

REKENHOF

Dienstencheques

Kostprijs en beheer

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, januari 2009



REKENHOF

Dienstencheques

Kostprijs en beheer

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 23 december 2008*

Samenvatting

Via het systeem van de dienstencheques kan een particulier met de financiële steun van de Staat betalen voor het laten uitvoeren van een buurtdienst door een werknemer die is aangeworven door een erkende onderneming. Het stelsel moet bijdragen tot het scheppen van nieuwe banen door aan de behoeften van de consument tegemoet te komen. Het beleid kent een groeiend succes. De kosten ervan zijn gestegen van 239,1 miljoen euro in 2005 tot 884,1 miljoen euro in 2008. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening raamt de kosten voor 2009 op ongeveer één miljard euro.

Om het creëren van nieuwe en kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen te garanderen legt de wet diverse verplichtingen op aan de erkende ondernemingen en aan de gebruikers. De audit die het Rekenhof heeft uitgevoerd, heeft lacunes aan het licht gebracht in de controle van de naleving van die verplichtingen.

Het Rekenhof formuleert verschillende aanbevelingen:

- Er moeten informatie-uitwisselingen komen tussen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZ-PPO), de FOD Werkgelegenheid en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) zodat er een betere controle zou bestaan op de administratieve en sociale verplichtingen die aan de erkende ondernemingen zijn opgelegd voor de toekenning en het behoud van de erkenning. De vergelijking van de verzamelde gegevens moet met name de garantie verstrekken dat iedere dienstencheque die aanleiding geeft tot een staatstegemoetkoming, wel degelijk overeenstemt met een activiteit uitgevoerd door een dienstenchequewerknemer die als dusdanig is aangegeven en voor wie sociale bijdragen zijn betaald aan de RSZ.
- De verplichtingen die aan de erkende ondernemingen zijn opgelegd in verband met de aard van de overeenkomsten die ze sluiten met de dienstenchequewerknemers en de arbeidstijd die ze presteren, moeten door de RVA worden gecontroleerd. Die verplichting geldt meer bepaald voor ondernemingen waarvoor in de jaarlijkse RVA-statistieken aanwijzingen van overtredingen bestaan.
- Via gerichte controles moet worden nagegaan of er geen dienstencheques worden gebruikt daar waar de wet het verbiedt: niet-toegestane activiteiten, omzetting van bestaande banen in dienstenchequebetrekkingen, uitbesteding aan onderaannemers, cumulatie met bepaalde bijdrageverminderingen, enz. Ondernemingen die dienstenchequeactiviteiten uitvoeren buiten de woonplaats van particulieren (strijkwerk, vervoer, ...) vertonen meer risico's op inbreuken, zodat een intensievere controle gewettigd is.
- Ondernemingen die nog andere activiteiten dan dienstenchequeactiviteiten ontplooiën, zouden verplicht moeten worden een afzonderlijke boekhouding bij te houden voor hun dienstenchequeactiviteiten.

De ruilwaarde van de dienstencheques bestaat uit het bedrag dat de gebruiker betaalt en uit de tegemoetkoming die de Staat toekent. Ze is voor alle erkende ondernemingen op hetzelfde bedrag vastgesteld. Die ruilwaarde levert ruime winstmarges op voor sommige ondernemingen; bij andere zorgt ze dan weer voor financiële moeilijkheden. De geconstateerde verschillen hangen hoofdzakelijk samen met de steun ter bevordering van de werkgelegenheid die de overheid aan de erkende ondernemingen toekent. De FOD Werkgelegenheid zou regelmatig de

ruilwaarde van de dienstencheque moeten evalueren op basis van een kritische analyse van de kostenstructuur van de erkende ondernemingen, rekening houdende met de verschillende soorten overheidssteun ter bevordering van de werkgelegenheid.

De evaluatieverslagen van dit beleid die de minister van Werk sinds 2005 jaarlijks moet voorleggen, moeten het aantal gecreëerde banen en de kwaliteit ervan meten. Toch is er geen enkel criterium dat definieert wat precies onder een baan moet worden verstaan. In de feiten stemt het in 2007 geraamd aantal gecreëerde banen (87.152) overeen met alle personen die in het stelsel zijn terechtgekomen, ongeacht het aantal uren dat in de loop van het jaar is gepresteerd. Een aanzienlijk deel van die betrekkingen beantwoordt niet aan de door de wet vereiste kwaliteits- en duurzaamheidseisen. Om te kunnen beschikken over een indicator die is aangepast aan de door de wet vastgestelde doelstellingen, zou de FOD Werkgelegenheid selectievere criteria moeten uitwerken voor het definiëren van de notie "in het stelsel gecreëerde baan".

Om dat beleid te kunnen evalueren, moet worden berekend wat het kost aan de Staat en welke terugverdieneffecten het oplevert voor de sociale zekerheid (minder werkloosheidsuitkeringen en meer ontvangen bijdragen) en op fiscaal vlak (toename van de personenbelasting, maar tegelijkertijd fiscale aftrekbaarheid van de dienstencheques). De tekortkomingen die zijn vastgesteld in het bijhouden van de gegevens en in de informatie-uitwisseling tussen de diverse socialezekerheidsinstellingen hebben echter een nadelige invloed op de kwaliteit van die berekening. De RSZ en de RSZ-PPO zouden maatregelen moeten nemen om de erkende werkgevers ertoe te verplichten alle gegevens door te spelen over de prestaties van de dienstenchequewerknemers zodat de terugverdieneffecten nauwkeuriger kunnen worden berekend.

Om het dienstenchequebeleid te financieren, stort de federale begroting aan het Globaal Beheer van de sociale zekerheid, via de alternatieve financiering, een bedrag dat overeenstemt met de lasten die de RVA draagt, verminderd met de terugverdieneffecten berekend ten voordele van de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de totaliteit van de sociale bijdragen voor dienstenchequewerknemers als een positief terugverdieneffect wordt beschouwd in die berekening, terwijl de extra ontvangsten waarvoor deze werknemers zorgen ook het recht openen op verhoogde socialezekerheidsprestaties. Daardoor kan de sociale zekerheid niet echt beschikken over bijkomende inkomsten om die nieuwe prestaties te dekken. Het Rekenhof heeft eveneens opgemerkt dat de bedragen die de Staat stort aan het Globaal Beheer voor 2005 en 2006 tot op heden niet zijn geregulariseerd overeenkomstig de geactualiseerde bedragen van de brutokost en de terugverdieneffecten.

Tot slot bepaalt de wet dat de dienstencheques ieder jaar worden uitgegeven binnen de limieten van de kredieten die in de RVA-begroting zijn ingeschreven. Sinds 2005 overschrijden de uitgaven systematisch de initiële kredieten, zodat bijkomende kredieten nodig waren om de continuïteit van het stelsel te verzekeren. Het Rekenhof is van oordeel dat er een strikter budgettair kader zou moeten gelden voor de staatstegemoetkoming.

Om de financiële leefbaarheid van het stelsel te garanderen, is het Rekenhof van oordeel dat er regelmatig prospectieve studies moeten gebeuren over de evolutie van de vraag van de gebruikers, meer bepaald in functie van de aankoopprijs van de dienstencheques en de gangbare prijzen voor huishoudhulp buiten het dienstenchequestelsel. Die gegevens zouden het mogelijk maken de aankoopprijs van de dienstencheques jaarlijks aan te passen om beter te garanderen dat het aantal ingeruilde cheques niet hoger ligt dan het aantal dat bij de opmaak van de begroting is vastgesteld.

In haar antwoord verklaart de minister van Werk dat een aantal maatregelen zijn genomen die zijn ingefluisterd door de aanbevelingen van het Rekenhof. Die maatregelen moeten uitmonden in een beter beheer en een scherpere controle van het dienstenchequestelsel. Om de informatie-uitwisseling te verbeteren en de controles beter te kunnen richten is een werkgroep opgericht waarin de verschillende inspectiediensten vertegenwoordigd zijn. Bovendien kondigt de minister aan dat zij de Nationale Bank van België heeft gevraagd de jaarrekeningen van de dienstenchequebedrijven te onderzoeken, zodat er een werkinstrument beschikbaar zou zijn dat het mogelijk maakt de exacte omruilwaarde van de dienstencheques vast te stellen. Tot slot verbindt de minister zich ertoe maatregelen te treffen opdat de dienstenchequewerknemers betere arbeidsovereenkomsten aangeboden zouden krijgen.

Inhoud

Inleiding	9
1 Context	9
2 Beschrijving van het stelsel	9
3 Draagwijdte van de audit	11
4 Kalender	12
 Hoofdstuk 1	
Naleving van de wettelijke verplichtingen voor de ondernemingen en de gebruikers	13
1.1 Wettelijk kader	13
1.2 Organisatie van de controle	14
1.2.1 Controles uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid	14
1.2.2 Controles uitgevoerd door de RSZ	14
1.2.3 Controles uitgevoerd door de FOD Werkgelegenheid	15
1.2.4 Controles uitgevoerd door de RVA	16
1.3 Kwaliteit van de controle	18
1.3.1 Aan de erkende ondernemingen opgelegde verplichtingen	18
1.3.2 Naleving van de aan de gebruikers opgelegde voorwaarden	33
1.3.3 Verplichtingen van het uitgiftebedrijf	34
1.3.4 Activiteiten buitenshuis	35
1.3.5 Ondernemingen voor uitzendarbeid	36
1.4 Conclusies	37
 Hoofdstuk 2	
Evaluatie van de gecreëerde banen	39
2.1 Beschikbare gegevens	39
2.2 Onderzoek naar de kwaliteit van de gegevens	40
2.2.1 Aantal gecreëerde jobs	40
2.2.2 Kwaliteit van de gecreëerde jobs	41
2.3 Conclusies	43
 Hoofdstuk 3	
Financiële tegemoetkoming van de Staat	44
3.1 Financiering van de erkende ondernemingen	44
3.1.1 Juridische en economische context van de erkende ondernemingen	44
3.1.2 Vaststelling van de ruilwaarde van de dienstencheques voor de erkende ondernemingen	45
3.1.3 Commentaar en aanbevelingen	49

3.2	Verdeling van de ruilwaarde tussen de Staat en de gebruikers	52
3.2.1	Evolutie van de verdeling	52
3.2.2	Beheersing van de stijging van de overheidsuitgaven	53
3.2.3	Conclusies	54
Hoofdstuk 4		
Bruto- en nettokosten van de dienstencheques		55
4.1	Financiering van het systeem (brutokost)	55
4.2	Berekening van de nettokost	55
4.2.1	Terugverdieneffecten inzake werkloosheidsuitkeringen	56
4.2.2	Terugverdieneffect inzake sociale bijdragen	58
4.2.3	Terugverdieneffecten inzake personenbelasting	60
4.2.4	Andere terugverdieneffecten	61
4.3	Bedragen gestort door de Staat ten voordele van het Globaal Beheer van de werknemers	62
Hoofdstuk 5		
Conclusies en aanbevelingen		65
5.1	Conclusies	65
5.2	Aanbevelingen	66
5.3	Antwoord van de betrokken ministers	69
Bijlage 1		
Brief van 30 oktober 2008 van de minister van Sociale Zaken		70
Bijlage 2		
Brief van 6 november 2008 van de minister van Werk		72

1 Context

Het stelsel van de dienstencheques kwam tot stand na overleg in 2000 tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen en waarbij een samenwerkingsakkoord werd ondertekend in verband met de sociale economie¹. Dat akkoord was met name bedoeld ter *“ondersteuning van nabijheidsdiensten, inzonderheid de gepresteerde diensten met het oog op het verbeteren van de leefomstandigheden van de burgers of om tegemoet te komen aan lokale collectieve noden, op voorwaarde dat deze diensten duurzame werkgelegenheid creëren en geen andere vorm van uitsluiting of dualisering veroorzaken zowel op het vlak van vraag en aanbod op de markt, als op het vlak van de arbeidsmarkt”*.

Het huidige stelsel van de dienstencheques werd ingevoerd door de wet van 20 juli 2001 ter bevordering van buurtdiensten en -banen.

De wet definieert de dienstencheque als een betaalmiddel uitgegeven door een uitgiftebedrijf waarmee de gebruiker een prestatie van buurtwerken of -diensten kan vergoeden die door een erkende onderneming wordt geleverd, met financiële steun van de Staat. Deze steun bestaat uit een consumptiesubsidie.

Het gaat om nieuwe of bestaande privé- of openbare ondernemingen die door de minister van Werk moeten worden erkend na advies van de adviescommissie erkenningen, waarvan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) het secretariaat verzorgt.

Met het oog op het stimuleren van jobcreatie kregen ook de uitzendbedrijven toelating om dienstenchequeactiviteiten te ontwikkelen.

In tegenstelling tot de andere instrumenten van het werkgelegenheidsbeleid, die voornamelijk het tewerkstellingsniveau moeten opkrikken door de sociale lasten van de werkgevers te verminderen, streeft het dienstenchequestelsel deze doelstelling na via een overheidstegemoetkoming ten voordele van de consumenten, gecombineerd met een belangrijke tegemoetkoming van de Staat ten voordele van de werkgevers.

In een eerste fase werd het stelsel zowel door de gewesten als door de federale Staat gefinancierd. In 2004 besliste de federale regering om het stelsel nog meer op te krikken en de financiering van de dienstencheques integraal ten laste te nemen².

2 Beschrijving van het stelsel

Een erkende onderneming werft op basis van een arbeidsovereenkomst werknemers aan om werken uit te voeren of buurtdiensten te verstrekken.

¹ Samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie.

² Programmawet van 22 december 2003.

Om van die prestaties te kunnen genieten, koopt de gebruiker dienstencheques bij het uitgiftebedrijf en wendt hij zich tot een erkende onderneming. Voor elk gepresteerd uur overhandigt de particulier een dienstencheque aan de werknemer. Hij betaalt 7 euro³ per uur en geniet een belastingaftrek of een terugbetaalbaar belastingkrediet van 30%⁴.

De erkende ondernemingen worden vergoed door het uitgiftebedrijf na voorlegging van de dienstencheques die bij wijze van betaling door de gebruikers werden overhandigd. Het uitgiftebedrijf stort 20,80 euro⁵ aan de onderneming voor elke dienstencheque die ze valideert.

Het uitgiftebedrijf beschikt over de nodige financiële middelen om de betalingen te kunnen uitvoeren via de verkoop van de dienstencheques aan de gebruikers, voor een bedrag van 7 euro per cheque⁶, en via een overheidstegemoetkoming van 13,80 euro per cheque⁷ die door de RVA wordt gestort.

De Staat vergoedt eveneens de onkosten van het uitgiftebedrijf voor het drukwerk, de uitgifte en het beheer. Tot eind 2007 was die vergoeding vastgesteld op 0,32 euro zonder btw per dienstencheque. Vanaf 1 januari 2008 werd de vergoeding vastgesteld op 0,0852 euro zonder btw per cheque, ingevolge de gunning van de opdracht aan een nieuw uitgiftebedrijf.

Het bedrag van 20,80 euro per gepresteerd uur moet de loonkosten en de sociale lasten voor de dienstenchequewerknemers dekken, alsook de werkingskosten van de onderneming en de eventuele winstmarge.

Artikel 3 van de wet van 20 juli 2001 bepaalt dat de dienstencheques worden uitgegeven binnen de kredieten die daartoe jaarlijks op de begroting van de RVA worden ingeschreven. Tot nu toe werden de kredieten altijd aangepast om de uitgaven te dekken. De RVA betaalt een voorschot aan het uitgiftebedrijf op basis van het aantal uitgegeven dienstencheques. -Sinds september 2005 echter en om de geldelijke middelen van het uitgiftebedrijf te beperken, stort de RVA die voorschotten enkel nog als de beschikbare financiële middelen van het uitgiftebedrijf onder de 10 miljoen euro liggen⁸.

Door de toename van het aantal gepresteerde uren zijn de kredieten die op de begroting van de RVA zijn ingeschreven om enerzijds de administratiekosten van het dienstenchequestelsel te dekken en anderzijds de overheidstegemoetkoming in de loonkosten van de werknemers, aanzienlijk gestegen. Tussen 2005 en 2007 stegen deze kredieten van 239,1 miljoen euro tot 649,7 miljoen euro. Op het ogenblik dat de audit plaatsvond, raamde de RVA de uitgaven voor 2008 op 902 miljoen euro en die voor 2009 op 1.070,5 miljoen euro.

Ingevolge de maatregelen die zijn goedgekeurd tijdens het begrotingsconclaf, zijn de kosten van het stelsel voor 2009 in de begroting van de RVA op 989,5 miljoen euro geraamd.

Standpunt van
de betrokken
ministers

³ In de Ministerraad van 28 november 2008 is beslist de aankoopprijs op te trekken tot 7,50 euro vanaf 1 januari 2009.

⁴ Artikel 145/21 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen 1992.

⁵ Teneinde de structurele indexering van de lonen te waarborgen, zal de onderneming vanaf 1 januari 2009 21,30 euro per gepresteerd uur ontvangen. Die maatregel zal worden gefinancierd door de verhoging tot 7,50 euro van het deel betaald door de gebruiker, zoals beslist is op het begrotingsconclaf 2009.

⁶ Artikel 3, §2, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, gewijzigd door het koninklijk besluit van 28 april 2008.

⁷ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 12 december 2001, gewijzigd door het koninklijk besluit van 27 oktober 2008.

⁸ Koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, artikel 5.

Om het dienstenchequebeleid te financieren, stort de federale begroting een bedrag aan het Globaal Beheer van de sociale zekerheid, via de alternatieve financiering, dat overeenstemt met de lasten die door de RVA worden gedragen, verminderd met de terugverdieneffecten ten voordele van de sociale zekerheid (extra ontvangsten uit sociale bijdragen en lagere uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen).

De federale tegemoetkoming stemt echter niet overeen met de nettokost van het dienstenchequestelsel voor de Staat. Er moet immers ook nog rekening worden gehouden met de terugverdieneffecten op fiscaal vlak ingevolge de extra ontvangsten uit de personenbelasting van de werknemers, maar ook met de vermindering van ontvangsten ingevolge de fiscale aftrek die de gebruikers van de dienstencheques genieten.

3 Draagwijdte van de audit

De controle had betrekking op de naleving van de wettelijke bepalingen die het dienstenchequestelsel regelen, de financieringsmodaliteiten van het stelsel sinds 2004 en de weerslag ervan op de werkgelegenheid en op het Globaal Beheer van de sociale zekerheid van de werknemers.

Het systeem van de elektronische dienstencheques⁹ heeft specifieke kenmerken en controlemogelijkheden die niet worden behandeld in het kader van deze audit.

De audit werd op federaal niveau uitgevoerd en bevat dus geenszins een prestatie-evaluatie op het vlak van de bijstand aan personen die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

De audit behandelt vier vragen die hoofdzakelijk zijn toegespitst op de kwaliteit van de administratieve en financiële opvolging:

- Worden de wettelijke bepalingen die het dienstenchequestelsel regelen, nageleefd?
- Beschikt de FOD Werkgelegenheid over betrouwbare en volledige beheersinformatie om het aantal banen dat werd gecreëerd te kennen alsook de karakteristieken ervan?
- Wordt het bedrag van de overheidstegemoetkoming per gecreëerde baan regelmatig geanalyseerd in het licht van de kosten voor lonen, sociale bijdragen en uitrusting?
- Wordt de impact van de financiering van de dienstencheques op de Schatkist en het Globaal Beheer van de werknemers regelmatig en correct opgevolgd?

Sinds 2005 moet de minister van Werk een jaarlijks verslag opstellen waarin de effecten van de maatregel op de werkgelegenheid worden geëvalueerd alsook de kost van dat beleid rekening houdende met de terugverdieneffecten¹⁰.

De opstelling van die jaarlijkse verslagen werd toevertrouwd aan een privéconsultant, de firma Idea Consult. De gegevens die bij die evaluaties worden gebruikt, zijn afkomstig van verschillende bronnen: gegevens die door de RVA worden verzameld bij de erkende ondernemingen, informatie die de consultant, op basis van vragenlijsten die hij vaak samen met de RVA heeft opgesteld, bij de gebruikers heeft ingewonnen en tot slot gegevens van de RSZ, de RSZ-PPO en het uitgiftebedrijf.

⁹ De elektronische dienstencheques vertegenwoordigen momenteel slechts 12% van het geheel van de dienstencheques.

¹⁰ Wet van 20 juli 2001, artikel 10.

De benadering van het Rekenhof verschilt van de jaarlijkse evaluaties van de consultant in die zin dat de audit van het Rekenhof erop is gericht het beleid – nu het systeem van de dienstencheques enkele jaren in werking is – te evalueren op het vlak van de naleving van de wettelijkheid, de beschikbare beheersinformatie, de impact ervan op de werkgelegenheid en de reële kost op lange termijn voor de Staat en voor de sociale zekerheid. In deze benadering is het eveneens de bedoeling de balans op te maken van de maatregelen die werden genomen om de controle van het stelsel te verzekeren.

4 Kalender

10 juli 2007	Aankondiging bij de minister van Werk, de minister van Sociale Zaken alsook aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Sociale Zekerheid, de wnd. voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, de administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), de administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en aan de administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheden (RSZ-PPO).
Maart 2008	Afronding van de audit.
12 juni 2008	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Sociale Zekerheid, aan de wnd. voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, aan de administrateur-generaal van de RVA, aan de administrateur-generaal van de RSZ en aan de administrateur-generaal van de RSZ-PPO.
Juli 2008	Ontvangst van de antwoorden van vier van de betrokken administraties: brieven van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid (16 juli), de administrateur-generaal van de RVA (17 juli), de administrateur-generaal van de RSZ-PPO (18 juli) en de adjunct-administrateur-generaal van de RSZ (24 juli).
24 september 2008	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Werk en aan de minister van Sociale Zaken.
Oktober – november 2008	Ontvangst van de antwoorden van beide betrokken ministers: de minister van Werk (6 november 2008) en de minister van Sociale Zaken (30 oktober 2008).

Hoofdstuk 1

Naleving van de wettelijke verplichtingen voor de ondernemingen en de gebruikers

1.1 Wettelijk kader

De wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen legt de regels vast voor de werking van de dienstencheques en het geheel van verplichtingen waaraan de deelnemers aan het stelsel moeten voldoen.

De wettelijke bepalingen streven twee essentiële doelstellingen na: ontwikkeling van vraag en aanbod van buurtdiensten en creatie van nieuwe banen voor de laagst geschoolde werknemers om te komen tot een vermindering van de kosten voor werkloosheidsuitkeringen en van het niet-aangegeven werk (*zwartwerk*).

Het stimuleren van de vraag door consumenten en het aanbod door ondernemingen op het vlak van buurtdiensten gebeurt door het scheppen van een specifieke economische markt die grotendeels door overheidstegemoetkoming wordt gefinancierd en die tegen elke prijsconcurrentie wordt beschermd.

In de wetgeving zijn heel wat administratieve en sociale bepalingen opgenomen om het scheppen van banen te bevorderen. Ze wil de inschakeling van zwartwerkers in het officiële arbeidscircuit stimuleren, door het versoepelen van de regels die van toepassing zijn op de arbeidsovereenkomsten met betrekking tot de minimumduur voor het werken in het dienstenchequestelsel. Voor uitkeringsgerechtigde werklozen die moeilijk aan een job kunnen worden geholpen, zijn aan de wedertewerkstelling verplichtingen verbonden om hun arbeidstijd progressief te laten stijgen.

Om deel te nemen aan het systeem van de dienstencheques, moet de onderneming worden erkend. De toekenning en het behoud van deze erkenning zijn onderworpen aan heel wat voorwaarden.

Werkgevers die de wettelijke verplichtingen niet naleven, kunnen de volgende sancties opgelegd krijgen:

- een schorsing of intrekking van de erkenning door de minister van Werk na advies van de adviescommissie erkenningen die bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) is opgericht;
- de terugvordering door de RVA van het bedrag van de ten onrechte terugbetaalde dienstencheques¹¹ of het verbod voor het uitgiftebedrijf om de staatstegemoetkoming aan de erkende onderneming te betalen.

Na een beschrijving van de algemene organisatie van de controle van de dienstencheques, onderzoekt het Rekenhof de kwaliteit van de controle op, achtereenvolgens, de verplichtingen opgelegd aan de werkgevers, aan de gebruikers en aan het uitgiftebedrijf. De specifieke problemen die zich stellen bij dienstenchequeactiviteiten buitenshuis en deze uitgeoefend door uitzendondernemingen komen eveneens aan bod in dit hoofdstuk.

¹¹ De terugvordering betreft het aandeel dat overeenstemt met de tegemoetkoming van de Staat.

1.2 Organisatie van de controle

De reglementering bepaalt dat de verplichtingen die aan de actoren van het dienstenchequestelsel worden opgelegd door vier inspectiediensten worden gecontroleerd, zonder echter de respectieve controledomeinen te specificeren¹². Het gaat om de inspectiediensten van de FOD Sociale Zekerheid, van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), van de FOD Werkgelegenheid en van de RVA. Deze inspectiediensten moeten het secretariaat van de adviescommissie erkenningen die bij de RVA is opgericht op de hoogte brengen van de vastgestelde anomalieën die de erkenning van de onderneming in vraag kunnen stellen. Het Rekenhof onderzoekt hierna de controles die deze verschillende diensten uitvoeren. De hoofdcontrole gebeurt door de RVA.

Hoewel talrijke openbare werkgevers die in het systeem van de dienstencheques zijn erkend (zoals de OCMW's en de gemeenten), aangesloten zijn bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheden (RSZ-PPO), kent de reglementering geen expliciete controleopdracht toe in het kader van de dienstencheques aan de inspectiedienst van deze instelling.

Het Rekenhof beveelt aan om de inspectiedienst van de RSZ-PPO expliciet te belasten met een controleopdracht ten aanzien van zijn inzake dienstencheques erkende leden, naar analogie met de andere inspectiediensten die in de reglementering zijn opgenomen.

De minister van Werk deelt het Rekenhof mee dat er als gevolg van zijn audit een ontwerp van koninklijk besluit wordt voorbereid.

Standpunt van
de betrokken
ministers

1.2.1 Controles uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid

De inspectiedienst van de FOD Sociale Zekerheid moet er hoofdzakelijk op toezien dat de wetten in verband met de sociale zekerheid correct worden toegepast. Deze dienst heeft geen enkele controle uitgevoerd bij de erkende ondernemingen op het vlak van de dienstencheques en is van oordeel dat de naleving van die wetgeving niet specifiek tot zijn controlebevoegdheid behoort.

Voorts, binnen de FOD Sociale Zekerheid, heeft de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)¹³ op verzoek van de RVA, een gerichte controle opgestart bij een twintigtal dienstencheque-ondernemingen. Deze dienst coördineert de verschillende sociale-inspectiediensten en is georganiseerd in cellen die bij de gerechtelijke arrondissementen zijn opgericht en door een arbeidsauditeur worden voorgezeten. Deze controle loopt nu nog steeds.

1.2.2 Controles uitgevoerd door de RSZ

In het kader van zijn opdracht op het gebied van de inning van de bijdragen, houdt de RSZ de gegevens bij over de prestaties die in het systeem van de dienstencheques worden aangegeven en over de betalingen van sociale bijdragen waartoe deze prestaties aanleiding moeten geven. De RSZ gebruikt deze gegevens om de terugverdieneffecten inzake sociale bijdragen te berekenen.

¹² Artikelen 10 en 11 van hoofdstuk IV van het voornoemde koninklijk besluit van 12 december 2001.

¹³ De oprichting van de SIOD gebeurde door de programmawet van 27 december 2006 en volgde op de reorganisatie van het Coördinatiecomité voor de federale inspectiediensten dat in 2003 werd opgericht.

Deze gegevens worden echter niet gebruikt voor controledoeleinden. Hoewel een onderzoek van de driemaandelijkse multifunctionele aangiften (DMFA) nuttig zou kunnen zijn voor de RSZ om activiteiten op te sporen die niet door de erkende dienstenchequeondernemingen werden aangegeven, werd geen controlestrategie ontwikkeld om de bij de RSZ beschikbare gegevens te benutten. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling om regelmatige informatiestromen te organiseren tussen de RSZ, de FOD Werkgelegenheid en de RVA zodat deze laatste systematisch informatie zou krijgen over de socialezekerheidsaangiften van erkende ondernemingen in het stelsel van de dienstencheques. Voor de RSZ-PPO zou een gelijkaardig systeem moeten worden ingevoerd.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RSZ wijst er met name op dat het secretariaat van de adviescommissie erkenningen momenteel de rekeningtoestand van de werkgevers ten opzichte van de RSZ *on line* kan raadplegen (Digiflow-toepassing) en deze informatie kan krijgen van de inningsdiensten van de RSZ in geval onlineraadpleging niet mogelijk is. De Rijksdienst vermeldt ook dat in 2008 overleg werd opgestart tussen de vier inspectiediensten die zijn belast met de controle van de dienstencheques en dat de controle van de dienstencheques werd toegevoegd aan het actieplan van het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, en meer bepaald de confrontatie van de gegevensbanken van de betrokken instellingen.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk bevestigt dat de implementatie van een elektronische stroom tussen de RSZ en de RVA wordt georganiseerd.

1.2.3 Controles uitgevoerd door de FOD Werkgelegenheid

De controle op de naleving van de dienstenchequereglementering behoort tot de bevoegdheid van de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid. Deze dienst moet met name toezien op de naleving van het reglementair arbeidsrecht (arbeidsreglement, nachtarbeid, deeltijdse arbeid enz.) en van het conventioneel arbeidsrecht (bepaald door het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomsten).

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat van alle ondernemingen die de dienst Toezicht op de Sociale Wetten tussen 1 januari 2006 en 30 september 2007 controleerde, er 54 waren die erkend waren in het systeem van de dienstencheques. Bij 23 van die ondernemingen werden inbreuken vastgesteld. Op basis van de informatie die deze dienst aan het Rekenhof meedeelde, kan echter niet worden besloten dat er specifieke inbreuken zijn gepleegd tegen de dienstenchequewetgeving. De adviescommissie erkenningen werd hiervan niet op de hoogte gebracht.

