

De sector van de dienstencheques, gezondheid en gezondheidsongelijkheid.

Een evaluatieonderzoek in het kader van het EU onderzoeksproject SOPHIE (www.sophie-project.eu), 7^{de} Kaderprogramma Gezondheid, Europese Commissie.

Samenvatting voor beleidsmakers

Sarah Mousaid¹

Kim Bosmans¹

Kelly Huegaerts¹

Christophe Vanroelen^{1,2}

Referentie van het volledige rapport:

Mousaid, S., Bosmans, K., Huegaerts, K. & Vanroelen, C. (2015) *The service voucher system, health and health inequalities*. Interface Demography Working Paper, Vrije Universiteit Brussel. (www.sophie-project.eu/publications_other.htm)

¹ Interface Demography, Vrije Universiteit Brussel, Pleinlaan 5, 1050 Brussels, Belgium

² Health Inequalities Research Group. Employment Conditions Knowledge Network (GREDS\Emconet), Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Spain

Inleiding

Om het hoofd te kunnen bieden aan de hedendaagse uitdagingen op de arbeidsmarkt, hebben heel wat Europese lidstaten initiatieven gesteund met het oog op de expansie van professionele huishoudelijke dienstverlening. De belangrijkste beleidsdoelstelling hiervan ligt bij het verhogen van het aanbod aan jobs met lage vaardigheidsvereisten, om zodoende bijkomende werkgelegenheid te scheppen voor de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Andere expliciete beleidsdoelstellingen zijn traditioneel het terugdringen van informeel werk (een veel voorkomend fenomeen in de persoonlijke dienstverlening) en het bieden van mogelijkheden voor een betere werk-privé-balans van tweeverdieners.

Zelden worden dergelijke beleidsmaatregelen op de arbeidsmarkt benaderd vanuit een volksgezondheidsperspectief. Nochtans kunnen tewerkstellingsinitiatieven – zeker wanneer ze gericht zijn op maatschappelijke groepen die zich onderaan de sociale ladder bevinden – een belangrijke impact hebben op de gezondheidsongelijkheid in de samenleving. De relatie tussen ‘werk’ en ‘gezondheid’ is zonder twijfel een erg complexe relatie. Enerzijds wordt betaald werk dikwijls als een belangrijke voorwaarde aanzien om een gezond leven te kunnen leiden. Anderzijds is gewoon ‘werk hebben’ geen garantie daartoe. Ongezonde arbeidsomstandigheden kunnen juist de oorzaak zijn van gezondheidsproblemen. Bovendien weten we dat de ‘kwaliteit van het werk’ sociaal erg ongelijk verdeeld is: een slechte arbeidskwaliteit komt juist meer voor in jobs met lage vaardigheidsvereisten. Hierdoor bestaat er dus ook een evident verband tussen arbeidskwaliteit en gezondheidsongelijkheid.

Tegen de achtergrond van dit ‘spanningsveld’ werd een ‘gezondheidsongelijkheidsevaluatie’ van het Belgische dienstenchequesysteem gerealiseerd. **Het doel van dit onderzoek is een wetenschappelijk onderbouwde reflectie te maken over de manier waarop initiatieven om werkgelegenheid in de huishoudelijke dienstverlening te stimuleren, gelijktijdig ook instrumenten kunnen zijn (worden) die bijdragen aan het terugdringen van de gezondheidsongelijkheid in de samenleving.**

Dit objectief wordt in de eerste plaats nagestreefd aan de hand van een casestudie over de arbeidskwaliteit in de dienstenchequesector. Hiertoe werden parlementaire debatten en andere beleidsdocumenten geanalyseerd, werden bevindingen uit bestaande evaluatiestudies van het dienstenchequesysteem in België gesystematiseerd ¹ en werd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met dienstenchequewerknemers, waarbij de arbeidskwaliteit het centrale thema was. De bevindingen van de casestudie worden geplaatst binnen de bestaande kennis over informeel werk, werkloosheid en arbeidskwaliteit (in de kuissector), teneinde relevante conclusies te trekken over de potentiële invloed van het Belgische dienstenchequesysteem op de gezondheid van de betrokken werknemers en de gezondheidsongelijkheid in de samenleving.

¹ Ongeveer gelijktijdig met de afwerking van dit onderzoek werd nog een andere evaluatiestudie gepubliceerd: Marx, I. & Vandellannoote, D. (2015). *Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques*. CSB Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen. Deze grotendeels sociaaleconomische evaluatie van het systeem is complementair aan onderhavige studie.

Op basis van de onderzoeksconclusies worden beleidsaanbevelingen voor de sector van de dienstencheques geformuleerd. **We concluderen dat het systeem van de dienstencheques een valabele beleidsmaatregel is met het oog op het welzijn en de gezondheid van de werknemers uit de beoogde doelgroep.** Echter, rekening houdende met een aantal aanbevelingen zou het **nog een sterker instrument** kunnen zijn voor het verbeteren van het welzijn en de gezondheid van sociaal kwetsbare werknemersgroepen. Onze beleidsaanbevelingen kunnen worden samengevat in de volgende kernpunten:

- Zorg nog meer voor **stabiele loon- en arbeidsvoorwaarden** en zorg ervoor dat werknemers die voltijds wensen te werken hier ook effectief de mogelijkheid toe krijgen;
- Versterk het potentieel van het dienstenchequesysteem als instrument voor arbeidsmarkt(her)integratie en **opwaartse carrièremobiliteit** – het stimuleren van **‘brede’ professionele vorming** is hierbij cruciaal;
- Focus de **rekrutering** van personeel nog veel meer op de doelgroepen waarvoor het beleidsinstrument initieel werd ontwikkeld: werklozen, andere niet-actieven op de arbeidsmarkt en mensen die op informele wijze tewerkgesteld zijn in de poetssector;
- Bestrijd de sociale isolatie van werknemers, **versterk contacten tussen werknemers** en zorg voor betere mogelijkheden voor collectieve vertegenwoordiging;
- Zet in op **taakverbreding en taakverrijking** door aanpassingen in de arbeidsorganisatie en taakverdeling binnen dienstenchequebedrijven;
- Zorg ervoor dat ergonomische, gezondheids- en veiligheidsrisico’s beter onder controle worden gehouden door in te zetten op een **betere voorlichting** van werknemers en klanten, maar ook door **effectieve controles** van de werkplaatsen;
- Klanten en dienstenchequebedrijven die zich schuldig maken aan **discriminatie** of (herhaaldelijk) **inbreuken plegen op de regelgeving** rond arbeidsvoorwaarden- en arbeidsomstandigheden moeten effectief geweerd worden uit het systeem.

