



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Strasbourg den 18.4.2012

SWD(2012) 95 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

om att ta tillvara sysselsättningspotentialen inom personliga tjänster och hushållstjänster

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

om att ta tillvara sysselsättningspotentialen inom personliga tjänster och hushållstjänster

Följedokument till

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING.....	3
2.	DEFINITION OCH MÄTNING AV PERSONLIGA TJÄNSTER OCH HUSHÅLLSTJÄNSTER	4
3.	ARBETSMARKNADEN OCH POLITISKA UTMANINGAR.....	10
4.	VÄGEN FRAMÅT	16

Detta dokument är ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar och har utarbetats i informationssyfte. Det ger inte uttryck för kommissionens officiella ståndpunkt i denna fråga och föregriper inte heller en sådan ståndpunkt.

1. INLEDNING

För att skapa sysselsättning i åtstramningstider och bidra till att sysselsättningsgraden för personer i åldern 20–64 år ökar till 75 % fram till 2020¹ betonades i den årliga tillväxtöversikten 2012 att medlemsstaterna i första hand måste ”utarbete initiativ som underlättar utvecklingen av sektorerna med störst sysselsättningspotential, bland annat inom den koldioxidsnåla och resurseffektiva ekonomin (”gröna jobb”), hälso- och sjukvårdssektorn och den sociala sektorn (”vita jobb”) samt vid tillhandahållande av andra tjänster till individer och hushåll och inom den digitala ekonomin”². Flaggskeppsinitiativet ”En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen”³, som ingår i Europa 2020-strategin, syftar till att bidra till uppnåendet av målen för 2020 genom att höja kompetensen och förutse och matcha framtida behov på arbetsmarknaden.

Åtgärder som bidrar till att öka familjens och individens välbefinnande i hemmet, t.ex. omsorgstjänster och hushållstjänster, har en stor potential att skapa fler arbetstillfällen. Omsorgstjänster i hemmet hör hemma inom ramen för ”vita jobb”, tillsammans med hälso- och sjukvårdstjänster och vård och omsorg med boende, medan avlönat hushållsarbete befinner sig på gränsen till denna kategori. Efterfrågan på vård och hushållstjänster förväntas öka till följd av en mycket påtaglig trend mot en åldrande befolkning i alla medlemsstater, kombinerat med att antalet potentiella vårdare inom familjen förväntas sjunka.

I många medlemsstater tas ofta hushållstjänster upp i den politiska debatten som en möjlig lösning för att åstadkomma följande:

- **En bättre balans mellan arbete och privatliv** genom att lägga ut dagliga hushållssysslor samt barn- och äldreomsorg på externa utförare. Tillgängliga omsorgstjänster till rimliga priser är också ett villkor för att öka kvinnors närvaro på arbetsmarknaden.
- **Att skapa arbetstillfällen** för relativt lågutbildade personer till låg kostnad för staten, i synnerhet när det gäller hushållstjänster, genom att uppmuntra tillhandahållande av hushållstjänster inom den formella ekonomin snarare än inom den svarta ekonomin. Att skapa nya arbetstillfällen måste också beaktas i samband med kostnaderna för olika alternativ för långsiktig vård.
- **Förbättring av vårdens kvalitet**, tack vare en arbetskraft som har rätt kompetens och goda arbetsförhållanden samt genom kvalitetskontroll av tjänsteleverantörerna.

Att flytta dessa tjänster från den svarta till den formella ekonomin skulle också bidra till att mikroföretag och små och medelstora företag startas och växer, med tanke på att många av dessa tjänster tillhandahålls av egenföretagare och små och medelstora företag.

Eftersom alla medlemsstater står inför samma utmaningar tjänar vi på att gemensamt diskutera sysselsättning inom personliga tjänster och hushållstjänster, även om medlemsstaterna själva ansvarar för detta område. Att dela med sig av god praxis, analyser och erfarenheter kan bidra till att man hittar rätt lösning på de problem som finns inom den här ekonomiska sektorn i dag, men också till att man tillgodoser framtida behov som uppstår med den demografiska utvecklingen. Kommissionens avdelningar lägger i enlighet med

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

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

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

subsidiaritetsprincipen fram detta dokument för en diskussion med samtliga aktörer, framför allt nationella myndigheter, arbetsmarknadens parter, användare och leverantörer av tjänster.