Het Rekenhof onderstreept in dat verband dat er geen systematische procedure is om ervoor te zorgen dat inbreuken die tot een schorsing of intrekking van de erkenning kunnen leiden aan die commissie worden meegedeeld. Aangezien de elementen die door de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid worden gecontroleerd, een invloed kunnen hebben op de erkenning van de dienstenchequeonderneming, beveelt het Rekenhof aan om systematische informatiestromen naar de RVA toe te organiseren. Op die manier wordt de RVA ingelicht over de inbreuken op de sociale wetten die deze inspectie bij de dienstenchequeondernemingen heeft vastgesteld en beschikt hij over alle elementen om het behoud of de intrekking van de erkenning aan de minister voor te stellen.

De FOD Werkgelegenheid laat het Rekenhof in zijn antwoord weten dat een werkgroep werd opgericht waarin vertegenwoordigers van de vier inspectiekorpsen zetelen die belast zijn met de controle van de dienstencheques om een snelle uitwisseling te organiseren van informatie die nuttig is voor de controle.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De minister van Werk preciseert dat, naast de verschillende inspectiediensten, ook de FOD Werkgelegenheid, Financiën, de SIOD, het kabinet van de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding en het kabinet van de minister van Werk in de werkgroep vertegenwoordigd zijn. De werkgroep vergadert op gezette tijden, op initiatief van de RVA, om de acties van de controlediensten te coördineren en de controles van de dienstenchequebedrijven te verbeteren. Om de kwaliteit van de controles te verbeteren, organiseert de RVA in het kader van de werkgroep vormingen ten behoeve van de verschillende inspectiediensten.

Standpunt van
de betrokken
ministers

1.2.4 Controles uitgevoerd door de RVA

In de praktijk is het de RVA die het gros van de controles uitvoert bij de erkende ondernemingen in het systeem van de dienstencheques.

De organisatie van de specifieke controles door de RVA houdt enerzijds verband met het feit dat de adviescommissie erkenningen bij hem werd opgericht en anderzijds met het feit dat hij de brutokost moet kunnen opvolgen van het systeem dat op zijn begroting is ingeschreven. Bovendien bepaalt de reglementering dat het de RVA is die de ten onrechte toegekende tegemoetkomingen terug moet vorderen.

De controle van de erkenningsvoorwaarden gebeurt door het secretariaat van de adviescommissie erkenningen op basis van documenten. Bovendien voert de inspectiedienst van de RVA controles uit ter plaatse bij de dienstenchequeondernemingen tijdens hun activiteiten, in de marge van zijn hoofdopdracht, de controle van de werkloosheidsverzekering.

Onderzoek van de erkenningsaanvraag

Het secretariaat van de adviescommissie erkenningen beperkt zich bij de aanvraag hoofdzakelijk tot het checken of de vereiste documenten aanwezig zijn en of de bijgevoegde stukken authentiek zijn. Op het ogenblik dat de audit werd uitgevoerd, was slechts aan twee ondernemingen een erkenning geweigerd. Bovendien krijgt het secretariaat van de adviescommissie erkenningen omwille van het toenemend succes van het systeem van de dienstencheques heel wat nieuwe erkenningsaanvragen te verwerken (meer dan 50 per maand).

Controles na toekenning van de erkenning

De inspectiedienst van de RVA startte in september 2005 de controle bij de erkende ondernemingen op de naleving van de wettelijkheid in het kader van de dienstencheques. Deze controle is geografisch gespreid over de negen belangrijkste gewestelijke kantoren van de RVA.

De selectie van de ondernemingen die gecontroleerd moeten worden, gebeurt door het secretariaat van de adviescommissie erkenningen op basis van een evaluatie van de risico's en van aanwijzingen dat er inbreuken zouden zijn. Klachten, die meestal van concurrerende firma's afkomstig zijn, worden prioritair behandeld. De RVA heeft immers vastgesteld dat die klachten een efficiënte controleaanwijzing zijn. Bovendien wordt er een representatieve steekproef getrokken van de verschillende soorten ondernemingen met het oog op een routinecontrole.

De controles worden door de inspectiedienst uitgevoerd door middel van een controlehandleiding over alle aspecten van de reglementering inzake dienstencheques. Er moet worden onderstreept dat het om een andere controle gaat dan deze op het vlak van de werkloosheidsverzekering waarmee de RVA-inspecteurs vertrouwd zijn. De nieuwe controleopdracht waarmee de RVA in het kader van de dienstencheques werd belast, heeft geen aanleiding gegeven tot de toekenning van meer logistieke middelen aan de inspectiedienst.

Rekening houdende met het personeelseffectief van de RVA-inspectiedienst en met de tijd die nodig is voor de onderzoeken, werd het jaarlijks aantal te controleren ondernemingen in het kader van de dienstencheques in 2005 op 240 vastgesteld¹⁴. Dat quotum maakte het aanvankelijk mogelijk dat alle erkende ondernemingen eens om de vijf jaar werden gecontroleerd. Door de toename van het aantal erkende ondernemingen van 1.000 in 2004 tot 1.838 in maart 2008, is de controlecyclus echter sterk verlengd.

Op 22 oktober 2007 waren slechts 374 dienstenchequeondernemingen geselecteerd voor een controle door de inspectiedienst van de RVA. Op die datum waren 296 dossiers afgesloten en 210 gevallen in overeenstemming met de reglementering verklaard.

Van de 86 dossiers waarin tekortkomingen ten aanzien van de reglementering werden vastgesteld, werd voor 14 dossiers een beslissing tot terugvordering genomen voor een totaal bedrag van 365.717,90 euro. Voor de overige 26 dossiers moest de beslissing nog worden genomen, terwijl er voor 46 andere dossiers geen sanctie werd opgelegd.

Op het ogenblik van de audit had de minister van Werk twaalf erkenningen ingetrokken wegens inbreuk op de reglementering en één erkenning geschorst. Deze sancties werden door de adviescommissie erkenningen voorgesteld op basis van vastgestelde inbreuken.

Aangezien de in de reglementering bepaalde sancties tamelijk zwaar zijn en afbreuk kunnen doen aan de leefbaarheid van de gesanctioneerde ondernemingen, acht het Rekenhof het wenselijk om, naast de bestaande sancties zoals de terugvordering van de overheidstussenkomst en de intrekking van de erkenning, te voorzien in een reeks administratieve boetes die in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde inbreuken.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RVA wenst te onderstrepen dat hij, ondanks de gelijkwaardige rol die de op de dienstencheques toepasselijke wetgeving aan de verschillende inspectiediensten toebedeelt, het voortouw heeft genomen inzake controles in deze sector. Hij legt de nadruk op de reglementaire wijzigingen die sinds de oprichting van het systeem werden goedgekeurd om de controle te verbeteren.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk preciseert dat binnenkort aan de Ministerraad een wetsontwerp zal worden voorgelegd dat een reeks administratieve boetes oplegt. Tijdens het begrotingsconclaaf 2009 zijn de ontvangsten die voortvloeien uit een verscherpte controle van de dienstencheque-ondernemingen, op 10 miljoen euro geraamd. Bovendien is beslist dat de controle van de dienstenchequeondernemingen zou gebeuren op basis van de activiteitenzetel van de onderneming en niet meer op basis van de maatschappelijke zetel. Ten slotte is een procedure opgesteld voor de onmiddellijke intrekking van de erkenning als het bedrijf zich schuldig maakt aan recidive of als het ernstig tekortschiet¹⁵.

¹⁴ In 2008 kwam dat aantal op 300 te liggen.

¹⁵ Koninklijk besluit van 28 september 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

1.3 Kwaliteit van de controle

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de controle geëvalueerd voor elke verplichting die aan de erkende ondernemingen, de gebruikers en het uitgiftebedrijf wordt opgelegd.

Het heeft een honderdtal dossiers van erkende ondernemingen geselecteerd uitgaande van het belang van de onderneming in termen van terugbetaalde cheques, de ondernemingen waartegen een klacht werd ingediend en de commerciële ondernemingen die volgens de Nationale Bank failliet werden verklaard of schulden hadden tegenover de sociale zekerheid. Tot de geselecteerde commerciële ondernemingen behoorden ook enkele dossiers van ondernemingen die een erkenning vroegen in de marge van een hoofdactiviteit in de sector van de industriële schoonmaak of van een activiteit die heel ver af stond van buurtdiensten.

De evaluatie van de controles werd aangevuld met twee interviews met verantwoordelijken van de Algemene Directie Interne Audit waarvan de inspectiediensten van de RVA afhangen. Bovendien werden een twintigtal dossiers onderzocht waarin deze dienst inbreuken op de dienstenchequeregeling had vastgesteld.

1.3.1 Aan de erkende ondernemingen opgelegde verplichtingen

De wetgeving legt heel wat verplichtingen op aan de ondernemingen die hun erkenning in het dienstenchequesysteem willen krijgen. Sinds 2007 bepaalt de reglementering dat die sociale en administratieve verplichtingen gedurende de volledige duur van de dienstenchequeactiviteit moeten worden nageleefd¹⁶.

Aparte registratie van de dienstenchequeactiviteiten (sui generis-afdeling)

Sinds de invoering van het systeem van de dienstencheques op federaal niveau werd bepaald dat de ondernemingen die andere activiteiten vervulden naast het dienstenchequestelsel een *sui generis*-afdeling moesten oprichten om de dienstenchequeactiviteiten afzonderlijk te registreren. Ze moesten daarnaast ook over een specifieke verantwoordelijke beschikken.

Deze verplichting is bedoeld om vermenging van de hoofdactiviteit van de onderneming en de dienstenchequeactiviteit te vermijden, en om de financiële, administratieve en sociale controle te vergemakkelijken. Enerzijds moet het aantal terugbetaalde dienstencheques kunnen worden vergeleken met het aantal uren dat in het kader van de dienstenchequeactiviteit wordt gepresteerd. Anderzijds moeten de dienstenchequewerknemers, die aan specifieke sociale bepalingen zijn onderworpen, kunnen worden geïdentificeerd.

Het Rekenhof stelt vast dat de wetgeving geen concrete invulling geeft aan het juridisch, administratief en boekhoudkundig kader van een *sui generis*-afdeling. Door deze weinig expliciete formulering hebben heel wat erkende ondernemingen zich ertoe beperkt een verantwoordelijke aan te wijzen, zonder een vanuit administratief en boekhoudkundig oogpunt afzonderlijke entiteit op te richten.

¹⁶ Koninklijk besluit van 16 januari 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

Bij de toekenning van de erkenning wordt nagegaan of de ondernemingen die een dienstenchequeactiviteit uitoefenen naast hun initiële activiteit, ook de verplichting nakomen om een aparte afdeling op te richten. Bij het onderzoek van de dossiers door het Rekenhof is aan het licht gekomen dat de adviescommissie erkenningen ervan uitging dat aan deze verplichting was voldaan als de aanvrager aangaf dat er een sui generis-afdeling bestaat en de verantwoordelijke daarvoor opgaf.

Sinds augustus 2007 preciseert de reglementering hoe de erkende ondernemingen de dienstenchequeactiviteit moeten registreren, waarbij een link wordt gemaakt tussen de werknemer, de prestatie en de gebruiker¹⁷. Deze verplichting zorgt voor een grotere transparantie van dat de dienstenchequeactiviteiten en vormt een eerste stap in een verbetering van de controle. De informatie die in dat document is opgenomen, volstaat echter niet om vanuit administratief en boekhoudkundig oogpunt de dienstenchequeactiviteiten te onderscheiden van de ondernemingen die een sui generis-afdeling moeten oprichten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de bepalingen die sinds augustus 2007 werden genomen in verband met de registratie van de dienstenchequeactiviteit en de link met de werknemer en de gebruiker, zouden moeten worden aangevuld, wat betreft de ondernemingen met een sui generis-afdeling, met de verplichting om een afzonderlijke boekhouding te voeren. Op die manier zouden de boekingen het mogelijk maken de concrete financiële uitgaven en ontvangsten in het kader van de dienstencheques te controleren.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk preciseert dat deze problematiek wordt geanalyseerd met de bedoeling een pragmatische oplossing te vinden die de Staat toelaat de financiële situatie van de dienstenchequebedrijven op te volgen, zonder die bedrijven te onderwerpen aan een al te zware administratieve overlast.

Voorlegging van een financieel plan

Overeenkomstig het wetboek van vennootschappen moeten enkel de ondernemingen in oprichting een financieel plan opstellen dat hun financiële leefbaarheid aantoon¹⁸.

De adviescommissie erkenningen moet op basis van het onderzoek van het plan de financiële risico's van de tot het stelsel toegelaten ondernemingen kunnen beoordelen. In voorkomend geval moet ze de vennootschappen kunnen weren die slecht onderbouwde of weinig realistische inschattingen voorleggen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de adviescommissie erkenningen nagaat of dat document aanwezig is. Uit de dossiers die tijdens de audit werden onderzocht, is echter gebleken dat bepaalde financiële plannen heel beknopt waren.

Het Rekenhof suggereert aan de adviescommissie erkenningen om een grondigere analyse van de financiële plannen te maken teneinde de leefbaarheid van de ondernemingen die een erkenning aanvragen in het kader van het systeem van de dienstencheques beter te kunnen beoordelen.

¹⁷ Koninklijk besluit van 13 juli 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. Er is op de website van de RVA een model beschikbaar voor de maandelijkse registratie van dienstenchequeactiviteiten. Dat model vermeldt de lijst van de werknemers, hun identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ), de naam van de gebruikers waarvoor ze prestaties hebben verricht, alsook het aantal cheques dat het uitgiftebedrijf voor die prestaties heeft gevalideerd.

¹⁸ Artikel 229 van het Wetboek van Vennootschappen van 7 mei 1999.

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat het financieel plan dat van de ondernemingen in oprichting wordt gevraagd, ontvangsten- en uitgavenramingen voor drie jaren moet bevatten.

Het Rekenhof stelt bovendien voor dat de verplichting om een financieel plan op te stellen, in het kader van de dienstenchequeactiviteiten, aan alle ondernemingen zou worden opgelegd die een aanvraag tot erkenning indienen.

De RVA is enigszins terughoudend in verband met het grondig onderzoek van het financieel plan. Hij is immers van oordeel dat de te leveren inspanningen niet in verhouding zullen staan tot de verwachte resultaten en stelt in plaats daarvan voor de leefbaarheid van de erkende ondernemingen te garanderen door te eisen dat minstens één van de beheerders ervan een getuigschrift van beroepsbekwaamheid inzake bedrijfsbeheer zou bezitten, dat kennis van de dienstencheque-reglementering omvat.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Loon- en arbeidsvoorwaarden

De onderneming moet zich ertoe verbinden de loon- en arbeidsvoorwaarden na te leven van het paritair comité waarvan ze afhangt¹⁹.

Er werd een specifiek paritair subcomité opgericht (322.01)²⁰, met de mogelijkheid voor de ondernemingen die nog een andere activiteit hebben dan die van de dienstencheques, om aangesloten te worden bij het paritair comité waaronder hun hoofdactiviteit ressorteert.

Volgens de gegevens van de RSZ hangen 89% van de dienstenchequewerknemers af van paritair comité 322.01. De overige werknemers vallen voornamelijk onder de comités 121 (schoonmaak), 110 (strijken, naaiwerkzaamheden) en 140 (vervoer).

De controlehandleiding van de RVA-inspectie beveelt, ingeval er tekenen zijn van inbreuk met betrekking tot de loon- of arbeidsvoorwaarden, aan om deze aspecten voor te leggen aan de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid (die op dat vlak specifiek bevoegd is).

Het Rekenhof herinnert er echter aan dat deze inspectiedienst de RVA niet systematisch op de hoogte brengt van de inbreuken die in de ondernemingen met een dienstenchequeactiviteit werden vastgesteld.

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling om de inbreuken op de algemene arbeids- en loonsvoorwaarden die de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid in de dienstenchequeondernemingen vaststelt, aan de RVA mee te delen zodat eventuele sancties kunnen worden toegepast en in voorkomend geval de schorsing of intrekking van de erkenning voor te stellen.

De minister van Werk stelt dat deze mededeling effectief gebeurt sinds de oprichting van de werkgroep voor de coördinatie van de inspectiediensten. Ze vestigt de aandacht op de geheimhouding van de strafrechtelijke onderzoeken in die dossiers. Het voorafgaand akkoord van de procureur-generaal moet telkens worden gevraagd als een proces-verbaal is opgesteld.

Standpunt van
de betrokken
ministers

¹⁹ Artikel 2, §2, d, van de bovenvermelde wet van 20 juli 2001.

²⁰ Koninklijk besluit van 9 juni 2004 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of diensten leveren.

Verplichtingen inzake arbeidsovereenkomsten

Voor elke werknemer die een werkloosheidsuitkering of sociale steun geniet (*werknemer van categorie A*), kunnen de erkende ondernemingen gedurende zes maanden één of meer opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur sluiten. Nadat de werknemer zes maanden gewerkt heeft, moeten ze hem echter een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur aanbieden. In 2007 vertegenwoordigde het aandeel werknemers van categorie A 41 % van alle werknemers samen.

Voor de overige werknemers (*werknemers van categorie B*) moet na drie maanden een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur worden aangeboden.

De verplichting om een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur aan te bieden, komt tegemoet aan de wil van de wetgever om duurzame kwaliteitsbanen te scheppen.

De RVA beschikt over gedetailleerde statistische gegevens over de categorie van de dienstenchequewerknemers (A of B) en het type arbeidsovereenkomst dat ze hebben gesloten. Deze gegevens worden grotendeels vergaard door middel van de statistische bevraging bij de erkende ondernemingen.

Uit het onderzoek van de statistische gegevens 2006 blijkt dat er heel veel arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur bestaan (656.905 voor 61.759 werknemers)²¹. De toestand verschilt bovendien veel naargelang de categorie ondernemingen. De bijzondere toestand van de uitzendfirma's wordt in dat opzicht onderzocht in punt 1.3.5.

Er wordt op basis van de bij de RVA beschikbare statistische gegevens geen globale controle uitgevoerd naar de naleving van de wettelijke verplichtingen in verband met de arbeidsovereenkomsten. Deze controle gebeurt enkel naar aanleiding van de bezoeken van de RVA-inspectiedienst in het kader van de verificatie van de datums van indiensttreding van de werknemers en de aard van de arbeidsovereenkomsten. De controlehandleiding van de RVA-inspectie bepaalt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het opsporen van afspraken tussen erkende ondernemingen om te ontsnappen aan hun verplichtingen inzake arbeidsovereenkomsten door een rotatie.

Het Rekenhof beveelt aan, opdat de verplichting om een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur toe te kennen, grondig zou kunnen worden gecontroleerd, dat gebruik wordt gemaakt van de jaarlijkse statistieken van de RVA om de dienstenchequeondernemingen te selecteren die aanwijzingen van inbreuken vertonen inzake de duur van de arbeidsovereenkomsten.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk onderschrijft die aanbeveling. Die kwestie is een van de punten die zijn opgenomen in de notificaties van het begrotingsconclaaf 2009.

²¹ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, Eindverslag, p. 40.

Verplichtingen inzake arbeidstijd

Voor de werknemers van categorie B wijkt de wet in verband met de dienstencheques af van zowel de minimumlimiet van elke arbeidsperiode (drie uren) vastgesteld in artikel 21 van de arbeidswet van 16 maart 1971, als van de verplichting om een arbeidsovereenkomst van minstens een derde tijd van een voltijdse betrekking af te sluiten, die is ingeschreven in artikel 11bis van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten²².

Wat de werknemers van categorie A betreft, moet de arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur, die uiterlijk zes maanden na de indiensttreding wordt gesloten, daarentegen betrekking hebben op prestaties die minstens gelijkstaan met een halftijdse betrekking²³. Bovendien moet elke toename van het werkvolume van de onderneming prioritair leiden tot een stijging van de arbeidstijd van de werknemers van categorie A opdat ze zo vlug mogelijk een voltijdse betrekking kunnen krijgen. Deze bepaling²⁴ wil het bedrag van de door de dienstenchequewerknemers ontvangen sociale uitkeringen, zoals de inkomensgarantie-uitkering (IGU), verminderen.

De RVA vraagt echter geen informatie op bij de RSZ of de RSZ-PPO in verband met de bij hem als categorie A geregistreerde werknemers om te controleren of de verplichtingen inzake arbeidstijd worden nageleefd.

De arbeidstijd van de werknemers van categorie A wordt enkel gecontroleerd naar aanleiding van de bezoeken van de RVA-inspectie om na te gaan of twee verplichte demarches werden nageleefd: de indiening door de werknemer van een schriftelijke aanvraag om prioritair de bijkomende arbeidsuren te verkrijgen die beschikbaar zijn bovenop de uren die in zijn initiële overeenkomst zijn bepaald, en de schriftelijke verbintenis van de werkgever om elk vacant arbeidsuur prioritair aan te bieden aan de werknemer van categorie A die reeds bij hem in dienst is.

De FOD Werkgelegenheid herinnert er in dat verband aan dat de controle van de naleving van de arbeidstijd ressorteert onder de specifieke bevoegdheid van zijn inspectiedienst Toezicht op de Sociale Wetten.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Het evaluatieverslag 2005 geeft aan dat nagenoeg 20% van de werknemers minder dan een derde van een voltijdse betrekking hebben gepresteerd en dat dat aandeel meer dan 40% van de werknemers bedraagt in de sector van de uitzendarbeid²⁵.

In 2006 en 2007 vertegenwoordigen de werknemers die minder dan een derde van een voltijdse betrekking presteren respectievelijk 13,2%²⁶ en 10,6%²⁷ van het geheel van de dienstenchequewerknemers. De consultant heeft voor die jaren geen uitsplitsing per bedrijvencategorie meer gemaakt.

²² Deze afwijking is vergelijkbaar met deze waarin bij overeenkomst is voorzien voor het onderwijzend personeel, occasionele werknemers,...

²³ Artikel 7 septies van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

²⁴ Artikel 2 quater, §3, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

²⁵ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2005*, Eindverslag, p. 28.

²⁶ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, Eindverslag, p. 37.

²⁷ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2007*, Eindverslag, p. 45.

De statistieken 2006 van de RVA tonen bovendien aan dat de gemiddelde arbeidstijd van het geheel van de dienstenchequewerknemers 648 uren per jaar bedraagt. Dit gemiddelde schommelt sterk naargelang de categorie ondernemingen. Zo bedraagt het 387 uren per jaar in de uitzendsector tegenover 958 uren in de OCMW's en 852 uren in de vzw's.

Ook al hebben die gepresteerde uren niet noodzakelijk betrekking op arbeidsovereenkomsten die tijdens heel het jaar zijn gesloten, kan uit die informatie toch worden opgemaakt dat de naleving van de verplichting voor de werknemers van categorie A om minstens een halftijdse betrekking te presteren, niet is gewaarborgd²⁸. Dit zou erop kunnen wijzen dat bepaalde werknemers, die overigens een sociale uitkering genieten, er de voorkeur aan geven deeltijds te werken en hun uitkering te behouden (werkloosheidsvallen).

De FOD Werkgelegenheid is van oordeel dat de afwijkingen die door de wet worden toegekend aan de werknemers van categorie B in verband met zowel de minimumgrenzen van elke arbeidsperiode (drie uur) als met de verplichting om een arbeidsovereenkomst van ten minste één derde van een voltijdse betrekking af te sluiten, faciliteiten zijn die alle potentiële werknemers de mogelijkheid geven om in het systeem te stappen en uit het zwartwerk te treden.

In verband met de jaarlijkse gemiddelde arbeidstijden die door het Rekenhof werden opgemerkt, verwijst de FOD naar het verslag van de consultant waaruit blijkt dat in een stelsel met een sterke instroom en uitstroom van werknemers de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd hoger ligt dan wat de gemiddelde jaarlijkse arbeidstijden per categorie van ondernemingen afkomstig uit de statistieken van de RVA laten vermoeden. De FOD voegt eraan toe dat uit het evaluatieverslag van de consultant trouwens blijkt dat 80% van de dienstenchequewerknemers tevreden zijn met hun huidige arbeidstijd.

Wat de werknemers van categorie A betreft, is de FOD van oordeel dat uit de in het verslag geciteerde cijfers niet kan worden afgeleid dat deze werknemers niet minstens halftijds zouden werken.

De RVA onderstreept van zijn kant dat de inachtneming van de verplichtingen opgelegd inzake arbeidsovereenkomsten en arbeidstijd beter zou kunnen worden gewaarborgd door zowel de werknemer als de werkgever ertoe te verplichten, op straffe van sancties, binnen de vereiste termijn een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur af te sluiten voor prestaties met inachtneming van de reglementair bepaalde drempels in verband met de arbeidstijd.

De RVA wenst te preciseren dat zijn inspectiediensten niet het meest bevoegd en geschikt zijn inzake arbeidsovereenkomsten en arbeidstijd.

In dezelfde lijn als de aanbeveling met betrekking tot de arbeidsovereenkomsten, suggereert het Rekenhof de jaarlijkse statistieken van de RVA te benutten om grondigere controles uit te voeren bij de ondernemingen die tekenen vertonen dat ze de reglementering inzake de arbeidstijd niet naleven.

²⁸ Over een heel jaar stemt een halftijdse betrekking globaal overeen met 900 uren.

Toegelaten activiteiten

De dienstencheque kan enkel worden gebruikt voor het vergoeden van buurtwerken of -diensten die worden verstrekt door een erkende onderneming en die als volgt zijn gedefinieerd: het gaat om activiteiten die tegemoetkomen aan individuele, persoonlijke of familiale noden in het dagelijkse leven²⁹. De toegelaten prestaties betreffen bovendien enkel de schoonmaak, de was, kleine naaiwerken, de bereiding van maaltijden, boodschappen en het vervoer van personen met beperkte mobiliteit³⁰.

De limitatieve opsomming van de toegelaten activiteiten beschermt de ondernemingen die op het ogenblik van de invoering van het dienstenchequestelsel commerciële activiteiten uitoefenden voor particulieren (tuinwerkzaamheden, schilderwerken,...), tegen de concurrentie van de dienstencheques. Door de dienstencheques voor te behouden voor privégebruik door particulieren, wil de wet de ondernemingen die activiteiten ontplooiën inzake schoonmaak, wassen en strijken in het raam van dienstencontracten met ondernemingen en vrije beroepen beschermen tegen oneerlijke concurrentie.

Er bestaan grote risico's dat dienstencheques worden gebruikt voor niet-toegelaten activiteiten. De onderzoeksvragenlijst van de RVA-inspectie identificeert twee risicozones. De eerste betreft ondernemingen die een activiteit in het systeem van de dienstencheques uitoefenen naast hun hoofdactiviteit, en de tweede betreft de beroepslokalen die op hetzelfde adres als de domicilie van de gebruiker zijn gevestigd.

Op basis van zijn onderzoek van de dossiers van de erkende ondernemingen, kan het Rekenhof bevestigen dat de door de inspectie aangehaalde risico's wel degelijk bestaan.

Zo hebben bepaalde erkende ondernemingen zoals industriële schoonmaakbedrijven een hoofdactiviteit die van dezelfde aard is als deze die is toegestaan in het kader van de dienstencheques. Hierdoor bestaat het risico van een moeilijk op te sporen verwarring tussen buurtdienst en commerciële dienst. Voorts is er ook het risico dat andere erkende ondernemingen met een hoofdactiviteit van heel andere aard de dienstenchequewerknemers inzetten (bv. een onderneming uit de bouwsector die beroep doet op zijn dienstenchequewerknemers voor de schoonmaak van de werf, of een rusthuis dat zijn dienstenchequewerknemers inschakelt voor de bereiding van de maaltijden of voor de schoonmaak ten voordele van zijn bewoners).

Naast de gevallen die werden geïdentificeerd naar aanleiding van aanklachten, kunnen de huidige controles niet uitsluiten dat de dienstencheques ook worden gebruikt voor activiteiten die niet toegestaan zijn door de reglementering.

Meer in het algemeen moet worden onderstreept dat het ontbreken van controle op de effectieve invulling van de prestaties, de kans op ernstige fraude open laat. Zo zouden ondernemingen in afspraak met gebruikers en door beroep te doen op fictieve werknemers, zich van een comfortabel inkomen in het dienstenchequestelsel kunnen verzekeren zonder dat hiervoor een echte prestatie wordt geleverd.

²⁹ Artikel 2 van bovenvermelde wet van 20 juli 2001.

³⁰ Artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

Aangezien er een groot risico op inbreuken inzake toegelaten activiteiten blijkt te bestaan bij ondernemingen die een hoofdactiviteit hebben van dezelfde aard als de activiteit die ze mogen ontwikkelen op het gebied van dienstencheques, en bij de ondernemingen die de dienstenchequeactiviteit kunnen gebruiken ten voordele van hun hoofdactiviteit, formuleert het Rekenhof de aanbeveling de controles te richten door in die ondernemingen controles uit te voeren op basis van de planning van de prestaties van de werknemers.

Ontbreken van sociale of fiscale schulden en faillissement

Een onderneming mag geen sociale of fiscale schulden hebben en mag niet failliet zijn om te worden erkend. De bestuurders, bedrijfsvoerders of afgevaardigden van die ondernemingen mogen evenmin een gerechtelijk verbod hebben gekregen of persoonlijk aansprakelijk zijn verklaard voor de verbintenissen en schulden van een gefailleerde onderneming.

Bij het verlenen van de erkenning gaat de adviescommissie erkenningen ervan uit dat die verplichtingen zijn vervuld zodra de verantwoordelijke van de onderneming de verklaring op eer ondertekent.

Tijdens de activiteit gaat de RVA niet na of er geen sociale of fiscale schulden zijn.

Op het ogenblik van de audit was niet voorzien in enige informatie-uitwisseling tussen de RVA, de RSZ en de RSZ-PPO om de toestand van de erkende ondernemingen op het gebied van sociale schulden te kennen, bij de erkenning of tijdens de activiteit.

