbieders met een sociaal oogmerk betere resultaten op deze verschillende punten?

5. Kwaliteitsanalyse van de organisatie van de dienstverlening en het werk

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we een beroep gedaan op twee gegevensbronnen: enerzijds de administratieve databank van de RVA die alle aanbiedende instanties van dienstencheques omvat en anderzijds gegevens die verzameld werden aan de hand van enquêtes bij een steekproef van 52 aanbieders, verspreid over de drie gewesten en de 7 categorieën uit onze typologie van aanbieders.

De kwaliteit van de organisatie van de dienst werd in de eerste plaats geëvalueerd door te kijken welke procedures gebruikt worden voor een betere afstemming van de diensten op de behoeften van de gebruikers, hierbij rekening houdend met hun profiel. Dit is dan ook een benadering die in de toekomst gecombineerd zou moeten worden met een enquête bij de gebruikers. Op dit punt hebben we ons echter moeten beperken tot de informatie die de aanbiedende organisaties ons gaven. De kwaliteit van de gecreëerde jobs werd afgeleid uit een reeks indicatoren met betrekking tot het arbeidscontract, de uurroosters, de opleiding, de begeleiding, enz.³ Op het geheel van deze gegevens werden factoranalyses toegepast. We hebben hier die resultaten weergegeven die op statistisch significante wijze de verschillende groepen aanbieders van elkaar onderscheiden.

Eerst en vooral behalen de huishulporganisaties, zowel publieke als private, bijzonder goede resultaten op de twee niveaus die hier bestudeerd werden. Op het niveau van de kwaliteit van de dienstorganisatie onderscheiden deze aanbieders zich vooreerst door de manier waarop ze de dienst aanbrenge bij nieuwe gebruikers: in de meeste gevallen voorzien ze een thuisbezoek. Het nut van een dergelijk thuisbezoek bij een *niet-kwetsbare* gebruiker kan, gezien de kost ervan voor de aanbieder, in vraag worden gesteld, maar dit bezoek is zeker belangrijk wanneer de gebruikers kansarme individuen zijn (afhankelijke senioren bijvoorbeeld). Onze studie toont dan ook aan dat bejaarden, sterk vertegenwoordigd binnen de gebruikersgroep van dienstencheques (bijna 30 % 60-plussers en 8,1 % 80-plussers), zich vooral richten tot deze instellingen, waarschijnlijk net omdat hun missie gericht is op dit specifieke publiek. Maar een controlebezoek aan huis is ook nuttig voor de werknemers in het dienstenchequesysteem die, zoals eerder gezegd, "geïsoleerd" werken in het huis van de gebruikers. Een dergelijk bezoek geeft de werkgever de mogelijkheid met eigen ogen de werkomgeving en -omstandigheden van de huishoudhulp te bekijken, dus de gezondheidsvoorwaarden van de werkplek te controleren, mogelijke gevaren en onveilige situaties op te sporen, een realistische werkbelasting vast te leggen, enz. Bij dit bezoek kan de werkgever de gebruiker er ook attent op maken dat de werknemer onder zijn gezag blijft en kan hij eventueel nog eens de principes van de dienst verduidelijken. Ook al is er geen wettelijk kader dat de huishulporganisaties verplicht deze controles uit te voeren, toch lijkt het erop dat ze hun *modus operandi* in het kader van hun diensten voor familiehelp, die wel geregeld worden door een specifiek gewestelijk akkoord, overdragen naar hun dienstenchequeactiviteit. Anderzijds onderscheiden deze organisaties zich

³ De prestaties (in de betekenis van technische efficiëntie) van de aanbieders in termen van werkkwaliteit werden ook bekeken aan de hand van een efficiëntieanalyse met "Data Envelopment Analysis" die gebaseerd is op de productiefunctiemethode en naast de hoeveelheid gepresteerde diensten ook rekening houdt met variabelen inzake de kwaliteit van de gecreëerde jobs. (te raadplegen in het volledige rapport).