2. DEFINITION OCH MÄTNING AV PERSONLIGA TJÄNSTER OCH HUSHÅLLSTJÄNSTER

I detta dokument omfattar begreppet ”personliga tjänster och hushållstjänster” en lång rad aktiviteter som bidrar till familjens och individens välbefinnande i hemmet: barnomsorg, långtidsvård för äldre och personer med funktionsnedsättning, städning, stödundervisning, reparation i hemmet, trädgårdsskötsel, IT-stöd osv.

Baserat på tillgängliga statistiska uppgifter kan vi bara göra en uppskattning när det gäller den information om personliga tjänster och hushållstjänster som täcks av EU:s näringsgrensindelning (Nace)⁴ och omfattningen av formella anställningar på detta område, som uppskattas till 7,5 miljoner.

Barnomsorg och långtidsvård för äldre och personer med funktionsnedsättning är sociala tjänster som ofta tillhandahålls av aktörer inom den sociala ekonomin, och som spelar en betydande roll för den sociala sammanhållningen. De anses i allmänhet vara tjänster av allmänt intresse och finansieras ofta med offentliga medel. På EU-nivå sker den politiska samordningen av bestämmelser om dessa sociala tjänster inom den öppna samordningsmetoden för social trygghet och social integration⁵. När det gäller just långtidsvård antog kommittén för socialt skydd en särskild rapport om långtidsvård i april 2008 och inbjöd till vidare diskussion om olika möjligheter som är värda att undersöka i samband med utmaningar på området för långtidsvård. Dessutom har barnomsorg och långtidsvård tillsammans med andra tjänster av allmänt intresse varit föremål för diskussion beträffande tillämpningen av bestämmelser om den inre marknaden och konkurrens. I detta sammanhang lade kommissionen i december 2011 fram en uppsättning förslag som syftar till större social hänsyn i offentlig upphandling, och man har föreslagit ett nytt och förenklat system för statligt stöd⁶. Slutligen har kommissionen stött utarbetandet av en frivillig europeisk kvalitetsram för sociala tjänster⁷ inom kommittén för socialt skydd, som skulle fungera som grund för att fastställa, säkerställa, utvärdera och förbättra kvaliteten på dessa tjänster.

De personliga tjänsterna och hushållstjänsterna har ett antal intressanta särdrag utifrån en sysselsättningspolitisk synvinkel:

⁴ Dessa aktiviteter täcker ett flertal sektorer, eller delar därav, i Nace, i synnerhet Nace Rev. 2, 88 (öppna sociala insatser), 97 (förvärvsarbete i hushåll), 96 (andra personliga tjänster), 82.99 (övriga företagstjänster) och 78 (arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster).

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

⁶ Se särskilda bestämmelser om statligt stöd och tjänster av allmänt intresse på http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Se även kommissionens meddelande om sociala tjänster av allmänt intresse, *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*, KOM(2006) 177, 26.4.2006, meddelandet om *Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande*, KOM(2007) 725 slutlig, 20.11.2007, den första och den andra tvåårsrapporten om sociala tjänster av allmänt intresse (SEC(2008) 2179, 2.7.2008, och SEC(2010) 1284, 22.10.2010), *Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse*, SEC(2010) 1545 slutlig, 7.12.2010, samt meddelandet *En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa*, KOM(2011) 900, 20.12.2011.

⁷ SPC/2010/10/8 slutlig.