Bij de steekproef van 100 dossiers van erkende ondernemingen die het Rekenhof heeft geselecteerd, konden op basis van de gegevensbank van de RSZ over de gerechtelijke navordering veertien erkende ondernemingen worden opgespoord waartegen op het ogenblik van de audit een gerechtelijke navordering door de RSZ liep of die failliet waren. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat sommige van die ondernemingen een inspectie van de RVA hadden gekregen en dat ze behoorden tot de ondernemingen die in overeenstemming met de reglementering werden verklaard.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RVA rechtvaardigt het niet controleren van de sociale schulden in de loop van de activiteit van de erkende ondernemingen ten tijde van de audit door het feit dat de tot 2007 vigerende wetgeving niet expliciet bepaalde dat de wettelijke en reglementaire bepalingen in verband met de erkenning te allen tijde moesten worden nageleefd.

De Rijksdienst laat het Rekenhof daarenboven weten dat in januari 2008 een geheel van systematische controles werd gestart om te garanderen dat de erkende ondernemingen geen sociale schulden hebben en dat hun verantwoordelijken niet bij eventuele faillissementen waren betrokken.

Wat de sociale fraude betreft, heeft het Rekenhof via steekproeven nagegaan of de dienstenchequewerkgevers wel bij de RSZ ingeschreven waren.

Uit de vergelijking van het bestand 2006 van de RVA over de erkende ondernemingen met dat van de RSZ is gebleken dat zeventien natuurlijke personen die als dienstenchequewerkgevers erkend waren, geen aangifte van sociale bijdragen bij de RSZ hadden ingediend. Deze werkgevers werden door het Rekenhof geselecteerd omdat het meestal om kleine structuren zonder veel organisatie ging. Na bijkomend onderzoek is gebleken dat dertien van die erkende ondernemingen enkel bij het RSVZ waren geregistreerd. Er moet hier echter worden onderstreept

dat een zelfstandige niet het recht heeft om prestaties uit te voeren in het kader van de dienstencheques. De overige vijf erkende natuurlijke personen³¹ waren noch bij de RSZ noch bij het RSVZ geregistreerd, zodat de dienstenchequeprestaties aan die erkende ondernemingen werden terugbetaald zonder dat hiervoor sociale bijdragen werden betaald. Er wordt eraan herinnerd dat de staatsteegemoetkoming ten voordele van de erkende ondernemingen met name de sociale bijdragen dekt van de dienstenchequewerknemer.

De RVA laat het Rekenhof weten dat reeds verificaties bij de RSZ werden uitgevoerd om zich ervan te vergewissen dat de natuurlijke personen die als dienstenchequebedrijven werden erkend, wel degelijk als werkgever bekend waren bij de RSZ. De personen die geen werknemers tewerkstelden, kregen sancties opgelegd.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De minister van Werk wijst erop dat de wenselijkheid van het blijven erkennen van natuurlijke personen een van de punten is die in de notificaties van het begrotingsconclaaf 2009 zijn opgenomen.

Standpunt van
de betrokken
ministers

Wat het ontbreken van fiscale schulden betreft, stelt het Rekenhof vast dat er geen enkele informatie-uitwisseling is tussen de RVA en de fiscale administratie om na te gaan of de onderneming geen achterstallige belastingen verschuldigd is.

De RVA brengt het Rekenhof op de hoogte van een nieuw initiatief met het oog op het totstandbrengen van een specifieke stroom tussen het secretariaat van de adviescommissie erkenningen en de fiscale administratie om te verifiëren of de erkende ondernemingen geen fiscale schulden hebben.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De minister van Werk stelt dat dit punt deel uitmaakt van de notificaties van het begrotingsconclaaf 2009, waar bovendien beslist werd om binnen de erkenningscommissie een vertegenwoordiger van de RSZ en van de fiscale administratie te benoemen.

Standpunt van
de betrokken
ministers

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling om een samenwerkingsprotocol tussen de RVA, de RSZ en de RSZ-PPO op te stellen en vanaf de erkenningsaanvraag een informatiestroom op gang te brengen betreffende de sociale toestand van de dienstenchequeondernemingen.

Voorts zouden de ondernemingen bij hun erkenningsaanvraag een attest van de fiscale administratie moeten voegen waaruit blijkt dat de onderneming geen enkele belastingschuld heeft.

Het Rekenhof beveelt tot slot aan de gegevensbanken van de RVA en van de RSZ periodiek te vergelijken om te zien of alle dienstenchequewerkgevers wel degelijk hun aangiften aan de RSZ doorsturen voor alle dienstenchequewerknemers die ze tewerkstellen.

Verbod om met onderaannemers te werken

Bij de aanvraag om erkenning moet de onderneming zich ertoe verbinden om de werken of diensten die door de dienstencheques worden gefinancierd, niet in onderaanneming door een andere onderneming te laten uitvoeren. Deze verplichting komt tegemoet aan de bekommernis om een rechtstreekse band te behouden tussen de erkende onderneming, de werknemer en de gebruiker. Ze geeft aanleiding tot een verklaring op erewoord van de verantwoordelijke van de onderneming, die bij de erkenningsaanvraag is gevoegd.

³¹ Drie van die ondernemingen hebben een terugbetaling van dienstencheques gekregen. Van één van die ondernemingen werd de erkenning ingetrokken.

In de loop van de dienstenchequeactiviteiten van de onderneming heeft de adviescommissie erkenningen klachten genoteerd van concurrerende ondernemingen die aangifte deden van prestaties die in onderaanneming werden uitgevoerd.

De inspectiediensten van de RVA kijken na of die erkenningsvoorwaarde wordt nageleefd. Zo is bij een onderzoek van de inspectiedienst een netwerk van onderaanneming tussen verschillende strijkfirma's aan het licht gekomen, en dat heeft geleid tot de schorsing van de erkenning van een onderneming.

Er moet worden onderstreept dat de strijkactiviteit buiten de woonplaats van de gebruiker en vergoed door de omzetting van de dienstencheque in aantal te strijken stukken tot gevolg kan hebben dat gezocht wordt naar meer rendabiliteit door een deel van het werk tegen betaling te laten uitvoeren door een strijkcentrale die werkt met een industriële strijkrol.

De FOD Werkgelegenheid is van oordeel dat deze vaststelling de uitbesteding overstijgt. Aangezien de te strijken stukken moeten worden omgezet in tijd om een stuk te strijken, kan het altijd gebeuren dat een onderneming meer dienstencheques ontvangt dan gepresteerde uren en dit zonder dat er sprake is van uitbesteding of het gebruik van een industriële strijkrol.

Het Rekenhof stelt vast dat het risico om onderaannemers te gebruiken zich meer bepaald voordoet in de sector van de commerciële strijkfirma's. Het formuleert de aanbeveling om de inspecties te richten door in die ondernemingen controles uit te voeren op basis van de planning van de prestaties van de werknemers.

Financiering van nieuwe banen

De erkende onderneming verbindt zich ertoe enkel die banen met dienstencheques te betalen die sinds haar erkenning nieuw werden gecreëerd. Dit moet vermijden dat werkgevers werknemers die bij hen in dienst waren vóór hun erkenning, zouden vervangen door dienstenchequewerknemers (louter buitenkansje).

Er kan van die verbintenis worden afgeweken door een overeenkomst tussen de minister van Werk en de onderneming of een ondernemingssector. Sinds de invoering van het systeem van de dienstencheques werden twee overeenkomsten afgesloten; een met de OCMW's en een andere met de strijkssector.

Deze laatste overeenkomst heeft tot misbruiken geleid bij sommige strijkondernemingen die de afwijking interpreteerden als een mogelijkheid om systematisch slechts 45 minuten per terugbetaalde cheque te presteren. De overeenkomst werd dan ook in augustus 2007 opgeheven.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de FOD Werkgelegenheid (met uitzondering van de twee sectoren die een afwijkende overeenkomst hebben bekomen), geen controlestrategie heeft ingesteld om na te gaan of de erkende ondernemingen enkel die banen met dienstencheques financieren die sinds hun erkenning nieuw werden gecreëerd.

De handleiding van de RVA-inspectie preciseert trouwens dat de inspecteurs niet moeten controleren of die verplichting wordt nageleefd, maar dat ze in geval van twijfel hieromtrent de FOD Werkgelegenheid moeten inlichten, waarvan de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt belast is met het meten van de impact op de werkgelegenheid van dit overheidsbeleid.

Het systeem van de dienstencheques wordt gesubsidieerd met overheidsgeld en is bedoeld om de werkgelegenheid globaal aan te zwengelen. Dit macro-economisch effect dat de FOD Werkgelegenheid moet meten, hangt af van een strikte naleving door elke erkende onderneming van de wettelijke verplichting om het gebruik van dienstencheques te beperken tot de nieuw gecreëerde banen. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de naleving van die verplichting effectief zou moeten worden gecontroleerd door de inspectiedienst van de RVA.

De FOD Werkgelegenheid stelt dat hij in een eerste fase moeilijkheden heeft ondervonden bij de controle ter zake omdat de juistheid van de gegevens van de RSZ moest worden betwijfeld. Sindsdien verplicht de reglementering de werkgever echter in zijn driemaandelijks multifunctionele aangifte (DMFA) zijn dienstenchequewerknemers te vermelden. Een dergelijke controle wordt dan ook voortaan mogelijk. Met meer betrouwbare gegevens zal de systematische gegevensuitwisseling tussen de FOD en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid daarenboven kunnen worden ingesteld vanaf september 2008.

De RVA laat het Rekenhof weten dat zijn inspectiediensten niet meer moeten nagaan of de gecreëerde jobs nieuwe jobs zijn. Hij wijst er niettemin op dat hij de gegevens die voor die controle nuttig zouden worden geacht, ter beschikking houdt voor de bevoegde diensten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de RVA de naleving door de erkende ondernemingen moet controleren van de verplichting om enkel die banen met dienstencheques te financieren die sinds hun erkenning nieuw werden gecreëerd.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Verbod tot cumulatie met bepaalde bijdrageverminderingen

Een werkgever kan geen vermindering van de patronale socialezekerheidsbijdragen genieten die de Staat toekent in het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen³² of in het stelsel van de sociale Maribel voor de werknemers die met dienstencheques worden betaald³³.

Het Rekenhof is van oordeel dat de RSZ en de RSZ-PPO op basis van hun gegevensbanken systematische controles zouden moeten kunnen uitvoeren van dit cumulatieverbod.

Wat de sociale Maribel betreft, is het risico op cumulatie reëel aangezien veel erkende dienstenchequeondernemingen afhangen van de paritaire comités binnen het toepassingsgebied van de reglementering betreffende de sociale Maribel. Het Rekenhof stelt echter vast dat de RSZ de cumulatie van die regeling met het systeem van de dienstencheques momenteel niet kan controleren aangezien het niet mogelijk is om op basis van de DMFA de werknemers van de sociale Maribel te identificeren.

Bij de RSZ-PPO worden de werknemers van de sociale Maribel in de multifunctionele aangifte geïdentificeerd door middel van een specifieke code, maar deze instelling heeft tot nu toe geen enkele controle uitgevoerd.

³² Vrijstelling toegekend met toepassing van artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen of van artikel 99, § 1, van de programmawet van 30 december 1988.

³³ Werknemers waarvan de tewerkstelling wordt gefinancierd met toepassing van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector.

Wat het cumulatieverbod met de gesubsidieerde contractuelen betreft, blijkt uit de controle die op verzoek van het Rekenhof bij de RSZ werd uitgevoerd, dat geen enkel geval van cumulatie werd vastgesteld voor 2006. Geen enkele controle wordt hiervoor door de RSZ-PPO uitgevoerd. Het Rekenhof is van oordeel dat er controles zouden moeten gebeuren om na te gaan of het cumulatieverbod van het systeem van de dienstencheques met de verminderingen van sociale bijdragen van de sociale Maribel wordt nageleefd. Deze controles zouden moeten worden gericht op de erkende ondernemingen die afhangen van de paritaire comités in het toepassingsgebied van de sociale Maribel.

Meer in het algemeen zouden systematische controles moeten worden georganiseerd op het cumulatieverbod van de dienstencheques met het stelsel van de sociale Maribel en dat van de gesubsidieerde contractuelen, op basis van de gegevensbanken van de RSZ en de RSZ-PPO.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RSZ wijst erop dat de technische parameters van de DMFA zouden kunnen worden aangepast om de aangiften te blokkeren die tegelijk op een met dienstencheques bezoldigde arbeid en een statuut van gesubsidieerde contractuele wijzen.

De Rijksdienst wijst er eveneens op dat de dienstenchequewerknemers zouden kunnen worden uitgesloten uit het toepassingsgebied van de sociale Maribel. Hij is echter van oordeel dat de eigen paritaire comités van de dienstenchequewerknemers geen recht op de sociale Maribel openen.

Het Rekenhof onderstreept echter dat, volgens de bevindingen in het raam van de audit, erkende ondernemingen ressorteren onder paritaire comités die voorkomen in het toepassingsgebied van de reglementering in verband met de sociale Maribel.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RSZ-PPO stelt eveneens voor een automatische en systematische controleprocedure in te stellen op het vlak van de DMFA van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten om zich ervan te vergewissen dat de werknemers die worden aangeworven in het stelsel van de door Staat of de sociale Maribel gesubsidieerde contractuelen niet eveneens worden vergoed door middel van dienstencheques.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk verklaart dat de controle van de cumulatie met de sociale Maribel al wordt georganiseerd door de cel Sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid, die op vraag van de RVA regelmatig gekruiste controles uitvoert tussen de rechthebbenden in het stelsel van de dienstencheques en de rechthebbenden van de sociale Maribel.

Overzending van statistische gegevens aan de RVA en de RSZ

De reglementering bepaalt dat de RVA jaarlijks bij de erkende ondernemingen de gegevens opvraagt die nodig zijn voor de evaluatie van het systeem van de dienstencheques³⁴. De RVA moet zich krachtens de reglementering beperken tot de gegevens die niet kunnen worden bekomen op basis van de driemaandelijke multifunctionele aangifte bij de instelling die socialezekerheidsbijdragen int. De RVA vraagt aldus alle gegevens in verband met de arbeidsovereenkomsten (type, aantal), de categorie werknemers en het aantal uren dat het jaar voordien is gepresteerd in het raam van een arbeidsovereenkomst met dienstencheques. Dit laatste gegeven werd echter niet meer opgenomen in de evaluatie 2007.

³⁴ Artikel 12 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de RVA niet voldoende controle uitvoert op de kwaliteit van de gegevens die de ondernemingen toesturen. Het heeft immers vastgesteld dat er abnormale waarden in stonden.

Sinds augustus 2007 verplicht de reglementering in verband met de dienstencheques de ondernemingen overigens om de dienstenchequewerknemers als dusdanig te vermelden in de driemaandelijks multifunctionele aangifte (DMFA)³⁵.

Al deze beschikbare gegevens die van de ondernemingen afkomstig zijn, moeten het mogelijk maken te schatten hoeveel banen het systeem van de dienstencheques heeft gecreëerd, wat de kwaliteit van die banen is en een verband te leggen tussen het aantal terugbetaalde cheques en het aantal gepresteerde uren. Ze stellen de RSZ ook in staat het terugverdieneffect te berekenen dat door het systeem van de dienstencheques wordt gegenereerd op het vlak van de sociale bijdragen.

Tijdens de audit heeft het Rekenhof de gegevens die de RVA in 2006 bij de dienstenchequeondernemingen heeft vergaard vergeleken met de specifieke gegevensbank betreffende de erkende dienstenchequeondernemingen van de RSZ, en de gegevens die door de RSZ-PPO worden bijgehouden. Daarbij werden leemtes vastgesteld in zowel de gegevensbank van de RVA als in deze van de RSZ en de RSZ-PPO.

– Gegevensbank van de RVA

Er is gebleken dat de totaliteit van de dienstenchequewerknemers niet gekend was bij de RVA. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat werknemers die bij de RSZ waren opgegeven als dienstenchequewerknemers (voornamelijk door uitzendbedrijven), niet waren opgenomen in de gegevensbank van de RVA. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat bepaalde van die werknemers slechts korte tijd bij die ondernemingen werken en niet als dienstenchequewerknemers worden aangegeven bij de RVA omwille van de administratieve last die het doorgeven van deze informatie met zich meebrengt voor dit soort ondernemingen.

Deze vaststelling wijst op een probleem bij de RVA om de werknemers te registreren die in en uit het stelsel stappen, en meer bepaald in de uitzendsector.

De RVA registreert sinds 2007 overigens de contractuele uren niet meer.

In antwoord op de leemten die tijdens de audit werden vastgesteld, heeft de RVA gepreciseerd dat de reglementaire bepaling waarop de jaarlijkse enquête van de RVA bij de erkende ondernemingen is gebaseerd, zijn onderzoeksterrein beperkt tot de gegevens die niet beschikbaar zijn in de DMFA. Deze grenzen die voor de onderzoeken van de RVA zijn vastgelegd, verklaren de leemten die het Rekenhof in zijn gegevensbanken heeft opgemerkt in verband met de contractuele uren van de dienstenchequewerknemers en hun toetreding tot en uittreding uit het dienstenchequesysteem.

Standpunt van
de betrokken
administraties

– Gegevensbank van de RSZ

Aangezien de RSZ de aangiften van alle werkgevers centraliseert met uitzondering van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten die door de RSZ-PPO worden bijgehouden, zou deze gegevensbank de voornaamste informatiebron moeten zijn op het vlak van de dienstencheques.

³⁵ Artikel 2 quater, §4, 1ste lid, 16°, van het bovenvermeld koninklijk besluit van 12 december 2001 dat in augustus 2007 in werking is getreden.

De gegevensbank van de RSZ blijkt echter onvolledig te zijn. Heel wat dienstenchequewerknemers die bij de RVA zijn geregistreerd, zijn immers niet als dusdanig aangegeven bij de RSZ. Zo heeft de audit aan het licht gebracht dat twee van de belangrijkste werkgevers op het vlak van aantal terugbetaalde dienstencheques tot het derde trimester 2006 hun dienstenchequewerknemers niet als dusdanig bij de RSZ hadden aangegeven. Deze werknemers werden dus niet in de specifieke gegevensbank voor de dienstencheques vermeld. Deze toestand werd in de loop van de audit geregulariseerd.

Het Rekenhof heeft eveneens vastgesteld dat de meeste natuurlijke personen die als dienstenchequeondernemingen werden erkend, hun personeel niet aangeven als dienstenchequewerknemers maar gewoon als eenvoudige werknemers.

In feite is het zo dat het concept zelf van de multifunctionele aangifte in verband met de dienstencheques een probleem doet rijzen. De RSZ heeft immers in de multifunctionele aangifte een zone gemaakt waarin de tewerkstelling van een dienstenchequewerknemer kan worden vermeld als deze met dienstencheques wordt bezoldigd. Om die reden moeten de uren die in het kader van een dienstenchequeovereenkomst werden betaald, maar niet met een dienstencheque zijn vergoed, op een afzonderlijke lijn van tewerkstelling in de aangifte worden vermeld³⁶.

Deze toestand zorgt voor een zekere verwarring bij de dienstenchequewerkgevers tussen de gepresteerde uren en de contractuele uren. Aangezien de uitsplitsing op basis van het type bezoldiging per dienstenchequewerknemer een administratieve last is voor de werkgevers, geven zij alle door de dienstenchequewerknemers gepresteerde uren aan onder de code "*bezoldiging met dienstencheques*" (ook als ze niet via dienstencheques worden vergoed), of meer nog, vermelden ze niet dat het om dienstenchequewerknemers gaat. Deze vergetelheid kan gemakkelijk worden verklaard omdat deze code geen invloed heeft op de geldigheid van de aangifte, op het bedrag van de te betalen bijdragen en op het eventueel bekomen van bijdrageverminderingen.

Het Rekenhof heeft nog anomalieën vastgesteld in de aangifte: het kan gebeuren dat de werkgever gemakkelijks halve zijn voltallige personeel opgeeft als dienstenchequewerknemers, dus ook het stafpersoneel, terwijl dat personeel niet mag worden aangeworven in het kader van een dienstenchequeovereenkomst.

Het Rekenhof stelt tot besluit vast dat de huidige manier om dienstenchequeprestaties aan te geven aan de oorsprong ligt van de onbetrouwbaarheid van de gegevensbank van de RSZ. Deze elementen verklaren waarom de gegevensbank van de RSZ momenteel onvolledig is en waarom nagenoeg 20% van de erkende dienstenchequeondernemingen³⁷ hun dienstenchequewerknemers niet als dusdanig aangeven.

³⁶ De contractuele uren stemmen niet altijd overeen met de via dienstencheques bezoldigde uren, dit is meer bepaald het geval wanneer er onvoldoende vraag is van de particulieren naar dienstenchequeprestaties of als de werknemer een opleiding volgt.

³⁷ Raming door de RSZ op verzoek van het Rekenhof.

– Gegevensbank van de RSZ-PPO

De gegevensbank van de RSZ-PPO waarin de gegevens verzameld zijn in verband met de plaatselijke overheidsdiensten die inzake dienstencheques zijn erkend, is eveneens onvolledig. Bij een vergelijking van die gegevensbank met het RVA-bestand van de erkende ondernemingen, heeft het Rekenhof vastgesteld dat slechts 40% van de erkende plaatselijke overheidsdiensten als dusdanig door de RSZ-PPO zijn geregistreerd. Net als de aan de RSZ onderworpen werkgevers, zien zij niet het nut ervan in om de prestaties die in het kader van de dienstenchequeovereenkomsten geleverd zijn, specifiek te vermelden omdat deze demarche geen financiële invloed voor hen heeft.

Het Rekenhof is van oordeel dat de wettelijke verplichting voor de dienstenchequeondernemingen om gegevens door te sturen, niet volledig wordt nageleefd. Er bestaat geen zekerheid dat volledige en betrouwbare gegevens worden verzameld die het mogelijk maken het dienstenchequestelsel te sturen. De RSZ en de RSZ-PPO zouden maatregelen moeten nemen om de in het dienstenchequestelsel actieve ondernemingen ertoe te verplichten dergelijke informatie te verstrekken zodat alle dienstenchequewerknemers kunnen worden geïdentificeerd.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat het voor de controle onontbeerlijk is te kunnen beschikken over betrouwbare gegevens over de in het kader van een dienstenchequeovereenkomst gepresteerde uren, ongeacht of die uren met dienstencheques worden vergoed of niet.

Het Rekenhof formuleert tot slot de aanbeveling een samenwerkingsprotocol op te stellen tussen de FOD Werkgelegenheid, de RVA, de RSZ en de RSZ-PPO om gegevens over de dienstenchequewerkgevers uit te wisselen die nuttig zijn voor de controle, de evaluatie van het stelsel en de berekening van de terugverdieneffecten in termen van sociale bijdragen.

Wat het verzamelen van de gegevens betreft die voor de controle van het systeem onontbeerlijk zijn, herinnert de RSZ eraan dat de werkgevers verplicht zijn de door middel van dienstencheques bezoldigde werknemers afzonderlijk aan te geven.

Deze instelling suggereert aan de werkgevers meer volledige informatie te vragen in verband met de door dienstenchequewerknemers gepresteerde uren. De RSZ geeft toe dat een volledige aangifte van de gepresteerde uren een *conditio sine qua non* is om controles te kunnen uitvoeren via een vergelijking van hun gegevensbanken met die van de RVA. Op grond daarvan zou het mogelijk zijn na te gaan of er overeenstemming is tussen de aan de RSZ aangegeven uren en de door de RVA verzamelde gegevens in verband met het aantal uitgegeven cheques en de aanwending ervan door erkende werkgevers. Via die controle zouden de fraudes waarvan sprake in het verslag van het Rekenhof kunnen worden opgespoord.

De RVA onderstreept dat de adviescommissie erkenningen belangstelling heeft voor de organisatie van systematische informatiestromen tussen de bij het beheer en de controle van het dienstenchequesysteem betrokken instellingen.

Deze instelling stemt eveneens in met de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in verband met het nemen van maatregelen om te zorgen voor de naleving van de verplichtingen die aan de dienstenchequewerkgevers worden opgelegd voor de specifieke identificatie van de dienstenchequewerknemers in de DMFA.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De RVA geeft toe dat zijn lijst van dienstenchequewerknemers nog onvolledig is omdat ze wordt opgesteld op basis van gegevens die alleen worden overgezonden door de erkende ondernemingen die ermee instemmen te antwoorden op de vragenlijst van de jaarlijkse enquête. Hij is bijgevolg van oordeel dat het thans geen zin heeft zijn gegevens te kruisen met die van de RSZ en de RSZ-PPO.

De RSZ-PPO van zijn kant stelt voor op basis van de lijst van de erkende ondernemingen te zorgen voor het inzamelen en controleren van de door de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten doorgestuurde gegevens om zich ervan te vergewissen dat de beschikbare gegevens in verband met de dienstenchequewerknemers exhaustief en betrouwbaar zijn.

1.3.2 Naleving van de aan de gebruikers opgelegde voorwaarden

De reglementering bepaalt dat de gebruikers natuurlijke personen moeten zijn en dat gebruikers en dienstenpresteerders geen familiebanden mogen hebben en niet onder hetzelfde dak mogen wonen³⁸. Er is echter geen enkele bepaling die aangeeft welke overheid die regels moet controleren.

Er zijn gegevens met betrekking tot de gebruikers beschikbaar via het uitgiftebedrijf dat maandelijks op basis van de woonplaats van de gebruiker het aantal dienstencheques moet vermelden dat aan de gebruiker is gezonden. Deze gegevens zouden voor controledoeleinden kunnen worden gekruist met de gegevens van de erkende ondernemingen.

Voorts bepaalt de reglementering dat de gebruiker aan de werknemer, voor het vervullen van buurtdiensten, per gewerkt uur een dienstencheque overhandigt waarop zowel zijn persoonsgegevens, het nummer van de erkende onderneming als de naam van de werknemer staat vermeld.

De controleprocedures die werden ingesteld, kunnen echter niet helemaal garanderen dat het essentiële principe dat een terugbetaalde cheque moet overeenstemmen met een gepresteerd uur, wordt nageleefd.

Zo heeft de inspectiedienst van de RVA gevallen vastgesteld waarin de gebruiker vooraf dienstencheques ondertekent zonder vermelding van de naam van de werknemer, wat niet garandeert dat de dienstencheque aan het gepresteerde uur wordt gelinkt.

Op basis van de gegevens van het uitgiftebedrijf heeft de RVA eveneens grote gebruikers van dienstencheques in 2006 kunnen identificeren: 356 gebruikers hadden tussen 1.000 en 2.000 cheques besteld, 24 gebruikers tussen 2.000 en 3.000 cheques en 4 gebruikers tussen 3.000 en 4.470 cheques. Deze cijfers kunnen erop wijzen dat er verschillende vormen van fraude zijn geweest in hoofde van bepaalde gebruikers, zoals bijvoorbeeld het overhandigen van meer dan één cheque per uur, niet-toegelaten activiteiten of een ander dan privégebruik.

In april 2004³⁹ werd de initiële jaarlijkse limiet van 500 cheques per gebruiker afgeschaft. In het kader van de begrotingsopmaak 2008 heeft de regering beslist een nieuwe jaarlijkse limiet van 750 cheques per gebruiker in te stellen.

³⁸ Artikel 3 van de bovenvermelde wet van 20 juli 2001.

³⁹ Koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot wijziging van het bovenvermeld koninklijk besluit van 12 december 2001.

Het Rekenhof is van oordeel dat de RVA naar aanleiding van de inspecties een controle zou moeten uitvoeren op de naleving van de aan de gebruikers opgelegde verplichtingen en meer bepaald door de planning van de dienstencheque-werknemers te onderzoeken die door de erkende ondernemingen wordt bijgehouden en door situaties te identificeren die kunnen wijzen op fraude in hoofde van de gebruiker (abnormaal hoog aantal cheques gedurende een gegeven periode, wonen op hetzelfde adres als de werknemer, geen vermelding van de identiteit van de werknemer op de cheque, enz.).

De RVA is in verband met de controle van de gebruikers van oordeel dat de vier inspectiediensten algemene controlebevoegdheid hebben maar dat de gebruikers terecht de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer zullen kunnen invoeren.

Standpunt van
de betrokken
administraties

1.3.3 Verplichtingen van het uitgiftebedrijf

Ingevolge de sterke toename van de dienstenchequeactiviteiten heeft de reglementering nieuwe bepalingen ingevoerd die het uitgiftebedrijf verplichten de RVA maandelijks te informeren over het aantal aan de gebruikers toegestuurde dienstencheques via een geïnformatiseerde verzamellijst⁴⁰. Bovendien impliceren de valideringsmodaliteiten van de dienstencheques dat deze door de gebruikers worden gedateerd en ondertekend en dat ze het erkenningsnummer en de identiteit van de onderneming en van de werknemer vermelden die de buurtdiensten heeft uitgevoerd. Met het oog op de controle moeten de terugbetalingen vanaf januari 2008 de prestatie maanden vermelden waarop ze betrekking hebben. Voor controledoeleinden moet het uitgiftebedrijf een systeem op punt zetten waardoor de gegevens over de erkende ondernemingen en de gebruikers waarover het beschikt, met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de bepalingen van het nieuwe lastenboek het nog niet mogelijk maken een automatische link te leggen tussen de terugbetaalde cheques en de werknemer. Deze link is belangrijk om fraudes te kunnen opsporen en verschillen te kunnen identificeren tussen het aantal door de RVA voor een werknemer terugbetaalde cheques en het aantal uren dat de werkgever voor diezelfde werknemer bij de RSZ heeft aangegeven op grond van zijn dienstencheque-overeenkomst. Op basis van die link zou beter kunnen worden gecontroleerd of alle aan de erkende ondernemingen terugbetaalde dienstencheques overeenstemmen met effectieve prestaties.

De gebruikte dienstencheques geven aanleiding tot de betaling door het uitgiftebedrijf aan de erkende onderneming van een bedrag (ruilwaarde) dat de prijs die de gebruiker betaalt en een financiële tegemoetkoming van de overheid dekt. Deze storting gebeurt echter zonder dat een link wordt gelegd met de aangifte van de gepresteerde uren door de erkende onderneming aan de instelling die de sociale bijdragen int. Er is dus niets dat kan verzekeren dat alle door middel van dienstencheques bezoldigde uren integraal zijn aangegeven aan die instelling.