ook op het niveau van de inhoud van de geleverde dienst, doordat ze de grenzen van het beroep huishoudelijke hulp duidelijker afbakenen. Rekening houdend met de informatie assymetrie waarvan hierboven sprake was, bestaat inderdaad het risico dat de werknemers taken uitvoeren die niet toegelaten zijn, eventueel zonder dat de werkgever ervan op de hoogte is. In het bijzonder is er het risico dat men zich op het terrein begeeft van familiehelp voor kansarme individuen (bejaarden, zieken, gehandicapten), waar huishoudelijke taken ook inbegrepen zijn. Een goede definitie van deze twee verschillende beroepen - familiehelp en huishoudhulp met dienstencheques - zoals die binnen de huishulporganisaties is opgesteld, is vooral in het voordeel van de bejaarden die talrijker zijn bij dit type dienstverleners. Het risico is dus minder groot dat bejaarden, talrijk vertegenwoordigd in het systeem van dienstencheques, genieten van een onaangepaste dienstverlening door werknemers van het dienstenchequesysteem die minder geschoold zijn dan die van familiehelp.

Op het niveau van de kwaliteit van het werk onderscheiden de huishulporganisaties zich eveneens doordat ze hun werknemers goed begeleiden door middel van vergaderingen, opleidingen en evaluaties. Deze aspecten van de begeleiding van de werknemers zijn van fundamenteel belang voor de kwaliteit van het werk aangezien de werknemers, gezien het soort werk, vaak laaggeschoold zijn. Ook al zijn er verschillen tussen de aanbieders onderling, toch toont een onderzoek in het federaal evaluatierapport 2008 aan dat 39 % van de werknemers hoogstens beschikt over een diploma lager secundair onderwijs. Er is dus wel degelijk nood aan opleiding en evaluatie, ook al gaat het "maar" om huishoudelijke taken. De vergaderingen blijken ook bijzonder nuttig om het isolement van de werknemers te doorbreken, om het uitwisselen van ervaringen onder werknemers te stimuleren, om moeilijke situaties die ze hebben meegemaakt te bespreken en indien nodig sociale ondersteuning te krijgen, enz. Daarenboven vallen de huishulporganisaties op doordat ze de relatie tussen de gebruiker en de werknemer, die voor of tijdens de eerste dienstverlening ontstaat, beter begeleiden. De meeste organisaties geven aan te streven naar een zo goed mogelijke afstemming tussen gebruikers en werknemers, maar dit streven uit zich in de praktijk in heel uiteenlopende begeleidingsmaatregelen. Bij sommige aanbieders, vooral die met winstoogmerk, stellen we vast dat de werkgever veelal op de achtergrond blijft en in naam van de klanttevredenheid de gebruiker de kans geeft een andere werknemer te vragen na een eerste ontmoeting. Dit kan misschien gezien worden als een aspect van kwalitatieve dienstverlening, maar het is in ieder geval niet bevorderlijk voor de integratie in de arbeidsmarkt van personen die opnieuw vaste voet willen krijgen in het arbeidscircuit. Tot slot toont ons onderzoek duidelijk dat de huishulporganisaties voorrang geven aan contracten van onbepaalde duur en aan vollere dienstroosters dan gemiddeld (wat met name afsteekt tegen de jobs met weinig uren die de uitzendbedrijven in groten getale aanbieden). Deze praktijken zijn opnieuw te verklaren doordat de modus operandi van de dienst familiehelp, die ouder is, overgedragen werd naar hun afdeling dienstencheques, in het bijzonder wat betreft begeleiding en opleiding voor werknemers.

Laten we vervolgens ingaan op de goede prestaties van de organisaties met een inschakelingsopdracht. De indicatoren gelinkt aan de begeleiding van werknemers en aan het type aangeboden contract (in termen van arbeids- en contractduur) tonen inderdaad een duidelijke meerwaarde van dit type organisaties tegenover private ondernemingen met winstoogmerk, in het bijzonder de uitzendbedrijven. Deze resultaten suggereren dat de inschakelingsorganisaties heel specifiek focussen op de kwaliteit van de aangeboden jobs. Hierbij voldoen ze ruimschoots aan de inschakelingsopdracht die dergelijke organisaties verondersteld worden te vervullen, en die zich uit in een specifiek wettelijk kader en bijkomende subsidies. De efficiëntieanalyse die we uitgevoerd hebben (zie noot 6) brengt echter gevoelige verschillen aan het licht tussen publieke inschakelingsinstellingen en invoegbedrijven uit de sociale economie, in het voordeel van deze laatste. Deze vaststelling kan verrassend lijken omdat de publieke inschakelingsinstellingen zonder twijfel meer "gedeelde middelen" kunnen gebruiken, zoals begeleiders of beheerders, of infrastructuur die door andere afdelingen

van dezelfde moederorganisatie (OCMW of PWA) ter beschikking worden gesteld. Het meer gecentraliseerde en bureaucratische bestuur van publieke instellingen en een andere cultuur dan bij de sociaal-economische inschakelinginstellingen zouden deze verschillen, althans gedeeltelijk, kunnen verklaren.

