



EUROPA-KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 18.4.2012
SWD(2012) 95 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**om udnyttelse af beskæftigelsespotentialet inden for personlige tjenesteydelser og
tjenesteydelser i hjemmet**

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Et opsving med høj beskæftigelse

{COM(2012) 173}
{SWD(2012) 90}
{SWD(2012) 92}
{SWD(2012) 93}
{SWD(2012) 96}
{SWD(2012) 97}
{SWD(2012) 98}
{SWD(2012) 99}
{SWD(2012) 100}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

om udnyttelse af beskæftigelsespotentialet inden for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Et opsving med høj beskæftigelse

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING.....	3
2.	DEFINITION OG MÅLING AF PERSONLIGE TJENESTEYDELSER OG TJENESTEYDELSER I HJEMMET.....	4
3.	ARBEJDSMARKEDET OG POLITISKE UDFORDRINGER.....	10
4.	DET VIDERE FORLØB.....	16

Ansvarsfraskrivelse: Dette dokument er et orienterende arbejdsdokument fra Europa-Kommissionens tjenestegrene. Det er ikke udtryk for Kommissionens officielle holdning til emnet, og det foregriber heller ikke Kommissionens stillingtagen.

1. INDLEDNING

For at skabe jobmuligheder på et tidspunkt, hvor der finder en budgetkonsolidering sted, og for at hjælpe med at opnå en beskæftigelsesfrekvens for de 20-64-årige på 75 % inden 2020¹ understreges behovet for, at der i medlemsstaterne "tages initiativer, som fremmer udviklingen i sektorer med stort beskæftigelsespotentiale, herunder CO₂-rene og ressourceeffektive erhverv (grønne jobs), social- og sundhedssektoren (hvide jobs) og digitale erhverv", i den årlige vækstundersøgelse for 2012². Som en del af Europa 2020-strategien skal flagskibsinitiativet "En dagsorden for nye kvalifikationer og job"³ bidrage til opfyldelsen af 2020-målene ved at forbedre kapaciteten til at opgradere, foregribe og matche kvalifikationer.

Aktiviteter, der bidrager til familiers og enkeltpersoners velvære i hjemmet, som f.eks. pleje og husligt arbejde, har et betydeligt jobskabespotentiale. Pleje i hjemmet er sammen med sundhedsydelser og plejehjemsydelser "hvide jobs", mens husligt arbejde er på grænsen af denne kategori. Efterspørgslen efter pleje og hushjælp forventes at stige som følge af befolkningsaldringen i alle medlemsstater kombineret med det forventede fald i antallet af potentielle plejere inden for familien.

I den politiske debat i mange medlemsstater nævnes personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet ofte som en mulig løsning på følgende problemstillinger:

- **Bedre balance mellem familie- og arbejdsliv** gennem øget eksternalisering af daglige opgaver i hjemmet og af børnepasning og ældrepleje. Tilgængelige og økonomisk overkommelige pasnings- og plejeordninger er også en vigtig forudsætning for en forøgelse af kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.
- **Skabelse af jobmuligheder** for de forholdsvist lavtuddannede, navnlig med hensyn til husligt arbejde, med lave omkostninger for det offentlige ved at fremme leveringen af husligt arbejde i den formelle økonomi i stedet for i skyggeøkonomien. Jobskabelse indgår også i overvejelserne af omkostningerne ved de forskellige muligheder for langtidspleje.
- **Forbedring af kvaliteten af pleje** takket være en arbejdsstyrke, som har de rigtige kvalifikationer, og som nyder godt af gode arbejdsforhold, hvor tjenesteyderne er underlagt kvalitetskontrol.

Hvis disse tjenesteydelser flyttes fra skyggeøkonomien til den formelle økonomi, vil det også bidrage til etablering af og vækst i mikrovirksomheder samt små og mellemstore virksomheder, idet mange af disse tjenesteydelser leveres af selvstændige og af små og mellemstore virksomheder.

Selv om beskæftigelse inden for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet er medlemsstaternes ansvar, er fælles overvejelser nyttige, eftersom alle medlemsstater står over for de samme udfordringer. Deling af god praksis, analyse og erfaringer kan bidrage til at finde de rigtige løsninger på de nuværende problemer i denne del af økonomien, men også til at opfylde de fremtidige behov, der opstår som følge af den demografiske udvikling. I

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_en.htm.

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>.

overensstemmelse med nærhedsprincippet fremlægger Kommissionens tjenestegrene dette dokument til drøftelse for alle berørte parter, navnlig nationale myndigheder, arbejdsmarkedsparterne samt tjenesteydelsesbrugere og -leverandører.

2. DEFINITION OG MÅLING AF PERSONLIGE TJENESTEYDELSER OG TJENESTEYDELSER I HJEMMET

I dette dokument omfatter termen "personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet" forskellige aktiviteter, der bidrager til familiers og enkeltpersoners velvære i hjemmet: børnepasning, langtidspleje af ældre og handicappede, rengøring, specialundervisning, boligreparationer, havearbejde, ikt-støtte osv.

Ud fra de tilgængelige statistiske oplysninger kan der kun gives en omtrentlig beskrivelse af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet i henhold til NACE⁴ og omfanget af formel beskæftigelse på dette område, som anslås til 7,5 millioner.

Børnepasning og langtidspleje af ældre og handicappede er sociale ydelser, der ofte leveres af socioøkonomiske aktører, og som spiller en vigtig rolle i indsatsen for at opretholde den sociale samhørighed. De betragtes ofte som områder af almen interesse og finansieres ofte via de offentlige budgetter. På EU-plan koordineres leveringen af disse sociale ydelser politisk inden for den åbne koordinationsmetode vedrørende social sikring og social integration⁵. Hvad angår langtidspleje, vedtog Udvalget for Social Beskyttelse en særlig betænkning om langtidspleje i april 2008 og igangsatte yderligere overvejelser om de løsninger, der burde undersøges i forbindelse med udfordringerne på dette område. Børnepasning og langtidspleje har desuden sammen med andre tjenesteydelser af almen interesse været genstand for en debat om anvendelsen af reglerne for det indre marked og konkurrence. I den sammenhæng offentliggjorde Kommissionen i december 2011 et sæt forslag, som støtter en styrkelse af de sociale hensyn i forbindelse med offentlige indkøb, og har fremlagt en ny forenklet statsstøtteordning⁶. Endelig har Kommissionen støttet udviklingen af en frivillig europæisk kvalitetsramme for sociale ydelser inden for Udvalget for Social Beskyttelse⁷, der skal fungere som en reference ved definition, sikring, evaluering og forbedring af disse ydelser.

Personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet er kendetegnet ved en række interessante forhold set med beskæftigelsespolitiske øjne:

⁴ Disse aktiviteter omfatter flere NACE-undergrupper eller dele deraf, navnlig NACE Rev. 2, 88 (sociale foranstaltninger uden institutionsophold), 97 (private husholdninger med ansat medhjælp), 96 (andre personlige serviceydelser), 82.99 (anden forretningsservice) og 78 (aktiviteter vedrørende beskæftigelse).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=en>.

⁶ Se de specifikke statsstøtteregler for tjenester af almen økonomisk interesse på http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Se også Kommissionens meddelelse "Iværksættelse af Fællesskabets Lissabon-program - Socialydelser af almen interesse i Den Europæiske Union" (KOM(2006) 177 af 26. april 2006); Kommissionens meddelelse "Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser af almen interesse: Europas nye udfordring" (KOM(2007) 725 endelig af 20. november 2007); første og anden toårsrapport om sociale ydelser af almen interesse (SEC(2008) 2179 af 2. juli 2008 og SEC(2010) 1284 af 22. oktober 2010); Vejledning i anvendelse af Den Europæiske Unions regler om statsstøtte, offentlige indkøb og det indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og navnlig sociale ydelser af almindelig interesse (SEK(2010) 1545 endelig af 7.12.2010); Kommissionens meddelelse "En kvalitetsramme for tjenesteydelser af almen interesse i Europa" (KOM(2011) 900 af 20. december 2011).

⁷ SPC/2010/10/8 endelig.

- Lavt importindhold (aktiviteter produceres lokalt), hvilket indebærer lavt importtab i tilfælde af offentlige foranstaltninger.
- Højt beskæftigelsesindhold, som indebærer en potentielt vigtig indvirkning på jobskabelse i tilfælde af offentlig støtte.
- Varierende niveauer af krav til tekniske kvalifikationer (mulighed for "gør det selv" inden for nogle områder og højere krav på pasnings- og plejeområdet), men der kræves generelt et rimeligt niveau af e-færdigheder samt gode relationelle og sociale kompetencer.
- Lav produktivitet i forbindelse med nogle af de pågældende opgaver, men potentiale for indirekte produktivitetsstigninger, hvis modtagerne af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet kan fokusere mere på deres eget job med højere produktivitet.
- Offentlige foranstaltninger vil sandsynligvis ikke flytte beskæftigelse fra andre sektorer, idet disse sektorer i høj grad er præget af sort arbejde.
- Et voksende behov for disse ydelser som følge af befolkningsaldring og behovet for at øge kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet hjælper med at forbedre balancen mellem familie- og arbejdsliv og sikrer sidegevinster i form af flere arbejdstimer eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Traditionelt leveres disse ydelser af og inden for hjemmet oftest af kvinder. Nogle af opgaverne er progressivt blevet flyttet uden for hjemmet (madlavning, vask, børnepasning og ældreinstitutioner) eller løses i hjemmet af eksterne arbejdstagere, der er ansat direkte eller indirekte af husstanden. Som nævnt ovenfor deltager de offentlige myndigheder også i tilrettelæggelsen og finansieringen af langvarig pleje af ældre og børnepasning som socialpolitiske redskaber.

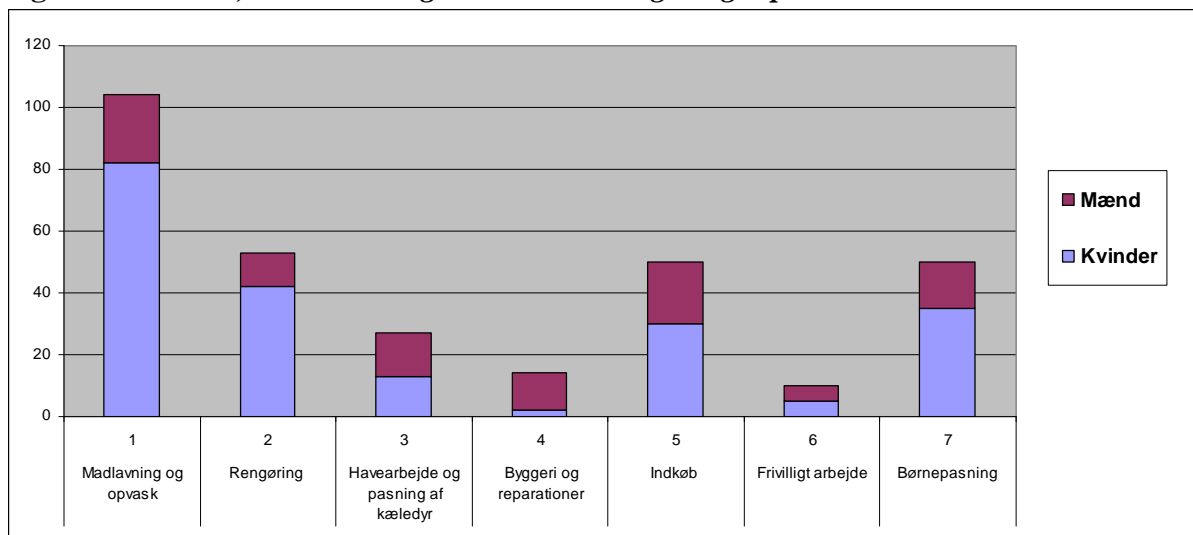
2.1. Levering af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet inden for husstanden

I henhold til OECD⁸ bruger voksne husstandsmedlemmer i OECD's europæiske medlemsstater i gennemsnit **2,5 timer om dagen på husligt arbejde, pasning og pleje**. Kvinder deltager mere (3,5 timer) end mænd (1,5 time) (se figur 1). Størstedelen af ubetalt arbejde består af almindelige huslige opgaver (madlavning, rengøring, havearbejde og vedligeholdelse) samt pasning og pleje.