- De har ett lågt importinnehåll (tjänsterna tillhandahålls lokalt), vilket innebär liten importförlust i händelse av offentliga åtgärder.
- De är sysselsättningsintensiva, vilket innebär stora möjligheter att skapa nya arbetstillfällen vid statligt stöd.
- De uppvisar varierande nivåer av krav på teknisk kompetens (på vissa områden finns gör-det-självmöjligheter; högre krav när det gäller vård), men i allmänhet finns behov av en rimlig e-kompetensnivå och god social förmåga.
- När det gäller vissa uppgifter är produktiviteten låg, men potentialen till indirekt produktivitet ökar om användarna av personliga tjänster och hushållstjänster kan fokusera mer på sitt eget, mer högproduktiva arbete.
- Med tanke på att den övervägande delen av arbetstagarna inom dessa sektorer arbetar odeklarerat är det inte sannolikt att offentliga åtgärder kommer att leda till en omfördelning av arbetstagare från andra sektorer.
- Det finns ett växande behov av dessa tjänster till följd av en åldrande befolkning och behovet av att öka kvinnornas närvaro på arbetsmarknaden. De personliga tjänsterna och hushållstjänsterna bidrar till en bättre balans mellan arbete och privatliv samt gör det möjligt att få tillbaka kostnaderna via fler arbetstimmar och återvändande till arbetsmarknaden.

De personliga tjänsterna och hushållstjänsterna tillhandahålls traditionellt sett huvudsakligen av kvinnor. Delar av dessa sysslor har i allt högre grad kommit att utföras av externa utförare (cateringtjänster, tvätttjänster, förskolor och institutioner för äldre) eller i hemmet av externa arbetstagare som är direkt eller indirekt anställda av hushållet. Offentliga myndigheter har, vilket nämns ovan, också varit involverade i organisationen och finansieringen av långtidsvård och barnomsorg som socialpolitiska redskap.

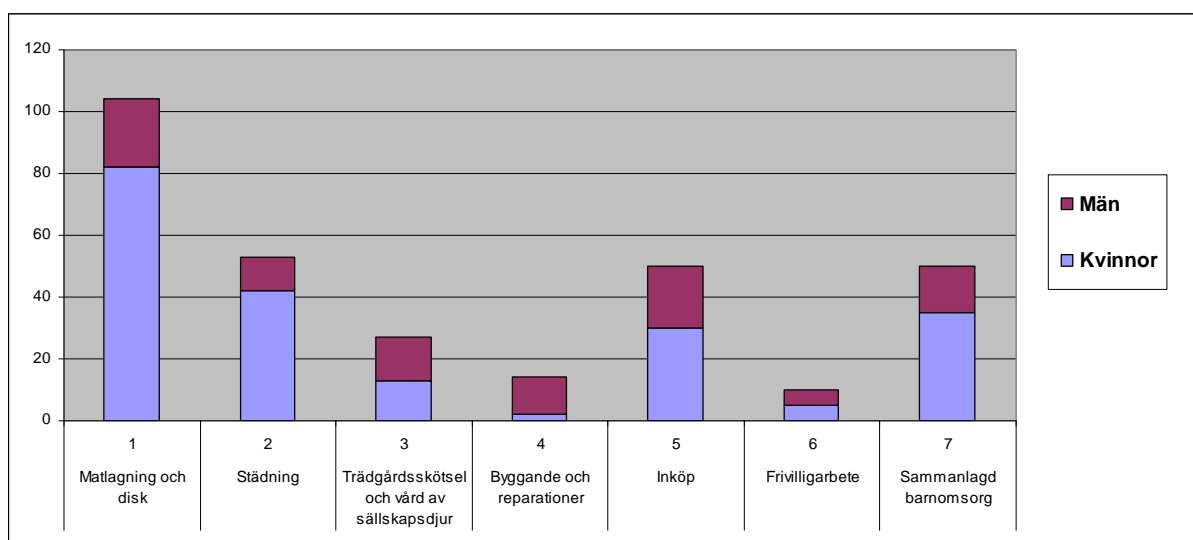
2.1 Personliga tjänster och hushållstjänster i hemmen

Beräkningar som gjorts av OECD⁸ visar att vuxna hushållsmedlemmar i OECD:s europeiska medlemsstater i genomsnitt lägger **2,5 timmar per dag på hushållsarbete och familjeomsorg**. Kvinnor lägger mycket mer tid på detta (3,5 timmar) än män (1,5 timmar) (se diagram 1). Den största delen obetalt arbete består av rutinmässigt hushållsarbete (matlagning, städning, trädgårdsskötsel och underhåll av hemmet) och av att ta hand om familjen.