Wat betreft de kwaliteit van de organisatie van de dienstverlening behalen de invoegbedrijven een gemiddeld resultaat vergeleken met andere aanbieders, zowel op het vlak van de leeftijd van hun gebruikers als op het vlak van de genomen organisatorische maatregelen om de dienstverlening op te zetten en op te volgen. Dit wekt opnieuw de indruk dat hun specifieke waarde vooral schuilt in hun inschakelingsmissie.

De kwaliteitsanalyse van de diensten en jobs brengt daarentegen gevoelig slechtere resultaten naar voren bij de aanbieders in de privésector met winstoogmerk. In de meeste gevallen coördineren deze aanbieders de opstart van de dienst vanop afstand, wat problemen kan geven bij kwetsbare gebruikers en/of bij het garanderen van behoorlijke werkomstandigheden voor het personeel. Daarenboven respecteren de aanbieders die winst nastreven de grenzen van het beroep huishoudhulp minder goed dan zij die een thuishulp- of inschakelingsmissie hebben. Het risico op een dienstverlening die niet aangepast is aan het profiel van de gebruiker wordt echter afgezwakt door het feit dat er bij de bedrijven met winstoogmerk minder (hoog)bejaarden klant zijn dan bij de aanbieders met een sociale missie. Wat de kwaliteit betreft van het aangeboden werk presteert dit type aanbieders slechter op het vlak van begeleiding en contracttype, daar ze vooral streven naar het ontvangen van zoveel mogelijk dienstencheques en hun werknemers daarbij weinig ruimte geven voor andere activiteiten dan de dienstverlening bij de klanten.

Nochtans moeten we hier een duidelijk onderscheid maken tussen uitzendbedrijven en andere bedrijven met winstoogmerk. Terwijl de werkwijzen bij de uitzendbedrijven vrij homogeen zijn, merken we bij de andere commerciële ondernemingen een grotere diversiteit, waarop we later terugkomen.

Eerst moeten we nader ingaan op de specifieke *modus operandi* van de uitzendbedrijven. Deze spelen zo goed mogelijk in op de wensen van hun klanten en trachten de kosten te minimaliseren, ten nadele van de kwaliteit van de aangeboden jobs, die ze zo flexibel mogelijk maken. Dit vertaalt zich zowel in een zwakke begeleiding van de werknemers als in een minderwaardige kwaliteit van de aangeboden contracten inzake contract- en arbeidsduur. Terwijl in alle andere categorieën tussen 50 % en 90 % van de werknemers bij aanwerving een contract van onbepaalde duur (COD) krijgt, is dat bij uitzendkrachten slechts iets meer dan 10 %. De wet bepaalt overigens dat de werkgever verplicht is om werknemers 3 of 6 maand na hun aanwerving een arbeidscontract van onbepaalde duur aan te bieden. Bij uitzendbedrijven heeft meer dan 50 % van de werknemers 6 maand na hun indiensttreding nog een contract van bepaalde duur. Wat betreft de arbeidsduur leert het onderzoek ons dat de uitzendsector gemiddeld het minst aantal uren per werknemer biedt. Dit resultaat wordt bovendien bevestigd door een rapport van het Rekenhof dat benadrukt dat "*de arbeidstijd in de uitzendsector de laagste is in vergelijking met alle andere categorieën van ondernemingen... [De gegevens tonen aan] dat 77 % van de werknemers van de uitzendsector minder dan 600 uren per jaar werken*" (Rekenhof, 2009, p. 37), met andere woorden minder dan 13 uren per week, wat met name hun vervanging veel gemakkelijker maakt. Het moet wel gezegd dat de meeste werknemers ongetwijfeld een deeltijdse job verkiezen en geen maximale arbeidsduur willen, maar het lijkt evident dat het aanbod van een heel beperkt aantal arbeidsuren, als alle andere voorwaarden gelijk zijn, getuigt van een mindere arbeidskwaliteit. Deze praktijken inzake jobs gaan overigens samen met een hoog personeelsverloop binnen deze uitzendbedrijven, zonder dat hun vermogen om veel werknemers aan te trekken echter ter discussie wordt gesteld.