Aangezien het uitgiftebedrijf over de identificatiegegevens van de werknemers beschikt en deze laatsten in principe in het stelsel blijven omdat hen na een bepaalde tijd een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur moet worden aangeboden, is het Rekenhof van oordeel dat dit bedrijf de per werknemers terugbetaalde cheques systematisch zou moeten registreren. De link die op die manier zou kunnen worden gelegd tussen de terugbetaalde cheque en de prestatie van de werknemer, zou een essentiële sleutel voor de verschillende inspectiediensten vormen.

⁴⁰ Artikel 7 van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001.

Bij het valideren van de dienstencheque door het uitgiftebedrijf zouden ook de door de werknemer gepresteerde uren moeten worden geboekt. Deze gegevensbank zou vervolgens kunnen worden gebruikt voor het vergelijken van de gegevens van de RSZ en van de RSZ-PPO, om zo na te gaan of alle door middel van dienstencheques terugbetaalde uren correct werden aangegeven bij de instellingen die de sociale bijdragen innen.

De minister van Werk preciseert dat deze kwestie momenteel wordt bestudeerd. Anderzijds zal worden nagegaan of het uitgiftebedrijf bij wijze van voorschot onmiddellijk één of twee euro kan overmaken aan de instellingen die de sociale bijdragen innen.

1.3.4 Activiteiten buitenshuis

Toen het dienstenchequestelsel in 2004 op federaal niveau werd overgenomen, heeft de reglementering het gebruik van dienstencheques verruimd naar bepaalde activiteiten buiten de domicilie van de gebruiker⁴¹ om de impact op de werkgelegenheid te maximaliseren.

De toegelaten activiteiten buitenshuis worden strikt opgesomd in de reglementering en hebben momenteel betrekking op boodschappen, begeleid vervoer van personen met beperkte mobiliteit en strijken, met inbegrip van het verstellen van te strijken linnengoed.

Bij de activiteiten buitenshuis rijzen verschillende problemen voor de controle van de door de wet opgelegde voorwaarden.

Zo gebeurt het strijken buitenshuis buiten enige controle van de gebruiker in een handelsonderneming die de werkmassa verdeelt naargelang de noodwendigheden. Dit systeem verhindert dus dat het gepresteerde uur aan een geïndividualiseerde dienstenchequewerknemer wordt gelinkt. Misbruik van het stelsel kan dus in de hand worden gewerkt doordat het makkelijker wordt te frauderen (zoals het gebruik van meer dienstencheques dan gepresteerde uren waardoor onrechtmatige winsten door de erkende onderneming worden opgestreken, het werken door de erkende onderneming met onderaannemers of het gebruik van dienstencheques voor prestaties die niet van privéaard zijn).

Zo ook bij het vervoer van personen met beperkte mobiliteit rijst een specifiek probleem in verband met de link tussen de prestatieduur en de toekenning van dienstencheques. Het is immers moeilijk de duur van een traject te laten samenvallen met een bepaald aantal dienstencheques.

Gezien de moeilijkheid om de dienstenchequeactiviteiten buitenshuis te controleren en de risico's op inbreuken waartoe deze aanleiding kunnen geven, formuleert het Rekenhof de aanbeveling om hetzij een intensieve controle uit te oefenen op de betrokken erkende ondernemingen hetzij een specifiek dienstenchequestelsel te ontwerpen voor buurtdiensten buiten de domicilie van de gebruiker.

De RVA erkent de moeilijkheden die hij ondervond bij het controleren van de activiteiten buiten het huis van de gebruikers en dringt aan op de oprichting van een specifiek dienstenchequestelsel dat beter is aangepast aan de noden en mogelijkheden inzake controle van die sector.

⁴¹ Koninklijk besluit van 9 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

1.3.5 Ondernemingen voor uitzendarbeid

Om het effect van het systeem van de dienstencheques op de tewerkstelling te accentueren, mogen de uitzendondernemingen sinds 2004 dienstenchequeactiviteiten ontplooiën. De reglementering heeft daartoe het principe van de sui generis afdeling ingevoerd voor de ondernemingen die een andere activiteit dan die van de dienstencheques uitoefenen⁴².

De ondernemingen uit de uitzendsector vertegenwoordigen momenteel de belangrijkste categorie erkende ondernemingen in aantal dienstenchequewerknemers (35,5% van de werknemers in 2006 volgens de gegevens van de RVA).

Wanneer de uitzendbedrijven de erkenning aanvragen om tot het systeem van de dienstencheques toe te treden, moeten ze als volwaardige werkgever optreden en meer bepaald de bepalingen naleven met betrekking tot de arbeidsovereenkomsten (verplichting om een overeenkomst van onbepaalde duur aan te bieden na drie of zes maanden, naargelang de categorie werknemer) en de arbeidstijd (verplichting om een arbeidsovereenkomst van minstens een halftijdse betrekking aan te bieden voor de werknemers van categorie A).

Wat de aard van de arbeidsovereenkomst betreft, hebben de evaluatieverslagen van het dienstenchequestelsel aan het licht gebracht dat er heel wat arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur zijn in de uitzendsector.

Het aandeel werknemers met een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur (ABD) in de uitzendsector werd in 2005 op 77,7% geraamd⁴³. Uit de statistische gegevens van de RVA voor 2007 blijkt dat er in de uitzendsector 858.549 dienstenchequeovereenkomsten van bepaalde duur zijn voor 28.005 dienstenchequewerknemers⁴⁴. Voor datzelfde jaar beliep het aandeel dienstenchequewerknemers met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur 35,8% in de uitzendsector tegenover 69,2% voor het geheel van de dienstenchequewerknemers⁴⁵.

Het belangrijk aantal ABD dat in de evaluatieverslagen werd opgetekend op basis van de gegevens van de RVA ligt in werkelijkheid ongetwijfeld nog hoger. De vergelijkende analyse van de gegevens van de RVA en van de RSZ naar aanleiding van de audit, heeft aangetoond dat de RVA niet alle dienstenchequewerknemers van de uitzendsector kent.

Het groot aantal ABD per werknemer in de uitzendsector kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat bepaalde werkgevers van die sector aan de werknemer een ABD per gebruiker voorstellen. Door op die manier te werk te gaan kiezen die ondernemingen voor eenzelfde praktijk als voor hun hoofdactiviteit van uitzendbedrijven. Dit stelt hen ook in staat aan de werknemer enkel de uren te betalen die via een dienstencheque bezoldigd worden, zonder gepenaliseerd te worden door de risico's die inherent zijn aan de dienstenchequeactiviteit (afwezige gebruikers, onvoldoende aanvragen voor diensten, enz.). Deze werkwijze wijkt af van de door de wetgever gedefinieerde principes en heeft een positieve impact op de winstmarge van die ondernemingen.

⁴² Artikel 71 van de programmawet van 22 december 2003.

⁴³ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2007*, Eindverslag, p. 64.

⁴⁴ Statistieken van de RVA, jaar 2007.

⁴⁵ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2005*, Eindverslag, p. 51.

Tijdens de persconferentie die volgde op de publicatie van het evaluatieverslag 2006 van het dienstenchequestelsel betreurde de toenmalige minister van Werk het hoge aantal arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur in de uitzendsector.

Inzake arbeidsduur blijkt uit het evaluatieverslag 2005, op basis van de bevraging die bij de ondernemingen is uitgevoerd, dat 43,8% van de werknemers in de uitzendsector minder dan een derde van een voltijdse betrekking⁴⁶ presteren, terwijl dat percentage lager ligt dan 20% voor het geheel van de dienstenchequewerknemers.

Uit de analyse van het bestand 2006 van de RVA in verband met de contractuele uren die de werknemers hebben gepresteerd, blijkt dat de arbeidstijd in de uitzendsector de laagste is in vergelijking met alle andere categorieën van ondernemingen. Zo ligt de gemiddelde arbeidstijd op 387 uren per jaar in de uitzendsector tegenover 958 uren bij de OCMW's en 852 uren bij de vzw's bijvoorbeeld. Het bestand 2006 van de RSZ toont aan dat 77% van de werknemers van de uitzendsector minder dan 600 uren per jaar werken.

Deze bevindingen wijzen erop dat bepaalde uitzendondernemingen niet alle aspecten van de dienstenchequereglementering naleven. Meer bepaald de verplichtingen om een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur te sluiten na drie of zes maanden en voor een arbeidsduur van minstens een halftijdse betrekking voor de werknemers van categorie A, lijken niet altijd te worden nageleefd binnen deze sector. De praktijk die erin bestaat een ABD per gebruiker te sluiten, lijkt op de klassieke modaliteiten volgens welke de uitzendsector werkt.

Een van de doelstellingen waarnaar de wet tot invoering van de dienstencheques streefde, en omwille waarvan een belangrijke overheidstegemoetkoming in dat beleid werd voorzien, bestaat erin duurzame kwaliteitsjobs te creëren. Het Rekenhof is van oordeel dat de uitzendondernemingen die hun erkenning in het dienstenchequestelsel hebben bekomen, de reglementering die deze activiteit omkadert volledig moeten naleven. De bevoegde inspecties zouden in dat verband een gerichte controle moeten uitvoeren naar de naleving van de reglementering door deze ondernemingen.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk kondigt aan dat de bedrijven voortaan systematisch worden gecontroleerd op basis van de bij de RVA beschikbare statistieken. Er zal niet uitdrukkelijk worden gevraagd om de controles toe te spitsen op de uitzendbedrijven, om geen afbreuk te doen aan de gelijke behandeling van de dienstverleners in het dienstenchequesysteem. De uitzendkantoren zullen echter de facto meer gecontroleerd worden omdat ze een hoger risico op inbreuken vertonen.

1.4 Conclusies

De aanvragen voor het bekomen van een erkenning om dienstenchequeactiviteiten uit te oefenen nemen voortdurend toe sinds 2004. Het aantal ingeruilde dienstencheques is bovendien sterk gestegen in de loop van dezelfde periode en heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de overheidsuitgaven. In die context moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de wettelijke verplichtingen voor de verschillende actoren van het dienstenchequestelsel worden nageleefd.

⁴⁶ Idea Consult, *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2005*, Eindverslag, p. 28.

Het Rekenhof is van oordeel dat de controle in het algemeen beter moet worden georganiseerd. De verschillende controles moeten door de best geplaatste entiteit worden uitgevoerd, dus de entiteit die over de informatie beschikt. In bepaalde gevallen moet worden overwogen verschillende gegevensbanken te vergelijken.

Aan de betrokken ministers zijn diverse aanbevelingen geformuleerd. De minister van Werk heeft een aantal maatregelen aangekondigd die zijn ingefluisterd door de aanbevelingen van het Rekenhof en die moeten leiden tot een beter beheer van en een strengere controle op het stelsel van de dienstencheques.

Het Rekenhof beklemtoont echter dat er nog inspanningen moeten worden geleverd opdat de gegevensbanken van de RVA, de RSZ, de RSZ-PPO en het uitgiftebedrijf volledig en betrouwbaar zouden zijn.

Het onderzoek van de aanvraag tot erkenning moet bovendien worden verscherpt om ervoor te zorgen dat enkel ondernemingen die voldoende financiële waarborgen bieden, tot het stelsel kunnen toetreden. Alle ondernemingen die een dienstenchequeactiviteit wensen te ontplooiën, zouden een financieel plan moeten voorleggen zodat hun financiële leefbaarheid kan worden geëvalueerd. Voor ondernemingen die een andere activiteit uitoefenen, moet beter worden gepreciseerd dat ze een sui generis-afdeling voor de dienstenchequeactiviteit moeten oprichten. Daaraan zou ook nog de verplichting moeten worden gekoppeld om hiervoor een afzonderlijke boekhouding te voeren.

Tot slot moeten de bijzondere risico's die de uitzendondernemingen en de dienstenchequeactiviteiten buiten de domicilie van de gebruiker doen ontstaan, aanleiding geven tot specifieke controlemodaliteiten.

Hoofdstuk 2

Evaluatie van de gecreëerde banen

Om het stelsel van de dienstencheques te kunnen sturen, zijn beheersgegevens nodig op basis waarvan de FOD Werkgelegenheid kan nagaan of de door de regering vastgelegde doelstellingen zijn gehaald inzake het aantal gecreëerde jobs en de prioriteit die uitgaat naar duurzame en kwaliteitsvolle banen.

Van bij de invoering van het dienstenchequestelsel werd voorzien in de evaluatie van dit overheidsbeleid. Sinds 2005 moet de minister van Werk een jaarlijks evaluatieverslag opstellen over het stelsel van de dienstencheques⁴⁷. Dat evaluatieverslag betreft meer bepaald het effect van de maatregel op de werkgelegenheid.

De FOD Werkgelegenheid doet voor die evaluatie een beroep op een privé-consultant.

2.1 Beschikbare gegevens

De analyse van het Rekenhof is enerzijds gebaseerd op de statistische gegevens van de RVA voor 2006 en 2007 en anderzijds op dienstenchequegegevens van de RSZ voor het jaar 2006.

De door de FOD Werkgelegenheid ingeschakelde consultant heeft zich gebaseerd op de jaarlijkse statistische gegevens die de RVA verzamelt voor de evaluatie van het dienstenchequestelsel bij de erkende ondernemingen⁴⁸ en op de gegevens in de multifunctionele aangiften voor de sociale bijdragen aan de RSZ en de RSZ-PPO.

In 2006 werd gevraagd naar het identificatienummer van de werknemers, het aantal arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur en van onbepaalde duur per werknemer en de categorie waartoe de werknemer behoorde. De werkgever moet ook vermelden tot welke categorie de werknemer behoorde op het moment van de ondertekening van de eerste arbeidsovereenkomst met het bedrijf, evenals het totale aantal geplande uren in de arbeidsovereenkomst(en) van dat jaar. Om na te kunnen gaan of de werknemer op het einde van het jaar nog in het dienstenchequestelsel zit, moet de werkgever vermelden of de laatste arbeidsovereenkomst nog loopt op de laatste dag van het jaar.

Als aanvulling bij die gegevens heeft de consultant in samenwerking met de RVA verschillende vragenlijsten opgesteld en verstuurd naar de erkende ondernemingen⁴⁹, alsook naar werknemers en gebruikers⁵⁰. De vragenlijst voor werknemers laat meer bepaald toe te weten te komen welke activiteit de betrokkene uitoefende vóór hij/zij in het dienstenchequestelsel stapte. Die informatie wordt gebruikt om het terugverdieneffect te berekenen inzake werkloosheidsvergoedingen.

⁴⁷ Artikel 10 van de voornoemde wet van 20 juli 2001.

⁴⁸ Aanvankelijk werd aan de ondernemingen gevraagd om driemaandelijkse statistische gegevens ter beschikking te stellen. Vanaf 2006 gaat het om jaarlijkse statistieken.

⁴⁹ Alle erkende ondernemingen werden verzocht om de vragenlijst op internet in te vullen.

⁵⁰ De bevestigingen bij werknemers en gebruikers gebeurden op basis van een representatieve steekproef, naargelang het soort dienstverlening en het soort onderneming.

2.2 Onderzoek naar de kwaliteit van de gegevens

Om te weten hoeveel jobs er werden gecreëerd, moet de FOD Werkgelegenheid weten hoeveel uren er werden gepresteerd in het kader van een dienstencheque-overeenkomst. Het verzamelen van die informatie is een taak voor de instellingen die de bijdragen innen. De gegevensbanken van de RSZ en de RSZ-PPO zijn momenteel echter onvolledig, aangezien sommige werkgevers hun dienstenchequewerknemers niet als dusdanig aangeven.

Om de kwaliteit van de gecreëerde jobs te kunnen evalueren, moet de FOD Werkgelegenheid ook over informatie beschikken in verband met het soort arbeidsovereenkomst dat met elke dienstenchequewerknemer is gesloten. De gegevens die de RVA daaromtrent heeft bekomen in het kader van de jaarlijkse statistische bevraging, zijn afhankelijk van de kwaliteit van de antwoorden van de ondernemingen.

De gegevens die afkomstig zijn uit de diverse vragenlijsten vertonen eenzelfde zwak punt. Zo kan men ervan uitgaan dat de antwoorden op de bevragingen van de werknemers enigszins te relativeren zijn aangezien werknemers die regelmatig actief zijn in het dienstenchequestelsel wellicht vaker geantwoord hebben op de vragenlijst.

De resultaten van de evaluatie zijn dus met de nodige omzichtigheid te hanteren.

Volgens de memorie van toelichting bij de wet⁵¹ moet het effect van het dienstenchequestelsel op de werkgelegenheid zowel kwalitatief als kwantitatief worden gemeten.

2.2.1 Aantal gecreëerde jobs

Tijdens de Werkgelegenheidsconferentie van oktober 2003 heeft de federale regering zich ertoe verbonden tegen eind 2007 25.000 bijkomende banen te creëren door middel van het dienstenchequestelsel⁵².

Er werd echter geen enkel criterium vastgelegd om te bepalen wat precies wordt verstaan onder de term "baan".

Om na te gaan hoeveel banen er werden gecreëerd, heeft de consultant bij gebrek aan criteria rekening gehouden met alle werknemers die in het stelsel actief waren, zelfs indien hun activiteit van korte duur was. Het aantal gecreëerde banen omvat dus ook werknemers die slechts een paar uur in het kader van het dienstenchequestelsel hebben gewerkt.

Volgens de berekeningen van de consultant telde het dienstenchequestelsel 28.933 werknemers in 2005⁵³. Rekening houdend met het substitutie-effect – dat hij op 3,4%⁵⁴ raamde – bedroeg het netto-aantal gecreëerde banen 27.949.

Om de berekening ietwat te verfijnen, moeten de werkgevers sinds 2006 bij de jaarlijkse statistische bevraging door de RVA aangeven of de werknemer nog steeds onder contract staat op 31 december van het betrokken jaar.

⁵¹ *Parl. Stuk*, Kamer, DOC 50 1281/001.

⁵² De belofte om 25.000 jobs te creëren, ligt vervat in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* (actie 7).

⁵³ Bron: RVA, 4^e trimester 2005.

⁵⁴ Het substitutie-effect laat toe de banen te elimineren die niet door het dienstenchequestelsel werden gecreëerd, maar al vroeger bestonden.

Het aantal werknemers dat in de loop van 2006 actief was in het dienstenchequesstelsel werd vervolgens becijferd op 61.759. Op 31 december van dat jaar waren dat er nog 41.598. De consultant schrijft dat verschil toe aan het feit dat het contract van een groot aantal werknemers kort vóór het einde van het jaar ten einde liep en bij het begin van het volgende jaar werd vernieuwd. Hij meent dan ook dat het aantal werknemers die echt in dienst waren, ergens tussen beide cijfers in ligt.

In 2007 heeft de consultant het aantal in het systeem tewerkgestelde werknemers berekend op 87.152 en op 31 december 2007 op 61.849.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Voor het aantal banen dat door het dienstenchequesysteem werd gecreëerd en de aanbeveling om na te denken om te bepalen hoeveel uren moeten worden gepresteerd om een baan als werkelijk gecreëerd te beschouwen verwijst de FOD Werkgelegenheid naar de internationale context (I.A.B., Eurostat,...), waar van een baan wordt gesproken zodra er in de loop van een week één uur arbeid is. De FOD voegt eraan toe dat één van de doelstellingen van het stelsel van de dienstencheques was dat activiteiten die tot dan in het zwart circuit werden uitgevoerd, in de toekomst op legale wijze zou worden uitgevoerd.

Het Rekenhof stelt vast dat het aantal gecreëerde jobs in de ramingen van de consultant overeenstemt met het totale aantal personen die in het stelsel actief waren. Het is van mening dat de regering zou moeten bepalen hoeveel uur een werknemer moet presteren alvorens er werkelijk sprake kan zijn van een nieuwe baan.

Standpunt van
de betrokken
ministers

De minister van Werk preciseert dat, in aansluiting bij het denkwerk dat binnen een werkgroep is verricht over de kwaliteit van de arbeidsovereenkomsten, er maatregelen zullen worden genomen om een minimum aantal uur per week te eisen alvorens er werkelijk sprake kan zijn van een nieuwe baan.

2.2.2 Kwaliteit van de gecreëerde jobs

Om de kwaliteit van de gecreëerde jobs te kunnen analyseren, moet de beschikbare beheersinformatie toelaten de eigenschappen ervan te evalueren. Dat kan aan de hand van twee indicatoren, namelijk het soort contract dat aan de werknemers wordt voorgesteld en een aantal gepresteerde uren dat een toereikend inkomen genereert.

Soort contract

Uit het evaluatieverslag 2005 van de consultant blijkt dat 60% van alle werknemers een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur had (AOD). Dat gemiddelde wordt beïnvloed door het geringe aantal AOD's (22%) in de uitzendsector. Het aantal AOD's vertoont grote verschillen naargelang het soort onderneming. Inschakelingsbedrijven, plaatselijke werkagentschappen (PWA's), verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's), openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) en gemeenten werken voor meer dan 80% met AOD's. Commerciële privébedrijven werken voor 66%⁵⁵ met AOD's.

⁵⁵ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2005, Eindverslag*, p. 147.

In 2006 stelt het evaluatieverslag⁵⁶ dat 66,5% van de werknemers een AOD heeft. In 2007 stelt de consultant dat 69,2% van de werknemers een AOD heeft. Net als in 2005 en 2006 schommelt dat percentage volgens het soort onderneming. In de uitzendsector, bijvoorbeeld, heeft 35,8% van de dienstenchequewerknemers een AOD⁵⁷.

Ondanks de wettelijk vooropgestelde doelstelling om kwaliteitsvolle jobs te creëren, blijken bepaalde categorieën van bedrijven nog grotendeels met arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur te werken.

Arbeidstijd

Het dienstenchequestelsel had niet tot doel voltijdse jobs te creëren, maar wel, zoals de memorie van toelichting bij de wet aangeeft⁵⁸, jobs te promoten waarmee werklozen en zwartwerkers opnieuw in het legale arbeidscircuit terechtkomen. De wetgever beoogde dus echte banen te creëren. In dat opzicht kunnen we verwijzen naar de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, die bepaalt dat de wekelijkse arbeidsduur niet lager mag liggen dan een derde van een voltijdse betrekking.

Indien men zich op dat criterium baseert om te definiëren wat een kwaliteitsvolle baan is, blijkt uit de gegevens van de consultant dat in 2005 bijna 20%⁵⁹ van de dienstenchequewerknemers minder dan een derde van de arbeidstijd van een voltijdse betrekking presteerde. In 2006 was dat 13,2%⁶⁰ en in 2007 10,6%⁶¹.

Die resultaten worden echter niet bevestigd door de analyse van de RSZ-gegevens⁶² betreffende de aangiften van bijdragen van dienstenchequewerknemers. Die analyse werd tijdens de audit uitgevoerd en toont aan dat 63% van die werknemers in 2006 minder dan 600 uur per jaar presteerden, wat minder is dan een derde van een voltijdse betrekking.

In de uitzendsector presteerde 80% van de dienstenchequewerknemers minder dan 600 uur per jaar in 2006.

Het Rekenhof merkt op dat uit de beschikbare beheersgegevens blijkt dat de gemiddelde arbeidsduur van dienstenchequewerknemers laag ligt in bepaalde categorieën van bedrijven. Het vooropgestelde doel, namelijk kwaliteitsvolle jobs creëren, is dus slechts gedeeltelijk bereikt.

⁵⁶ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2006, Eindverslag*, p. 42.

⁵⁷ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2006, Eindverslag*, p. 51.

⁵⁸ Parl. Stuk Kamer, DOC 50 1281/001.

⁵⁹ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2005, Eindverslag*, p. 28.

⁶⁰ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2006, Eindverslag*, p. 37.

⁶¹ Idea Consult. *Evaluatie van het systeem van de dienstencheques voor buurtdiensten en -werken 2006, Eindverslag*, p. 45.

⁶² De gegevensbank van de RSZ bevat geen informatie over de OCMW's en de gemeenten, deze is gecentraliseerd bij de RSZ-PPO. Dienstenchequewerknemers bij OCMW's en gemeenten presteren aanzienlijk meer uren dan dienstenchequewerknemers bij andere categorieën van bedrijven.

De minister van Werk verbindt zich ertoe de afwijkingen op de wet betreffende de arbeidscontracten van dienstenchequewerknemers te beperken. Ze denkt eraan de mogelijkheid af te schaffen om het arbeidscontract zonder vooropzeg te beëindigen na een proefperiode van drie dagen, om opeenvolgende arbeidscontracten van bepaalde duur te sluiten na de eerste drie maanden en om prestaties van minder dan drie uur te aanvaarden.

2.3 Conclusies

De evaluatie van de consultant lijdt tegelijkertijd aan een gebrek aan betrouwbare gegevens over de werknemers en een gebrek aan criteria op basis waarvan de impact van het dienstenchequestelsel op de werkgelegenheid kan worden nagegaan.

De raming van nagenoeg 62.000 jobs stemt overeen met het aantal personen die in 2006 in het stelsel actief waren. Bij een groot deel van de dienstenchequewerknemers ligt de arbeidstijd echter zodanig laag dat er onmogelijk sprake kan zijn van een echte herinschakeling in het arbeidscircuit.

De impact van het dienstenchequestelsel op de werkgelegenheid en op de kwaliteit van de jobs kan enkel worden nagegaan door precieze criteria te definiëren en door bij de instellingen die sociale bijdragen innen een exhaustieve afrekening te maken van de uren die in het kader van dienstenchequecontracten werden gepresteerd.

In haar antwoord heeft de minister van Werk zich ertoe verbonden maatregelen te nemen om de kwaliteit van de arbeidsovereenkomsten te verbeteren en om een minimum aantal werkuren per week te eisen alvorens er werkelijk sprake kan zijn van een nieuwe baan.

Hoofdstuk 3

Financiële tegemoetkoming van de Staat

3.1 Financiering van de erkende ondernemingen

3.1.1 Juridische en economische context van de erkende ondernemingen

De ondernemingen die erkend zijn in het stelsel van de dienstencheques kunnen een sterk verschillende juridische vorm hebben. Het kunnen natuurlijke personen zijn, handelsvennootschappen, inschakelingsondernemingen, verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's), openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) of plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's).

De juridische vorm die de ondernemingen hebben, heeft een weerslag op hun kostenstructuur. Voor handelsondernemingen en voor natuurlijke personen betekent het nastreven van een winstoogmerk aldus in theorie dat ze hun exploitatiekosten willen minimaliseren. Vzw's en inschakelingsbedrijven daarentegen zijn opgericht met een sociaal doel en mogen geen winsten verdelen.

De erkende ondernemingen zijn bovendien bedrijvig binnen verschillende sectoren. De grote meerderheid van de erkende ondernemingen hangt af van het paritair comité 322.01. Dat paritair comité is speciaal opgericht voor de buurtwerken en -diensten, maar erkende ondernemingen die hun activiteit dienstencheques uitoefenen in het kader van een sui generis-afdeling kunnen onder de bevoegdheid vallen van verscheidene andere paritaire comités waarin de loonschalen variëren⁶³.

De vestigings- en uitrustingskosten verschillen ook veel volgens de aard van de activiteitensector. Voor het uitbesteden van strijkwerk moeten de erkende ondernemingen handelslokalen en professioneel materieel financieren, terwijl er voor huishoudhulp omzeggens geen kosten zijn. Erkende ondernemingen die werkzaam zijn binnen de vervoersector, moeten dan weer instaan voor de financiering van hun voertuigen en van de brandstof.

Tot slot moet worden onderstreept dat de kosten van de erkende ondernemingen aanzienlijk variëren volgens de verschillende soorten overheidssteun die ze ontvangen voor het bevorderen van de tewerkstelling.

Federaal gaat het hoofdzakelijk om de Activa- en Sine-programma's. Ze geven de werkgevers zowel recht op een loonsubsidie betaald door de RVA als op een verminderde sociale bijdrage aan de RSZ.

Bepaalde categorieën erkende ondernemingen zijn verplicht (in wisselende aantallen) werknemers te werk te stellen die recht hebben op deze federale overheidssteun ter bevordering van de werkgelegenheid.

Daarnaast wordt er ook gewestelijke steun toegekend aan de inschakelingsbedrijven, de OCMW's en de vzw's voor het inschakelen in het arbeidsproces van werkzoekenden die moeilijk aan werk kunnen komen.

⁶³ De bij de FOD Werkgelegenheid ingezamelde gegevens in het kader van de financiële evaluatie van het systeem die aan een consultant werd toevertrouwd, bevestigen dat de bij de steekproef betrokken ondernemingen die aan het onderzoek hebben deelgenomen, onder negen verschillende paritaire comités vallen, waarbij de loonschalen variëren van 6,2 tot 10,5 euro per uur.

Heel wat erkende ondernemingen genieten eveneens een vermindering van sociale bijdragen op lage lonen en specifieke verminderingen die zich richten tot nieuwe ondernemingen tijdens hun startperiode.

Volgens de ramingen die de RVA aan het Rekenhof heeft bezorgd, waren in 2006 12.498 dienstenchequewerknemers betrokken bij de programma's Activa en Sine. De gecumuleerde steun in het kader van de dienstencheques en van de programma's Activa en Sine betrof 20,24 % van de dienstenchequewerknemers in 2006. Volgens de gegevens waarover de RVA beschikt voor 2006 en waarvan het onvolledige karakter in de vorige hoofdstukken werd beschreven, zouden de bijdrageverminderingen toegekend aan de erkende ondernemingen voor dienstenchequewerknemers 32 miljoen euro bedragen (buiten structurele verminderingen). Bovendien zouden volgens de RVA de kosten voor loonsubsidies toegekend aan de erkende ondernemingen, in 2006 33,96 miljoen euro bedragen.

Het Rekenhof stelt als besluit vast dat de erkende ondernemingen heterogeen zijn en andere kostenstructuren hebben. Toch verloopt de financiering van hun activiteit dienstencheques op eenvormige wijze.