Om vi utgår från att var och en av de 331 miljoner EU-medborgarna i åldern 15–65 (aktiva och inaktiva) lägger 2,5 timmar per dag på hushållsarbete och barn- och familjeomsorg skulle det uppgå till ± 830 miljoner timmar/dag av hushållsarbete i EU, eller nästan 100 miljoner heltidsekvivalenter. Om en del av detta arbete utfördes externt skulle det kunna bli en viktig källa till nya arbetstillfällen (egenföretagande och start eller tillväxt av små och medelstora företag).

Diagram 1: Minuter per dag som män respektive kvinnor ägnar åt sådant arbete

⁸ Society at a Glance 2011: OECD social indicators, s. 12 och 22. OECD.



Källa: Society at a Glance 2011: OECD social indicators⁹

Dessutom drar man i en rapport från Eurofound¹⁰ 2011 slutsatsen att omkring 80 % av den tid som läggs på anhörigvård för personer med funktionsnedsättning eller äldre tillhandahålls av informella vårdgivare, framför allt från samma hushåll eller av vänner och grannar, vilket inte påverkar de offentliga utgifterna. Även om en informell vårdgivare får informell ersättning av vårdmottagaren kan detta inte betraktas som ett anställningsförhållande.

Ökningen av sysselsättningsgraden för kvinnor (från 51,2 % 1997 till 58,2 % 2010) innebär dock att mindre tid spenderas i hemmet och att det finns behov av att ompröva den informella, hushållsbaserade omsorgen om barn och äldre samt hushållsarbete. Den ökande skilsmässofrekvensen¹¹ kan också medföra att det traditionella hushållsrelaterade stödet för de äldre minskar. De uppgifter som finns tillgängliga för perioden 1970–2007 visar att denna trend är vanlig i hela Europa, med vissa skillnader mellan ett antal medlemsstater. På EU-nivå har den absoluta skilsmässofrekvensen¹² ökat från 0,9 % 1970 till 2,1 % 2007, med toppar i Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

I den andra europeiska livskvalitetsundersökningen, som avser familjeliv och arbete¹³, betonades att känslan av att ha en hög arbetsbelastning på grund av yrkes- eller familjeförpliktelser leder till en betydande minskning av tillfredsställelsen med tillvaron. Det kan också nämnas att den femte undersökningen om arbetsvillkor i EU¹⁴ visade att nästan en femtedel av de europeiska arbetstagarna har svårt att skapa balans mellan arbete och privatliv. Kvinnor med en avlönad heltidsanställning utanför hemmet upplever en konflikt mellan arbete och privatliv och tenderar att vara mindre tillfredsställda med livet än kvinnor som enbart arbetar hemma. Eftersom kvinnors sysselsättning är en viktig del av vårt ekonomiska

⁹ Man kan skilja mellan fysisk omsorg, utbildnings- respektive rekreationsrelaterad barnomsorg och resor i samband med någon av de två andra kategorierna, t.ex. att skjutsa ett barn till skolan, till vårdcentralen eller till en idrottsaktivitet.

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

¹¹ Europeiska demografiska rapporten 2010, s. 68, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>.

¹² Förhållandet mellan antalet skilsmässor under året och den genomsnittliga befolkningen samma år (Eurostat).

¹³ Den andra europeiska livskvalitetsundersökningen, som avser familjeliv och arbete, Eurofound (mars 2010).

¹⁴ Femte undersökningen om arbetsvillkor i EU 2010: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>.

välstånd bör bättre villkor skapas för att bidra till en bättre balans mellan arbete och privatliv och stödja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.