Dit streven naar een zo groot mogelijke productiviteit en rentabiliteit lijkt minder aanwezig bij

sommige commerciële privéorganisaties buiten de uitzendsector. Sommige van die KMO's organiseren inderdaad thuisbezoeken, duiden een kwaliteitsverantwoordelijke aan, enz. De begeleiding van werknemers is er trouwens beter ontwikkeld (wat betreft opleiding en opvolging van de relatie tussen gebruikers en werknemers) en de aangeboden contracten zijn er, op vlak van contract- en arbeidsduur, beter dan bij de uitzendbureaus.

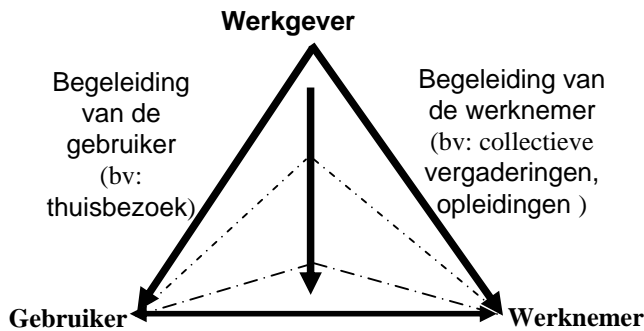
"Andere" organisaties uit de sociale economie, die noch een inschakelings- noch een gezinshulpopdracht hebben die opgenomen is in een akkoord, presteren ten slotte opvallend zwak op het vlak van kwaliteit van zowel de organisatie van de dienstverlening als de jobs.

De driehoeksverhouding in de dienstrelatie

Om deze kwaliteitsanalyse van de organisatie van de dienstverlening en de jobs af te sluiten, lijkt het ons interessant onze resultaten in het licht te stellen van een dynamiek die we kunnen omschrijven als de "driehoeksverhouding in de dienstrelatie" tussen de werkgever, de werknemer en de gebruiker. In het geval van het dienstenchequesysteem heeft de Belgische regering van bij het begin beslist om een driehoeksverhouding in de dienstrelatie op te leggen door deze relatie onder het toezicht van een *erkende* organisatie te plaatsen waar de staat een zekere controle kan op uitoefenen. Dit in tegenstelling tot het Franse systeem van dienstencheques (*chèque emploi service universel*) waar onderlinge transacties toegestaan zijn. Het rechtstreeks tewerkstellen van een werknemer door de gebruiker is dus formeel verboden in het kader van het dienstenchequesysteem. We kunnen uitgaan van de hypothese dat een goede driehoeksverhouding in de dienstverlening voor alle betrokken partijen een bron van vertrouwen is in een quasi-markt die gekenmerkt wordt door grote onzekerheden.

De analyse van de kwaliteit van de job (opleiding, begeleiding van werknemers, type contract, enz.) en de organisatie van de dienst (thuisbezoek, enz.) heeft evenwel aangetoond dat de verschillende types aanbieders niet hetzelfde belang hechten aan de driehoeksverhouding van de dienstrelatie. We merken op dat de aanbieders die een sociale inschakeling beogen of huishoudhulp organiseren hun werknemers en gebruikers beter begeleiden, terwijl in de commerciële privésector, en in het bijzonder de uitzendsector, de driehoeksverhouding neigt af te platten omdat voorrang gegeven wordt aan de commerciële relatie met de gebruiker en dus ook aan de flexibiliteit van de job en de dienstverlening (op het vlak van contractduur, werktijden en uurregeling van de dienstverlening). Tot op zekere hoogte vinden we deze tendens ook terug in "andere sociale-economie-initiatieven", maar dit is meer te wijten aan een gebrek aan professionalisme. Alles in aanmerking genomen, merken we bij die categorieën aanbieders een afplatting van de driehoek (figuur 1): de bovenste hoek wordt stomper en evolueert naar een opstelling waarbij de horizontale relatie tussen de gebruiker en de werknemer domineert, of zelfs naar een soort van dienstverlening "via mandaat", waarbij de dienstenchequewerkgever vooral belast is met de administratieve formaliteiten (beheer van contracten, betaling van lonen, enz.) en de organisatie van de dienstverlening, maar waarbij hij maar weinig controle uitoefent op de dienstrelatie tussen de gebruiker en de werknemer. In deze denkbeeldige situatie wordt de gebruiker eigenlijk de feitelijke werkgever.