3.1.2 Vaststelling van de ruilwaarde van de dienstencheques voor de erkende ondernemingen

Wettelijk en reglementair kader

De ruilwaarde van de dienstencheques voor de erkende ondernemingen wordt bepaald bij in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit. Die ruilwaarde omvat het bedrag dat de gebruiker betaalt en een bijkomende tegemoetkoming vanwege de Staat.

Die ruilwaarde moet de exploitatiekosten dekken die samenhangen met de dienstenchequeactiviteiten en ondernemingen met winstoogmerk aantrekken omwille van de winsten die ze via dit kanaal kunnen boeken.

De wet van 20 juli 2001⁶⁴ voorziet in de mogelijkheid om de financiële tegemoetkoming van de Staat te laten variëren in functie van de aard van de buurtwerken of -diensten die aan de gebruikers worden aangeboden. De opeenvolgende koninklijke besluiten die de ruilwaarde van de dienstencheques hebben vastgesteld sinds de invoering van het stelsel in 2001, hebben echter een forfaitaire ruilwaarde opgelegd voor alle ondernemingen.

De regelgeving preciseert niet welke parameters en methodologie zijn gebruikt voor het vaststellen van de ruilwaarde.

De ruilwaarde is vastgesteld op 19,47 euro op 1 januari 2004⁶⁵, daarna op 21 euro tussen 1 juli 2004⁶⁶ en 31 december 2006 en ten slotte op 20 euro op 1 januari 2007⁶⁷. In het kader van de voorbereiding van de begroting 2008 heeft de regering beslist de ruilwaarde op 20,50 euro te brengen vanaf 1 april 2008.

⁶⁴ Artikel 4, 2°, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

⁶⁵ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 9 januari 2004 tot wijziging van artikel 8 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁶⁶ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 juli 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁶⁷ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. In de Ministerraad van 24 november 2006 heeft de regering beslist om het stelsel te herevalueren omdat de ruilwaarde was verminderd. Tevens werd beslist om de in 2007 gedane besparingen te gebruiken voor de oprichting van een opleidingsfonds dienstencheques dat is opgericht door het koninklijk besluit du 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques. Het budget van dat fonds bedraagt 3,7 miljoen euro voor 2007.

Evaluatie van de ruilwaarde door de administratie

Het vaststellen van de ruilwaarde is een beslissing die van essentieel belang is. Ze moet namelijk zorgen voor de leefbaarheid van de erkende ondernemingen, voor de naleving van de sociale verplichtingen die hen worden opgelegd en voor de minimalisering van de financiële lasten van het stelsel voor de Staat. Aangezien er geen parameters zijn, heeft de FOD Werkgelegenheid de ruilwaarde vastgesteld op basis van de analyse van de kostprijs per uur van de dienstenchequeprestaties en van de rendabiliteit van de erkende ondernemingen.

Kostprijs per uur

Op 1 januari 2004 was de ruilwaarde van de dienstencheques vastgesteld op 19,47 euro. De FOD Werkgelegenheid is zich dan vragen gaan stellen omtrent de kostprijs per uur van de dienstenchequewerknemer en heeft daarom de gegevens onderzocht die de werkgeversfederaties van schoonmaakbedrijven en huishoudhulp hebben doorgegeven.

Voor de schoonmaaksector werd de kostprijs per uur van de werknemer geraamd door de loonlast en enkele beperkte aanvullende kosten samen te tellen⁶⁸. Wel werden de omkaderingskosten niet meegerekend, evenmin trouwens als een aanzienlijk deel van de werkingskosten die de erkende ondernemingen maken in het raam van hun dienstenchequeactiviteiten. Die raming heeft bovendien geen rekening gehouden met de uren die de werkgever uitbetaalt in het raam van de arbeidsovereenkomst maar waarvoor niet met dienstencheques wordt betaald. De kostprijs per uur kwam naar schatting op die manier neer op 17,73 euro. De FOD Werkgelegenheid heeft uit die raming afgeleid dat de ruilwaarde van 19,47 euro een gemiddelde winst opleverde van 1,74 euro per terugbetaalde dienstencheque, waarbij de bijkomende winsten moesten worden opgeteld die kunnen variëren van 0,83 tot 5,2 euro naargelang de omvang van de verschillende bijdrageverminderingen en loonpremies waarop de dienstenchequewerknemers recht konden geven.

Voor de sector van de huishoudhulp werd de uurkost geraamd op basis van een ruimere korf van personeels-, werkings- en omkaderingskosten. Er is ook rekening gehouden met de uren die de werkgever moet betalen overeenkomstig de arbeidsovereenkomst, maar waarvoor niet met dienstencheques wordt betaald. De aldus uitgevoerde raming gaf een kostprijs per uur van 20,55 euro, wat neerkomt op een verlies voor de erkende onderneming van 1,08 euro ten opzichte van de ruilwaarde van de dienstencheque.

In dit laatste geval werd die berekening niet verder vervolledigd met een raming van de bijkomende financiële voordelen voor de erkende ondernemingen wanneer de dienstenchequewerknemer recht geeft op een bijdragevermindering of op een loonpremie.

⁶⁸ De FOD heeft in zijn berekening de kostprijs verwerkt van de diverse bijkomende verlofdagen, carensdagen, werkkledij en verplaatsingskosten.

Rendabiliteitsverschillen tussen ondernemingen

De FOD Werkgelegenheid heeft in 2006 een poging ondernomen om de rendabiliteit te evalueren van de erkende ondernemingen, en dit op basis van een financiële enquête die de kosten moest identificeren die zijn verricht in het kader van hun dienstenchequeactiviteit. Slechts een dertigtal ondernemingen hebben een representatief antwoord op de vragenlijst verstrekt. Na voltooiing van zijn studie kon de FOD geen raming opstellen van de gemiddelde kost per uur van de dienstenchequewerknemers. Enkel de rendabiliteitsverschillen tussen de ondernemingen werden geïdentificeerd. Er werd een groot verschil aangetroffen in de bestaande situaties: de minst rendabele onderneming tekende per dienstencheque een verlies op dat op 5,72 euro werd geraamd, terwijl de meest rendabele naar schatting 8,34 euro winst maakte.

Exploitatiekosten, totale kostprijs en winstmarge

De regering heeft bij de begrotingsopmaak 2007 beslist om de ruilwaarde van de dienstencheques die in november 2004 was vastgesteld op 21 euro, met één euro te verlagen en tegelijkertijd over te gaan tot een financiële evaluatie van het stelsel.

Die evaluatie werd toevertrouwd aan de firma PricewaterhouseCoopers. De nodige financiële gegevens werden samengebracht via een enquête bij de erkende ondernemingen die een elektronisch adres hadden. Dat waren er 1.158. Daarvan hebben er 302 geantwoord.

De resultaten van die studie⁶⁹ werden gestructureerd volgens verschillende categorieën ondernemingen. Voor elke categorie van onderneming heeft de consultant geraamd hoeveel de gemiddelde kostprijs bedroeg en uit welke elementen deze was samengesteld: de loonkosten van de dienstenchequewerknemers, de loonkosten van de andere werknemers, de andere personeelskosten, de kosten van de diverse goederen en diensten die voor de dienstenchequeactiviteit worden ingezet en de afschrijvingen en provisies.

De analyse van de kostprijs brengt grote verschillen aan het licht tussen de verschillende soorten ondernemingen. Deze zijn vooreerst te verklaren door substantiële verschillen in de kosten van het uurloon⁷⁰, door de bezettingsgraad van de dienstenchequewerknemers⁷¹ en door het vormingspercentage⁷². Er zijn eveneens beduidende verschillen in de kosten van de diverse goederen en diensten die de onderneming moet dragen en in de uurloonkost voor het personeel dat niet voor dienstenchequeactiviteiten wordt ingezet.

⁶⁹ PricewaterhouseCoopers, *Financiële audit van het stelsel van dienstencheques voor buurtdiensten en -banen, Rapport*, juli 2007.

⁷⁰ Berekend via de ratio totale loonkost werknemers dienstencheques/aantal betaalde uren.

⁷¹ Berekend via de ratio aantal ontvangen dienstencheques/aantal betaalde uren. Er wordt eraan herinnerd dat de werknemers dienstencheques verloond worden volgens het aantal uren vermeld in hun contract (contractuele uren) maar dat niet al die uren aanleiding geven tot het afleveren van een dienstencheque.

⁷² Berekend via de ratio aantal uren vorming/aantal betaalde uren.

Het verslag van de consultant gaat vervolgens in op de gemiddelde winstmarge van de ondernemingen op korte en lange termijn. Voor het berekenen van de rendabiliteit op korte termijn is rekening gehouden met alle federale en gewestelijke steunmaatregelen die de erkende ondernemingen kunnen ontvangen. Voor het berekenen van de rendabiliteit op lange termijn is een groot deel van die steunmaatregelen buiten beschouwing gelaten. Er moet echter worden onderstreept dat noch de geldende wettelijke bepalingen noch de bij de ondervraagde ondernemingen vastgestelde praktijken een verantwoording bieden voor de verdeling van de steunmaatregelen op basis van het permanente of tijdelijke karakter ervan, zoals doorgevoerd door de consultant.

In verband met de verschillende federale steunmaatregelen die in de studie van consultant PricewaterhouseCoopers in aanmerking worden genomen, is de FOD Werkgelegenheid van oordeel dat het permanent of tijdelijk karakter ervan wel degelijk is gebaseerd op de vigerende wettelijke bepalingen en een correct beeld geeft van de evolutie van de winstmarges in de tijd.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Het Rekenhof stelt nochtans vast dat de Sine-maatregelen als permanent worden beschouwd, terwijl de verminderingen voor werknemers jonger dan 45 jaar slechts worden toegekend voor een beperkte periode. De loonsubsidies van het Activa-programma worden evenzo voor de helft als tijdelijk en voor de helft als permanent beschouwd, terwijl de meeste van die subsidies slechts worden toegekend voor een aantal kwartalen bepaald volgens de leeftijd van de werknemer. Door de grote rotatie van de dienstenchequewerknemers is het weliswaar mogelijk die tewerkstellingssteun langer in de tijd te kunnen genieten.

De winstmarges die de consultant heeft berekend, zijn bondig samengevat de volgende.

**Werkzekerheid en rendabiliteit van de ondernemingen,
volgens de gegevens van de consultant**

	Voor een ruilwaarde van 21 euro		Voor een ruilwaarde van 20 euro		Voor een ruilwaarde van 19 euro	
	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn
Bedreigde arbeidsplaatsen (in % van het totaal aantal arbeidsplaatsen)	8,5 %	15,7 %	21,9 %	29 %	–	–
Deficitaire ondernemingen (in % van het totaal aantal ondernemingen)	14,6 %	25 %	22,6 %	33,9 %	29,6 %	40,9 %
Ondernemingen met een winstmarge van meer dan 20 % van hun omzet-cijfer	41,3 %	29,6 %	34,8 %	23,5 %	29,2 %	19,2 %
Ondernemingen met een winstmarge van meer dan 30 % van hun omzet-cijfer	20 %	15,6 %	20,9 %	10,9 %	16,5 %	5,6 %

Bron: rapport PricewaterhouseCoopers (juli 2007)⁷³

⁷³ De cijfers uit de laatste twee lijnen van de tabel zijn door het Rekenhof opgesteld op basis van de grafiek (fig. 8, p. 18) van datzelfde rapport.

De consultant is van mening dat de ruilwaarde van 20 euro te laag is voor 22,6% van de erkende ondernemingen en 21,9% van het aantal banen. Op lange termijn en rekening houdend met het tijdelijke karakter van bepaalde federale en gewestelijke steunmaatregelen, zouden 33,9% van de ondernemingen en 29% van het aantal banen bedreigd zijn. De tabel geeft ook aan dat voor de in 2006 van toepassing zijnde ruilwaarde van 21 euro het aantal op korte en lange termijn deficitaire ondernemingen respectievelijk reeds 14,6 en 25 % bedroeg.

De verdeling van de kosten per onderneming door PricewaterhouseCoopers toont ook aan dat de huidige ruilwaarde op korte termijn een vorm van overfinanciering veroorzaakt bij talrijke ondernemingen. Bij 20,9% van de aan het onderzoek deelnemende ondernemingen levert de huidige ruilwaarde van 20 euro op korte termijn een winstmarge van minstens 30% van hun omzetcijfer op. Dat percentage klimt op tot 34,8% voor de ondernemingen die meer dan 20% winst op hun omzet maken.

De overfinanciering van bepaalde categorieën van erkende ondernemingen hangt nauw samen met de cumulatie van federale en gewestelijke steunmaatregelen die zij in sterk variërende verhouding genieten. Het onderzoek van de winstmarges⁷⁴ vóór en na de maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling, tonen aan dat de federale en de gewestelijke steun die wordt toegekend bovenop de overheidstegemoetkoming voor dienstencheques, gemiddeld in totaal oploopt tot 6,91 euro/uur voor de inschakelingsbedrijven tegenover 3,99 euro/uur voor de vzw's, 3,8 euro/uur voor de PWA's, 2,02 euro/uur voor de OCMW's en de gemeenten, 0,64 euro/uur voor de traditionele handelsondernemingen en 0,16 euro/uur voor de uitzendkantoren.

3.1.3 Commentaar en aanbevelingen

Betrouwbaarheid van de gegevens

De cijfergegevens die de administratie en de consultant hebben verzameld met het oog op een financiële evaluatie van het systeem, zijn weinig betrouwbaar.

Er bestaan twijfels rond de representativiteit van de antwoorden van de ondernemingen. De steekproeven die zijn samengesteld met het oog op het opmaken van de evaluaties bereiken 25% van de ondernemingen die actief zijn binnen het stelsel van de dienstencheques. Het facultatieve karakter van de enquêtes die zijn uitgevoerd bij de erkende ondernemingen heeft de representativiteit van de geanalyseerde steekproeven sterk verminderd. De representativiteit van die steekproeven wordt echter vertekend door de motivatie van de ondernemingen om al dan niet te antwoorden op de enquêtes.

Bovendien konden, vóór de voorlegging van het verslag, de financiële gegevens die door de ondernemingen werden doorgegeven, niet worden nagegaan op basis van de jaarrekeningen die ze bij de Nationale Bank hebben ingediend.

Voor de ondernemingen die niet uitsluitend actief zijn binnen het stelsel van de dienstencheques⁷⁵, betekent de uitsplitsing van de kosten over de verschillende activiteitstakken een bijzonder risico voor de betrouwbaarheid. De wetgeving verplicht immers niet dat die ondernemingen een aparte boekhouding bijhouden voor

⁷⁴ PricewaterhouseCoopers, idem, p. 24 (fig. 15).

⁷⁵ Van de 302 ondernemingen die door PricewaterhouseCoopers zijn doorgelicht, waren er 87 die uitsluitend waren opgericht voor het uitvoeren van dienstenchequeactiviteiten en uit dien hoofde afzonderlijke rekeningen indienden bij de Nationale Bank. De 205 overige waren dus ondernemingen die werkten in het kader van sui generis-afdelingen.

hun dienstenchequeactiviteiten in een sui generis-afdeling. Bijgevolg bestaat het risico dat sommige ondernemingen hun exploitatiekosten op een onterechte wijze zouden gaan verdelen om hun winsten binnen de sector dienstencheques af te zwakken.

Het Rekenhof pleit ervoor om de financiële evaluaties van het stelsel te laten steunen op betrouwbare en volledige financiële gegevens afkomstig van de Nationale Bank, de RVA en de gewestelijke besturen. Handelsondernemingen, vzw's en inschakelingsbedrijven zijn immers verplicht om hun jaarrekeningen in te dienen bij de Nationale Bank. Inschakelingsbedrijven moeten hun jaarrekeningen meedelen aan de gewestelijke besturen. De PWA's van hun kant moeten hun rekeningen aan de RVA verzenden.

De FOD Werkgelegenheid onderschrijft de suggestie om een financiële analyse te maken van de jaarrekeningen die bij de Nationale Bank worden neergelegd door de dienstenchequeondernemingen en wijst erop dat dergelijke analyses voor de handelsvennootschappen worden uitgevoerd. Verschillende problemen beperken of vertragen de uitvoering van die analyses naargelang van het type van onderneming. Zo geven de door de Nationale Bank geregistreerde gegevens geen details per activiteitstak voor de afdelingen sui generis. Bovendien kunnen de termijnen voor het indienen van de jaarrekeningen heel lang zijn. Tot slot is de structuur van de rekeningen van de OCMW's en van de gemeenten niet altijd vergelijkbaar met die van de handelsvennootschappen.

Net zoals de FOD Werkgelegenheid maakt de RVA gewag van verschillende problemen die een analyse van de kosten van de erkende ondernemingen zouden kunnen belemmeren, zoals het gebrek aan personeel en de termijnen voor het indienen van de jaarrekeningen bij de Nationale Bank. De RVA is eveneens van oordeel dat als de kritische analyse van de kostenstructuur leidt tot een diversificatie van de overheidstegemoetkoming, de administratieve opvolging moeilijker zal worden en de facturatie door de uitgifteonderneming ingewikkelder zal worden.

De minister van Werk is van oordeel dat de financiële informatie over de dienstenchequebedrijven zo volledig en zo correct mogelijk moet zijn. Op haar verzoek heeft de Nationale Bank de cijfers die waren verzameld in het kader van het onderzoek van de consultant van PriceWaterhouseCoopers, vergeleken met de jaarrekeningen die voor het jaar 2006 bij de Balanscentrale zijn neergelegd. Deze vergelijking heeft aangetoond dat de cijfers die aan de consultant zijn bezorgd, over het algemeen niet dezelfde waren als die van de jaarrekeningen die bij de NBB waren neergelegd. Voor de komende vijf jaar heeft de minister bijgevolg aan de Nationale Bank gevraagd om de jaarrekeningen van de dienstenchequebedrijven op een structurele manier te analyseren. Voor de PWA's is de RVA bezig een geïnformatiseerde balanscentrale uit te bouwen, die zal toelaten over meer volledige gegevens te beschikken.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Standpunt van
de betrokken
ministers

Adequatie van de ruilwaarde

De financiële tegemoetkoming van de Staat in het dienstenchequestelsel bedroeg 649,8 miljoen euro in 2007. Met dat bedrag werd de vraag naar buurtdiensten gefinancierd voor ongeveer 13,6% van de Belgische gezinnen⁷⁶. Om de overheidsuitgaven in de hand te houden, zullen maatregelen moeten worden overwogen waardoor men tegemoet kan komen aan de vraag van nieuwe gebruikers en tegelijkertijd de toename van de financieringsbehoeften kan worden beperkt.

De studie van de consultant van PricewaterhouseCoopers bevestigt dat de exploitatiekosten van de ondernemingen sterk variëren volgens de sector waarin ze actief zijn, de juridische vorm die ze hebben en de overheidssteun die ze krijgen.

Die studie toont eveneens aan dat, in een dergelijke context, de ruilwaarde van de dienstencheques van een vast bedrag er weliswaar voor zorgt dat de meeste ondernemingen voldoende rendabiliteit halen, maar dat ze op korte termijn ook winstmarges van meer dan 30% oplevert bij een derde van de ondernemingen en ongeveer een kwart van hen in financiële moeilijkheden brengt.

De hoge winstmarges worden bevestigd door een analyse die het Rekenhof heeft gemaakt van de rekeningen van een groep van 30 PWA's die willekeurig geselecteerd werden en waarbij werd vastgesteld dat 20 PWA's die actief zijn binnen het stelsel van de dienstencheques in 2006 winsten hadden geboekt die ongeveer 30% van hun totale inkomsten vertegenwoordigden. Tien PWA's die daarentegen niet met dienstencheques werkten, realiseerden geen beduidende winsten. De binnen het stelsel van de dienstencheques gerealiseerde winsten⁷⁷ krijgen geen bestemming en blijven op bankrekeningen staan.

De door de consultant van PricewaterhouseCoopers voorgelegde gegevens wijzen eveneens uit dat het cumuleren binnen de vzw's en binnen de inschakelingsbedrijven van de tegemoetkoming via dienstencheques met federale en gewestelijke tewerkstellingssteun, aanzienlijke gemiddelde winstmarges oplevert (respectievelijk tot 3,84 en 2,74 euro per dienstencheque).

Het Rekenhof is van oordeel dat de modaliteiten voor de tegemoetkoming door de overheid in het stelsel van de dienstencheques opnieuw zouden moeten worden onderzocht rekening houdende met de verschillende soorten overheidssteun die de erkende ondernemingen genieten en die voor sommige categorieën ondernemingen aanzienlijke winstmarges opleveren.

De vaststelling van de ruilwaarde zou moeten gebeuren op basis van een kritische analyse van de diverse kostenstructuren binnen de erkende ondernemingen.

De kosten van de erkende ondernemingen zouden moeten worden onderzocht in het kader van een vergelijkende studie om het bedrag en de aard van de uitgaven te identificeren die nodig zijn voor de goede werking van de erkende ondernemingen volgens de categorie waarin ze thuishoren (vzw, OCMW, PWA, handelsondernemingen, uitzendkantoren, ...). Op die manier kunnen criteria voor goed beheer worden bepaald die van pas kunnen komen om het minimumniveau van de overheidstussenkomen te evalueren en tegelijkertijd de financiële rendabiliteit van de bedrijven te garanderen.

⁷⁶ Het aantal gebruikers dat is geteld door het uitgiftebedrijf, bedroeg 602.562 in 2007 voor in totaal ongeveer 4.439.652 gezinnen (laatste statistiek voor 2005 van het Nationaal Instituut voor de Statistiek).

⁷⁷ PricewaterhouseCoopers, p. 24 (fig. 15). Volgens deze gegevens zou de gemiddelde winst die de PWA's realiseren, 7,84 euro per dienstencheque bedragen.

Voor de ondernemingen die geen winsten mogen verdelen, zoals de vzw's en de inschakelingsbedrijven, zullen wellicht bepaalde correcties moeten worden doorgevoerd aan het huidige kostenbedrag. Binnen de context van een activiteit die hoofdzakelijk gefinancierd wordt met overheidsgeld, valt immers te vrezen dat het bedrag van de overheidstegemoetkoming een rechtstreekse invloed heeft op de kosten gemaakt door de erkende ondernemingen. De financiële evaluatie door PricewaterhouseCoopers toont trouwens aan dat de kost van de diverse goederen en diensten die door de inschakelingsbedrijven zijn verworven, bijna het dubbele bedraagt van de kosten die gemiddeld door alle erkende ondernemingen worden gemaakt.

Het Rekenhof is van oordeel dat een regelmatige opvolging van de kosten sinds de invoering van het systeem het mogelijk had gemaakt eventuele variaties van de kosten aan het licht te brengen die in verband staan met de verhoging van de ruilwaarde in 2004 en de vermindering ervan in 2007.

De FOD Werkgelegenheid is van oordeel dat, als rekening zou moeten worden gehouden met alle types van overheidssteun bij het bepalen van het tarief van de dienstencheques, dit echter zou leiden tot een zeer complex en ondoorzichtig stelsel. Met respect voor de idee van een betere afstemming van het terugbetalingstarief op de werkelijke kosten maakt de FOD gewag van andere pistes, zoals een cumulatieverbod van het dienstenchequesysteem met andere steunmaatregelen voor de ondernemingen en het vrij bepalen van de door de gebruiker te betalen prijs op basis van de kostenstructuur van de onderneming.

Standpunt van
de betrokken
administraties

De minister van Werk acht het van primordiaal belang dat de financiële leefbaarheid van het systeem voor de Staat gegarandeerd is, zonder de rendabiliteit van de sector en de naleving van de sociale en de wettelijke verplichtingen uit het oog te verliezen. Het onderzoek door de Nationale Bank van de rekeningen die de dienstenchequebedrijven hebben ingediend voor het jaar 2006, wijst uit dat er over het algemeen een winstmarge bestaat per dienstencheque. De minister preciseert echter dat de exploitatievoorwaarden voor de erkende ondernemingen op een aantal punten zijn gewijzigd: de ruilwaarde van een dienstencheque is in 2007 met één euro gedaald, er is op bepaalde vlakken sociale vooruitgang gerealiseerd (bv. de tussenkomst van de werkgever in de verplaatsingskosten) en sommige steunmaatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid (SINE, ACTIVA) zijn stopgezet. De evolutieve analyse die aan de Nationale Bank is gevraagd voor de komende vijf jaar zou moeten toelaten de juiste ruilwaarde van de dienstencheques te bepalen.

Standpunt van
de betrokken
ministers

3.2 Verdeling van de ruilwaarde tussen de Staat en de gebruikers

3.2.1 Evolutie van de verdeling

De Staat en de gebruikers delen onder elkaar de kosten voor de financiering van de erkende ondernemingen. Het deel van de Staat vertegenwoordigt ongeveer 65% van de ruilwaarde van de dienstencheques, terwijl de gebruiker ongeveer 35% bijdraagt.

Het hogere aandeel van de Staat in de kosten van de prestaties was bedoeld om de vraag van de consument te stimuleren en de erkende ondernemingen snel buurtdiensten te laten aanbieden zodat tegemoet kon worden gekomen aan de doelstellingen van jobcreatie en terugdringing van het zwartwerk.

Er wordt eraan herinnerd dat op het ogenblik van de invoering van het stelsel, de aankoopprijs van de dienstencheques aanvankelijk was vastgesteld op 6,20 euro. In november 2004 werd deze vervolgens opgetrokken tot 6,70 euro. Daarna, in juni 2008, werd de aankoopwaarde van een dienstencheque op 7 euro gebracht. Deze regeringsbeslissing heeft slechts zeer weinig invloed op de verdeling van de ruilwaarde tussen de Staat en de gebruiker. Het aandeel van de Staat daalt immers slechts met minder dan 1 %. Vanaf 1 januari 2009 bedraagt de aankoopwaarde 7,5 euro⁷⁸.

Bovendien geeft het stelsel ook recht op 30 % belastingaftrek voor de uitgaven die de gebruiker heeft gedaan om dienstencheques aan te kopen. Voor de gebruikers met een inkomen dat kleiner is dan het belastbaar minimum, wordt de belastingvermindering omgezet in een terugbetaalbaar belastingkrediet⁷⁹. Het voordeel van de fiscale aftrekbaarheid vermindert de nettokost voor de gebruiker. Binnen de limieten van het toegestane plafond⁸⁰ bedraagt de nettokost 4,90 euro in 2008 en 5,25 euro in 2009.

3.2.2 Beheersing van de stijging van de overheidsuitgaven

Het stimuleren van de vraag bij de gebruikers aan de hand van een prijs voor prestaties die beneden de gangbare prijs ligt, is een determinerende factor geweest voor het succes van het stelsel gedurende de voorbije vier jaren.

Volgens de bepalingen van de wetgeving⁸¹, mogen de dienstencheques slechts uitgegeven worden binnen de kredieten die jaarlijks op de begroting worden ingeschreven. Er moest dus een mechanisme worden ingesteld om te waarborgen dat het aantal gepresteerde uren niet hoger kwam te liggen dan het bedrag dat voor het begrotingsjaar was vastgesteld.

In de praktijk blijken die bepalingen echter moeilijk realiseerbaar te zijn. Ze veronderstellen namelijk dat de Staat, na gedurende een deel van het jaar bij de gebruikers de vraag en bij de ondernemingen het aanbod te hebben aangewakkerd, de uitgifte van dienstencheques stopzet, terwijl deze ondernemingen financieel en sociaal gebonden blijven door de arbeidsovereenkomsten die ze hebben afgesloten met de dienstenchequewerknemers.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de RVA geen enkele prospectieve studie uitvoert over de vraag van de gebruikers en dat hij bijgevolg geen betrouwbare ramingen kan opstellen over de toename van de begrotingsuitgaven.

Sinds 2004 lagen de uitgaven voor de financiering van het stelsel dan ook systematisch hoger dan de initiële kredieten die jaarlijks in de RVA-begroting waren ingeschreven, en waren aanvullende kredieten nodig om de continuïteit van het stelsel te verzekeren.

Deze vaststelling wijst erop dat de Staat, in plaats van de groei van de uitgaven te beheersen, het niveau van zijn uitgaven in feite heeft afgestemd op dat van het gebruik van de dienstencheques.

⁷⁸ Ministerraad van 28 november 2008.

⁷⁹ Artikel 70 van de programmawet van 6 juni 2008.

⁸⁰ Voor het aanslagjaar 2008 is de fiscale aftrek beperkt tot 2.360 euro.

⁸¹ Artikel 3 van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

De FOD Werkgelegenheid wijst erop dat de begrotingskredieten worden vastgesteld op basis van een zo nauwkeurig mogelijke raming van de benodigde kredieten, waarbij meer bepaald wordt uitgegaan van de evolutie van de vraag van de gebruikers. Hij is van oordeel dat het systeem, in tegenstelling tot de wettelijke bepalingen, wordt beheerd via een open enveloppe die de continuïteit van het systeem garandeert en nefaste gevolgen voor de werknemers vermijdt.

Wat de vaststelling van de in de begroting voor de financiering van de dienstencheques ingeschreven kredieten betreft, wijst de RVA erop dat zijn ramingen zijn gebaseerd op het doortrekken naar de toekomst van de seizoensgezuiverde trend vastgesteld in de aan de uitgifteonderneming betaalde voorschotten.

De minister van Werk geeft aan dat de evolutie van de vraag van de gebruikers in de loop van 2009 het voorwerp zal uitmaken van een prospectieve analyse.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Standpunt van
de betrokken
ministers

3.2.3 Conclusies

Om de financiële leefbaarheid van het stelsel te garanderen, is het Rekenhof van oordeel dat er regelmatig prospectieve studies moeten gebeuren over de evolutie van de vraag van de gebruikers. Zo zou het niet alleen mogelijk zijn de financiële omvang ervan te ramen in functie van de aankoopprijs van de dienstencheques, het inkomen van de gebruikers en hun vertrouwen in het stelsel, maar ook in functie van de gangbare prijzen voor huishoudhulp buiten het dienstenchequestelsel.