En god tillgång till barnomsorg är av avgörande betydelse för att sysselsättningsgraden för kvinnor ska öka ytterligare och för att de överordnade sysselsättningsmål som fastställts inom ramen för Europa 2020-strategin¹⁵ ska uppnås. När det gäller barnomsorg bör utgifterna också betraktas som en investering i framtiden. Barnomsorg av hög kvalitet kan bidra till att utveckla små barns färdigheter och inlärningsförmåga (detta gäller i synnerhet mindre gynnade barn). Familjer har i allmänhet möjlighet att välja mellan att använda förskolans tjänster, betala någon för att ta hand om barnen enskilt hemma, att ta hjälp av familjemedlemmar eller att ta hand om barnen själva. Valet beror på kostnaden för tjänsterna och på tillgängligheten. Familjernas val påverkar följaktligen sysselsättningsgraden. Generellt kan bristen på formell barnomsorg och långtidsvård kompenseras med informella arrangemang som stöder deltagande i formell anställning för användarna, men inte för dem som tillhandahåller tjänsterna.

2.2 Offentliga myndigheters stöd till barnomsorg och långtidsvård

På medlemsstatsnivå stöder offentliga myndigheter barnomsorg och långtidsvård i linje med socialpolitiska mål, eftersom dessa tjänster har stor betydelse för den sociala integrationen och är en förutsättning för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Offentliga åtgärder i fråga om organisation och finansiering av barnomsorg och långtidsvård syftar till att se till att alla har tillgång till tjänster av hög kvalitet, oberoende av tillgångar och inkomst, samt att garantera en långsiktig hållbarhet för vård och omsorgssystemen.

Offentliga myndigheter tillhandahåller antingen tjänsterna direkt eller stöder tillhandahållandet från privata leverantörer (vinstdrivande eller icke-vinstdrivande) samtidigt som de ser till att EU:s regler om statligt stöd efterlevs. Vård i hemmet för äldre, hos vilka funktionsnedsättning är vanligare, och för personer med funktionsnedsättning måste ofta kompletteras med hushållstjänster.

Offentliga myndigheter kan också stödja efterfrågan av barnomsorg och långtidsvård genom tillägg för underhållsberättigade (t.ex. i Tyskland, Italien och Frankrike), familjetillägg eller skatteavdrag för kostnader för omsorgstjänster.¹⁶

Äldreomsorg

Långtidsvård krävs för personer som är beroende av hjälp för dagliga aktiviteter som att kliva upp ur sängen, äta, duscha, klä på sig, lägga sig i sängen och gå på toaletten. Långtidsvård ges antingen informellt (se föregående avsnitt) eller formellt av vårdassistenter. Formell vård ges i hemmet eller på institutioner (t.ex. vårdcentraler eller vårdhem), och en del av kostnaden finansieras i allmänhet med stöd av offentliga myndigheter.

Vissa medlemsstater har haft relativt omfattande omsorgstjänster i hemmet under många år, och befolkningens behov av långtidsvård täcks helt och hållet inom det formella systemet. I andra medlemsstater, med mer familjeorienterade välfärdstraditioner, har omfattande strategier för långtidsvård börjat utvecklas först nyligen. Ett stort antal människor i andra

¹⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om jämställdhetens utveckling, ännu ej offentliggjort.

¹⁶ I Frankrike har ytterligare skattesänkningar införts för äldrevård (*Allocation Personnalisée d'Autonomie* [bidrag vid förlorad självständighet], APA) och för barnomsorg för barn upp till tre år enligt föräldrarnas inkomst (*Allocation pour jeune enfant* [bidrag för spädbarn], APJE).

medlemsstater har dock inte tillgång till några formella omsorgstjänster, utan måste förlita sig helt på informell omsorg.¹⁷

Barnomsorg

Olika familjers behov och tillgången till barntillsyn varierar med barnens ålder (föräldraledighet, perioden mellan föräldraledighet och skolstart samt under grundskolan). God tillgång till barnomsorg av hög kvalitet och till överkomligt pris är oerhört viktigt för arbetande föräldrar. Det råder dock stora skillnader i Europa mellan tillgången till, kvaliteten på och kostnaderna för barnomsorg. Uppgifter från gemenskapsstatistiken över inkomst- och levnadsvillkor (EU-Silc) tyder på att det i vissa medlemsstater finns omfattande formella arrangemang (inklusive förskolor), medan man i andra förlitar sig på andra arrangemang (t.ex. dagbarnvårdare och/eller familj, vänner eller grannar). I ålderskategorin 0–2 år varierar användningen av formell barnomsorg från 73 % i Danmark till endast 2 % i Tjeckien och Polen.¹⁸ Inom ramen för strategin för jämställdhet mellan män och kvinnor ska kommissionen rapportera om medlemsstaternas resultat i fråga om barnomsorg.