Hvis EU's 331 millioner borgere i alderen 15-65 år (aktive og inaktive) hver bruger 2,5 timer om dagen på husligt arbejde, pasning og pleje, udgør dette +/- 830 millioner timer om dagen, der bruges på husligt arbejde i EU eller næsten 100 millioner fuldtidsækvivalenter. Hvis nogle af disse aktiviteter flyttes uden for hjemmet, kan det repræsentere en vigtig kilde til nye jobs (selvstændig beskæftigelse eller etablering eller udvikling af små og mellemstore virksomheder).

⁸ Society at a Glance 2011-OECD social indicators, s. 12 og 22 (OECD).

Figur 1: Minutter, som mænd og kvinder hver dag bruger på aktiviteten



Kilde: "Society at a Glance 2011-OECD social indicators"⁹

I en Eurofound-rapport¹⁰ fra 2011 konkluderes det endvidere, at omkring 80 % af den tid, der bruges på pleje af handicappede eller afhængige ældre, leveres af uformelle plejere fra samme husstand eller af venner og naboer og har ingen indvirkning på de offentlige udgifter. Selv om en uformel plejer kan modtage uformel betaling fra den person, der modtager pleje, svarer dette ikke til et arbejdstager-arbejdsgiverforhold.

Stigningen i kvinders beskæftigelsesfrekvens (fra 51,2 % i 1997 til 58,2 % i 2010) indebærer mindre tid i hjemmet og et behov for at overveje uformel husstandsbaseeret pasning af børn og pleje af ældre samt husligt arbejde. De stigende skilsmisserater¹¹ kan også mindske familiens traditionelle støtte til de ældre. De tilgængelige data for perioden 1970-2007 viser, at denne tendens gør sig gældende i hele Europa – om end med visse forskelle i nogle medlemsstater. På EU-plan er den absolutte skilsmisserate¹² steget fra 0,9 % i 1970 til 2,1 % i 2007 med højeste værdier i Østrig, Belgien, Tyskland, Danmark, Finland, Luxembourg, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige.

I den anden europæiske undersøgelse om livskvalitet med fokus på familieliv og arbejde¹³ understreges det, at følelsen af en stor arbejdsmængde på grund af jobmæssige eller familiemæssige forpligtelser fører til en væsentlig forringelse af livskvaliteten. I den femte undersøgelse af europæiske arbejdsvilkår¹⁴ påvises det også, at næsten en femtedel af de europæiske arbejdstagere har problemer med at opnå en tilfredsstillende balance mellem familie- og arbejdsliv. Kvinder, der er i lønnet fuldtidsbeskæftigelse uden for hjemmet, oplever en konflikt mellem familie- og arbejdsliv og er ofte mindre tilfredse med tilværelsen end kvinder, der alene arbejder hjemme. Eftersom kvinders beskæftigelsesfrekvens er en vigtig del af vores økonomiske velstand, bør der indføres bedre betingelser for at bidrage til

⁹ Der skal sondres mellem fysisk pleje/pasning, undervisnings- og fritidsordninger for børn og transport i forbindelse med en af de to andre kategorier, f.eks. transport af børn til skole, læge eller sportsaktiviteter.

¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>.

¹¹ Demography report 2010, s. 68 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>).

¹² Forholdet mellem antallet af skilsmisser i året og den gennemsnitlige befolkning i det pågældende år (Eurostat).

¹³ Second European Quality of Life Survey: Family life and work, Eurofound (marts 2010).

¹⁴ Fifth European Working Conditions Survey 2010:

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>.

en bedre balance mellem familie- og arbejdsliv og støtte kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Hensigtsmæssige børnepasningsordninger er afgørende for yderligere at øge kvinders beskæftigelsesfrekvens og opfylde det overordnede beskæftigelsesmål inden for rammerne af Europa 2020¹⁵. Hvad angår børnepasningsordninger, bør disse udgifter ses som en investering i fremtiden. Børnepasning af høj kvalitet kan udvikle børnenes kompetencer og læringskapacitet (navnlig dårligt stillede børn). Generelt kan familier vælge mellem at bruge børneinstitutioner, betale en anden person for at passe deres børn individuelt i hjemmet, få hjælp fra familiemedlemmer eller selv passe børnene. Valget afhænger af prisen på disse ydelser og tilgængeligheden af pladser. Deres valg påvirker derfor beskæftigelsesfrekvensen. Generelt kan der kompenseres for manglende formel børnepasning eller ældrepleje ved uformelle ordninger, som støtter brugernes deltagelse i formel beskæftigelse, men ikke leverandørernes.

2.2. Offentlige myndigheders støtte til børnepasning og langvarig pleje

På medlemsstatsniveau støtter de offentlige myndigheder børnepasning og langvarig pleje i overensstemmelse med deres socialpolitiske mål, idet disse ydelser spiller en vigtig rolle for den sociale integration og er en forudsætning for en styrkelse af kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet. Offentlige foranstaltninger i forbindelse med tilrettelæggelse og finansiering af børnepasning og langvarig pleje har til formål at sikre alle borgeres ret til at få adgang til kvalitetsydelse, uafhængigt af velstand eller indkomst, og ordningernes langsigtede bæredygtighed.

Offentlige myndigheder leverer ydelserne direkte eller støtter deres levering gennem private leverandører (enten kommercielle eller almennyttige) og sikrer samtidig, at EU's statsstøtteregler overholdes. Ofte skal hjemmepleje af ældre, hvor frekvensen af sygdomme og handicap er højere, og handicappede suppleres af husligt arbejde.

Offentlige myndigheder kan også støtte efterspørgslen efter børnepasning og langvarig pleje gennem tilskud til de pågældende personer (f.eks. i Tyskland, Italien og Frankrig), familiedydelser eller skattefradrag for udgifterne til pasning og pleje¹⁶.

Pleje af ældre

Langvarige plejedydelser er nødvendige for mennesker, der er afhængige af hjælp til daglige gøremål, f.eks. til at komme ud af sengen, spise, bade, tage tøj på, gå i seng eller gå på toilettet. Langvarig pleje ydes uformelt (se afsnittet ovenfor) eller formelt af plejeassistenter. Formel pleje gives i hjemmet eller på institutioner (som f.eks. plejecentre eller -hjem), og generelt dækkes en del af udgifterne af de offentlige myndigheder.

Nogle medlemsstater har haft ganske omfattende plejeordninger i mange år, og befolkningens behov for langvarig pleje er fuldt ud dækket af det formelle system. I andre medlemsstater, som har mere familieorienterede velfærdstraditioner, er man først for nylig begyndt at udvikle

¹⁵ "Progress on equality between women and men", arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, endnu ikke offentliggjort.