Die gegevens zouden het mogelijk maken de aankoopprijs voor de dienstencheques jaarlijks aan te passen om beter te garanderen dat het aantal omgeruilde cheques niet hoger ligt dan het aantal waarin bij de opmaak van de begroting is voorzien.

Hoofdstuk 4

Bruto- en nettokosten van de dienstencheques

4.1 Financiering van het systeem (brutokost)

De kredieten voor de financiering van de dienstencheques worden ingeschreven op de begroting van de RVA. Deze kredieten omvatten zowel de staatstegemoetkoming in de ruilwaarde van de dienstencheques als de administratiekosten die aan het uitgiftebedrijf worden gestort⁸².

Door de stijging van het aantal gepresteerde uren in het dienstenchequestelsel zijn de kredieten op de begroting van de RVA sterk toegenomen, zoals de volgende tabel aantoont.

In de begroting van de RVA ingeschreven kredieten (in miljoen euro)

2005	2006	2007	2008
239,1	445,5	649,8	840,6

Op het ogenblik dat de audit plaatsvond, had de RVA de brutokosten van het dienstenchequesysteem geraamd op meer dan 900 miljoen euro voor 2008 en op meer dan één miljard euro voor 2009. Eind 2008 werden die brutokosten geraamd op 884,1 miljoen euro voor 2008 en op 989,5 miljoen euro voor 2009⁸³.

Om het dienstenchequebeleid te financieren, stort de federale begroting een bedrag aan het Globaal Beheer van de sociale zekerheid, via de alternatieve financiering, dat overeenstemt met de lasten die de RVA draagt, na aftrek van de berekende terugverdieneffecten ten voordele van de sociale zekerheid. Dit bedrag wordt jaarlijks bij koninklijk besluit vastgelegd.

4.2 Berekening van de nettokost

Volgens de memorie van toelichting van de wet van 20 juli 2001⁸⁴ moet het effect van het dienstenchequestelsel op de overheidsfinanciën worden geanalyseerd volgens een kosten-batenprincipe. Om de nettokost van dit beleid voor de Staat te bepalen, moet rekening worden gehouden met alle terugverdieneffecten, namelijk:

- De terugverdieneffecten die rechtstreeks betrekking hebben op de sociale zekerheid van de werknemers, namelijk de stijging van de ontvangsten uit sociale bijdragen die samenhangen met de dienstenchequewerknemers, en de vermindering van de werkloosheidsuitgaven. Deze effecten worden afgetrokken van de tussenkomst die de Staat aan het Globaal Beheer stort.
- De terugverdieneffecten die betrekking hebben op de belastingen van natuurlijke personen, namelijk de stijging van de fiscale ontvangsten ingevolge de inkomsten van de nieuwe werknemers en de vermindering van deze inkomsten ingevolge de fiscale aftrek die de gebruikers van het systeem genieten. Deze terugverdieneffecten tellen niet mee in de berekening van de staatstegemoetkoming ten voordele van het Globaal Beheer.

⁸² Daarbij komen nog de kredieten bestemd voor het vormingsfonds dienstencheques die 3,7 miljoen euro bedragen op de begroting 2007 en 7 miljoen euro op de begroting 2008.

⁸³ Definitieve begroting 2008 en initiële begroting 2009 van de RVA.

⁸⁴ *Parl. Stuk Kamer*, DOC 50 1281/001, p. 9.

De wet bepaalt dat het evaluatieverslag van het dienstenchequestelsel zich baseert op de totale bruto- en nettokosten van de maatregel en bijzondere aandacht besteedt aan de terugverdieneffecten.

4.2.1 Terugverdieneffecten inzake werkloosheidsuitkeringen

De RVA berekent het positieve terugverdieneffect ingevolge de vermindering van de werkloosheidsuitkeringen.

Aan de hand van de gegevensbank van de RVA kan men echter niet de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden identificeren van wie in de loop van een jaar de uitkeringen worden geschraapt omdat ze werken in het stelsel van de dienstencheques. Bijgevolg kan men evenmin het werkelijke bedrag becijferen van de besparingen op het vlak van de werkloosheid.

Om vast te stellen hoeveel werklozen in het kader van de dienstencheques terug aan het werk zijn gegaan, baseert de RVA zich in een eerste fase op het totaal aantal dienstenchequewerknemers dat blijkt uit het evaluatieverslag van de consultant. Vervolgens, om het aantal dienstenchequewerknemers te bepalen dat voordien sociale uitkeringen genoot⁸⁵, gebruikt de RVA de ramingen die de consultant heeft gemaakt op basis van een steekproef van werknemers. Dat aandeel werd geschat op 39% in 2005, op 45,1% in 2006 en op 40,9% in 2007⁸⁶. Het aldus berekende aantal werklozen dat terug aan de slag is, bedraagt 11.284 personen in 2005, 23.247 personen in 2006 en 35.645 personen in 2007.

Aangezien het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen varieert naargelang de persoonlijke situatie van de werkloze, neemt de RVA voor de berekening van het terugverdieneffect eveneens het aandeel dienstenchequewerknemers in aanmerking die voordien langdurige of kortdurige werklozen waren, alsook hun gezinssituatie (gezinshoofd, alleenstaande, samenwonend). Dat gebeurt volgens coëfficiënten die voortvloeien uit de enquête van de consultant bij de ondernemingen.

Tot slot gaat de RVA ervan uit dat alle dienstenchequewerknemers niet gedurende heel het jaar in het stelsel actief zijn, en beperkt ze de berekening van de uitkeringsbesparing tot het gemiddeld aantal maanden activiteit⁸⁷, waarbij de dienstenchequewerknemers als uitkeringsgerechtigde werklozen worden beschouwd gedurende de resterende maanden.

Voorts wordt het terugverdieneffect inzake werkloosheidsuitkeringen gecorrigeerd met negatieve terugverdieneffecten die een kost betekenen voor de RVA ingevolge de loonsubsidie bij de activering van sommige vroegere werklozen en de storting van de inkomensgarantieuitkering (IGU) aan de nieuwe dienstenchequewerknemers die deeltijds werken.

Zo worden enerzijds de werkloosheidsuitkeringen voor sommige werklozen die moeilijk te plaatsen zijn, geactiveerd (ACTIVA, SINE) in de vorm van een loonsubsidie (maximum 500 euro per maand) die door de RVA wordt toegekend aan de werkgevers die dergelijke werknemers in dienst nemen.⁸⁸ De kost van de activeringen met betrekking tot de dienstenchequewerknemers wordt in aanmerking

⁸⁵ Werkloosheidsuitkeringen, leefloon en uitkeringen van het OCMW.

⁸⁶ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen Eindverslag 2005*, p. 77-78; *Eindverslag 2006*, p. 52; *Eindverslag 2007*, p. 64.

⁸⁷ Voor 2006 wordt dat aantal maanden op 9,2 geraamd en voor 2007 en 2008 op 8,1.

⁸⁸ Parallel met de loonsubsidie die de RVA stort, impliceert de activering eveneens een vermindering van de werkgeversbijdragen, wat invloed heeft op de berekening van het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen.

genomen bij de berekening van het terugverdieneffect inzake werkloosheid. Voor 2005 schatte de RVA, op basis van het evaluatieverslag, dat deze activering 6.125 dienstenchequewerknemers betrof. Voor 2006 heeft de RVA rekening gehouden met het werkelijk aantal personen die de activering genoten; namelijk 12.498. Voor 2007 wordt dat aantal op 16.812 geraamd.

Anderzijds kunnen werklozen die opnieuw een deeltijdse job vinden, onder bepaalde voorwaarden een inkomensgarantie-uitkering (IGU) ten laste van de RVA ontvangen bovenop hun loon. Aangezien heel wat dienstenchequewerknemers slechts deeltijds werken, worden die extra kosten eveneens afgetrokken in de berekening van het terugverdieneffect inzake werkloosheid. Het aantal werknemers dat een IGU ontvangt, werd in 2005 op 4.013 geraamd⁸⁹. Voor 2006 heeft de RVA rekening gehouden met het werkelijk aantal dienstenchequewerknemers die een IGU ontvangen, zijnde 11.335 personen. Voor 2007 wordt dat aantal op 14.099 personen geraamd.

Rekening houdend met die verschillende elementen heeft de RVA tot besluit de nettobesparing inzake werkloosheidsuitkeringen berekend op 58.999.006 euro in 2005 en op 95.026.971 euro in 2006. Voor 2007 en 2008 voorziet de RVA in een terugverdieneffect inzake werkloosheidsuitkeringen van respectievelijk 138.513.313 en 202.930.839 euro.

Commentaar en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat de evaluatieverslagen van de consultant geen duidelijk beeld geven van de nettokost van het dienstenchequebeleid.

De berekeningsmethode die de RVA hanteert voor het meten van het terugverdieneffect inzake werkloosheidsuitkeringen, is gebaseerd op veronderstellingen met betrekking tot de arbeidsduur in het dienstenchequestelsel die uitgaan van een gemiddelde tewerkstellingsnorm van 9,2 maanden.

Op basis van zijn analyse van de gegevensbank 2006 van de RSZ, is het Rekenhof van oordeel dat deze tewerkstellingsnorm te hoog is rekening houdende met de vele werknemers die slechts kortstondig in het systeem blijven. Deze vaststelling wordt bevestigd wanneer de tewerkstellingsnorm (9,2) wordt toegepast op het maandelijks gemiddelde uren (100) en het aantal werknemers (62.000).⁹⁰ Deze berekening leidt immers tot een aantal uren dat ruimschoots hoger ligt (ongeveer 57 miljoen cheques) dan het aantal ingeruilde dienstencheques in de loop van het jaar 2006 (30 miljoen dienstencheques).⁹¹

Om de besparing inzake werkloosheidsuitkeringen beter te meten, zou men het aantal maanden die de dienstenchequewerknemers hebben gepresteerd, moeten ramen op basis van het aantal gebruikte cheques. Het gemiddeld aantal maanden tewerkstelling van de werknemers in het dienstenchequestelsel zou slechts op bevredigende wijze kunnen worden ingeschat indien bij de RSZ en de RSZ-PPO gegevensbanken worden ontwikkeld die vollediger en meer betrouwbaar zijn dan de huidige.

⁸⁹ Raming van de RVA op 29 september 2006: volgens de consultant ontvangen 39,2% van de vroegere werklozen die momenteel in het dienstenchequestelsel werken een IGU.

⁹⁰ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006, Eindverslag*.

⁹¹ 22,6 uren per week, dit is 100 uren per maand en 920 uren per jaar.

In verband met het bepalen van het aantal dienstenchequewerknemers die voordien werkloosheidsuitkeringen ontvingen stelt de FOD Werkgelegenheid dat hij zich sedert 2006 baseert op werkelijke gegevens en niet op ramingen uit het onderzoek van de consultant.

Het Rekenhof merkt op dat volgens de documenten die het in zijn bezit heeft, enkel het gemiddeld bedrag van de werkloosheidsuitkeringen sedert 2007 is gebaseerd op werkelijke gegevens. Het aantal dienstenchequewerknemers afkomstig uit de werkloosheid is nog altijd gebaseerd op ramingen uit het onderzoek van de consultant.

Voorts werd de kost van de tijdelijke werkloosheid wegens economische redenen ("economische werkloosheid") als negatief terugverdieneffect niet meegeteld in de berekeningen. De RVA is nochtans van oordeel dat een onderneming in geval van onvoorzienbare en onvermijdelijke omstandigheden zijn dienstenchequewerknemers in tijdelijke werkloosheid kan stellen. Op basis van het onderzoek van de gegevensbank van de RVA voor 2006 kon trouwens worden vastgesteld dat 7.032 dienstenchequewerknemers (dit is meer dan 10% van de werknemers in 2006 actief waren in het systeem) op een bepaald ogenblik in economische werkloosheid waren geplaatst.

4.2.2 Terugverdieneffect inzake sociale bijdragen

Telkens wanneer iemand een dienstenchequeactiviteit opstart in het arbeidscircuit, betekent dit een stijging van de ontvangsten uit sociale bijdragen.

De RSZ baseert de berekening van het terugverdieneffect ter zake op het aantal terugbetaalde cheques dat bij de RVA werd geregistreerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ze overeenstemmen met het aantal uren dat in het dienstenchequestelsel wordt gepresteerd. Vervolgens berekent de RSZ de loonmassa van de dienstenchequewerknemers door die gepresterde uren te vermenigvuldigen met het gemiddeld bruto uurloon en met een coëfficiënt die, voor de arbeiders, rekening houdt met de jaarlijkse vakantie⁹².

Dat resultaat wordt gecorrigeerd met een substitutiecoëfficiënt om van de loonmassa de lonen af te trekken die voortvloeien uit dienstenchequebanen die bestaande banen vervangen.

Om het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen te kennen, past de RSZ vervolgens op de globale loonmassa het gemiddelde percentage sociale bijdragen toe dat blijkt uit zijn gegevensbank van de dienstencheques en dat rekening houdt met de bijdrageverminderingen.

Wat de RSZ-PPO betreft, deze verstrekt momenteel geen gegevens over extra ontvangsten uit sociale bijdragen inzake dienstencheques. Het aandeel van het terugverdieneffect van de RSZ-PPO wordt door de RSZ bijgevolg berekend door het totale terugverdieneffect zoals hierboven beschreven te vergelijken met de gegevens uit de kwartaalaangiften van de dienstenchequewerkgevers die onder de RSZ ressorteren. Het verschil tussen de twee berekeningen wordt dan beschouwd als het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen voor de RSZ-PPO.

⁹² Voor de handarbeiders bedraagt de coëfficiënt 1,08. In het kader van de dienstencheques werd de coëfficiënt teruggebracht tot 1,07 om rekening te houden met de aanwezigheid in de loonmassa van kaderpersoneel dat tot de bediendencategorie behoort en waarvoor geen enkele coëfficiënt wordt toegepast.

Het totale terugverdieneffect inzake sociale bijdragen werd becijferd op 29.573.320 euro voor 2005 en op 54.133.000 euro voor 2006⁹³. De RSZ verwacht dat het totale terugverdieneffect inzake sociale bijdragen voor 2007 93.216.000 euro en voor 2008 121.905.000 euro zal bedragen⁹⁴. De consultant becijfert het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen in zijn evaluatieverslag 2007 op 107,9 miljoen euro.

Commentaar en aanbevelingen van het Rekenhof

Alvorens zich uit te spreken over de huidige berekeningsmethode van het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen, merkt het Rekenhof op dat dit terugverdieneffect integraal wordt afgehouden van de tegemoetkoming door de Staat, zonder dat daarbij wordt rekening gehouden met de stijging van de sociale uitkeringen waarop de dienstenchequewerknemers recht hebben ingevolge hun nieuw statuut. De tewerkstelling van deze werknemers betekent dat verhoogde rechten worden geopend, en meer bepaald op het vlak van het pensioen en, voor de vroegere illegale werknemers, de toegang tot de kinderbijslag, de verzekering geneeskundige verzorging, de werkloosheid en de beroepsziekten.

Doordat de Staat het geheel van de sociale bijdragen van de dienstenchequewerknemers aftrekt van zijn tegemoetkoming, onttrekt hij aan het Globaal Beheer de bijdragen die nodig zijn om de sociale uitkeringen aan die werknemers te dekken. Het Rekenhof suggereert dat zou worden nagedacht over het huidige financieringsmechanisme. Het is immers van oordeel dat de tegemoetkoming van de Staat rekening zou moeten houden met de stijging van de sociale uitkeringen die gepaard gaat met de tewerkstelling van de dienstenchequewerknemers.

Voorts kan enige commentaar worden geformuleerd over de huidige berekening van de terugverdieneffecten inzake sociale bijdragen.

Enerzijds ligt het bedrag van het bruto-uurloon dat de RSZ in aanmerking neemt (10,48 euro voor 2006⁹⁵) hoger dan het gemiddeld loon dat uit het evaluatieverslag blijkt (9,28 euro)⁹⁶. De omvang van het in aanmerking genomen bedrag kan worden verklaard doordat in de dienstenchequegegevensbank van de RSZ kaderpersoneel voorkomt.

De berekening van de loonmassa van de dienstencheques op basis van het aantal terugbetaalde cheques houdt geen rekening met de totaliteit van de contractuele uren, die recht geven op de betaling van sociale bijdragen.

Op termijn, wanneer de gegevensbanken dienstencheques van de RSZ en de RSZ-PPO exhaustief zullen zijn, zal het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen moeten worden berekend op basis van de gegevens afkomstig van de kwartaalaangiften van de werkgevers (DMFA).

⁹³ Beheerscomité van de sociale zekerheid, *Vergelijking van de evolutie van de brutokost van de dienstencheques en de terugverdieneffecten in de periode 2006-2011*, Document CGSS/2008/1 292 (toegevoegd aan de agenda van de vergadering van 14 maart 2008).

⁹⁴ Beheerscomité van de sociale zekerheid, idem.

⁹⁵ 10,27 euro voor 2005 en 10,68 euro voor 2007.

⁹⁶ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, Eindverslag, p. 44.

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat, gezien het bijzondere stelsel van de sociale zekerheid van de plaatselijke overheidsdiensten, een aanzienlijk deel van de geïnde bijdragen bij de RSZ-PPO wordt gehouden (pensioenbijdrage en kinderbijslag) of wordt overgeheveld naar een andere instelling⁹⁷ en dus niet aan het Globaal Beheer wordt gestort. In de huidige berekening wordt er echter van uitgegaan dat alle stijgingen van de bijdragen aan de RSZ-PPO die afkomstig zijn van dienstenchequeactiviteiten, worden overgedragen naar het Globaal Beheer.

Wat de berekening van het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen betreft, acht de RSZ-PPO zijn medewerking logisch en relevant. De Rijksdienst preciseert dat de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten voor die medewerking eerst exhaustieve gegevens moeten verzamelen in verband met de dienstenchequeprestaties.

Standpunt van
de betrokken
administraties

4.2.3 Terugverdieneffecten inzake personenbelasting.

Het positief terugverdieneffect betreft de extra fiscale ontvangsten die worden gegenereerd door de inkomsten van de nieuwe dienstenchequewerknemers. Het negatief terugverdieneffect betreft de financiële impact van de fiscale aftrek. Er wordt eraan herinnerd dat deze terugverdieneffecten (die de fiscale ontvangsten beïnvloeden) niet meetellen in de berekening van de staatstegemoetkoming ten voordele van het Globaal Beheer van de werknemers.

Om het positief fiscaal terugverdieneffect te berekenen, baseert de FOD Werkgelegenheid zich op een bruto-uurloon van 9,28 euro⁹⁸ en op een gemiddelde arbeidstijd van 23 uren per week, om het brutojaarloon van een dienstenchequewerknemer te bepalen. Dat brutojaarloon werd in 2006 geraamd op 11.099 euro. Vervolgens worden, op basis van de enquête van de consultant, de dienstenchequewerknemers verdeeld in drie categorieën naargelang hun gezinssituatie en worden drie niveaus van fiscale bijdrage berekend per werkuur. Tot slot worden deze bijdragen vermenigvuldigd met het aantal gepresteerde uren per categorie werknemers dat op basis van het aantal terugbetaalde dienstencheques wordt vastgesteld.

Dit positief terugverdieneffect werd op 10,5 miljoen euro geraamd voor 2005⁹⁹, op 27,7 miljoen euro voor 2006¹⁰⁰ en op 49,5 miljoen euro voor 2007¹⁰¹.

Voorts, om de financiële impact van de belastingaftrek te berekenen (negatief terugverdieneffect) die zich pas twee jaar na het jaar in kwestie voordoet, baseert de FOD Werkgelegenheid zich op het feit dat de gebruikers 30 % van het bedrag van de terugbetaalde cheques van hun belastingen kunnen aftrekken, met een maximum van 345 cheques per gebruiker.

In deze berekening wordt de omvang van de belastingaftrek voor 2006 op 61,4 miljoen euro geraamd. De kosten van de belastingaftrek voor 2007 werden op 90,9 miljoen euro geraamd¹⁰².

⁹⁷ Fonds voor de beroepsziekten (FBZ) en Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten (FCUD).

⁹⁸ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, Eindverslag, p. 44.

⁹⁹ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2005*, Eindverslag, p. 155.

¹⁰⁰ Raming van de FOD Werkgelegenheid op 11 mei 2007.

¹⁰¹ Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2007*, Eindverslag, p. 116.

¹⁰² Idea Consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2007*, Eindverslag, p. 115.

Commentaar en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de berekening door de FOD Werkgelegenheid van het terugverdieneffect voor 2006 onderzocht. In zijn berekening gaat de FOD Werkgelegenheid ervan uit dat alle dienstenchequewerknemers een inkomen krijgen dat overeenstemt met een arbeidstijd van 23 uren per week. Sommige dienstenchequewerknemers zitten echter slechts heel kort in het stelsel en zijn dus niet aan de belastingen onderworpen.

De gekozen berekeningsmethode heeft bijgevolg geleid tot een overschatting van het positief fiscaal terugverdieneffect.

Wat de berekening van het negatief terugverdieneffect van de belastingaftrek voor 2006 betreft, kan op basis van de gegevens die de FOD gebruikt geen correcte raming worden gemaakt. Het percentage niet-aftrekbare dienstencheques dat in de berekening wordt meegeteld (15%), bestaat immers uit de optelling van het percentage gebruikers dat het maximumaantal overschrijdt (3%) en het percentage gebruikers dat niet-belastingplichtig is (12%). Een dergelijke berekening veronderstelt dat de percentages gebruikers overeenstemmen met het percentage gebruikte cheques, wat duidelijk niet het geval is.

Bovendien, om tot een correcte berekening te komen, had de FOD rekening moeten houden, voor de 3% gebruikers die het maximumaantal van 345 cheques heeft overschreden, met de gebruikte cheques onder dit maximumaantal. Deze informatie is beschikbaar bij het uitgiftebedrijf.

De huidige berekening leidt dan ook tot een onjuiste evaluatie van de impact van de fiscale aftrek voor 2006.

4.2.4 Andere terugverdieneffecten

Naast de commentaar en de aanbevelingen met betrekking tot de verschillende onderzochte terugverdieneffecten, stelt het Rekenhof vast dat de evaluatieverslagen van de consultant geen duidelijk beeld geven van de nettokost van het dienstenchequebeleid.

Voorts onderstreept het Rekenhof dat bepaalde indirecte terugverdieneffecten zoals de verhoging van de sociale bijdragen van het kaderpersoneel en de ontvangsten van de vennootschapsbelastingen die bij de erkende ondernemingen worden geïnd, niet worden gemeten.

Standpunt van
de betrokken
administraties

Zonder zich uit te spreken over het geheel van de commentaar en aanbevelingen van het Rekenhof in verband met de terugverdieneffecten van het dienstenchequebeleid preciseert de FOD Werkgelegenheid dat hij voor de laatste evaluatie expliciet aan de consultant heeft gevraagd alle mogelijke indirecte terugverdieneffecten grondig te onderzoeken, en met name het overstappen naar economische werkloosheid. Op basis van de momenteel beschikbare informatie kan men echter enkel de terugverdieneffecten inventariseren en beschrijven, zonder dat een correcte berekening of een betrouwbare raming mogelijk is.

4.3 Bedragen gestort door de Staat ten voordele van het Globaal Beheer van de werknemers

Sinds 2005 wordt de overheidstegemoetkoming via de alternatieve financiering berekend door aftrek van de terugverdieneffecten voor de sociale zekerheid (de minderuitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en de meerontvangsten van sociale bijdragen). De aan het Globaal Beheer gestorte bedragen zijn als volgt geëvolueerd.

**Evolutie van de bedragen die aan het Globaal Beheer werden gestort
(in duizend euro)**

	2004	2005	2006
Brutokost	83.573	270.848	439.766
Terugverdieneffect werkloosheid		69.774	114.649
Terugverdieneffect sociale bijdragen RSZ		37.036	50.762
Terugverdieneffect sociale bijdragen RSZ-PPO			13.494
Door de Staat te financieren nettokost ¹⁰³	83.573	164.038	260.861

Het voor de financiering van de dienstencheques bestemde bedrag, dat in de loop van het volgende jaar bij koninklijk besluit wordt vastgelegd, stemt niet altijd overeen met het definitieve bedrag dat pas meerdere maanden na het betrokken dienstjaar kan worden berekend. Dat bedrag evolueert immers wegens de actualisering van het aantal terugbetaalde dienstencheques en de aanpassing van de berekening van de terugverdieneffecten.

De volgende tabel toont de verschillen tussen de bedragen gestort krachtens de koninklijke besluiten tot verhoging van de alternatieve financiering en de definitieve bedragen zoals die door de RVA en de RSZ zijn berekend.

**Verschillen tussen de gestorte bedragen en de definitieve bedragen
(in duizend euro)**

	Bedrag vastgelegd bij koninklijk besluit	Definitieve bedragen	Verschil
2005			
Brutokost	270.848	239.142	+ 31.706
Terugverdieneffect werkloosheid	69.774	58.999	– 10.775
Terugverdieneffect sociale bijdragen	37.036	29.573	– 7.463
Nettokost	164.038	150.570	+ 13.468

¹⁰³ Verhogingen vastgesteld door de volgende besluiten:

- koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2004;
- koninklijk besluit van 19 januari 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2005;
- koninklijk besluit van 26 september 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2006 (210.063 duizend euro) en koninklijk besluit van 9 april 2007 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2006 (50.798 duizend euro).

	Bedrag vastgelegd bij koninklijk besluit	Definitieve bedragen	Vershil
2006			
Brutokost	439.766	443.050 ¹⁰⁴	– 3.284
Terugverdieneffect werkloosheid	114.649	95.027	– 19.622
Terugverdieneffect sociale bijdragen	64.256	54.133	– 10.123
Nettokost	260.861	293.890	– 33.029

Rekening houdend met de definitieve bedragen van de brutokost van de terugbetaalde dienstencheques, met het terugverdieneffect inzake werkloosheid en met het terugverdieneffect inzake sociale bijdragen, blijkt dat het Globaal Beheer van de werknemers 13,5 miljoen euro te veel ontvangen heeft in 2005 en een verlies van 33 miljoen euro geleden heeft in 2006.

Tot op heden werd geen enkele maatregel genomen om de in 2005 en 2006 gestorte bedragen te corrigeren.

Om te vermijden dat de staatstegemoetkoming moet worden voorgefinancierd door het Globaal Beheer van de werknemers, werd vanaf 2007 een voorschot-systeem van 200 miljoen euro ingevoerd ten laste van de alternatieve financiering, krachtens artikel 105 van de programmawet van 27 december 2006. Aangezien dat voorschot ontoereikend leek in het licht van de uitgaven, werd eind december 2007 een bijkomend bedrag van 144,2 miljoen euro toegekend¹⁰⁵. In augustus 2008 werd nogmaals een bedrag van 74,5 miljoen euro toegekend aan het Globaal Beheer¹⁰⁶.

Voor 2008 is een bijkomend bedrag van 332,9 miljoen euro toegevoegd aan het voorschot van 200 miljoen euro¹⁰⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat de bedragen die aan het Globaal Beheer werden gestort voor de jaren 2005 en 2006 niet overeenstemmen met de bedragen van de nettokost zoals bepaald op basis van de huidige gegevens, en dat geen enkele bepaling werd genomen om de staatstussenkost te regulariseren in het voordeel van het Globaal Beheer.

Voorts, rekening houdende met de aanhoudende groei van de uitgaven inzake dienstencheques en om te vermijden dat het Globaal Beheer van de sociale zekerheid van de werknemers die uitgaven moet voorfinancieren, formuleert het Rekenhof de aanbeveling om het bedrag van het jaarlijks voorschot van de alternatieve financiering aan te passen in functie van de groei van de werkelijke uitgaven.

¹⁰⁴ Brutokost vastgesteld na aftrek van de kosten voor de moederschapsuitkering ten laste genomen door het stelsel van de zelfstandigen.

¹⁰⁵ Koninklijk besluit van 11 december 2007 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2007.

¹⁰⁶ Koninklijk besluit van 21 augustus 2008 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2007.

¹⁰⁷ Koninklijk besluit van 12 augustus 2008 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2008.

De minister van Sociale Zaken geeft aan dat de correctie van de bedragen die in 2005 en 2006 zijn gestort aan het Globaal Beheer, samen met de betrokken instanties zal worden aangepakt op het moment van de opstelling van het volgende koninklijk besluit tot vaststelling van het bedrag van de alternatieve financiering dat naar het Globaal Beheer wordt overgedragen om de kosten van de dienstencheques te dekken.

Anderzijds heeft zij haar administratie gevraagd om de wenselijkheid en de haalbaarheid te onderzoeken van een verhoging van het voorschot aan het Globaal Beheer. Mocht het nodig blijken, zal ze aan de regering voorstellen om die aanpassing op te nemen in de eerstvolgende programmawet houdende diverse bepalingen.

De minister van Werk preciseert dat eveneens aan de RVA gevraagd is de kwestie te onderzoeken.

Standpunt van
de betrokken
ministers

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In 2004 besliste de federale Staat om het stelsel van de dienstencheques te intensiveren door de financiering ervan volledig ten laste te nemen. Voordien werd het dienstenchequesysteem gedurende meerdere jaren samen met de gewesten gefinancierd. Het dienstenchequesysteem, dat de creatie van nieuwe banen wil aanmoedigen door het aanbieden van buurtdiensten aan gebruikers, kent een groot succes. Zo zijn er in 2008 meer dan 1.800 erkende bedrijven actief. In 2007 werden meer dan 48 miljoen dienstencheques gebruikt door 602.562 gebruikers.

De Staat komt voor een zeer groot deel tussen in de ruilwaarde van de dienstencheque (meer dan 65%) en de brutokost van dit werkgelegenheidsbeleid is dan ook fors gestegen: van 239,1 miljoen euro in 2005 tot 884,1 miljoen euro in 2008 en tot 989,5 miljoen euro voor 2009 volgens de begroting van de RVA.

Hoewel de invoering van het stelsel omkaderd werd door talrijke wettelijke verplichtingen, zowel voor de bedrijven als voor de gebruikers, heeft het Rekenhof op het ogenblik dat de audit liep lacunes vastgesteld in de organisatie van de controle.