Efterfrågan på barnomsorg påverkas av föräldrarnas delaktighet på arbetsmarknaden (mödrar), det faktiska antalet deltidsarbetstimmar, arbetslöshetsnivån, föräldraledighetens längd, skolornas tider och tillgången till alternativ som mor- och farföräldrar och/eller informella arrangemang.¹⁹

2.3 Tillhandahållande av personliga tjänster och hushållstjänster av odeklarerade arbetstagare

Utan offentligt stöd är det ganska dyrt för majoriteten av befolkningen att anlita formell arbetskraft inom personliga tjänster och hushållstjänster, och den formella marknaden (se 2.2) för dessa tjänster är tämligen begränsad. Därför tillhandahålls en betydande del av dessa tjänster informellt av odeklarerade arbetstagare. Detta beror uppenbarligen på skillnaden mellan användarens nettoinkomst och kostnaden för tjänsteleverantören för arbete som användaren skulle kunna uträtta själv.

Det är mycket svårt att beräkna förekomsten av odeklarerat arbete på grund av dess natur, och det har bara utförts ett begränsat antal undersökningar för att belysa omfattningen av odeklarerat arbete inom EU. I oktober 2007 offentliggjordes en särskild Eurobarometerundersökning (nr 284) om odeklarerat arbete i Europeiska unionen²⁰, som baseras på intervjuer med 26 755 EU-medborgare från 15 år och uppåt som var bosatta i de 27 EU-medlemsstaterna. I undersökningen begränsas definitionen av odeklarerat arbete inte till arbete som utförs mot betalning i pengar, utan den omfattar också arbete mot betalning in natura. Enligt undersökningen medgav 11 % av invånarna i de 27 medlemsstaterna att de har köpt varor eller tjänster med koppling till odeklarerat arbete. Av dessa sade 17 % av köparna att de köpte hushållstjänster (t.ex. trädgårdsskötsel, städning av hemmet, barnomsorg och äldrevård) och 8 % att de köpte personliga tjänster (t.ex. frisörtjänster eller privatundervisning), vilket motsvarar 7,7 miljoner respektive 3,5 miljoner individer.

¹⁷ Utdrag ur rapport om 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 Ny översikt över 30 europeiska länder, 2009: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>.

¹⁹ Förskola – en bättre grund för framtiden, KOM(2011) 66 slutlig.

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

Om vi beaktar dessa uppgifter och det faktum att det finns omkring 410 miljoner individer i Europa som är 15 år eller äldre kan vi dra slutsatsen att 45,1 miljoner²¹ människor använder sig av odeklarerat arbete. Eftersom odeklarerade arbetstagare oftast inte arbetar heltid²² beräknas det potentiella antalet odeklarerade arbetstagare som utför hushållstjänster vara 1 miljon. Detta är en försiktig uppskattning som tar hänsyn till sannolikheten för underrapportering i undersökningar om odeklarerat arbete.

Denna bedömning, som baseras på en Eurobarometerundersökning, kan dock vara för lågt skattad. Aktuella uppgifter från enbart Tyskland och Italien²³ verkar i själva verket ligga högre än denna bedömning. Tyskland är en av medlemsstaterna med högst andel informell sysselsättning i privata hushåll, eftersom det beräknas att 90–95 % av dessa aktiviteter i privata hushåll utförs informellt. I dessa siffror ingår anlitande av illegala invandrare samt informellt arbete som utförs av grannar, vänner och bekanta. Informellt arbete är särskilt vanligt förekommande i hushåll som består av äldre personer, där minst 500 000–600 000 informella arbetare utför personliga tjänster och hushållstjänster. Italien har också en stor andel informell sysselsättning i privata hushåll, där det mesta av de personliga tjänsterna och hushållstjänsterna utförs av illegala invandrare. Det faktiska antalet migrerande vårdgivare (s.k. badanti)²⁴ är okänt på grund av företeelsens natur. Detta antal beräknas uppgå till 0,7–1 miljon, vilket är mycket högre än antalet arbetstagare inom den formella sektorn på detta område.²⁵