Figuur 1: Afplatting van de driehoeksverhouding



6. De financiering en de levensvatbaarheid van de aanbieders

De quasi-markt wordt bij de aanbieders niet alleen gekenmerkt door een verscheidenheid inzake sector en missie, maar ook wat betreft de oorsprong van hun overheidsfinanciering. Uiteraard ontvangen alle aanbieders via het dienstenchequesysteem dezelfde overheidssteun. Toch worden bepaalde instellingen betaald door gewestelijke subsidies via een ander akkoord, van tutelaire aard. Bijgevolg cumuleren de invoegbedrijven de inkomsten van de dienstencheques met de gewestelijke subsidie die ze ontvangen om hun missie uit te voeren. De officieel erkende aanbieders van thuishulp bevinden zich in een andere situatie. De gewestelijke subsidie heeft immers betrekking op thuishulp voor kansarmen (gezondheidshulp, sociale hulp, administratieve hulp, enz.) en niet op de dienstenchequeregeling. Dit soort aanbieder bevindt zich dus in dezelfde denkbeeldige situatie als andere soorten aanbieders die verschillende functies cumuleren en dus middelen delen (zoals ruimtes en personeel) met een activiteit die de dienstenchequeactiviteit aanvult, en die op haar beurt ook gesubsidieerd kan zijn. Dit is in het bijzonder van toepassing op de PWA's en OCMW's. Alle aanbieders hebben toegang tot steunmaatregelen zoals voorzien in ACTIVA, terwijl andere maatregelen zoals SINE enkel toegankelijk zijn voor bepaalde aanbieders uit de sociale economie en enkele publieke (OCMW) of parapublieke (PWA) instellingen.

Een vergelijkende studie maken van de financiën van de aanbieders van dienstencheques is een moeilijke oefening omdat er heel veel verschillende parameters zijn zoals het paritair (sub)comité waar de werkgever onder valt, het aantal dienstjaren van de werknemer, toegang tot bepaalde steunmaatregelen, enz. Daarnaast is het moeilijk om een beeld te schetsen van de totale kosten zoals daar zijn algemene uitgaven, afschrijvingen, enz. Het is ook niet eenvoudig om de gedeelde middelen te scheiden, zelfs als de dienstenchequeactiviteit in principe verondersteld wordt een onafhankelijke entiteit te zijn op boekhoudkundig en administratief vlak. Tot slot is het ook moeilijk om betrouwbare gegevens te krijgen van de aanbieders. Ondermeer om deze redenen, maar ook andere (problemen met de steekproeftrekking, methodologie, indeling van de steunmaatregelen, boekhoudkundige gegevens die niet gestaafd worden door de jaarrekening, enz.), is de financiële audit uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers (2007) in opdracht van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg het voorwerp geweest van kritiek. In het bijzonder het Rekenhof (2009) was in zijn verslag over de kostprijs en het beheer van de dienstencheques kritisch.

De vraag dringt zich op of de ongelijke overheidsfinanciering te verantwoorden is in deze quasi-markt. Levert een aanbieder met hogere subsidies een grotere bijdrage tot het gemeenschappelijk belang? Dit kan zich uiten in het scheppen van banen voor kwetsbare werknemers of een betere kwaliteit van de jobs of de dienstverlening voor een meer kwetsbare doelgroep. In dit geval betreft het de unieke manier om de toekenning van bijkomende subsidies te verantwoorden aan bepaalde aanbieders die in een quasi-markt concurreren. Zoals Jean Gadrey (2004, p. 45) beweert: "als een [organisatie uit de sociale en solidaire economie]

effectief in concurrentie staat met een of meer privéondernemingen met winstoogmerk voor het soort diensten die ze verleent, dan is de enige verantwoording om ze bepaalde voordelen te geven zonder daarmee de eerlijke concurrentie in het gedrang te brengen, het aantoonbare bewijs dat ze op een bepaalde manier bijdragen aan het algemene belang, wat privéondernemingen [met winstoogmerk] niet of minder goed doen".

Zijn de aanbieders van dienstencheques levensvatbaar?