Het verbeteren van de arbeidskwaliteit in de dienstenchequesector is niet alleen zinvol vanuit een volksgezondheidsperspectief, maar het beantwoordt aan de bredere maatschappelijke ambitie om werkbaar werk te creëren voor iedereen. Om deze ambitie te kunnen waarmaken moeten beleidsmakers – maar ook werkgevers – oog hebben voor alle dimensies van arbeidskwaliteit. Indien de arbeidskwaliteit in de dienstenchequesector suboptimaal is, bestaat het risico dat het systeem zal bijdragen tot een toename van de gezondheidsongelijkheid tussen werknemers. Het zijn namelijk vooral hoge en middengroepen op de arbeidsmarkt die door het systeem van de dienstencheques een eenvoudige, legale en goedkope mogelijkheid krijgen om huishoudelijk werk uit te besteden en op die manier hun welzijn en gezondheid kunnen bevorderen.

Het Belgische systeem van dienstencheques

Het Belgische dienstenchequesysteem ontstond in 2004 en is georganiseerd volgens een zogenaamde triangulaire arbeidsverhouding. Zowel de werknemers die diensten verlenen (vooral maar niet uitsluitend poetswerk in privéwoningen) als de klanten die de diensten 'inhuren' worden gecontracteerd door een 'dienstenchequebedrijf'. Klanten betalen hun huishoudhulp 9 euro per uur met behulp van 'dienstencheques' die ze zelf aankopen bij een vierde partij, Sodexo. Het privé bedrijf Sodexo werd door de Federale Overheid² aangesteld als de centrale administrator voor het dienstenchequesysteem. De overheid is eveneens een belangrijke partner in het verhaal van de dienstencheques, dit omwille van haar sterk subsidiërende rol. Per verkochte dienstencheque komt de overheid voor 13,04 euro tussen in de totale loonkost voor de werknemers. Daarnaast voorziet de overheid nog een tegemoetkoming in de beheerskosten van Sodexo en voorziet ze een belastingaftrek van 30 procent van de prijs van iedere door particulieren aangekochte dienstencheque. Dit zorgt ervoor dat klanten de facto slechts 6,3 euro betalen voor ieder uur dienstencheque-arbeid en dat de overheid meer dan 70 procent van de totale loonkost subsidieert.

De dienstenchequebedrijven zijn de formele werkgevers van de dienstenchequewerknemers. Dienstenchequebedrijven zijn daardoor verantwoordelijk voor onder meer de werkplanning, de loonadministratie en de bescherming van de veiligheid en gezondheid op de werkplaats. De markt van dienstenchequebedrijven bestaat uit een drietal verschillende types van ondernemingen: (1) private 'for-profit' organisaties (zowel 'algemene' interimkantoren, als bedrijven die zich exclusief richten op de dienstenchequesector); (2) private 'not-for-profit' organisaties (o.a. initiatieven gelinkt aan de 'verzuilde' zorg- en welzijnssector); en (3) publieke organisaties (o.a. OCMW's of gemeenten). Een gevolg hiervan is dat dienstenchequewerknemers deel uitmaken van verschillende paritaire comités, wat een invloed heeft op hun loon- en arbeidsvoorwaarden.

Het dienstenchequesysteem is erg succesvol. Een snelle groei in het aantal gebruikers zorgde ervoor dat er in 2013 bijna 950.000 geregistreerde klanten waren. Met andere woorden, 20 procent van de Belgische gezinnen maakt gebruik van dienstencheque-arbeid. Deze populariteit heeft ook gezorgd dat de sector heel wat werkgelegenheid creëert: op jaarbasis zijn ongeveer 150.000 werknemers actief in het systeem. In 2013 werd een bedrag van 1,9 miljard euro aan publieke middelen in de vorm van loon- en andere subsidies gespenseerd aan het dienstenchequesysteem.

Uitgangspunt: persoonlijke dienstverlening en gezondheidsongelijkheid

Op basis van de bestaande kennis over het dienstenchequesysteem en de bredere wetenschappelijke kennis over de gezondheidsinvloed van arbeidsomstandigheden in de sector van de persoonlijke dienstverlening is het mogelijk een inschatting te maken van de mogelijke impact die het dienstenchequesysteem heeft op de gezondheidsongelijkheid in de samenleving. Het is daarbij van belang de originele

² Het dienstenchequesysteem maakt deel uit van de Federale bevoegdheden die naar aanleiding van de zogenaamde 'zesde staatshervorming' werden overgeheveld naar de Gewesten. Echter, op grond van het continuïteitsbeginsel, blijft de Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening belast met de uitvoering van deze materie tot op het tijdstip waarop de Gewesten operationeel in staat zullen zijn deze bevoegdheid uit te oefenen.

‘beleidstheorie’ van het systeem en de actuele samenstelling van de werknemers- en klantenpopulatie in ogenschouw te nemen. Deze kennis vormt als het ware het uitgangspunt voor het hoofdobjectief van deze studie: een praktijkanalyse van de arbeidskwaliteit in de sector van de dienstencheques.