2.4 Offentligt stöd för tillhandahållande av personliga tjänster och hushållstjänster i syfte att bekämpa odeklarerat arbete

Med tanke på hur mycket odeklarerat arbete som förekommer inom sektorerna personliga tjänster och hushållstjänster, kan myndigheterna överväga att ingripa i syfte att uppmuntra till personliga tjänster och hushållstjänster inom ramen för den formella ekonomin. Myndigheterna kan vidta åtgärder både när det gäller omsorgstjänster och hushållstjänster.

Dessa åtgärder skulle framför allt kunna bestå i en direkt reglering av det pris som användaren betalar genom t.ex. tjänstecheckar som innefattar särskilda uppgifter. Konsumenten betalar bara en del av det faktiska priset (som ligger nära priset på den svarta marknaden), och myndigheterna betalar mellanskillnaden.

Tjänstechecken är ett av flera instrument som ska skapa mer solvent efterfrågan. Det är också ett intressant redskap, eftersom checkarna är anpassningsbara och lätta att använda. Det faktum att de är lätthanterliga är särskilt viktigt för äldre (beroende eller inte) som behöver hjälp. Det förenklar också de administrativa förfarandena, möjliggör en kontinuerlig kontroll av vem som har fått sig checkar tilldelade och främjar utvecklingen av lokal affärsverksamhet. Det gör det dessutom möjligt att spåra finansieringen, något som gör det enklare att bedöma kostnader och möjligheten att få tillbaka kostnaderna (se 3.2).

Det franska systemet med checkar²⁶ som hushåll kan få från en bank eller som en förmån från sin arbetsgivare²⁷ syftar till att skapa formella arbetstillfällen i privata hushåll. Under 2005 tog

²¹ Detta är antalet personer som använder sig av odeklarerat arbete, dvs. 11 % av 410 miljoner.

²² Utifrån ett genomsnittligt antal på 200 timmar/år/odeklarerad arbetstagare (omkring 1/8 av den genomsnittliga arbetstiden för en heltidsarbetare).

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

²⁴ Huvudsakligen migrerande kvinnor, som ofta lever tillsammans med en äldre anhörig och ofta arbetar på den grå marknaden och inte har uppehållstillstånd.

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

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

man i Borloo-planen på samma gång upp ett antal politiska frågor om personliga tjänster: arbetsrätt, social skyddslagstiftning, kvalitetskontroll och organisatoriska frågor.²⁸ Följaktligen lyckades Frankrike under perioden 2005–2009 skapa 500 000 nya arbetstillfällen där de privata hushållen betalar sociala avgifter, huvudsakligen för grupper som befinner sig i arbetsmarknadens utkant. Den informella sysselsättningen kunde därmed minskas med 70 %.²⁹ Hushåll kan också bli direkta arbetsgivare för arbetstagare som utför hushållsarbete med förenklade administrativa förfaranden.³⁰ Marknadsvolymen för tjänster i hemmet var 2009 16 miljarder euro. Sedan 1987 har en särskild ”70+-regel” fastställts som ska öka de äldres efterfrågan. Syftet är att privata hushåll med personer som är 70 år eller äldre inte ska behöva betala några sociala avgifter för direktanställda arbetstagare.

I Tyskland finns det flera instrument som stöder skapandet av formell sysselsättning i denna sektor, till exempel Mini-jobb, som gör det möjligt för privata hushåll att genom ett förenklat förfarande registrera arbetstagare som utför tjänster i hemmet (*Haushaltsscheckverfahren*). De senare får tjäna upp till 400 euro i månaden, och hushållen drar som arbetsgivare fördel av sänkta skattesatser för arbetsgivaravgifter (en schablonavgift på 14,34 % där sjukpension och olycksfallsförsäkring utgör de viktigaste delarna)³¹.