¹⁶ I Frankrig er der indført yderligere fordele i form af skattefradrag for ældrepleje (personligt plejefradrag - APA) og for børnepasning, indtil barnet er tre år gammelt, afhængigt af forældrenes indkomst (børnetilskud - APJE).

omfattende ordninger for langvarig pleje. I modsætning dertil modtager mange mennesker ikke formel pleje og er alene afhængige af uformel pleje i andre medlemsstater¹⁷.

Børnepasning

Familiernes behov og tilbuddet om børnepasning varierer efter børnenes alder (forældreorlov, perioden mellem forældreorlov og obligatorisk skolestart og under obligatorisk skolegang). Adgang til økonomisk overkommelig børnepasning er afgørende for arbejdende forældre. Tilgængeligheden af, kvaliteten af og prisen på børnepasning varierer dog betydeligt i Europa. I henhold til data fra EU's statistikker over indkomstforhold og levevilkår (EU-SILC) har nogle medlemsstater omfattende formelle ordninger (herunder førskoleundervisning), mens andre i højere grad benytter andre ordninger (f.eks. dagplejemødre og/eller familie, venner eller naboer). For alderskategorien 0-2 år varierer brugen af formelle børnepasningsordninger fra 73 % i Danmark til kun 2 % i Tjekkiet og Polen¹⁸. Inden for rammerne af strategien for ligestilling mellem kvinder og mænd vil Kommissionen aflægge rapport om medlemsstaternes indsats med hensyn til børnepasningsordninger.

Efterspørgslen efter børnepasning påvirkes af forældrenes deltagelsesfrekvens på arbejdsmarkedet (mødrene), det faktiske antal arbejdstimer på deltid, arbejdsløshedsniveauet, længden af forældreorloven, skolernes åbningstider og tilgængeligheden af alternativer, som f.eks. bedsteforældre og/eller andre uformelle ordninger¹⁹.

2.3. Levering af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet af personer, der arbejder sort

Uden offentlig støtte er personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet, der leveres gennem formel beskæftigelse, ganske dyre for størstedelen af befolkningen, og det formelle marked (se afsnit 2.2) for disse ydelser er begrænset. En betydelig del af disse tjenesteydelser leveres derfor af personer, som arbejder sort. Det skyldes klart forskellen mellem brugerens nettoløn og udgiften til tjenesteyderen for aktiviteter, som brugeren selv kan udføre.

Det er i sagens natur vanskeligt at sætte beløb på sort arbejde. Der er kun gennemført et begrænset antal undersøgelser for at kaste lys over omfanget af sort arbejde i EU. En særlig Eurobarometer-undersøgelse (nr. 284) om sort arbejde i EU²⁰, som er baseret på en direkte undersøgelse med interviews af 26 755 EU-borgere i alderen fra og med 15 år og med bopæl i de 27 EU-medlemsstater, blev offentliggjort i oktober 2007. I undersøgelsen er definitionen af sort arbejde ikke begrænset til arbejde, der udføres for penge, men omfatter også arbejde, der udføres for naturalydelser. Ifølge undersøgelsen indrømmede 11 % af befolkningen i EU-27, at de havde købt varer eller tjenesteydelser med tilknytning til sort arbejde. Blandt dem sagde 17 % af køberne, at de havde købt tjenester i hjemmet (f.eks. havearbejde, rengøring, børnepasning og ældrepleje), og 8 % sagde, at de havde købt personlige tjenesteydelser (f.eks.

¹⁷ Uddrag af rapporten fra projektet "Living independently at home: reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries" LIVINDHOME <http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>.

¹⁸ Review of 30 European countries, 2009

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>.

¹⁹ Førskoleundervisning og børnepasningsordninger: at give alle vores børn den bedste start i verden af i morgen (KOM(2011) 66).

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf.

hårklipping eller privatundervisning), hvilket repræsenterer henholdsvis 7,7 millioner og 3,5 millioner personer.

På baggrund af disse tal og befolkningsantallet på omkring 410 millioner personer over 15 år i Europa kan det konkluderes, at 45,1 millioner²¹ personer anvendte sort arbejde. Eftersom personer, der arbejder sort, typisk ikke arbejder på fuld tid²², anslås det potentielle antal personer, der arbejder sort, at udgøre én million. Dette er et konservativt skøn, som tager højde for sandsynligheden for, at sort arbejde ikke rapporteres fuldt ud i undersøgelser.

Denne Eurobarometer-baserede fremskrivning kan være en undervurdering af den reelle situation. Nylige data fra Tyskland og Italien alene²³ overstiger dette skøn. Tyskland er en af de medlemsstater, der har det højeste niveau af uformel beskæftigelse i private hjem. Det anslås, at 90-95 % af disse aktiviteter i private hjem gennemføres uformelt. Tallet omfatter uformel beskæftigelse af illegale migranter og uformelt arbejde, der udføres af naboer, venner og bekendte. Uformelt arbejde er især udbredt blandt ældre mennesker, idet der er mellem 500 000 og 600 000 uformelle husassistenter. Også i Italien er der en stor andel af uformel beskæftigelse i private husholdninger, hvor størstedelen af det huslige arbejde udføres af illegale indvandrere. Det faktiske antal indvandrere, der arbejder som plejere (såkaldte "badanti"²⁴), er i sagens natur ukendt. Deres antal anslås dog til mellem 0,7 og 1 million, hvilket langt overstiger antallet af arbejdstagere i den formelle plejesektor²⁵.

2.4. Offentlig støtte til levering af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet med henblik på at bekæmpe sort arbejde

På baggrund af betydningen af sort arbejde i sektorerne for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet kan de offentlige myndigheder overveje at indføre foranstaltninger med henblik på at støtte leveringen af disse ydelser i den formelle økonomi. Disse foranstaltninger kan omfatte både plejeaktiviteter og husligt arbejde.

Dette kan navnlig ske i form af direkte indgreb med hensyn til den pris, som brugeren betaler, f.eks. via servicekuponer målrettet mod særlige opgaver. Forbrugeren betaler kun en del af den reelle pris (tæt på prisen på det sorte marked), og de offentlige myndigheder betaler forskellen.