Het systeem van de dienstencheques, bekeken vanuit een volksgezondheidsperspectief

Het doel van beleidsmakers was de arbeidsmarktparticipatie van laagopgeleiden en andere maatschappelijke groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt te verhogen, door vooral werkloosheid en informele tewerkstelling te bestrijden met het systeem van de dienstencheques. Deze doelstelling wordt ook weerspiegeld in de zogenaamde 60 procent-regel³, die dienstenchequebedrijven verplicht om bij aanwervingen elk kwartaal minstens 60 procent van de nieuwe werknemers te rekruteren uit de groepen van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden of leefloongerechtigden. Evaluatieonderzoek⁴ heeft uitgewezen dat dienstenchequewerknemers hoofdzakelijk vrouwen zijn en een laag scholingsniveau hebben. Een niet te verwaarlozen minderheid heeft ook een migratie-achtergrond en/of behoort tot de groep van de oudere werknemers. De dienstenchequewerknemers behoren dus daadwerkelijk tot de meest kwetsbare werknemersgroepen op de arbeidsmarkt. Van deze initiële beleidsdoelstelling kan effectief een gunstige invloed op de volksgezondheid worden verwacht. Op basis van eerder wetenschappelijk onderzoek kan namelijk worden besloten dat zowel situaties van werkloosheid als informele tewerkstelling gerelateerd zijn aan een slechtere gezondheid, in het bijzonder de mentale gezondheid.

Evaluatieonderzoek toont desalniettemin aan dat de rekrutering van werknemers uit werkloosheid en informele arbeid relatief beperkt is: in 2011 kwam 37 procent van de nieuwe werkkrachten uit de werkloosheid en naar schatting 3 procent werkte voorheen in de informele sector. Er wordt hierbij gewezen op het feit dat het rekruteringsprofiel van de dienstenchequewerknemers langzaam aan het veranderen is, waarbij meer nieuwe werknemers afkomstig zijn vanuit andere (reguliere) tewerkstelling en het arbeidsmarktprofiel in het algemeen ‘sterker’ wordt. Deze evolutie gaat in tegen de initiële doelstelling van de beleidsmaatregel en zorgt er ook voor dat de te verwachten positieve gevolgen voor de bestrijding van gezondheidsongelijkheid verminderen. Volgens Marx en Vandelannoote⁵ kan deze evolutie in verband worden gebracht met de toename van de for-profit-bedrijven in de sector.

Tegelijkertijd wilden beleidsmakers met een gesubsidieerd systeem voor persoonlijke dienstverlening ook oplossingen bieden aan gezinnen die moeilijkheden ondervinden hun huishoudelijke taken te vervullen omwille van (professionele) verantwoordelijkheden of andere redenen (vb. gezondheidsproblemen). Een problematische werk-privé-balans is een bron van laag welbevinden en mentale gezondheidsproblemen, hoofdzakelijk binnen tweeverdienerskoppels en – meer

³ Naar aanleiding van de regionalisering van het dienstenchequesysteem werd deze regel vanaf 31 maart 2015 afgeschaft in het Vlaams Gewest.

⁴ Heel wat gegevens die hier worden vermeld zijn afkomstig van de jaarlijkse evaluatiestudies van het bedrijf Idea Consult dat door de Federale Overheid werd aangesteld voor deze opdracht. Voor de gedetailleerde referenties naar deze andere studies verwijzen we naar het uitgebreide evaluatierapport: <http://www.sophie-project.eu/pdf/SVS.pdf>

⁵ Marx, I. & Vandelannoote, D. (2015).

specifiek – bij vrouwen. Evaluatieonderzoek naar het profiel van de klanten toont aan dat het systeem meer dan gemiddeld gebruikt wordt door tweeverdienerskoppels, met een hogere vertegenwoordiging van hooggeschoolden en midden en hoge inkomensgroepen. Daarnaast wordt het systeem ook in toenemende mate gebruikt door 65-plussers. Ook voor deze klantengroep kan een positieve invloed op het welzijn en de gezondheid worden verwacht.

De potentieel te verwachten invloed op de gezondheidsongelijkheid in de samenleving is complex, aangezien verschillende – deels tegenstrijdige – mechanismen aan het werk zijn. Beleidsmaatregelen die de gezondheidsongelijkheid in een samenleving verkleinen voldoen idealiter aan het principe van het ‘progressief universalisme’: ze zorgen ervoor dat de gezondheid van de hele bevolking erop vooruit gaat, maar deze van de meest kwetsbare groepen in de samenleving er sterker op vooruit gaat. Maatregelen die niet aan dit principe voldoen kunnen wel gunstig zijn voor de volksgezondheid, maar zorgen er in het slechtste geval voor dat de gezondheidskloof tussen de onderkant en de bovenkant van de maatschappelijke ladder alleen maar toeneemt. In het geval van de dienstencheques is dit risico reëel. Als het systeem er een is dat – zoals Marx en Vandelannoote kritisch aanstippen⁶ – vooral de vrije tijd van de gegoede tweeverdieners subsidieert, zijn er inderdaad weinig baten voor de bestrijding van gezondheidsongelijkheid. Belangrijker zijn vooral het hoger besproken instroomprofiel van de werknemers en de arbeidsomstandigheden in de sector. Het komt er op aan de gezondheidsrisico’s van werken in de dienstenchequesector zo beperkt mogelijk te houden, teneinde een positieve invloed te hebben op de gezondheid van de betrokken werknemers. Gezien het sociaaleconomische profiel van de werknemers – en de daarmee verbonden grotere kans op gezondheidsklachten, lijkt dit een noodzakelijke voorwaarde om een reducerende invloed te hebben op de gezondheidsongelijkheid.