Teneinde de vraag rond de financiële levensvatbaarheid van de aanbieders te kunnen beantwoorden, hebben we zelf een aantal simulaties uitgevoerd die tot doel hebben voor verschillende types werkgevers de jaarlijkse rentabiliteit te bepalen van een voltijdse werknemer met een anciënniteit tussen 0 en 4 jaar. We hebben derhalve een vergelijking gemaakt van de financieringsbronnen die toegekend kunnen worden aan die werknemer (of aan zijn werkgever), rekening houdend met de mogelijke toegang tot bijkomende publieke steun (subsidies voor de werkgever verbonden met inschakeling of steunmaatregelen), met de lasten die verbonden zijn aan diezelfde werknemer en die variëren in functie van zijn profiel en de kwaliteit van de job en de dienstverlening. Zo wordt in deze simulaties de kwaliteit van de job weerspiegeld in de loonkosten (loonbarena's vastgelegd in paritaire comités), de kosten voor begeleiding die variëren naargelang het type begeleiding (sociaal en/of administratief) en het begeleidingspercentage⁴ en ten slotte ook de activiteitsgraad die overeenkomt met de verhouding tussen het aantal gepresteerde uren huishoudhulp ten huize van de gebruikers en het aantal betaalde uren volgens de arbeidsovereenkomsten.

De vraag rond de financiële levensvatbaarheid van de aanbieders is dus onlosmakelijk verbonden met de vraag rond de kwaliteit van de job, de organisatie van de dienstverlening en het profiel van de te begeleiden werknemer. De activiteitsgraad geeft dus een indicatie van de bereidheid van de werkgever om niet-productieve uren te financieren (niet gepresteerd bij de gebruikers en dus *niet-gesubsidieerd*) die bijvoorbeeld besteed worden aan begeleiding, opleiding, of is ook een indicatie van het arbeidsverzuim. Eveneens constateren we dat werkgevers die toegang hebben tot de SINE-maatregel, die financieel voordeliger is dan ACTIVA, ook die zijn (met name OCMW's en invoegbedrijven) met meer laaggeschoolde werknemers in dienst (hoogstens diploma lager onderwijs of lager secundair onderwijs) (IDEA Consult, 2006).

Ook al is het onmogelijk om hier de volledige resultaten van deze analyse weer te geven, men kan toch volgende punten benadrukken. Met een anciënniteit van nul jaar en zonder werkgelegenheidssteun is een voltijds equivalent "rendabel" voor alle aanbieders, met uitzondering van de huishulporganisaties en de OCMW's. Enerzijds kan deze situatie verklaard worden doordat de loonbarena's in het paritair comité 318 (gezins- en bejaardenhulp) en het Comité C hoger zijn dan het paritair comité 322.01 (dienstenchequeactiviteiten) en anderzijds door een lagere activiteitsgraad bij die organisaties (en dus minder inkomsten uit de dienstenchequeactiviteiten) die het gevolg is van een hoger aantal opleidings- en begeleidingsuren. Diezelfde werknemer, nog steeds zonder anciënniteit, wordt daarentegen (heel) winstgevend bij alle aanbieders als hij daarbij nog werkgelegenheidssteun geniet (ACTIVA of SINE). Het moet gezegd dat invoegbedrijven in het Waalse en Brusselse Gewest belangrijke winstmarges realiseren door het cumuleren van dienstencheque- en inschakelingsubsidies, naast een voordelige werkgelegenheidsbevorderende maatregel zoals SINE, die gericht is op het compenseren van de lage productiviteit van "zeer moeilijk te plaatsen" werklozen en hun begeleiding tijdens het inschakelingsparcours. Dit ondanks hun lagere activiteitsgraad, die het gevolg is van hun specifieke sociaal-professionele inschakelingsactiviteit. De vraag rijst wat er met dit overschot moet gebeuren. We komen hier later op terug. In dit opzicht kan men opmerken dat de Gewesten een verschillend beleid voeren inzake cumulatie. Het Vlaams

⁴ Aantal begeleide VTE-werknemers in verhouding met het aantal VTE-personeelsleden dat zorgt voor de begeleiding.

Gewest heeft bijvoorbeeld de cumulatie van de systemen van dienstencheques en inschakeling geplafonneerd en recentelijk bevroren.