Servicekuponer er et af de instrumenter, der forbedrer efterspørgslens solvens. Servicekuponer er også interessante, fordi de er et fleksibelt instrument, som er nemt at bruge. Det sidste er især vigtigt for ældre (uanset om de er afhængige af pleje), der har brug for hjælp. Det forenkler også administrationen, tillader løbende kontrol af modtagerne og begunstiger udviklingen af lokale virksomhedsaktiviteter. Endvidere kan det spores finansielt, så omkostninger og fordele lettere kan evalueres (se afsnit 3.2).

²¹ Dette er antallet af brugere af sort arbejde, dvs. 11 % ud af 410 millioner.

²² På grundlag af et gennemsnitligt antal på 200 timer/år/person, der arbejder sort (omkring 1/8 af den gennemsnitlige arbejdstid for en fuldtidsarbejdstager).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>.

²⁴ Primært indvandrerkvinder, som ofte bor hos plejefølgende ældre og arbejder på det grå marked uden opholdstilladelse.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>.

I Frankrig har ordningen med CESU-kuponer²⁶, som husstande kan få i banker eller via deres arbejdsgivere²⁷, til formål at skabe jobs i private husstande. I 2005 omhandlede "Borloo Plan" en række politiske problemstillinger vedrørende personlige tjenesteydelser: arbejdsmarkedslovgivning, socialsikringslovgivning, kvalitetskontrol og organisatoriske problemer²⁸. Som følge heraf lykkes det i perioden 2005-2009 for Frankrig at skabe 500 000 nye jobs med sociale bidrag i private husstande, navnlig blandt grupper på kanten af arbejdsmarkedet. Den uformelle beskæftigelse blev dermed reduceret med 70 %²⁹. Husstande kan også være direkte arbejdsgivere for husassistenter med forenkede administrationsprocedurer³⁰. Markedet for tjenesteydelser i hjemmet beløb sig i 2009 til 16 mia. EUR. I 1987 blev der indført en særlig "70+-regel" for at styrke de ældres efterspørgsel. I henhold til denne regel skal private husstande med personer på 70 år og derover ikke betale socialbidrag for direkte ansatte arbejdstagere.

I Tyskland er der indført flere instrumenter til støtte for skabelsen af formel beskæftigelse i denne sektor, f.eks. institutionen "Mini-jobs", som giver private husstande mulighed for at bruge en forenklet procedure til at registrere husassistenter ("Haushaltsscheckverfahren"). Sidstnævnte kan tjene op til 400 EUR om måneden, og husstandene nyder som arbejdsgivere fordel af lavere skattesatser for socialsikringsbidrag (faste bidrag på 14,34 %, herunder bidrag til sundhedspension og ulykkesforsikring som det væsentligste)³¹.

I Østrig³² er uformelt arbejde i private husstande traditionelt udbredt. Dette gælder dog ikke langvarig pleje. En lovgivningsstrategi målrettet mod langvarig hjælp i private hjem blev indledt i 2007 og reducerede den uformelle (indvandrer-)beskæftigelse i de ældres husstande med 80 % på to år. Inden for andre tjenesteydelser i hjemmet udføres størstedelen af arbejdet stadig uformelt. Østrig har også indført et kuponsystem, som har til formål at fremme formel beskæftigelse, men der sælges kun 1 000 kuponer om året. Dette kan skyldes, at prisen på kuponen for husstanden er over den nuværende pris for disse tjenesteydelser på det uformelle marked.

3. ARBEJDSMARKEDET OG POLITISKE UDFORDRINGER

3.1. Bedre balance mellem familie- og arbejdsliv

Hvis beskæftigelsesfrekvensen skal øges til 75 % af befolkningen i alderen 20-64 år inden 2020, skal medlemsstaterne især fokusere på, hvordan de kan tilskynde kvinder til at arbejde, og hvordan balancen mellem familie- og arbejdsliv kan forbedres.

Ifølge nye fremskrivninger vil antallet af europæere over 65 år blive næsten fordoblet i løbet af de næste 50 år, fra 87,5 millioner i 2010 til 152,6 millioner i 2060³³. Samtidig begynder

²⁶ CESU-kupon (Cheque Emploi Service Universel) <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>.

²⁷ For oplysninger om ordningen for forudbetalte servicekuponer se "Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité", Fondation Roi Baudouin, Belgien, oktober 1994.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse.42/dossiers-de-presse.46/presentation-du-plan-de.82.html>.

²⁹ Se fodnote 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>.

³¹ Se fodnote 25.

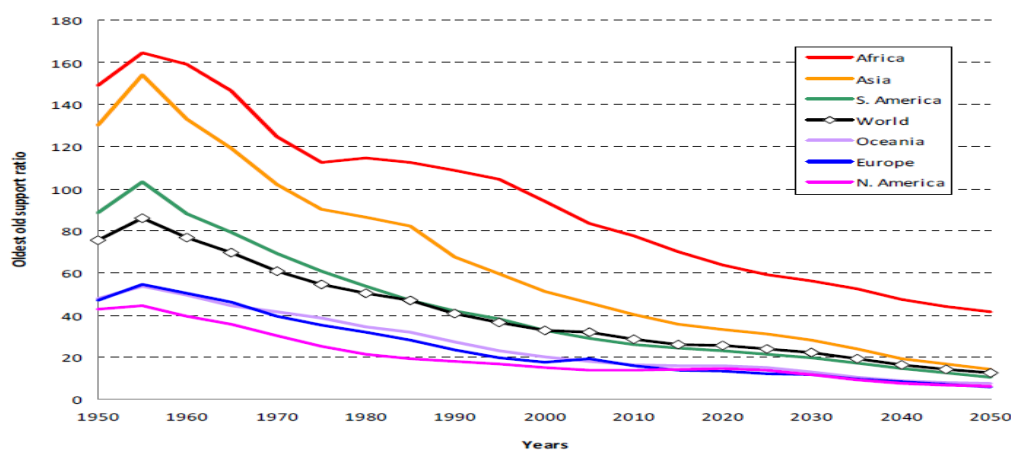
³² Se fodnote 25.

³³ Rapport om den aldrende befolkning 2012, s. 20: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf.

befolkningen i den arbejdsdygtige alder at blive mindre efter at være vokset konstant gennem mange årtier.