Arbeidskwaliteit in de kuissector en de persoonlijke dienstverlening

Doorheen het rapport bekleedt het concept ‘arbeidskwaliteit’ een centrale plaats. Arbeidskwaliteit wordt gedefinieerd als de combinatie van vier dimensies. Een eerste dimensie zijn de ‘arbeidsomstandigheden’. Het betreft de fysieke en psychologische omstandigheden bij het uitvoeren van de arbeidstaak (o.a. toxische blootstellingen, fysiek zwaar of belastend werk, of hoge kwantitatieve taakeisen). De tweede dimensie is de ‘arbeidsinhoud’ – met name, de inhoudelijke kenmerken van de arbeidstaak, zoals de mate van autonomie en bredere controle over de arbeidstaak, alsook de mate van afwisseling in het werk. Een derde dimensie zijn de ‘arbeidsvoorwaarden’. Dit zijn de contractuele en ongeschreven voorwaarden waaronder arbeid wordt verricht: het type arbeidsovereenkomst (tijdelijk, vast, ...?), werkuren, verloningspakket, enz. Een vierde en laatste dimensie betreft de ‘arbeidsverhoudingen’. Het gaat meer bepaald om de sociale relaties tussen de betrokkenen: sociale steun van de werkgever en/of collega’s en klanten, vormen van onwenselijk sociaal contact (vb. pesten of mishandeling), maar ook meer formele aspecten van de arbeidsverhouding, zoals de collectieve vertegenwoordiging door een vakbond.

Er bestaat heel wat empirisch bewijs voor de schadelijke gezondheidseffecten van een omvattende reeks werkkenmerken die gerelateerd zijn aan poetswerk, de hoofdactiviteit binnen de sector van de dienstencheques. Het meest in het oog

⁶ Marx, I. & Vandelannoote, D. (2015).

springend is een hele reeks belastende fysieke werkomstandigheden: tillen van zware lasten, repetitieve bewegingen, lastige werkhoudingen, blootstelling aan toxische producten en ongevallen zijn de meest voorkomende fysieke risico's bij poetswerk. Ze kunnen een invloed hebben op verschillende gezondheidsaspecten, waarbij allergieën en musculoskeletale klachten een prominente plaats innemen. Sommige van die risico's lijken als het ware inherent te zijn aan de huishoudelijke dienstverlening. Toch zijn ze dikwijls in grote mate controleerbaar en dus te reduceren. Ook afdoende opleiding speelt een effectieve rol voor het reduceren van ongevallen en verwondingen.

Daarnaast hebben een goed gereguleerde en gecontroleerde werkomgeving en inspraak van werknemers positieve gevolgen voor de arbeidskwaliteit (en dus ook voor het terugdringen van gezondheidsrisico's). Ook een draaglijke werkdruk, voldoende sociaal contact en steun van leidinggevenden en collega's, zijn erg belangrijk in dat verband. Daarnaast is er bewijs dat nadelige arbeidsvoorwaarden – o.a. werkonzekerheid, een laag loon, werken op irreguliere tijdstippen, enz. – nadelig zijn voor het welzijn en de gezondheid. Psychosociale werkkenmerken en arbeidsvoorwaarden vertonen in de eerste plaats een verband met de mentale gezondheid. Toch werden ook fysieke gezondheidsgevolgen van de dergelijke niet-fysieke risico's aangetoond (o.a. musculoskeletale aandoeningen en hart- en vaatziekten). Vooral de accumulatie van nadelige werkkenmerken kan gezondheidsschade versterken: zo werd onder meer aangetoond dat belastende fysieke inspanningen in een situatie van hoge werkdruk veel schadelijker zijn dan wanneer de werkdruk minder hoog ligt.

Overheidsinitiatieven om de huishoudelijke dienstverlenende sector te stimuleren moeten sensitief zijn voor het geheel van deze factoren. Ze moeten daarbij een beleid op poten zetten dat de verschillende betrokken actoren aanzet hun verantwoordelijkheid op te nemen met betrekking tot de arbeidskwaliteit.

Casestudie: de arbeidskwaliteit in het Belgische systeem van dienstencheques

Voor de casestudie werden parlementaire debatten en andere beleidsdocumenten geanalyseerd, werden bevindingen uit bestaande evaluatiestudies van het dienstenchequesysteem in België gsystematiseerd⁷ en werd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met dienstenchequewerknemers, waarbij de arbeidskwaliteit het centrale thema was. De analyse van de parlementaire en beleidsdocumenten bestreek de periode 2000-2014. Voor de analyse van eerder studiewerk over voor dit onderzoek relevante aspecten van het dienstenchequesysteem werden studies geïncludeerd die verschenen voor 8 september 2014. Het veldwerk voor het kwalitatief onderzoek vond plaats van september 2012 tot oktober 2014. In totaal werden 40 diepte-interviews afgenomen bij een diverse groep van dienstenchequewerknemers. Voor meer informatie over de gevolgde methode verwijzen we naar het uitgebreide rapport.

⁷ Ongeveer gelijktijdig met de afwerking van dit onderzoek werd nog een andere evaluatiestudie gepubliceerd: Marx, I. & Vandellanoot, D. (2015). *Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques*. CSB Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen. Deze grotendeels sociaaleconomische evaluatie van het systeem is complementair aan onderhavige studie.

De bespreking van de resultaten gebeurt volgens de structuur van de vier dimensies van arbeidskwaliteit: de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsverhoudingen, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsinhoud komen achtereenvolgens aan bod.

Arbeidsvoorwaarden

De casestudie brengt aan het licht dat in het dienstenchequesysteem over het algemeen een relatief hoge mate van werkzekerheid en sociale bescherming heerst. Op basis van de analyse van parlementaire debatten, argumenteren we dat beleidsmakers op een substantiële manier aandacht hebben besteed aan de **arbeidsvoorwaarden** (opleiding, werkuren, arbeidscontracten), maar dat de debatten over de andere aspecten van de arbeidskwaliteit relatief schaars waren.

Op het vlak van de arbeidsvoorwaarden, werden sinds het bestaan van het systeem reeds verschillende aanpassingen doorgevoerd, die kunnen aanzien worden als verbeteringen voor de werknemers. Onder andere de stabiliteit van de contracten werd verhoogd en er werd ook vooruitgang gemaakt op het vlak van het inkomen, de sociale rechten en de werkroosters. Onder andere het verbod om opdrachten korter dan 3 uur te geven en het verbod op contracten van minder dan 10 uur per week wordt positief geëvalueerd vanuit het perspectief van de arbeidskwaliteit. Toch blijft er heel veel deeltijds werk aanwezig in de sector.