De FOD Werkgelegenheid, die het stelsel in goede banen moet leiden, had niet de nodige gegevensuitwisselingen opgestart tussen de verschillende instellingen die moesten garanderen dat de betrokkenen hun wettelijke verplichtingen nakomen.

De adviescommissie erkenningen, die werd opgericht bij de RVA, beschikte niet over alle elementen om een beslissing tot erkenning te kunnen nemen die borg staat voor een kwaliteitsvol beheer en voor de financiële leefbaarheid van de erkende ondernemingen.

De inspectiedienst van de RVA die instaat voor het grootste gedeelte van de controle op het systeem, was niet in staat om doeltreffend toe te zien op de dienstenchequebedrijven. De inspectiedienst heeft immers geopteerd voor exhaustieve controles terwijl het aantal te controleren bedrijven sterk is toegenomen, waardoor de controlecyclus langer wordt.

Het Rekenhof is van oordeel dat, om het toezicht op het stelsel te verbeteren, de verschillende controles moeten worden toevertrouwd aan de instellingen die over de nodige informatie voor de controles beschikken (RSZ, RSZ-PPO en de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid). De resultaten van de controles moeten vervolgens systematisch worden doorgegeven aan de adviescommissie die tot taak heeft voorstellen te doen voor het behoud of de intrekking van erkenningen van ondernemingen. Bovendien meent het Rekenhof dat de inspectiedienst van de RVA meer gerichte controles zou moeten uitvoeren, met name door bedrijven te selecteren op basis van de jaarlijkse statistieken waarover de RVA beschikt. Voorts moeten de gegevens waarover de instellingen beschikken die de sociale bijdragen innen, worden aangewend voor controledoel-einden en moet er werk worden gemaakt van de kruising van de verschillende gegevensbanken. Daartoe zouden de gegevensbanken van de RSZ en de RSZ-PPO moeten worden verbeterd, zodat alle prestaties die in het kader van een dienstenchequecontract zijn uitgevoerd, kunnen worden geïdentificeerd.

Van bij de start van dit overheidsbeleid was er voorzien in een evaluatie. De minister van Werk kreeg daarom bij wet de taak toebedeeld om een jaarlijks evaluatieverslag op te stellen over het effect van het dienstenchequestelsel op de werkgelegenheid, over de kwaliteit van de nieuwe banen en over de bruto- en nettokosten van het dienstenchequesysteem.

Wat het creëren van nieuwe banen betreft, heeft het Rekenhof vastgesteld dat geen enkel criterium werd vastgelegd om te bepalen wanneer er sprake is van een echte baan. Volgens de evaluatieverslagen werden in 2007 87.152 nieuwe banen gecreëerd, maar dat cijfer stemde overeen met het totale aantal personen die in het dienstenchequestelsel actief waren. Velen onder hen hebben echter te weinig uren gepresteerd om te kunnen spreken van een echte herinschakeling op de arbeidsmarkt. Het Rekenhof heeft overigens vastgesteld dat nog vaak met contracten van bepaalde duur wordt gewerkt, wat impliceert dat de doelstelling van de wet (duurzame kwaliteitsjobs creëren) niet volledig bereikt lijkt te zijn.

Wat de financiering van de erkende ondernemingen betreft, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de ruilwaarde van een vast bedrag van de dienstencheques (forfait), die voor alle ondernemingen geldt, winstmarges inhoudt voor sommige bedrijven en financiële moeilijkheden voor andere. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat het bedrag van de overheidstegemoetkoming rekening zou moeten houden met de diverse overheidstegemoetkomingen waar de erkende ondernemingen voor in aanmerking komen.

Volgens de wetgeving moet de groei van de uitgaven bovendien onder controle worden gehouden door de uitgave van dienstencheques te beperken tot de kredieten die jaarlijks in de begroting worden ingeschreven. Tot op heden werden de kredieten echter systematisch aangepast op basis van de vraag naar dienstencheques. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat er een striktere begrotingsomkadering zou moeten komen voor de staatstegemoetkoming, die enkel ten goede zou mogen komen aan ondernemingen die jobs aanbieden die beantwoorden aan de doelstellingen van het dienstenchequestelsel.

De evaluatie van de kostprijs van dit overheidsbeleid houdt rekening met bepaalde positieve terugverdieneffecten, waaronder de daling van de werkloosheidsvergoedingen en de stijging van de sociale bijdragen. In het kader van de kosten-batenanalyse van het stelsel en van de berekening van de staatstegemoetkoming vraagt het Rekenhof zich dan ook af of het relevant is om de totale stijging van de sociale bijdragen, ingevolge de invoering van het dienstenchequestelsel, als een positief terugverdieneffect te beschouwen. Het is immers zo dat de nieuwe werknemers ervoor zorgen dat de ontvangsten uit bijdragen stijgen, maar tegelijkertijd openen zij, net als alle andere werknemers, ook rechten op socialezekerheidsuitkeringen.

5.2 Aanbevelingen

Na het beëindigen van zijn audit, heeft het Rekenhof de volgende aanbevelingen geformuleerd.

De RSZ, de RSZ-PPO, de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid en de RVA moeten op regelmatige basis gegevens uitwisselen, zodat de RVA systematisch geïnformeerd wordt over vastgestelde inbreuken door erkende ondernemingen en over alle elementen beschikt om bij de minister voorstellen te doen betreffende het behoud of de intrekking van een erkenning van deze bedrijven.

De RVA moet dus op de hoogte worden gebracht als de dienst Toezicht op de Sociale Wetten in de dienstenchequebedrijven inbreuken vaststelt op de algemene arbeids- en loonsvoorwaarden. De RVA moet ook geïnformeerd worden als de instellingen die de sociale bijdragen innen, vaststellen dat een erkende onderneming sociale schulden heeft. Wat de fiscale schulden betreft, zouden de ondernemingen bij hun aanvraag tot erkenning een attest van de fiscale administratie moeten voegen, waaruit blijkt dat de onderneming geen schulden heeft bij de fiscus.

Om sociale fraude te vermijden, beveelt het Rekenhof aan de gegevensbanken van de RVA en de RSZ regelmatig aan elkaar te toetsen om zich ervan te vergewissen dat alle werkgevers in het dienstenchequestelsel de RSZ wel degelijk aangiftes bezorgen voor alle dienstenchequewerknemers die voor hen werken.

De inspectiedienst van de RSZ-PPO moet, net als de andere inspectiediensten waar de reglementering naar verwijst, expliciet belast worden met de controle van zijn leden die een erkenning kregen in het dienstenchequestelsel.

Aangezien de wettelijk voorziene sancties log zijn en de leefbaarheid van de ondernemingen in het gedrang kunnen brengen, meent het Rekenhof dat het wenselijk is om, naast de bestaande sancties zoals de terugvordering van de staatstegemoetkoming en de intrekking van de erkenning, ook te voorzien in een reeks administratieve boetes die evenredig zijn met de begane inbreuken.

Het Rekenhof is van oordeel dat ondernemingen die naast de dienstencheques ook nog andere activiteiten hebben, voor controledoeleinden een aparte boekhouding zouden moeten bijhouden voor de dienstencheques.

De verplichting om bij de aanvraag voor erkenning een financieel plan voor te leggen, zou moeten gelden voor alle ondernemingen. Bovendien zou de adviescommissie erkenningen die plannen grondiger moeten analyseren om zich een beter beeld te kunnen vormen van de leefbaarheid van ondernemingen die in het dienstenchequestelsel willen stappen.

Het Rekenhof pleit voor een grondige controle van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsovereenkomsten en de arbeidsduur. Die controles moeten zich toespitsen op ondernemingen waarvoor er, op basis van de jaarlijkse RVA-statistieken, evidente aanwijzingen van inbreuken bestaan. Volgens het Rekenhof zou de RVA zich ervan moeten vergewissen dat uitzendbedrijven met een erkenning in het dienstenchequestelsel zich aanpassen aan de specifieke regels die voortvloeien uit de regelgeving met betrekking tot de dienstencheques.

Bij bedrijven met een hoofdactiviteit die nauw aanleunt bij toegestane activiteiten in het kader van het dienstenchequestelsel en bij bedrijven die van dienstenchequeactiviteiten gebruik mogen maken voor hun hoofdactiviteit, blijkt een groot risico te bestaan op inbreuken (niet-toegestane activiteiten). Daarom is het Rekenhof voorstander van gerichte controles met verificaties ter plaatse bij de bedrijven op basis van de documenten voor de werkplanning van de werknemers. Het Rekenhof beveelt eveneens intensievere controles aan in de sector van de strijkateliers, die soms geneigd zijn taken uit te besteden aan onderaannemers, wat verboden is door de reglementering.

Dienstenchequeactiviteiten buitenshuis en de eruit voortvloeiende risico's op inbreuken zijn over het algemeen moeilijk te controleren. Daarom heeft het Rekenhof aanbevolen om intensieve controles uit te voeren bij de betrokken erkende ondernemingen, ofwel een specifiek dienstenchequestelsel uit te werken voor buurtdiensten die niet bij de gebruikers thuis plaatsvinden.

Het Rekenhof is van mening dat de FOD Werkgelegenheid en de RVA moeten controleren of de erkende ondernemingen zich houden aan de verplichting om enkel die jobs die sinds de erkenning zijn gecreëerd, met dienstencheques te financieren.

Er moeten ook controles komen op de naleving van het verbod om dienstencheques te cumuleren met verminderde sociale bijdragen van de sociale Maribel. Die controles moeten zich toespitsen op erkende ondernemingen die ressorteren onder de paritaire comités in het toepassingsveld van de sociale Maribel. Meer algemeen zou de naleving van alle verboden cumulaties gecontroleerd moeten worden op basis van de gegevensbanken van de RSZ en de RSZ-PPO.

Het Rekenhof beveelt aan dat de RSZ en de RSZ-PPO maatregelen zouden nemen om de werkgevers in het dienstenchequestelsel te verplichten correcte gegevens aan te leveren met betrekking tot de prestaties van de dienstenchequewerknemers, zodat ze allemaal kunnen worden geïdentificeerd en er duidelijkheid komt over hun arbeidstijd. Op die manier zijn de terugverdieneffecten nauwkeuriger te berekenen. Bovendien pleit het Rekenhof ervoor dat de validatie van de dienstencheques door het uitgiftebedrijf gepaard zou gaan met de invoering van de door de werknemer gepresteerde uren. Door die gegevens te kruisen met de gegevens van de RSZ en de RSZ-PPO, kan worden nagegaan of alle met dienstencheques vergoede uren correct zijn aangegeven bij de instellingen die de sociale bijdragen innen.

Het Rekenhof beveelt de RVA aan de verplichtingen voor de gebruikers te controleren, met name door de planningen te controleren die de erkende bedrijven bijhouden voor hun dienstenchequewerknemers en door de vinger te leggen op situaties die kunnen wijzen op fraude in hoofde van de gebruiker.

Om de impact van het dienstenchequestelsel op de werkgelegenheid na te gaan, beveelt het Rekenhof aan om criteria vast te leggen die bepalen wanneer er echt sprake is van een nieuwe baan.

Het Rekenhof beveelt aan de ruilwaarde van de dienstencheques regelmatig te evalueren op basis van een kritische analyse van de verschillende kostenstructuren in de erkende ondernemingen. Om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de gegevens te garanderen, moeten ze worden gehaald uit de databanken bij de Nationale Bank, de RVA en de gewestelijke administraties.

De modaliteiten voor de overheidstegemoetkoming in het dienstenchequestelsel zouden rekening moeten houden met de verschillende overheidstegemoetkomingen die de erkende ondernemingen genieten.

De prijs die gebruikers betalen om dienstencheques aan te kopen, zou jaarlijks moeten worden vastgesteld in het licht van een strikte begrotingsomkadering en op basis van een performante evaluatie van het gebruik van de dienstencheques.

Het Rekenhof stelt vast dat de bedragen die aan het Globaal Beheer werden gestort voor de jaren 2005 en 2006 niet overeenstemmen met de nettokost die op basis van de huidige gegevens werd vastgesteld en dat geen enkele bepaling voorziet in een regularisatie van de staatstussenkomst in het voordeel van het Globaal Beheer.

Gezien de alsmaar toenemende uitgaven inzake dienstencheques en om een te grote prefinanciering door het Globaal Beheer van de sociale zekerheid van de werknemers te vermijden, beveelt het Rekenhof aan om het bedrag van de toegekende jaarlijkse voorafbetaling aan het Globaal Beheer, waarmee de kosten voor dienstencheques worden gedekt, aan te passen op basis van de stijging van de werkelijke uitgaven.

Door de opbrengst van alle sociale bijdragen afkomstig van de dienstenchequewerknemers in mindering te brengen van zijn tegemoetkoming, ontnemt de Staat het Globaal Beheer de nodige bijdragen om de sociale uitkeringen die aan die werknemers worden toegekend, te dekken. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling om na te denken over dat financieringsmechanisme. Het is immers van oordeel dat de staatstegemoetkoming rekening zou moeten houden met de stijging van de sociale uitkeringen die wordt gegenereerd door de tewerkstelling van dienstenchequewerknemers.

5.3 Antwoord van de betrokken ministers

In haar antwoord stelt de minister van Werk een aantal nieuwe maatregelen voor die zij heeft genomen in het naspoor van de audit van het Rekenhof. Die maatregelen moeten leiden tot een beter beheer en een betere controle van het dienstenchequestelsel. Het gaat voornamelijk om de oprichting van een werkgroep waarin de verschillende inspectiediensten vertegenwoordigd zijn en die moet bijdragen tot een betere informatie-uitwisseling en een betere sturing van de controles. Bovendien is om de medewerking van de Nationale Bank gevraagd voor het onderzoeken van de jaarrekeningen van de dienstenchequebedrijven. Dat onderzoek, dat over verscheidene jaren zal worden gespreid, zal het mogelijk maken om voor de dienstencheques een juiste ruilwaarde vast te stellen. Tot slot overweegt de minister verschillende maatregelen om aan de dienstenchequewerknemers kwaliteitsvollere arbeidscontracten aan te bieden, meer bepaald wat betreft de aard van de contracten en de minimale arbeidsduur.

De minister van Sociale Zaken heeft er zich van haar kant toe verbonden onderzoek te doen naar de noodzaak en de haalbaarheid van een verhoging van het voorschot aan het Globaal Beheer voor het dekken van de kosten van de dienstencheques. De regularisering van de staatstegemoetkoming voor de jaren 2005 en 2006 zal eveneens met de betrokken instanties worden besproken.

Bijlage 1

Brief van 30 oktober 2008 van de minister van Sociale Zaken



FOD SOCIALE ZEKERHEID

Directie-generaal Sociaal Beleid

Regelgeving

tel.: +322528 64 38
fax: +32 (0)2 528 69 70
vragen naar: Bart Ketels
e-mail: Bart.Ketels@minsoc.fed.

Aan de heer Philippe ROLAND
Voorzitter van het Rekenhof

Regentlaan 2
1000 Brussel

DIRECTIE-GENERAAL SOCIAAL BELEID
DIR. GEN. POLITIQUE SOCIALE

uw brief van 24 september 2008
uw kenmerk A6-3.293.479 L 18

ons kenmerk REG/OND/BKS 429970
datum

080763

30-10-2008

bijlage(n)

suivi

Betreft: Audit door het Rekenhof van het stelsel van de dienstencheques.
Opmerkingen van de FOD Sociale Zekerheid

Geachte Voorzitter,

Wij hebben uw brief van 24 september 2008 en het bijgevoegde ontwerp van de audit van het stelsel van de dienstencheques in goede orde ontvangen.

De FOD Sociale Zekerheid, DG Sociale Inspectie heeft bij brief van 30 september 2008 meegedeeld dat ze geen opmerkingen wenste te formuleren.

De DG Sociaal Beleid van zijn kant heeft gereageerd op twee opmerkingen van het Rekenhof in punt 4.3 'Montants versés par l'Etat en faveur de la Gestion Globale des salariés' (p. 65).

Vooreerst benadrukt het Rekenhof in punt 4.3 dat voor de jaren 2005 en 2006 de saldo's tussen de bij koninklijk besluit toegekende bedragen en de definitieve bedragen, ten bedrage van respectievelijk -13,5 miljoen euro en 33 miljoen euro, niet werden geregulariseerd. In principe worden de bedragen van voorgaande jaren inderdaad geregulariseerd wanneer de definitieve netto-kost bekend is. Tijdens de jaarlijkse vergadering met de betrokken administraties en parastatalen werd noch in 2007 noch in 2008 melding gemaakt van de bedragen die het Rekenhof aanhaalt. Om hierin duidelijkheid te scheppen zal de FOD Sociale Zekerheid bij de eerstvolgende redactie van een koninklijk besluit tot vaststelling van de alternatieve financiering voor de dienstencheques deze opmerking bij de betrokken overheidsinstanties aankaarten.

Daarnaast suggereert het Rekenhof om het wettelijke voorschot van 200 miljoen euro, ingevoerd bij artikel 105 van de programmawet van 27 december 2006, te verhogen. Aangezien zowel in

C:\Documents and Settings\l.jepoivre\Local Settings\Temporary Internet Files\OLK52\audit Rekenhof - antwoord van de Minister.doc

Eurostation II
Victor Hortaplein 40, bus 20
1060 BRUSSEL
Contactpunt: +32 (0)2 528 63 00
E-mail : dg-soc@minsoc.fed.be
<http://socialsecurity.fgov.be>

.be

2007 als in 2008 een koninklijk besluit diende genomen te worden om de bijkomende kost, van respectievelijk 218,74 miljoen euro en 332,907 miljoen euro, te dekken, volstaat het voorschot duidelijk niet meer. Ik heb de DG Sociaal Beleid de opdracht gegeven om de haalbaarheid en de opportuniteit van een dergelijke verhoging op korte termijn te onderzoeken. Indien wenselijk, zal ik de verhoging van het voorschot aan de regeringspartners voorleggen en voorstellen om de verhoging op te nemen in de komende programmawet of de wet houdende diverse bepalingen.

Hoogachtend,

De Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Laurette ONKELINX

Bijlage 2

Brief van 6 november 2008 van de minister van Werk

(Vertaling)

Betreft: audit van het Rekenhof "Dienstencheques – Kostprijs en beheer"

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het ontwerpverslag van het Rekenhof over de dienstencheques. Het is een omstandig en goed uitgewerkt verslag, waarin de kernelementen van de dienstencheques aan bod komen.

Net als u ben ik van mening dat de controle van de dienstenchequebedrijven en van de naleving van de reglementering van groot belang zijn, net als het beheer van de bijbehorende begrotingskosten.

Daarom heb ik van de versterking van de controles en van de fraudebestrijding ter zake een prioriteit gemaakt sinds mijn aantreden in maart 2008, zoals ook blijkt uit de talrijke initiatieven die sindsdien zijn genomen. Ook tijdens het begrotingsconclaaf 2009 heb ik, met het oog op een beter beheer en een versterkte controle op het vlak van de dienstencheques, diverse maatregelen laten goedkeuren waarvan een aantal zijn ingefluisterd door uw aanbevelingen.

Bij deze brief vindt u een overzicht van uw belangrijkste aanbevelingen met daarbij telkens de huidige stand van zaken (bijlage 1). Ik overloop eveneens de andere initiatieven die ik heb genomen om de controle op het vlak van de dienstencheques te versterken en ik bezorg u tevens de notificaties van het begrotingsconclaaf 2009 (bijlage 2) die, zoals u zal zien, in dezelfde lijn liggen.

Ik verwijs ook naar de reacties op het verslag die u hebt ontvangen van de RVA en van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

Voor de volledigheid bezorg ik u ten slotte het uittreksel over de dienstencheques, afkomstig uit de algemene beleidsnota die ik zopas heb ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers (bijlage 3).

- a) De controle van de dienstenchequebedrijven en van de naleving van de reglementering

Sinds begin 2008 is een reeks maatregelen genomen om de controle van de dienstenchequebedrijven te versterken en om de naleving van de reglementering ter zake zo goed mogelijk te waarborgen.

Een essentieel element in dat opzicht is de oprichting van een werkgroep die de verschillende inspectiediensten van de RVA, de FOD Sociale Zekerheid, de RSZ, de RSZ-PPO, de FOD Financiën en de dienst Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid op gezette tijden samenbrengt. Ik heb die werkgroep gelanceerd op 27 maart 2008 en sindsdien is er regelmatig vergaderd op aansturen van de RVA, zoals ik die instelling had verzocht.

Dat punt is op mijn vraag trouwens uitdrukkelijk opgenomen in het actieplan dat is opgesteld door het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

De werkgroep maakt het mogelijk dat de instellingen rechtstreeks informatie uitwisselen en laat toe de controles beter te organiseren en te structureren. De RVA organiseert in het kader van de werkgroep ook opleidingen voor andere

inspectiediensten over de specifieke elementen van de regelgeving inzake dienstencheques. Een eerste opleidingsdag over de dienstencheques vond plaats op 24 oktober 2008. Er hebben 39 Nederlandstalige sociaal inspecteurs aan deelgenomen. Op 31 oktober 2008 werd ook een opleidingsdag georganiseerd voor Franstalige sociaal inspecteurs en daar hebben 35 personen aan deelgenomen. Het gaat om inspecteurs van de volgende 4 inspectiedienste: de RVA, het Toezicht op de sociale wetten, de inspectie van de RSZ en de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid.

De kwaliteit en de kwantiteit van de controles moeten omhoog en daartoe zijn specialisten aangesteld die tot taak hebben:

- deel te nemen aan gemeenschappelijke controles in dienstenchequebedrijven om een gezamenlijke feeling en kennis te ontwikkelen met betrekking tot de fraude in dat domein;
- als aanspreekpunt te fungeren in elke directie, om de "angst voor verandering" te counteren (die kan zich ongetwijfeld voordoen in andere inspectiediensten dan die van de RVA);
- als aanspreekpunt te fungeren voor andere diensten, om bij nieuwe fraudegevallen snel te kunnen ingrijpen;
- autonoom grondige controles te kunnen uitvoeren na de theoretische en praktische opleiding.

Tot slot is in de werkgroep de problematiek van de kruising van databanken ter sprake gekomen. Er wordt werk gemaakt van de systematische en elektronische uitwisseling van gegevens tussen de verschillende betrokken instellingen, wat met name zal toelaten onmiddellijk een beeld te krijgen van de sociale en fiscale schulden van de dienstenchequebedrijven. In afwachting van de implementatie van de elektronische stromen verloopt het raadplegen van de databanken via interne contacten. Zo beschikt het secretariaat voor de erkenning van dienstenchequebedrijven nu over informatie over de sociale en fiscale schulden van bedrijven/personen die een erkenning vragen. Bovendien krijgt de RVA van Financiën, van de RSZ en van de RSZ-PPO informatie over de dienstenchequebedrijven die sociale of fiscale schulden hebben, waardoor de RVA gerichte controles kan uitvoeren en, meer nog, de erkenning kan intrekken van bedrijven die fiscale of sociale schulden hebben.

De RVA heeft aan de andere inspectiediensten een interne vragenlijst bezorgd die gebruikt wordt bij de controle van dienstenchequebedrijven. Op basis van de opmerkingen van de andere inspectiediensten is de vragenlijst vervolledigd en ter beschikking gesteld van alle sociaal inspecteurs van alle inspectiediensten.

De werkgroep zal ook oplossingen zoeken met het oog op:

- een snelle uitwisseling van informatie bij probleemgevallen;
- een gerichte planning en organisatie van de controles;
- de installatie van een centraal contactpunt voor de inspectiediensten.

Sinds maart 2008 is bovendien een reeks andere maatregelen genomen om de fraudebestrijding te verbeteren.

- De wet en het KB zijn gewijzigd om er een striktere controle van de dienstenchequebedrijven in op te nemen (art. 74 van de programmawet van 8 juni 2008, BS van 16 juni 2008 en art. 3-5 van het KB van 28 september 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques):
 - de erkenningsvoorwaarden zijn strenger geworden, evenals de naleving van die voorwaarden tijdens de hele periode waarin het bedrijf actief is. Om een erkenning te krijgen, mag de persoon of het bedrijf niet verwikkeld geweest zijn in minstens twee faillissementen, vereffeningen of vergelijkbare verrichtingen met schulden tot gevolg ten aanzien van een socialezekerheidsinstelling;
 - de erkenning wordt ook geweigerd of ingetrokken als een bedrijf (meer dan 2.500 euro) achterstallige RSZ-bijdragen of belastingen heeft zonder dat er een aanzuiveringsplan wordt nageleefd;
 - het aantal uren die dienstenchequewerknemers presteren en die per trimester worden aangegeven bij de RSZ moet minstens gelijk zijn aan het aantal dienstencheques waarvoor het bedrijf een terugbetaling vraagt voor diezelfde periode;
 - er is ook een procedure opgesteld voor de onmiddellijke intrekking van erkenningen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als het bedrijf zich schuldig maakt aan recidive of als de tekortkoming van de onderneming een zodanige vorm heeft aangenomen dat ernstig mag worden getwijfeld aan de goede trouw van de onderneming.
- Er is een maximum ingevoerd van 750 dienstencheques per jaar per persoon¹⁰⁸, wat het risico op mogelijk misbruik en fraude beperkt.
- Het aantal controles door de RSZ is opgetrokken tot 300 per jaar.

In 2009 volgt nog een reeks andere maatregelen die ik heb laten goedkeuren in het kader van het begrotingsconclaaf en die gebaseerd zijn op uw aanbevelingen.

- Een wetsontwerp opstellen dat voorziet in een reeks administratieve boetes die in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde inbreuken.
- De inspectiedienst van de RSZ-PPO in de reglementering expliciet belasten met de controle van zijn leden die een erkenning kregen in het dienstenchequesysteem, net als de andere inspectiediensten waarnaar de reglementering verwijst.
- Erop toezien maandelijks of driemaandelijks informatie te krijgen over de verhouding tussen de prestaties, de gebruikers en de werknemers.
- De jaarlijkse statistieken van de RVA gebruiken om de dienstenchequebedrijven te selecteren waarvoor er aanwijzingen van inbreuken bestaan op het vlak van de duur van de overeenkomst, om een grondige controle uit te bouwen in verband met de verplichting om een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur toe te kennen en in verband met de naleving van de reglementering inzake de arbeidstijd.
- De dienstenchequebedrijven ook controleren op basis van de activiteitenzetels en niet enkel op basis van de maatschappelijke zetels.

¹⁰⁸ Behalve voor personen met een handicap, bejaarden die een tegemoetkoming genieten voor hulp aan bejaarden en eenoudergezinnen die recht hebben op een maximum van 2000 dienstencheques per jaar per persoon.

- Binnen de erkenningscommissie dienstencheques een vertegenwoordiger van de RSZ en van de fiscale administratie benoemen (net zoals gebeurd is op het niveau van de erkenningscommissie voor uitzendbedrijven).
- Nagaan of het wenselijk is om de voorwaarden voor de toekenning van dienstencheque-erkenningen strenger te maken, met name voor natuurlijke personen. Er is immers vastgesteld dat het risico op inbreuken hoger ligt bij natuurlijke personen dan bij andere types van dienstenchequebedrijven. Binnenkort vertrekt een vraag om advies naar de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO's, met betrekking tot eventuele strengere erkenningsvoorwaarden op het vlak van de kennis van de sociale reglementering inzake dienstencheques, en met betrekking tot een minimale basiskennis op het vlak van bedrijfsbeheer en boekhouding.

b) De problematiek van de financiering van de dienstencheques

Een controle van de kosten van de dienstencheques is ook essentieel om het voortbestaan van het systeem op lange termijn te garanderen. De dienstencheques vertegenwoordigen immers een aanzienlijk budget voor de Staat. Ik wil in dat opzicht onderstrepen dat het budget zo hoog ligt, precies omdat het om een erg succesvolle werkgelegenheidsbevorderende maatregel gaat. Niettemin lijkt het me, zoals u al aangaf, essentieel dat het budget voor de dienstencheques leefbaar blijft voor de Staat en dat er wordt op toegezien dat de Staatstussenkost de volgende drie doelstellingen nastreeft: leefbaarheid en rendabiliteit van de sector, naleving van de sociale en wettelijke verplichtingen en een minimale financiële last voor de Staat.

Omdat de problematiek van de winstmarges van de dienstenchequebedrijven in mijn ogen cruciaal was en er ter zake zo volledig en correct mogelijke informatie voorhanden diende te zijn, heb ik de Nationale Bank van België (NBB) op 19 juni 2008 verzocht de bij haar ingediende jaarrekeningen van de dienstenchequebedrijven te toetsen aan de cijfers die diezelfde bedrijven hebben meegeleverd in het kader van de enquête van PriceWaterhouseCoopers (PWC). Op 31 juli 2008 heb ik de analyse van de NBB ontvangen en die toont aan dat de cijfers uit de PWC-enquête, die betrekking hadden op het jaar 2006, over het algemeen niet overeenstemden met de voor datzelfde jaar bij de NBB ingediende jaarrekeningen. Het onderzoek heeft overigens aangetoond dat er in de dienstenchequesector over het algemeen een winstmarge bestond per dienstencheque. Sinds 2006 heeft het dienstenchequesysteem echter een aantal wijzigingen ondergaan: de ruilwaarde van een dienstencheque is in 2007 met 1 euro gedaald, er is op bepaalde vlakken sociale vooruitgang gerealiseerd (bv. de tussenkomst van de werkgever in de verplaatsingskosten) en voor een bepaald aantal dienstenchequewerknemers is de werkgelegenheidssteun (SINE, ACTIVA) vervallen waarop ze recht hadden.