Hvad angår levering af langvarig pleje, vil antallet af uformelle plejere falde i de kommende år og årtier som følge af den højere beskæftigelsesfrekvens for kvinder og ældre arbejdstagere. I henhold til en dybdegående analyse af den demografiske udvikling i de kommende årtier vil den demografiske forsørgerbyrde for de ældste ældre falde (se figur 2) (50-74-årige i forhold til 85-årige). Det bliver stadig vigtigere at rekruttere plejere uden for familien for at opfylde behovene for langvarig pleje. En nylig undersøgelse med fokus på Det Forenede Kongerige³⁴ konkluderede, at voksne børns levering af intens uformel pleje til handicappede ældre sandsynligvis ikke kan følge med efterspørgslen i de kommende år.

Figur 2: Udvikling i den demografiske forsørgerbyrde for de ældste ældre

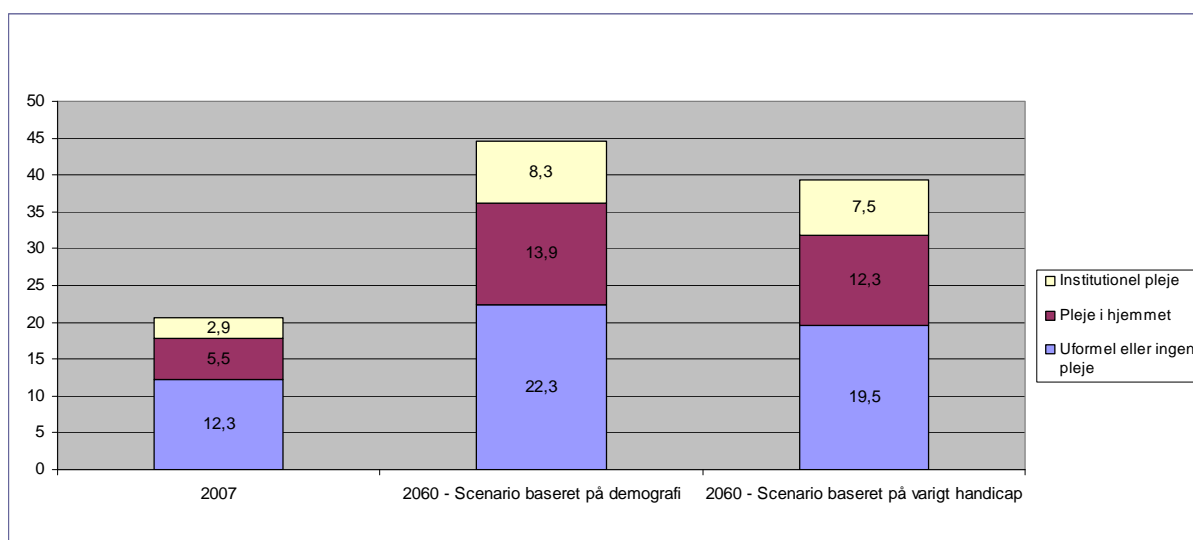


Kilde: 2008; Pickard et al., 2009

For at anslå det antal personer, der i fremtiden får brug for langvarig pleje, kræves der en præcis analyse af de faktorer, der ligger til grund for behovene for langvarig pleje, f.eks. aktivitetsbegrænsninger, handicap og sygdomme eller de betingelser, der forårsager dem. Det er ikke altid let at påvise klare og præcise forbindelser mellem alle disse faktorer. Forskning har vist, at den største medvirkende faktor til behovet for langvarig pleje er handicap, som hænger sammen med befolkningens aldersstruktur og forekomsten af specifikke sygdomme og lidelser. Ud fra dette resultat og ovennævnte demografiske udvikling (navnlig udviklingen i befolkningen over 80 år) er der foretaget en ekstrapolation af det potentielle antal modtagere af langvarig pleje (se figur 3).

Figur 3: Skøn over antallet af modtagere af forskellige former for langvarig pleje i EU-27 i henhold til forskellige scenarier

³⁴ Kilde: 2000/01 og 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, PSSRU modelling, uddrag fra Pickard et al., 2009.



Kilde: Europa-Kommissionen, Udvalget for Økonomisk Politik (2009)

Ud over omkostningerne til pensionsordninger, som kan være vanskelige at opretholde, når den aktive befolkning bliver mindre, vil aldringen uundgåeligt føre til øget pres på det offentlige, hvad angår levering af sociale ydelser³⁵. Disse ændringer vil bevirke, at husstandene selv udfører færre plejeopgaver, og kløften mellem behovet for pleje og udbuddet af formel pleje vil stige. Der er derfor risiko for, at husstandene vil hyre sort arbejdskraft, som kan hjælpe dem med at løse disse opgaver og dermed opfylde disse behov.

3.2. Jobskabespotentiale med lave omkostninger for det offentlige

Muligheden for yderligere offentlige foranstaltninger skal analyseres nøje for at vurdere, om de øger det offentlige underskud. Der skal derfor gennemføres en dybdegående analyse for at anslå de reelle omkostninger ved evt. yderligere offentlige foranstaltninger. Som allerede nævnt støtter flere medlemsstater allerede udbuddet af og efterspørgslen efter personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet. Selv om disse ordninger umiddelbart forekommer dyre for det offentlige budget, får staten en del af sin investering hjem igen via:

- yderligere personlige skatter/socialsikringsbidrag og reduktion af arbejdsløshedsunderstøttelse som følge af jobskabelse ("earn back"-effekt)
- eksterne faktorer, som er vanskeligere at sætte tal på, f.eks. bedre balance mellem familie- og arbejdsliv, hvilket også bidrager til øget konkurrencedygtighed takket være mindre stress, mindre fravær og højere produktivitet, besparelser i forhold til omkostninger til alternative løsninger (navnlig for langvarig pleje og ældres mulighed for at forblive i hjemmet), jobskabelse i forbindelse med ledelsen af leverandører, øget forbrug blandt servicemedarbejdere, som øger efterspørgslen osv. (indirekte "earn back"-effekt).