Sommige klanten en werkgevers blijven ook praktijken toepassen die afwijken van de (verstrenge) regelgeving. Op die manier brengen ze de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden (o.a. stabiele tewerkstelling) in gevaar. Verschillende respondenten brengen ter sprake dat werkgevers druk uitoefenen om arbeidscontracten aan te passen op momenten dat er zich veranderingen voordoen in de klantenbezetting van een werknemer. Op die manier worden werknemers met een contract van onbepaalde duur voor een vastgelegd aantal werkuren geconfronteerd met plotse wijzigingen in het aantal betaalde werkuren – en de daarmee gepaard gaande financiële onzekerheid. Het marktrisico wordt op die manier bij de werknemer gelegd, terwijl in principe het dienstenchequebedrijf geacht wordt de vraag te beheersen en te plannen.

Een andere ‘grijze zone’ op het vlak van vergoeding en compensaties, zijn het woon-werk verkeer, de vergoeding van verplaatsingen tussen klanten, of verplaatsingen naar het dienstenchequekantoor. Er blijkt op dit vlak een grote variatie te bestaan, die deels ook te maken heeft met verschillen tussen de paritaire comités. Zeker het niet vergoeden van de verplaatsingstijd tussen klanten kan een probleem stellen: het leidt ertoe dat het voor werknemers de facto onmogelijk is voltijds betaald te worden. Tot slot is er grote variatie – zowel tussen als binnen paritaire comités – op het vlak van andere extralegale voordelen, zoals maaltijdcheques, vergoeding van telefoonkosten, gebruik van een bedrijfswagen, enz. Uit de interviews blijkt hoe de aanwezigheid van dergelijke voordelen door de werknemers als een vorm van appreciatie voor hun werk worden gezien.

Vooruitgang werd ook gemaakt op het terrein van veiligheid en preventie. Het aantal werknemers dat opleidingen krijgt (o.a. over veiligheid op het werk) is verhoogd sinds de start van het systeem. Dit heeft mede te maken met nieuwe beleidsinitiatieven en maatregelen die werden getroffen door de sociale partners. Toch

blijven de meeste dienstenchequewerknemers hun job uitvoeren zonder enige vorm van opleiding te hebben gekregen. Sommige werknemers ondervinden ook moeite om hetgeen ze leerden daadwerkelijk te kunnen toepassen, bijvoorbeeld omwille van ergonomische en andere problemen met het kuismateriaal dat hen ter beschikking wordt gesteld.

Ook voor vormingsmogelijkheden is er een grote diversiteit zowel tussen als binnen paritaire comités. Over het algemeen worden de middelen van de twee belangrijkste vormingsfondsen (het Federale en het Sectorale Vormingsfonds van PC 322.01) onvoldoende benut. Daar komt nog bij dat vormingen hoofdzakelijk gericht zijn op directe professionele vorming en veiligheids- en preventietraining. Dit is zonder twijfel erg nuttig, maar volgens de initiële ‘beleidstheorie’ was de bedoeling het dienstenchequesysteem te gebruiken als een opstap naar andere sectoren. In dat verband zou een bredere aanwending van de vormingsmiddelen aangewezen zijn. Verschillende studies wijzen uit dat het moeilijk blijft om de beschikbare middelen voor vorming te gebruiken voor vormen van bredere professionele training. Nochtans zouden bredere opleidingen (vb. administratie, coaching, ...) daadwerkelijk mogelijkheden bieden aan werknemers om hun carrière verder te ontwikkelen en niet vast te blijven zitten in de huishoudelijke dienstverlening. De wenselijkheid hiervan kwam ter sprake in parlementaire debatten, maar werd nooit omgezet in beleidsmaatregelen.

Arbeidsverhoudingen

De triangulaire arbeidsverhouding, waarbij dienstenchequebedrijven verantwoordelijk zijn voor de arbeids- en dienstverleningsovereenkomsten biedt zonder twijfel meer garanties voor de bescherming van de werknemers in vergelijking met zelfstandige of informele **arbeidsverhoudingen**. In theorie is het dienstenchequebedrijf verantwoordelijk voor o.a. de werkplanning, de bespreking van de werktaken met de klant, de controle van de werkomgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid, het bemiddelen bij conflicten tussen klant en werknemer, en het beheer van het klantenbestand (inclusief prospectie van nieuwe klanten). Uit onze gesprekken met dienstenchequewerknemers blijkt dat deze taakverdeling niet steeds gerespecteerd wordt. De belangrijkste conclusie is ook hier weer dat er grote diversiteit heerst tussen dienstenchequebedrijven, al blijkt de algemene tevredenheid van dienstenchequewerknemers over hun relatie met de werkgever relatief hoog.

Een eerste vaststelling wat betreft de arbeidsverhoudingen, zijn de grote verschillen in de mate waarin dienstenchequebedrijven hun werknemers ondersteunen op administratief vlak, in hun relatie met klanten, enz. Nogal wat respondenten bleken slecht geïnformeerd te zijn over de specifieke afspraken in hun arbeidscontract (o.a. het aantal werkuren, onkostenvergoedingen, enz.), wat een grijze zone van verwarring en soms ook misbruik creëert. Een belangrijk element van arbeidskwaliteit voor dienstenchequewerknemers is de mogelijkheid om klanten te kunnen weigeren, indien ze om een welbepaalde reden liever niet voor een klant blijven werken. Hier lijken grote verschillen te bestaan. Sommige bedrijven spelen een actieve, faciliterende rol om tot goede afspraken te komen tussen klant en werknemer (vb. de begeleiding van een eerste bezoek). Andere bedrijven laten hun werknemers erg aan hun lot over: in sommige gevallen moeten werknemers zelf hun klanten aanbrenghen.