Het lijkt me met andere woorden essentieel een meer evolutief beeld te krijgen van de financiële situatie van de dienstenchequebedrijven om met kennis van zaken de nodige maatregelen te kunnen nemen. Daarom heb ik de NBB op 2 september 2008 verzocht de jaarrekeningen van de dienstenchequebedrijven op een meer structurele wijze en per bedrijfstype te analyseren. Zo zal de NBB ons de komende vijf jaar een getrouwer beeld kunnen geven van de financiële realiteit binnen de sector. De analyses zullen een essentieel middel zijn om de juiste ruilwaarde van de dienstencheques te bepalen, rekening houdend met de drie hoger-vermelde doelstellingen: zuinig beheer van de overheidsgelden, leefbaarheid en rendabiliteit van de sector en naleving van de wettelijke en sociale verplichtingen.

Wat de specificiteit van de PWA betreft: de RVA is bezig een geïnformatiseerde balanscentrale uit te bouwen, die zal toelaten over meer volledige gegevens te beschikken aangaande de PWA-boekhouding van zowel de traditionele PWA-afdelingen als van de dienstenchequeafdelingen sui generis. De centrale zal erg nuttig zijn om de rendabiliteit van de sector, en van de PWA's in het bijzonder, te evalueren en ze zal een belangrijk uitgangspunt zijn bij het nemen van eventuele maatregelen. Volgens de huidige planning zal de balanscentrale operationeel zijn in april 2009.

c) De problematiek van de kwaliteit van de contracten van de dienstencheque-werknemers

De sociale partners van het paritair comité 322/01 voor de dienstencheques hebben op 22 oktober 2008 een unaniem advies uitgebracht over de kwaliteit van de arbeidscontracten en in het bijzonder over de problematiek van de afwijkingen van de wet op de arbeidscontracten, specifiek voor dienstenchequewerknemers. Het is belangrijk de dienstenchequewerknemers jobs van een betere kwaliteit te kunnen aanbieden als we ze echt opnieuw op duurzame en kwalitatieve wijze willen inschakelen op de arbeidsmarkt.

Die voorstellen liggen momenteel ter studie bij een werkgroep waarin mijn kabinet en de bevoegde administraties actief zijn. Op basis van dat onderzoek zal ik de nodige maatregelen treffen om de volgende bepalingen te schrappen:

- de proefperiode van drie dagen, waarna de partijen het contract zonder vooropzeg of vergoeding kunnen beëindigen en de mogelijkheid om een contract van bepaalde duur te beëindigen middels een vooropzeg van zeven dagen;
- de mogelijkheid om na de eerste drie maanden nog arbeidscontracten van bepaalde duur te sluiten;
- de mogelijkheid tot prestaties van minder dan drie uur.

Die wijzigingen zullen worden opgenomen in het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen, dat binnenkort bij het parlement zal worden ingediend.

Hoogachtend,

Joëlle Milquet

Vice-eersteminister en minister van Werk en Gelijke Kansen

Bijlage 1

Aanbeveling van het Rekenhof	Stand van zaken
1 Het Rekenhof beveelt aan om de inspectiedienst van de RSZ-PPO expliciet te belasten met een controle-opdracht ten aanzien van zijn inzake dienstencheques erkende leden, naar analogie met de andere inspectie-diensten die in de reglementering zijn opgenomen.	De notificaties van het begrotingsconclaf 2009 voor-zien in die maatregel. In de loop van de maand novem-ber/december zal een volgend KB worden genomen.
2 Het Rekenhof beveelt aan om regelmatige informatie-stromen te organiseren tussen de RSZ en de RVA zodat die laatste systematisch informatie krijgt over de socialezekerheids-aangiften van erkende werkgevers in het stelsel van de dienstencheques. Voor de RSZ-PPO zou een vergelijkbaar systeem moeten worden ingevoerd.	In de werkgroep is een richtlijn gegeven om zo'n elek-tronische informatiestroom te organiseren. De imple-mentatie ervan is aan de gang.
3 Het Rekenhof beveelt aan om systematische informa-tiestromen te organiseren naar de RVA, zodat die wordt ingelicht over de inbreuken op de sociale wetten die deze inspectie bij dienstenchequeondernemingen heeft vastgesteld en kan beschikken over alle elemen-ten om het behoud of de intrekking van de erkenning aan de minister voor te stellen.	De werkgroep met daarin de verschillende inspectie-diensten van de RSZ, de RSZ-PPO, de RVA, de FOD Werkgelegenheid, Financiën, de SIOD, het kabinet van de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Frau-debestrijding en het kabinet Werkgelegenheid, heeft ook als opdracht een systematische informatie-uitwis-seling te organiseren. De werkgroep vergadert op gezette tijden, op initiatief van de RVA, om de acties te coördineren en de controles van de dienstencheque-bedrijven te verbeteren.
4 Aangezien de in de reglementering bepaalde sancties vrij zwaar zijn en afbreuk kunnen doen aan de leefbaar-heid van de gesanctioneerde ondernemingen, acht het Rekenhof het wenselijk om naast de terugvordering van de overheidstussenkomst en de intrekking van de erkenning te voorzien in een reeks administratieve boetes die in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde inbreuken.	De notificaties van het begrotingsconclaf 2009 voor-zien in die maatregel. Er wordt gewerkt aan een wets-ontwerp dat in december aan de Ministerraad zal worden voorgesteld.
5 Verplichting, voor ondernemingen met een sui generis-afdeling, om een afzonderlijke boekhouding te voeren. Op die manier zouden de boekingen het mogelijk maken de concrete financiële uitgaven en ontvangsten in het kader van de dienstencheques te controleren.	De problematiek wordt geanalyseerd met de bedoeling een pragmatische oplossing te vinden die de Staat toelaat de financiële situatie van de dienstencheque-bedrijven op te volgen, zonder die bedrijven te onder-werpen aan een al te zware administratieve overlast.
6 Het Rekenhof beveelt aan om de inbreuken op de alge-mene arbeids- en loonvoorwaarden die de dienst Toe-zicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegen-heid vaststelt in de dienstenchequeondernemingen, aan de RVA mee te delen om eventuele sancties te kunnen toepassen en in voorkomend geval de schorsing of intrekking van de erkenning te kunnen voorstellen.	Dat is het geval sinds de oprichting van de werkgroep voor de coördinatie van de inspectiediensten (cf. punt 3). Dat gebeurde vroeger al, maar minder systematisch. Ik moet niettemin wijzen op het geheim van de straf-rechtelijke onderzoeken in die dossiers. Het vooraf-gaand akkoord van de procureur-generaal moet telkens worden gevraagd als een proces-verbaal is opgesteld.
7 Het Rekenhof beveelt aan om gebruik te maken van de jaarlijkse statistieken van de RVA om de diensten-chequeondernemingen te selecteren die aanwijzingen van inbreuken vertonen inzake de duur van de arbeids-overeenkomsten, om grondigere controles uit te voe-ren op het vlak van de verplichting om een arbeids-overeenkomst van onbepaal-de duur toe te kennen en op het vlak van de niet-naleving van de reglementering betreffende de arbeidstijd.	Aan de gang
8 Het Rekenhof beveelt aan om een samenwerkings-protocol op te stellen tussen de RVA, de RSZ en de RSZ-PPO en om vanaf de aanvraag tot erkenning een informatiestroom op gang te brengen betreffende de sociale toestand van de dienstenchequeondernemin-gen.	Aan de gang
Voorts zouden de ondernemingen bij hun aanvraag tot erkenning een attest van de fiscale administratie moe-ten voegen waaruit blijkt dat de onderneming geen enkele belastingschuld heeft.	

Aanbeveling van het Rekenhof	Stand van zaken
Het Rekenhof beveelt tot slot aan de gegevensbanken van de RVA en van de RSZ periodiek te vergelijken om te zien of alle dienstenchequewerkgevers wel degelijk hun aangiften aan de RSZ doorsturen voor alle dienstenchequewerknemers die voor hen werken.	
10 Het Rekenhof beveelt aan om systematische controles te organiseren op het cumulatieverbod van de dienstencheques met het stelsel van de sociale Maribel en dat van de gesubsidieerde contractuelen, op basis van de gegevensbanken van de RSZ en de RSZ-PPO.	Dat werk wordt al georganiseerd door de cel Sociale Maribel van de FOD Werkgelegenheid, die op vraag van de RVA regelmatig gekruiste controles uitvoert tussen de rechthebbenden in het stelsel van de dienstencheques en de rechthebbenden van de sociale Maribel.
11 Bij de validering van een dienstencheque door het uitgiftebedrijf zouden ook de door de werknemer gepresteerde uren moeten worden ingevoerd. Die gegevensbank zou vervolgens kunnen worden getoetst aan de gegevens van de RSZ en van de RSZ-PPO om na te gaan of alle door middel van dienstencheques terugbetaalde uren correct werden aangegeven bij de instellingen die de sociale bijdragen innen.	Wordt geanalyseerd
12 Uitzendbedrijven die een erkenning hebben gekregen in het dienstenchequesysteem, moeten zich volledig schikken naar de reglementering die die activiteit omkadert. In dat opzicht zouden de bevoegde inspecties controles moeten uitvoeren die gericht zijn op de naleving van de reglementering door die bedrijven.	Voortaan worden de bedrijven systematisch gecontroleerd op basis van de beschikbare statistieken, overeenkomstig punt 7. Bedrijven waarbij de risico's op inbreuken groter zijn, worden dan ook meer gecontroleerd. Er zal met andere woorden niet uitdrukkelijk gevraagd worden om de controles toe te spitsen op de uitzendbedrijven, om geen afbreuk te doen aan de gelijke behandeling van de dienstverleners in het dienstenchequesysteem. De uitzendkantoren zullen echter de facto meer gecontroleerd worden omdat ze een hoger risico op inbreuken vertonen.
13 De regering zou moeten bepalen hoeveel uur een werknemer moet presteren alvorens er werkelijk sprake kan zijn van een nieuwe baan.	Naar aanleiding van de werkgroep voor de kwaliteit van de arbeidsovereenkomsten, zullen we maatregelen nemen om een minimum aantal uur per week te eisen.
14 Het Rekenhof pleit ervoor om de financiële evaluaties van het stelsel te laten steunen op betrouwbare en volledige gegevens afkomstig van de Nationale Bank, de RVA en de gewestelijke besturen. handelsondernemingen, vzw's en inschakelingsbedrijven zijn immers verplicht om hun jaarrekeningen in te dienen bij de Nationale Bank. Inschakelingsbedrijven moeten hun jaarrekeningen meedelen aan de gewestelijke besturen. De PWA's, van hun kant, moeten hun rekeningen aan de RVA verzenden.	De NBB is verzocht een analyse daaromtrent te maken.
15 De modaliteiten voor de tegemoetkoming van de overheid in het stelsel van de dienstencheques zouden opnieuw moeten worden onderzocht, rekening houdend met de verschillende soorten overheidssteun die de erkende ondernemingen genieten en die sommige categorieën van ondernemingen aanzienlijke winstmarges opleveren.	Er wordt over de problematiek nagedacht. De analyse van de NBB zal ons ook een beter beeld geven van de problematiek.
16 De kosten van de erkende ondernemingen zouden moeten worden onderzocht in het kader van een vergelijkende studie om het bedrag en de aard van de uitgaven te identificeren die nodig zijn voor de goede werking van de erkende ondernemingen volgens de categorie waarin ze thuishoren (vzw, OCMW, PWA, handelsondernemingen, uitzendkantoren, enz.). Op die manier kunnen criteria voor goed beheer worden bepaald die van pas kunnen komen om het minimumniveau van de overheidstussenskomst te evalueren en tegelijkertijd de financiële rendabiliteit van de bedrijven te garanderen.	Aan de gang (cf. analyse NBB)

Aanbeveling van het Rekenhof	Stand van zaken
17 Er zouden regelmatig prospectieve studies moeten gebeuren over de evolutie van de vraag bij de gebruikers. Dat maakt het mogelijk de omvang ervan te ramen op basis van de aankoopprijs van de dienstencheques, het inkomen van de gebruikers en hun vertrouwen in het stelsel, maar ook op basis van de gangbare prijzen voor huishoudhulp buiten het dienstenchequestelsel.	Een dergelijke analyse, gericht op de gebruikers, zal in de loop van 2009 worden uitgevoerd.
18 De bedragen die aan het Globaal Beheer zijn gestort voor de jaren 2005 en 2006 stemmen niet overeen met de bedragen van de nettokost zoals bepaald op basis van de huidige gegevens en er is geen enkele bepaling genomen om de staatstussenkomst te regulariseren in het voordeel van het Globaal Beheer.	Er werd aan de RVA gevraagd de kwestie te analyseren.
19 Om te vermijden dat het Globaal Beheer van de sociale zekerheid van de werknemers die uitgaven moet voorfinancieren, formuleert het Rekenhof de aanbeveling om het bedrag van het jaarlijks voorschot van de alternatieve financiering aan te passen op basis van de groei van de werkelijke uitgaven.	Er werd aan de RVA gevraagd de kwestie te analyseren.

Bijlage 2

Het is de bedoeling een besparing van 100.000.000 euro te realiseren in 2010.

Werkgelegenheid

Dienstencheques & PWA

i. Integratie PWA – dienstencheques

De Ministerraad beslist dat de wettelijke bepaling die de koning de bevoegdheid verleent om bepaalde activiteiten voor te behouden voor bepaalde categorieën van werknemers, genomen zal worden. Als gevolg van die bepaling, en na een overgangperiode, zal huishoudelijk werk aan huis vanaf 1 juli 2009 geschrapt worden voor PWA's jonger dan 50 jaar die niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (33%). Tijdens de overgangperiode zullen maatregelen worden genomen om de betrokken werknemers te begeleiden en op de arbeidsmarkt te doen terechtkomen, met name in het dienstenchequesysteem. Die maatregel zal een besparing opleveren van 15 miljoen euro in 2009. Bij de aanpassing van de begroting zal een raming worden gemaakt van de al gerealiseerde budgettaire besparingen.

ii. Versterking van de controle van de dienstenchequebedrijven

De controle van de dienstenchequebedrijven zal versterkt worden, wat ontvangsten zal genereren ten belope van 10 miljoen euro.

Voorbeelden van maatregelen die in dat kader zullen worden onderzocht:

- voorzien in een reeks administratieve boetes die in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde inbreuken;
- de inspectiedienst van de RSZ-PPO expliciet belasten met de controle van zijn leden die een erkenning kregen in het dienstenchequesysteem, net als de andere inspectiediensten waarnaar de reglementering verwijst;
- nieuwe dienstenchequebedrijven verplichten een afzonderlijke boekhouding te voeren voor afdelingen sui generis;
- de bedrijven verzoeken om de RVA maandelijks of driemaandelijks een overzicht te bezorgen van de prestaties, de gebruikers en de werknemers;
- de jaarlijkse statistieken van de RVA gebruiken om de dienstenchequebedrijven te selecteren die aanwijzingen van inbreuken vertonen inzake de duur van de arbeidsovereenkomsten, om grondigere controles uit te voeren op het vlak van de verplichting om een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur toe te kennen en op het vlak van de niet-naleving van de reglementering betreffende de arbeidstijd;
- uitwisseling van informatie tussen de fiscale administratie en de RVA in verband met fiscale schulden, met name bij de erkenning;
- controle van de dienstenchequebedrijven op basis van de activiteitenzetels en niet meer op basis van de maatschappelijke zetels;
- binnen de erkenningscommissie dienstencheques een vertegenwoordiger van de RSZ en van de fiscale administratie benoemen (net zoals gebeurd is op het niveau van de erkenningscommissie voor uitzendbedrijven);
- nagaan of het wenselijk is de toekenning van een dienstencheque-erkenning te schrappen voor natuurlijke personen;

- de mogelijkheid nagaan of het uitgiftebedrijf van dienstencheques onmiddellijk 1 of 2 euro aan de RSZ en aan de RSZ-PPO kan overmaken voor een voorschot op de sociale bijdragen.

iii. Verhoging van de prijs van de dienstencheques

Vanaf 1 januari 2009 zal de gebruikersprijs worden aangepast om rekening te houden met de aanpassingen van de spilindex sinds 2005 en om de kosten te dekken van de structurele indexering van de lonen van de dienstenchequewerknemers. De gebruikersprijs zal bijgevolg 7,5 euro bedragen. De opbrengst van de ontvangst wordt op basis van de huidige projecties in ESR-termen geraamd op 36 miljoen euro.

iv. Verhoging van de minimumprijs van de PWA-cheques

De minimumprijs van de PWA-cheques zal voor de gebruiker worden opgetrokken tot 5,95 euro. Die maatregel zal een bijkomende ontvangst van 2,6 miljoen euro genereren.

3. Diensten aan personen ontwikkelen

In de continuïteit van de maatregelen die vorig jaar werden genomen, gaan we ook in 2009 door met de investeringen in de sector van diensten aan personen. We zullen dan ook de grote projecten voortzetten die vorig jaar werden begonnen.

a) De ontwikkeling van de dienstencheques

In 2009 zal het dienstenchequesysteem, net zoals tijdens de voorgaande jaren, een enorme uitbreiding kennen. Volgens de voorspellingen van de RVA zal het aantal dienstenchequewerknemers van 119.000 personen in 2008 naar 132.000 personen stijgen in 2009. Het aantal aangekochte dienstencheques zal 72,9 miljoen bedragen in 2009. Deze cijfers geven aan hoeveel mensen een job zullen gevonden hebben of van zwartwerk naar een reguliere job zijn overgegaan, alsook hoeveel gezinnen, ouderen en invaliden zullen geholpen zijn bij hun huishoudelijke taken.

Zoals elk jaar zal ook de kost voor de Staat aanzienlijk zijn, namelijk 977 miljoen euro in 2009, ofwel een stijging van 61 miljoen euro ten opzichte van het aangepast budget 2008. Toch twijfelt de Overheid geen seconde aan de meerwaarde van de sector, zowel voor de werknemers als voor de gezinnen of zelfs de ondernemingen van dit land.

Bovendien wordt 40% tot 50% gerecupereerd dankzij het terugverdieneffect van het dienstenchequestelsel (namelijk minder werkloosheidsuitkeringen, inkomsten van de sociale bijdragen, personenbelastingen, vennootschapsbelastingen), waardoor het budget verminderd wordt.

Het jaar 2009 ligt dus in de lijn van een bestendiging van het systeem, maar ook van een verbetering van het dienstenchequestelsel op verschillende niveaus. Hieronder staan de initiatieven waaraan dit jaar zal worden gewerkt.

1) Een structurele loonindexering voor dienstenchequewerknemers

Vorig jaar kondigde ik aan dat we een tweede loonindexering voor dienstenchequewerknemers zouden garanderen in mei 2008, waarvoor het deel dat de dienstenchequeonderneming per cheque ontvangt met 22 cent zou stijgen. Na afloop van het begrotingsconclaaf 2009 verheug ik me u te kunnen meedelen dat we de dienstenchequewerknemers in de toekomst kunnen garanderen dat ook zij, net als de meeste loontrekkenden van het land, van een derde loonindexering kunnen genieten in 2008, maar ook en vooral, van een structurele indexering vanaf 1 januari 2009.

Zo zal het deel dat de dienstenchequeonderneming per cheque ontvangt vanaf 1 november met 0,3 euro stijgen. In de toekomst zal het deel dat de onderneming ontvangt om de loonkost te dekken, op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de spilindexoverschrijding, geïndexeerd worden. Volgens de voorspellingen van het Planbureau, zal de spilindex in juli 2009 overschreden worden. Vanaf september 2009 zal het deel dat de onderneming per cheque ontvangt dus stijgen met 0,3 euro, wat hen de mogelijkheid geeft om ook de lonen van de werknemers te indexeren.

Dankzij deze maatregel zullen dienstenchequewerknemers dus genieten van een structurele loonindexering en niet langer van een occasionele indexering.

Deze twee maatregelen zullen een impact van 20,2 miljoen euro hebben op de begroting 2009.

2) Een uiteindelijke nettokost van 5,25 euro voor iedereen

In de extreem moeilijke budgettaire context, waarin de Regering zich dit jaar bevindt, werd beslist dat deze indexering van het loon van de werknemers moest worden gecompenseerd met een prijsindexering voor de gebruikers (aanpassing van de prijs voor de gebruikers in functie van de verschillende overschrijdingen van de spilindex sedert eind 2004). We hebben er echter wel op gelet dat de gebruikersprijs nog steeds ruimschoots onder de prijs van zwartwerk blijft. Bijgevolg zal de gebruikersprijs vanaf 1 januari 2009 stijgen tot 7,5 euro, ofwel **5,25 euro na fiscale aftrek**.

Daarnaast zullen de personen met een laag inkomen vanaf het inkomstenjaar 2008 genieten van hetzelfde fiscale voordeel als de personen die beschikken over een belastbaar inkomen en dit via het belastingskrediet. Dit belastingskrediet zal aan de gebruikers van de

dienstencheques in 2008 worden uitgekeerd vanaf het einde van 2009 en uiterlijk eind augustus 2010 (volgens het ritme van de inkohiering van de personenbelasting inkomsten 2008, aanslagjaar 2009).

3) Nieuwe sociale maatregelen voor de minstbesteden

Voor de eerste keer werd op mijn vraag een bedrag van 1,7 miljoen euro voorzien om sociale maatregelen te nemen en om bepaalde meer kwetsbare lagen van de bevolking toegang te geven tot dienstencheques aan een lagere prijs of zelfs kosteloos en dit met name in samenwerking met de sectoren die actief zijn op het vlak van het inschakelingsbeleid.

4) Betere kwaliteit van de dienstenchequecontracten

De sociale partners van het PC 322/01 betreffende de dienstencheques hebben op 22 oktober 2008 een unaniem advies gegeven over de kwaliteit van de contracten, en in het bijzonder over wettelijke afwijkingen op de contracten voor dienstenchequewerknemers. Het is belangrijk om de kwaliteit van de jobs voor dienstenchequewerknemers te verbeteren om hen een echte, duurzame en kwaliteitsvolle inschakeling te kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt.

Om die reden zal ik de nodige maatregelen nemen zodat de volgende dingen kunnen worden afgeschaft:

- de proefperiode van drie dagen waarna de partijen zonder verwittiging of vergoeding het contract kunnen beëindigen en de mogelijkheid om een contract van bepaalde duur te beëindigen door middel van een opzegtermijn van zeven dagen;
- de mogelijkheid om na de eerste drie maanden opeenvolgende contracten van bepaalde duur af te sluiten;
- de mogelijkheid om minder dan drie uur te werken

5) Versterking van de opleiding van dienstenchequewerknemers

Een essentieel element voor een duurzame inschaling in de arbeidsmarkt, en meer bepaald in een sector als die van de dienstencheques waar de meeste werknemers uit de werkloosheid komen, is de opleiding van de werknemers.

Om die reden hebben we een «Opleidingsfonds Dienstencheques» opgericht, met een beschikbaar budget van 3,7 miljoen euro voor 2007 en 7 miljoen euro voor 2008. Spijtig genoeg moeten we momenteel vaststellen dat dit fonds niet optimaal functioneert. We merken namelijk dat het beschikbare budget helemaal niet voldoende werd gebruikt in 2007, en waarschijnlijk in 2008 evenmin. De evaluatie van dit opleidingsfonds door het «Comité Opleidingsfonds Dienstencheques», die we tijdens de maand november zullen ontvangen, zal hopelijk de oorzaken van dit lage gebruik verklaren. Op basis van deze evaluatie zullen we dan de nodige maatregelen nemen om de werking van dat fonds te verbeteren. Ik heb het evaluatiecomité van het opleidingsfonds eveneens gevraagd zich uit te spreken over een eventuele uitbreiding van het toepassingsveld van de opleidingen die in aanmerking komen.

6) De strijd tegen de fraude in het dienstenchequesysteem

In 2008 werden heel wat maatregelen genomen om de strijd tegen de fraude te versterken. Om die reden werden ook de wet en het KB gewijzigd om een striktere controle van de dienstenchequeondernemingen te voorzien:

- de erkenningsvoorwaarden werden strenger alsook de verplichting om deze voorwaarden na te leven tijdens de hele duur van de activiteit van de onderneming;
- het aantal werkuren dat door dienstenchequewerknemers per trimester wordt gepresteerd en aangegeven bij de RSZ moet tenminste gelijk zijn aan het aantal dienstencheques waarvoor de onderneming tijdens die periode de terugbetaling vraagt;
- er werd een procedure van onmiddellijke intrekking van de erkenning ingevoerd;
- er werd een plafond van 750 dienstencheques per jaar per persoon ingevoerd om mogelijke fraude en misbruik te beperken.

Ik heb bovendien een werkgroep opgericht die momenteel wordt opgevolgd door de RVA. Deze werkgroep wil de inspectiediensten van de RVA, de FOD Werk, de FOD Sociale Zekerheid, de RSZ en de RSZPPO, alsook de SIOD en de FOD Financiën regelmatig samenbrengen om de gegevensuitwisseling te verbeteren, meer gerichte controles uit te voeren en om specifieke opleidingen over de reglementering van dienstencheques te organiseren. Er wordt eveneens een regelmatige kruising van de gegevens (van de RSZ en RVA) uitgevoerd om eventuele fraude op te sporen. Het aantal controles uitgevoerd door de RVA werd opgetrokken tot 300 per jaar.

In 2009 zullen we deze weg blijven volgen en zullen we nog een aantal maatregelen nemen om de strijd tegen fraude te versterken. Daarom zullen we een wetsontwerp indienen om een reeks administratieve boetes te voorzien in verhouding met de ernst van de overtreding. Ons doel is nu om de huidige situatie van «alles of niets» te vermijden. Vandaag bestaan er namelijk enkel extreem zware sancties in geval van inbreuk op de dienstenchequeregelgeving, namelijk de intrekking van de erkenning en de recuperatie van de dienstencheques.

We zullen eveneens andere maatregelen nemen, zoals:

- de organisatie van controle van de dienstenchequeonderneming op basis van de activiteitenzetel van de onderneming en niet enkel op basis van de maatschappelijk zetel;
- gebruik maken van de jaarlijkse statistieken van de RVA om de dienstenchequeondernemingen te kunnen selecteren die overtredingen gepleegd hebben tegen de duur van het contract, om zo een grondige controle te kunnen toepassen op de verplichting om een contract van onbepaalde duur aan te bieden en op de naleving van de regelgeving inzake arbeidsduur;
- informatie-uitwisseling tussen de fiscale administratie en de RVA naar aanleiding van de erkenning over de fiscale schulden;
- een vertegenwoordiger van de RSZ en de fiscale administratie benoemen binnen de commissie van de dienstencheque-erkenning;
- de inspectiedienst van de RSZ-PPO expliciet de opdracht geven om de dienstenchequeondernemingen te controleren net als de andere inspectiediensten die in de regelgeving zijn vermeld.

Indien nodig kunnen we het plafond van het aantal beschikbare dienstencheques per jaar aanpassen.

7) De uitbreiding van de dienstenchequeactiviteiten

Conform het regeerakkoord zijn we in 2008 het overleg begonnen met de sectoren van de kinderopvang en het tuinonderhoud inzake een eventuele uitbreiding van de dienstenchequeactiviteiten. In 2009 zullen we deze pistes blijven onderzoeken, met name door de gemeenschappen erbij te betrekken en door de volgende drie doelstellingen in het vizier te houden: aangepaste en kwaliteitsvolle diensten aan personen ontwikkelen, nieuwe banen creëren en zwartwerk regulariseren.

We zijn bovendien bijzonder waakzaam dat we geen oneerlijke concurrentie aangaan met de sectoren door een optimale kwaliteitscontrole te verzekeren en door samen met hen concrete pistes te bedenken die aan onze drie vooropgestelde doelen beantwoorden. In de moeilijke budgettaire context, waarmee ons land vandaag wordt geconfronteerd, zullen we er eveneens over waken dat we op dit vlak vorderingen maken rekening houdend met de financiële levensvatbaarheid van een dergelijke uitbreiding.

8) Analyse van de winstmarges van dienstenchequeondernemingen

In 2008 hebben we de Nationale Bank van België (NBB) gevraagd om de cijfers van de dienstenchequeondernemingen in het kader van het onderzoek van Price Waterhouse Coopers te vergelijken met de jaarrekeningen die deze ondernemingen bij de NBB hebben neergelegd. Deze analyse heeft aangetoond dat de cijfers van de studie van PWC, die betrekking hadden op het jaar 2006, niet in algemene zin dezelfde waren als die van de jaarrekeningen die datzelfde jaar bij de NBB waren neergelegd. Deze studie heeft onder andere getoond dat de dienstenchequesector over het algemeen een winstmarge had per dienstencheque. Sinds 2006 zijn er echter al een paar evoluties geweest binnen het dienstenchequestelsel: de ruilwaarde van dienstencheque is met 1 euro gedaald in 2007, een bepaald aantal sociale vooruitgangen hebben plaatsgevonden, zoals de tussenkomst van de werkgever in de verplaatsingskosten, en voor een bepaald aantal dienstenchequewerknemers zijn de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid (SINE, ACTIVA) afgelopen.

Met andere woorden, het is essentieel om een zicht te krijgen op de evolutie van de financiële situatie van de dienstenchequeondernemingen. Om die reden hebben we aan de NBB gevraagd om de jaarrekeningen op een structurele manier te analyseren, en dit per type onderneming. Zo zal de NBB de komende vijf jaar een waarheidsgetrouwer beeld van de financiële realiteit van de sector kunnen geven. Deze analyse zal het mogelijk maken om over een instrument te beschikken dat de juiste ruilwaarde van dienstencheques zal bepalen, ten aanzien van de drie volgende doelstellingen: goed beheer van de staatskas, levensvatbaarheid en rentabiliteit van de sector, naleving van de wettelijke verplichtingen (met name voor een zekere arbeidskwaliteit in de sector). Op basis van deze analyses zullen verschillende maatregelen worden voorgesteld.

9) Nieuwe ideeën

Het stelsel van de dienstencheques is permanent in evolutie. In 2009 zal een werkgroep de nieuwe pistes analyseren met name de piste om een mogelijk quantum vast te leggen van werknemers die uit de werkloosheid komen. Aldus kan een echt activeringsbeleid worden gevoerd. Een andere piste die wordt onderzocht is het vastleggen van een kader dat toelaat dat ondernemingen de dienstencheques ook toekennen volgens vast te leggen modaliteiten aan hun werknemers.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2009/1128/06
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be