Belgiske servicekuponer: en værdifuld kilde til kvantitative data

I Belgien kan servicekuponer alene bruges til aktiviteter, der udføres i hjemmet (rengøring, vask og strykning, madlavning og syning) og uden for hjemmet (indkøb, strykning på renseri og assistance til transport af personer under særlige betingelser). Kuponer kan i øjeblikket

³⁵ Rapport om den aldrende befolkning 2009: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12926_en.pdf.

ikke bruges til boligreparationer og havearbejde. Brugeren betaler 7,5 EUR i timen for tjenesteydelsen. Den reelle pris er 20,80 EUR, og forskellen (13,30 EUR) betales af RVA/ONEM³⁶. I tillæg til dette tilskud kan husstandene trække deres udgifter til kuponer fra i deres skattepligtige indkomst (pris efter fradrag = 5,25 EUR).

I henhold til en undersøgelse³⁷ gennemført for den belgiske regering kan nettoudgifterne til ordningen opgøres på følgende måde:

Bruttoomkostninger 1 430 432 704 EUR

Earn back-effekt 629 734 509 EUR

Indirekte earn back-effekt mellem 418 275 083 og 534 575 083 EUR³⁸

Nettoomkostninger mellem 382 423 112 og 266 123 112 EUR

I henhold til denne rapport er brugeren villig til at betale 8,59 EUR på det sorte marked. I det tilfælde kan skattefradraget opgives, og prisen for en servicekupon kan hæves til 8,59 EUR. Nettoomkostningerne for de offentlige myndigheder bliver så 82 478 861 EUR eller bliver negative (og dermed et overskud) -33 821 139 EUR. I gennemsnit beløber nettoomkostningerne sig til 24 328 861 EUR eller et tilskud på 304 EUR pr. job (der er skabt 80 000 fuldtidsjobs ved gennemførelsen af servicekuponsystemet). Det forekommer realistisk og logisk, at prisen for brugerne er lig med prisen på det sorte marked.

I henhold til rapporten har kuponerne en vigtig betydning. 10,4 % af brugerne tilkendegav, at de kunne øge deres arbejdstid/beskæftigelsesegnethed, fordi de uddelegerer nogle opgaver ved hjælp af servicekuponerne, og 0,6 % af brugerne tilkendegav, at de igen kunne komme på arbejdsmarkedet, fordi de kan benytte betalt arbejdskraft i stedet for at bruge tid på husligt arbejde. 10,8 % af brugerne tilkendegav, at de uden servicekuponerne ville være nødt til at reducere deres arbejdstid.

De offentlige myndigheder bør anskue omkostningerne fra en bred vinkel, fordi den myndighed, der investerer, og den myndighed, der modtager fordelene, ofte er forskellige. Dette vil hjælpe med til at forstå de reelle omkostninger i forbindelse med den offentlige støtte til jobskabelse i denne sektor. Støttemodtagerne skal også ansues ud fra et globalt synspunkt. Skattefradragsordningen begunstiger f.eks. højindkomstfamilier, mens lavindkomstfamilier fritages fra egenbetaling. Det betyder, at mellemindkomstfamilier bærer en relativt større andel af den finansielle byrde under ordningen³⁹.

Den langsigtede indvirkning af en stabil udvikling af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet bør også indgå i overvejelserne om offentlig finansiel støtte til udbud af og/eller efterspørgsel efter disse tjenesteydelser.

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/ONEM (Office national de l'emploi).

³⁷ IDEA CONSULT "Evaluation du regime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2010":
http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277.

³⁸ S. 114 i IDEA-rapporten, se fodnote 37.

³⁹ EU's Ekspertgruppe vedrørende Køn og Beskæftigelse: "Long-Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 European countries".

Simple ekstrapoleringer skal altid gennemføres med forsigtighed. På grundlag af tidligere resultater (demografisk betingede behov, elementært arbejde og begrænsede finanspolitiske nettoomkostninger) kan grundlæggende beregninger dog bruges til at illustrere de jobskabelsmuligheder, som øget støtte til personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet kan udløse på EU-plan:

- En ekstrapolering af den belgiske ordning til EU (ved simpel multiplikation med 50 baseret på størrelsen af begge befolkninger) giver en nettoomkostning på 1,2 mia. EUR for 4 millioner nye jobs inden for tjenesteydelser i hjemmet.
- Hvis hver person i beskæftigelse (215 000 000) kun hyrer hjælp i én time om ugen (sammenlignet med de 2,5 timer, som hver voksen europæer i øjeblikket bruger på husligt arbejde hver dag som nævnt i afsnit 2.1), er der et potentiale for næsten 5,5 millioner nye jobs⁴⁰.

3.3. Kvalitet af tjenesteydelser og kvalitet af arbejde

Arbejdstagere i sektorerne for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet er oftest kvinder, som primært arbejder på deltid, med forholdsvis lave kvalifikationer og ofte med indvandrerbaggrund. De er ofte ansat direkte af familier under usikre vilkår, hvilket kan påvirke kvaliteten af tjenesteydelserne, navnlig med hensyn til pleje. For at sikre tjenesteydelser af høj kvalitet bør arbejdstagere have stabil ansættelse med et minimumsantal arbejdstimer, de rigtige kvalifikationer og gode arbejdsforhold. Offentlige foranstaltninger kan sikre visse aspekter med hensyn til kvaliteten af tjenesteydelserne.

Kvalitet

I anbefalingerne i "Social Platform"⁴¹ foreslås det, at kvaliteten skal fastlægges på lokalt plan så tæt på brugerne af tjenesteydelserne som muligt, for at sikre social- og sundhedsydelser af høj kvalitet. Det er vigtigt at respektere brugerens behov (køn, alder, religion, etnisk oprindelse osv.), og der skal tilbydes uddannelse i denne henseende.

I et projekt, som European Social Network har lanceret vedrørende ændring af forholdet mellem de parter, der betaler, leverer og bruger tjenesteydelser til ældre i Europa⁴², foreslås det, at der indføres kontrolordninger med henblik på at vurdere og kontrollere kvaliteten af de leverede tjenesteydelser, og at medlemsstaterne bør sikre, at personer, der beskæftiger illegale migranter, pålægges sanktioner i overensstemmelse med direktiv 2009/52/EF. Dette bør omfatte individuelle organisationer, agenturer og tjenesteydelser. Der er endnu ikke udviklet kvalitetsindikatorer.

I den sammenhæng kan den frivillige europæiske kvalitetsramme for sociale ydelser, der nævnes ovenfor⁴³, yde et vigtigt bidrag til fremme af børnepasning og langvarig pleje af høj kvalitet. Den identificerer kvalitetsprincipper, som er baseret på de kendetegn, en social tjenesteydelse bør have for at imødekomme brugerens forskellige behov og forventninger, og på forskellige dimensioner af leveringen af tjenesteydelserne (tilgængelighed,

⁴⁰ 215 000 000 timer / 40 t.