Werknemers zijn over het algemeen wel tevreden over hun relaties met klanten. Er blijkt vooral een vrij algemeen gebrek aan controle te bestaan van de mate waarin klanten zich houden aan de (wettelijke) normen die de omgang met dienstenchequewerknemers regelen, maar ook met betrekking tot de aard van de opdrachten en de arbeidsomstandigheden. Dergelijke controlerende taak tegenover klanten behoort expliciet tot de taak van de dienstensectorbedrijven – en zou dus moeten ter harte worden genomen door ieder bedrijf. Gebrek aan controle kan de arbeidskwaliteit in gevaar brengen. Dat is zeker het geval bij werknemers die moeite hebben om voldoende assertief te zijn wanneer klanten onrechtmatige eisen stellen. Dit probleem kwam vooral naar voor bij werknemers die zich in de situatie van (recente) migrant bevinden. In een preciaire verblijfs- en economische situatie kunnen zich situaties voordoen waarbij klanten over erg veel macht beschikken. Zonder een goede rugdekking vanuit het dienstenchequebedrijf kunnen zich mistoestanden voordoen (vooral dan eisen om niet-toegelaten taken te vervullen, of onbetaald overwerk te doen). ‘Onrespectvolle opdrachten’ worden door verschillende werknemers vernoemd als bijzonder storend (voorbeelden zijn opruimen van bevuild ondergoed, moeten opruimen van braaksel, zeer grote wanorde, ...) – dergelijke opdrachten worden dikwijls geïnterpreteerd als al dan niet subtiele signalen van minachting vanwege een klant.

Een belangrijk en veel voorkomend knelpunt heeft betrekking op de contacten tussen werknemers onderling en – meer in het algemeen – de geïsoleerde werkomstandigheden waar veel werknemers mee geconfronteerd worden. Door de aard van het werk zijn contacten met collega’s eerder schaars, wat door heel wat werknemers als een nadeel wordt aanzien, temeer daar ook het poetswerk vaak gebeurt op momenten wanneer de klanten zelf aan het werk zijn. Sommige bedrijven spelen hier bewust op in door geregeld collectieve momenten te organiseren waarbij de werknemers elkaar kunnen ontmoeten. Het gaat daarbij niet alleen om vormingsmomenten, maar ook om sociale activiteiten. Dergelijke initiatieven lijken erg geapprecieerd te worden door de meeste werknemers.

De grote fragmentering van de werknemers over verschillende sites is tot slot ook een uitdaging voor vakbondsafgevaardigden om hun rol te kunnen spelen. Weinig werknemers zijn goed op de hoogte over het bestaan van een vakbondsafvaardiging in hun bedrijf, terwijl sommigen onder hen wel lid zijn van een vakbond. Het is duidelijk dat de traditionele vakbondswerking moeilijk toepasbaar is in deze context.

Arbeidsomstandigheden

Wanneer het gaat over **arbeidsomstandigheden**, dan hoeft niet te verbazen dat het werk in de dienstenchequesector als fysiek en mentaal veeleisend wordt beschouwd. Al zijn de arbeidsomstandigheden behoorlijk gereguleerd (zeker in vergelijking met poetswerk onder andere arbeidsvoorwaarden), toch blijven er knelpunten – die in veel gevallen ook eigen zijn aan de activiteit.

Toch kunnen goede veiligheidsvoorschriften, ergonomisch verantwoord materiaal en kuisproducten met een laag gezondheidsrisico heel wat problemen effectief voorkomen. Ook een goede voorlichting van zowel de werknemers als de klanten is cruciaal. Sommige bedrijven gaan hierin nog verder en verstrekken lijstjes met ‘veilige producten’ en richtlijnen, zodat klanten hiermee rekening kunnen houden

wanneer ze kuisproducten of -materiaal aankopen. Andere dienstenchequebedrijven verkopen ‘veilige kuispakketten’. Gek genoeg gaf dit laatste aanleiding tot een parlementaire vraag, waarbij het betrokken parlementslid zich zorgen maakte over de ‘keuzevrijheid’ van de klanten en hun mogelijkheid om dergelijke ‘extra dienstverlening’ te weigeren. Er zijn tot slot ook dienstenchequewerknemers die zelf hun kuismateriaal aankopen en de gemaakte kosten vervolgens afrekenen met de klant.

In de context veiligheids- en gezondheidsrisico’s blijkt echter dat zowel werkgevers als klanten zich niet steeds aan de regels houden, maar dat evengoed ook werknemers veiligheidsvoorschriften in de wind slagen.

Werkdruk is een genuanceerd thema: er blijkt wel wat variatie te bestaan in de manier waarop werknemers omgaan met opdrachten. Sommigen houden van gedetailleerde richtlijnen in de vorm van werklijstjes, voor anderen zorgen dergelijke gedetailleerde taakbepalingen voor extra stress. Ze houden meer van een algemene taakomschrijving. Een goede communicatie en afspraken met de klant zijn hier dus van belang. Dit lijkt vooral een knelpunt te zijn bij minder assertieve werknemers. Het dienstenchequebedrijf kan een belangrijke rol spelen bij het vastleggen van de werktaken of kan hun werknemers coachen in het negotiëren van taakafspraken.

Arbeidsinhoud

Het bepalen van de taakomschrijvingen en het beheersen van de werkdruk brengt al snel de laatste dimensie van de **arbeidsinhoud** ter sprake. Onmiddellijk moet gezegd dat heel wat werknemers de grote mate van autonomie bij het uitvoeren van hun werk als een erg positief element noemen. De mate van autonomie van werknemers blijkt ook effectief een rol te spelen om het hoofd te bieden aan minder kwaliteitsvolle werkkenmerken. Problematische situaties ontstaan wanneer werknemers niet de mogelijkheid hebben te beslissen op welke manier ze hun werk uitvoeren (bijvoorbeeld door een al te nauwgezette controle door de klant). Toch wordt ook te grote autonomie door sommige werknemers als nadelig ervaren: zij prefereren duidelijk omschreven werktaken.