Als we de situatie bekijken van dezelfde werknemer, maar dan met vier jaar anciënniteit, dan constateren we dat hij in de meeste gevallen niet langer rendabel is voor de werkgever, met of zonder werkgelegenheidssteun. Na 5 jaar in dezelfde structuur vindt er namelijk een uitdoving plaats van de werkgelegenheidssteun alsook van de gewestelijke inschakelingssubsidies. Dit is echter niet voor alle aanbieders op dezelfde manier van toepassing. Aanbieders die vallen onder een paritair comité waarvan de anciënniteit niet beperkt is tot twee jaar (zoals PC 318, Comité C, enz.) voelen het gewicht van de anciënniteit van de werknemers meer, terwijl de anciënniteit in het PC 322.01 (dienstenchequeactiviteiten) momenteel beperkt is tot twee jaar. Op termijn bestaat dus het risico dat deze aanbieders worden verdreven van de quasi-markt. Daarnaast zijn er nog gewestelijke verschillen te noteren, aangezien PC 318.02 (gezins- en bejaardenhulp in Vlaanderen) recentelijk een weddenschaal heeft vastgelegd specifiek voor werknemers die in het dienstenchequestelsel tewerkgesteld zijn, met lagere barema's en een anciënniteit die geplafonneerd is op twee jaar. Anderzijds slagen de aanbieders uit de privésector met winsttoogmerk er ook in om een (kleine) winstmarge te behalen (vóór het boeken van andere kosten), in het bijzonder dankzij een hogere activiteitsgraad. Bepaalde praktijken die voornamelijk bij uitzendkantoren geconstateerd worden, dragen bij tot het behalen van zo'n activiteitsgraad. Door de werknemers langdurig onder contracten van bepaalde duur te laten werken (langer dan de wettelijke periode van 3 of 6 maand), en door te spelen met een opeenvolging van contracten van bepaalde (soms erg korte) duur, ontlopen deze ondernemingen bepaalde kosten die verbonden zijn aan de inactiviteit van de werknemers (en dus aan het ontbreken van inkomsten uit de dienstenchequeactiviteit) zoals werkverzuim, het nemen van wettelijk verlof, enz.

Het spreekt voor zich dat de totale rentabiliteit van een onderneming zal afhangen van het aantal werknemers mét en zonder werkgelegenheidssteun, alsook van de anciënniteit van het personeelsbestand. Bij elke aanbieder krimpt het personeelsbestand door natuurlijke afvloeiing, wat hen toelaat om de werkgelegenheidssteun te hernieuwen (wel door middel van een eventuele selectie bij de instroom van werknemers) en de gemiddelde anciënniteit van het personeel te verlagen. Toch moet onderstreept worden dat hoewel bepaalde werkgevers jobzekerheid beogen, andere zich daarentegen kenmerken door een enorm hoog personeelsverloop. Zo bleef in 2006 minstens 70 % van de werknemers minder dan 9 maand voor uitzendkantoren werken (resp. 50 % voor andere commerciële ondernemingen). Bij de aanbieders die een sociale inschakeling beogen of huishulp organiseren is dan weer minder dan 30 % van de werknemers minder dan 9 maand gebleven. Deze ondernemingen kunnen dus beter omgaan met de gevolgen van een stijgende anciënniteit en de uitdoving van de overheidssteun. Bijgevolg kunnen de aanzienlijke marges die tijdens de beginfase door de invoegbedrijven worden gegenereerd deels gezien worden als een financieringsmiddel voor de "toekomstige verliezen" veroorzaakt door stabiele en kwalitatieve jobs. Maar is dit wel een goed economisch model? Het delen van middelen bij aanbieders die daartoe de mogelijkheid hebben (PWA, huishulporganisaties, OCMW) kan eveneens gezien worden als een strategie om het stelsel een permanent karakter te geven, zelfs al zorgt dit voor ondoorzichtigheid in het beheer van de dienstenchequeactiviteiten. Kortom, de aanbieders die niet genieten van bijkomende subsidies of die geen gebruik wensen te maken van werkgelegenheidssteun (het "moeilijke" profiel van de rechthebbenden bemoeilijkt immers het beheer ervan, met name door het hoge werkverzuim) kunnen geneigd zijn om of het personeelsverloop in de hand te werken, of de activiteitsgraad te verhogen ten koste van de kwaliteit van de job.

*

* *