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_DA.pdf.

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>.

⁴³ Se afsnit 2 og fodnote 7.

adgangsmuligheder, rimelige priser, personfokus, omfang, kontinuitet, fokus på resultater, respekt for brugernes rettigheder, deltagelse og bemyndigelse, partnerskab, god forvaltningsskik, gode arbejdsforhold og arbejdsmiljø/investering i menneskelig kapital og tilstrækkelig fysisk infrastruktur). Den foreslår også operationelle kriterier, der kan bidrage til overvågningen og evalueringen af de sociale ydelsers kvalitet. Den beskriver endvidere metodiske elementer til udvikling af kvalitetsredskaber (standarder eller indikatorer) på nationalt eller lokalt plan.

Som det fastslås af EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Handicapsspørgsmål i et oplæg om sociale ydelser af almen interesse, kræver bæredygtig eksternalisering af tjenesteydelser en god kvalitet i både pleje og tjenesteydelser i hjemmet⁴⁴. Der opfordres også til bindende kvalitetsstandarder og hensigtsmæssige offentlige kontrolordninger.

Kvalifikationer og uddannelse

Europa 2020-flagskibsinitiativet "En dagsorden for nye kvalifikationer og job" støtter initiativer i medlemsstaterne, der har til formål at anerkende de kvalifikationer, der opnås ved pleje af plejeafhængige familiemedlemmer.

Børnepasning og langvarig pleje kræver ikke så høje tekniske kvalifikationer som f.eks. professionelle sundhedstjenester. Det kan derfor være en god idé at lade mennesker få indpas på arbejdsmarkedet og samtidig give dem mulighed for senere at styrke og evt. opgradere deres kvalifikationer. Uddannelsesmuligheder bør tilbydes for at sikre forbedring af kvalifikationer, og plejere bør have mulighed for at gennemgå en certificeringsproces. I den henseende skal samarbejdet mellem arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet⁴⁵ forbedres, så der opnås anerkendelse af uformel og ikke-formel uddannelse.

Kommissionen lægger i sin nylige meddelelse om børnepasning⁴⁶ f.eks. stor vægt på behovet for bedre kvalifikationer blandt børnepasningspersonale.

I 1996 undertegnede arbejdsmarkedets parter inden for den europæiske rengøringsindustri et fælles memorandum om nye kilder til beskæftigelse⁴⁷, hvor de understregede, at både kvalifikationer og arbejdsforhold skal forbedres, hvis rengøringsaktiviteter skal udvikles i private hjem.

Teknologi

Eksternalisering af personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet kan forbedre produktiviteten af sådanne aktiviteter gennem bedre udnyttelse af teknologier og investering i uddannelse, eftersom eksternalisering normalt er forbundet med specialisering.

CARICT-projektet⁴⁸, som ledes af Kommissionens JRC-IPTS, har systematisk på EU-plan evalueret 52 ikt-baserede eksempler på bedste praksis inden for pleje i hjemmet i forskellige medlemsstater med hensyn til indvirkning og omkostningseffektivitet. Inspirerende eksempler

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>.

⁴⁵ Kommuniqué fra Brügge: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_en.pdf.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_en.pdf.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713.

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>.

kan deles mellem medlemsstaterne (f.eks. SOPHIA (DE), CAMPUS (IT) og E-Care (IT)). Teknologi kan bruges til i vid udstrækning effektivt at støtte uddannelse og certificering, organisere arbejdsmarkedet (f.eks. FEPEM (FR)), skabe nye muligheder for frivilligt arbejde, gøre plejearbejde mere attraktivt og hjælpe plejere med at forene plejeaktiviteter og andre aktiviteter.

Informations- og kommunikationsteknologier understøtter fjern- og selvstudier for plejere, der ikke har tid eller mulighed for at deltage i almindelige kurser på grund af deres plejeopgaver (f.eks. City and Guilds – Learning for Living; Caring with Confidence i Det Forenede Kongerige, Coidanet i Spanien og Aspasia i Italien)⁴⁹. Ikt kan også understøtte generel certificering af kompetencer.

4. DET VIDERE FORLØB

Som følge af den demografiske udviklings forventede indvirkning på vores samfund skal de europæiske arbejdsmarkeder blive mere inklusive, og beskæftigelsesfrekvensen skal øges. Personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet rummer betydelige muligheder i denne henseende, idet de gør det muligt at forbedre balancen mellem familie- og arbejdsliv, øge produktiviteten og overføre sort arbejde til det officielle arbejdsmarked.

Med dette dokument opfordrer Kommissionens tjenestegrene alle berørte parter til at indgive bemærkninger om mulige foranstaltninger, der omhandler indsatsen for at fremme nye jobs i sektorerne for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet. Der ønskes navnlig synspunkter om:

- hvordan måling og overvågning af beskæftigelsesniveauerne inden for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet kan forbedres under hensyntagen til indvirkningen af den aktuelle krise, tabet af købekraft, problemerne med social udstødelse på arbejdsmarkedet og den evt. positive effekt på etableringen af eller væksten inden for små og mellemstore virksomheder
- fordelene ved at udvikle erfaringsdeling, navnlig om de redskaber, der anvendes eller planlægges anvendt til støtte for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet, med særlig vægt på omkostningseffektiviteten og bekæmpelse af sort arbejde
- hvordan tjenesteydelser og jobs af høj kvalitet kan sikres (behov for kvalifikationer og arbejdsforhold), herunder evt. gennem udvikling af kvalitetsstandarder
- andre muligheder for at sikre øget professionalisering af jobs inden for personlige tjenesteydelser og tjenesteydelser i hjemmet.

Dette dokument forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen. Teksten er udarbejdet med henblik på at indhente bemærkninger og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. og Centeno C. (2010) Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants, JRC IPTS Scientific and Technical Report Series, EUR 24382 DA (<http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>).

Bemærkninger kan sendes til empl-household-services@ec.europa.eu.

Personer uden adgang til internettet kan sende deres besvarelser til følgende adresse:

European Commission
Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion
Discussion on Personal and household services
Unit C2
Rue Joseph II 2 - 1040 Brussels - Belgium

Tidsfrist for bemærkninger: 15. juli 2012