De dienstenchequewerknemers zien hun werk over het algemeen als betekenisvol. Het gevoel hebben een gewaardeerde dienst te hebben geleverd – blijkt een erg belangrijke factor van tevredenheid te zijn. De mate waarin het uitgevoerde werk zin geeft lijkt echter ook afhankelijk van de (latere) carrièreambities van betrokken werknemers. Een specifiek probleem betreft hoogopgeleide immigranten, wiens kwalificaties niet erkend worden in België of geen van beide landstalen voldoende beheersen en zodoende zijn aangewezen op dienstencheque-arbeid. Voor hen is de arbeidsinhoud – evident – sneller frustrerend, zeker wanneer het gevoel groeit dat het moeilijk zal worden om de sector te verlaten voor een job die overeenkomt met hun ambities.

Tot slot heeft de casestudie duidelijk aan het licht gebracht dat er ongelijkheden bestaan tussen dienstenchequewerknemers, afhankelijk van het paritair comité waar ze toe behoren. Vooral het verschil tussen de ‘for profit’ en ‘non/not for profit’ organisaties is duidelijk. Een ander stratificatiecriterium blijkt de etnische achtergrond van de werknemers zelf te zijn: werknemers die immigrant zijn – maar ook zij met een migratieachtergrond – blijken vaker geconfronteerd te worden met een

suboptimale arbeidskwaliteit. Dit laatste is problematisch, want het betekent dat er in feite sprake is van een dubbele segregatie op de arbeidsmarkt: met name een tweedeling tussen goeie en slechte jobs, ook *binnen* het secundaire segment van de arbeidsmarkt.

Discussie: het dienstenchequesysteem en gezondheidsongelijkheid

De werknemers actief in de dienstenchequesector worden voornamelijk gerekruteerd uit sociale groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden vanuit het oogpunt van gezondheidsongelijkheid. Deze bevolkingsgroepen hebben ook een grotere kans om niet professioneel actief te zijn (o.a. werkloos met of zonder uitkering) of zich in ander laag-kwalitatief werk te bevinden (o.a. informele tewerkstelling). De gezondheidsinvloed van tewerkstelling in de dienstenchequesector – met de daarmee gepaard gaande gezondheidsrisico's – moet dan ook geëvalueerd worden binnen de context van de beschikbare arbeidsmarktalternatieven voor de doelgroep.

Beleidsaanbevelingen

Vanuit dit genuanceerde uitgangspunt kan gesteld worden dat tewerkstelling in de sector van de dienstencheques een valabele beleidsmaatregel is, ook met het oog op het welzijn en de gezondheid van de werknemers. Echter, rekening houdende met een aantal aanbevelingen zou het ***nog een sterker instrument*** kunnen zijn voor het verbeteren van het welzijn en de gezondheid van sociaal kwetsbare werknemersgroepen.

Een eerste aanbeveling richt zich op de instroom. De rekrutering van personeel zou veel meer gericht moeten zijn op de doelgroepen waarvoor het beleidsinstrument initieel werd ontwikkeld: werklozen, andere niet-actieven op de arbeidsmarkt en mensen die op informele wijze tewerkgesteld zijn in de poetssector. Dit is natuurlijk een doelgroep waarvoor grotere investeringen in vorming nodig zijn – een doelgroep ook die potentieel niet onmiddellijk 'optimaal inzetbaar' is. Toch komt deze aanbeveling overeen met de initiële 'beleidstheorie' achter het dienstenchequesysteem. Ook vanuit het oogpunt van de gezondheidsongelijkheid zou het zinvol zijn veel strikter aan deze initiële doelstelling vast te houden. In dat verband valt het te betreuren dat de zogenaamde 60 procent regel door het Vlaams Gewest overboord werd gegooid.

Gelijktijdig met een betere regulering van de instroom, moeten grotere inspanningen gebeuren rond concrete dimensies van de arbeidskwaliteit. Deze inspanningen betreffen slechts ten dele het verder verbeteren van de wetgeving. Het gaat eveneens om het beter motiveren – maar ook controleren – van dienstenchequebedrijven en klanten om de geldende regelgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid na te leven. Bedrijven waarvoor herhaaldelijk – en ook na rapportering ervan – tekortkomingen worden vastgesteld zouden vaker effectief gesanctioneerd moeten worden – en desnoods uit de sector moeten worden geweerd. Hetzelfde geldt voor klanten die herhaaldelijk inbreuken plegen op de regelgeving en gemaakte afspraken. In dat verband kan ook de manier waarop dienstenchequebedrijven worden gefinancierd met publieke middelen een effectief beleidsinstrument zijn. Hierbij kan aan een gedifferentieerde financiering worden gedacht, waarbij elementen van arbeidskwaliteit in rekening worden gebracht. Ook een verdere verhoging van de prijs

voor de klant kan hierbij een rol spelen: indien een wat hogere kostprijs effectief kan worden omgezet in de verbetering van de arbeidsvoorwaarden (o.a. beperkte loonstijging) en arbeidsomstandigheden is dit aanbevelingswaardig.

Om het potentieel van het dienstenchequesysteem vanuit het perspectief van de arbeidskwaliteit te illustreren, presenteren we hieronder een fictief scenario over hoe de ideale werkomgeving voor een dienstenchequewerknemer er zou kunnen uitzien. Het is hierbij van belang de verwevenheid tussen de verschillende dimensies van arbeidskwaliteit op te merken.

Het scenario beschrijft een werkdag van Valentina. Valentina beschikt over een maandinkomen dat voldoende hoog is, maar dat vooral ook stabiel is, wat haar toelaat tegemoet te komen aan haar belangrijkste levensbehoeften. Het is ook mogelijk voor haar om voltijs te werken, dit omdat haar verplaatsingstijd ook effectief wordt meegerekend als werktijd. Indien dat niet het geval zou zijn, zou het onmogelijk zijn voor haar om effectief aan acht dagelijkse betaalde werkuren te komen. Valentina krijgt een ruim opleidingsaanbod, waar naast technische en veiligheids-gerelateerde instructies met betrekking tot haar poetswerk, ook plaats is voor een ruimere professionele vorming. Het bedrijf van Valentina zorgt ook voor voldoende collectieve momenten, waar werknemers elkaar kunnen ontmoeten en waar er plaats is voor het uitklaren van werk-gerelateerde problemen. Valentina krijgt ook sinds enige tijd de kans om twee namiddagen per week administratief werk te doen in het dienstenchequekantoor. Dit maakt haar werkweek meer afwisselend en zorgt er voor dat haar sluimerende rugproblemen niet verder escaleren. Het verruimen en verrijken van de werktaken is een belangrijk aandachtspunt voor Valentina's bedrijf. Zo start er volgende maand een proefproject waarbij ervaren dienstenchequewerknemers een aantal uren per week een coachende rol opnemen voor nieuwe collega's en ter plaatse opleidingsessies aan klanten geven. Het bedrijf van Valentina verwacht dat deze maatregelen niet alleen de werktevredenheid en de ziekteverzuimcijfers van de werknemers zullen verbeteren, maar uiteindelijk ook voor een kwaliteitsverbetering van het werk zullen zorgen.

Het bedrijf van Valentina heeft er voor gekozen de klanten niet langer vrij te laten in het bepalen welk kuismateriaal en -producten ze ter beschikking stellen. Sinds enige tijd moet iedere klant gebruik maken van in samenspraak samengestelde kuispakketjes die verkocht worden door het dienstenchequebedrijf. Dit zorgt ervoor dat de ergonomische en blootstellingsrisico's tot een minimum beperkt blijven. De werkgever zorgt er ook voor dat niet alleen de werknemers, maar ook de klanten voldoende vertrouwd zijn met het thema van veilige en gezonde werkomstandigheden. Er wordt actief aan vorming van de klanten gedaan door middel van informatiemateriaal en huisbezoeken. Periodieke huisbezoeken dienen eveneens om afspraken te maken rond de inhoud van het werk en de taakbelasting, zodat hierover door de drie partijen (klant, werkgever en werknemer) erkende afspraken bestaan.

Beleidsaandacht is eveneens nodig om de bestaande verschillen in arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden binnen het systeem te minimaliseren. De convergentie van alle dienstenchequebedrijven naar een gemeenschappelijk paritair comité zou hierbij zeker een vooruitgang betekenen. Een uniformere benadering van alle bedrijven zou ook de hardnekkige verschillen in arbeidskwaliteit volgens de achtergrondkenmerken van de werknemers (o.a. migratie-achtergrond) kunnen terugdringen.

Tenslotte hebben zowel de overheid als de bedrijven een rol te spelen bij het opleiden van de klanten. Informatiecampagnes, maar ook huisbezoeken, kunnen het bewustzijn van klanten over veiligheid en gezondheid (o.a. ergonomie, risicovolle producten, gevaarlijke taken, ...) verhogen. Dergelijke bewustmaking kan ook verder gaan en wijzen op de rol van psychosociale risico's, door bijvoorbeeld het belang van gevarieerd werk, appreciatie of sociale steun onder de aandacht te brengen. Hieronder

vallen bij uitstek respectvolle interacties tussen klant en werknemer en de thematiek van discriminatie van de werknemers.

Conclusie

Op basis van de resultaten van dit onderzoek raden we beleidsmakers en werkgevers aan in de richting van het hoger geschetste ideale scenario te evolueren. Dit is niet alleen zinvol vanuit een volksgezondheidsperspectief, maar het beantwoordt aan de bredere maatschappelijke ambitie om op een duurzame manier te werken aan het verbeteren van de arbeidskwaliteit. Bovendien kan op die manier de dienstenchequesector uitgroeien tot een instrument voor opwaartse carrièremobiliteit, een doelstelling die overeen komt met de initiële beleidstheorie achter deze tewerkstellingsmaatregel. Om deze ambitie te kunnen waarmaken moeten beleidsmakers – maar ook werkgevers – oog hebben voor alle dimensies van arbeidskwaliteit (en niet alleen voor de arbeidsvoorwaarden).

Indien voldoende hoge standaarden voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers in de dienstenchequesector niet bereikt worden, dan bestaat het risico dat het systeem zal bijdragen tot een toename van de gezondheidsongelijkheid tussen werknemers. Het zijn namelijk bovengemiddeld de hoge en middengroepen op de arbeidsmarkt die door het systeem van de dienstencheques een eenvoudige, legale en goedkope mogelijkheid krijgen om huishoudelijk werk uit te besteden. Bij de gebruikers draagt het systeem van huishoudelijk werk door dienstencheques effectief bij aan het verminderen van de spanning tussen professionele en huishoudelijke verantwoordelijkheden. Dit komt vanzelfsprekend tegemoet aan een belangrijke nood bij de hogere en middengroepen in de samenleving – echter, wanneer het uitbestede werk onder ongezonde of gevaarlijke omstandigheden moet worden uitgevoerd door sociaal kwetsbare bevolkingsgroepen – en er een aanzuigeffect is vanuit andere (niet de beoogde) posities op de arbeidsmarkt, dan is dit risico reëel. De dienstenchequesector kan, vanuit een volksgezondheidsperspectief, alleen maar als een waardevol beleidsinstrument worden gezien als de gerelateerde gezondheidsrisico's goed onder controle worden gehouden. Daarnaast zou het systeem voor de betrokken werknemers ook reële mogelijkheden tot sociale mobiliteit moeten bieden – en mag het geen doodlopend carrière-pad zijn voor werknemers die het dienstenchequesysteem als een strategie zien voor arbeidsmarkt(her)intrede.

Dankwoord

De auteurs wensen hun dank uit te drukken aan Didier Willaert voor het vormgeven van het rapport. Ook dank aan alle respondenten die deelnamen aan het kwalitatief onderzoek, alsmede aan de organisaties die ons bijstonden bij het rekruteren van informanten of ons feedback verschaften over sommige onderdelen van dit rapport: de verschillende dienstencheque bedrijven, IDEWE, ABVV Algemene Centrale en Vorm DC. Tenslotte willen we ook Lindsay Jacobs danken voor de revisie van de Engelstalige versie van het rapport.