I Österrike³² är informellt arbete i privata hushåll traditionellt sett vanligt, med undantag av långtidsvård. En legaliseringsstrategi som inriktar sig på långsiktigt stöd i privata hushåll inleddes 2007 och lyckades minska den informella (migrerande) sysselsättningen i äldre med 80 % på mindre än två år. På andra områden för tjänster i hemmet utförs fortfarande det mesta arbetet informellt. Österrike införde också ett system med checkar för att främja formell sysselsättning, men det säljs bara 1 000 checkar om året. Detta skulle kunna förklaras med att hushållens kostnad för checken är högre än det gällande informella marknadspriset för dessa tjänster.

3. ARBETSMARKNADEN OCH POLITISKA UTMANINGAR

3.1 Bättre balans mellan arbete och privatliv

Om sysselsättningsgraden ska nå 75 % för befolkningen i åldern 20–64 år senast 2020 kommer det att krävas att medlemsstaterna framför allt uppmuntrar kvinnor att arbeta och förbättrar den övergripande balansen mellan arbete och privatliv.

Enligt färsk prognos kommer antalet européer över 65 år nästan att fördubblas under de närmaste 50 åren, med en ökning från 87,5 miljoner 2010 till 152,6 miljoner 2060.³³ Samtidigt börjar befolkningen i arbetsför ålder att minska efter att ha ökat oavbrutet under många årtionden.

När det gäller tillhandahållande av långtidsvård kommer reserven av informella arbetstagare att minska under de kommande åren och årtiondena till följd av att kvinnor och äldre arbetstagare i högre grad deltar på arbetsmarknaden. En djupgående analys av demografiska trender under de närmaste årtiondena visar en minskning (se diagram 2) av försörjningskvoten

²⁷ När det gäller principen med förfinansierade tjänstecheckar, 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 fotnot 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

³¹ Se fotnot 25.

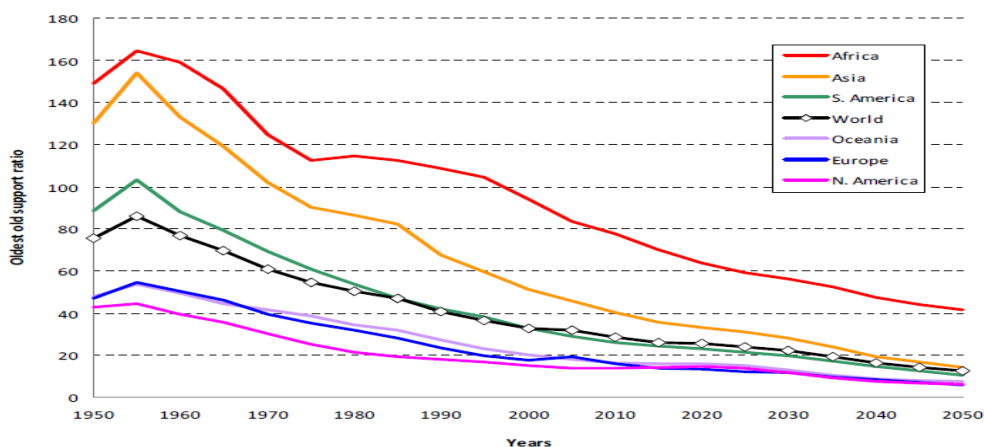
³² Se fotnot 25.

³³ 2012 års åldranderapport, s. 20:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf.

för de allra äldsta (OOSR: 50–74/över 85). Rekrytering av anställda vårdare kommer att bli allt viktigare för att möta behoven av långtidsvård. I en färsk studie som fokuserade på Storbritannien³⁴ drog man slutsatsen att tillhandahållandet av intensiv informell vård för äldre med funktionsnedsättning som utförs av deras vuxna barn sannolikt inte kommer att kunna hålla jämna steg med efterfrågan de kommande åren.

Diagram 2: Utveckling av försörjningskvoten för de allra äldsta

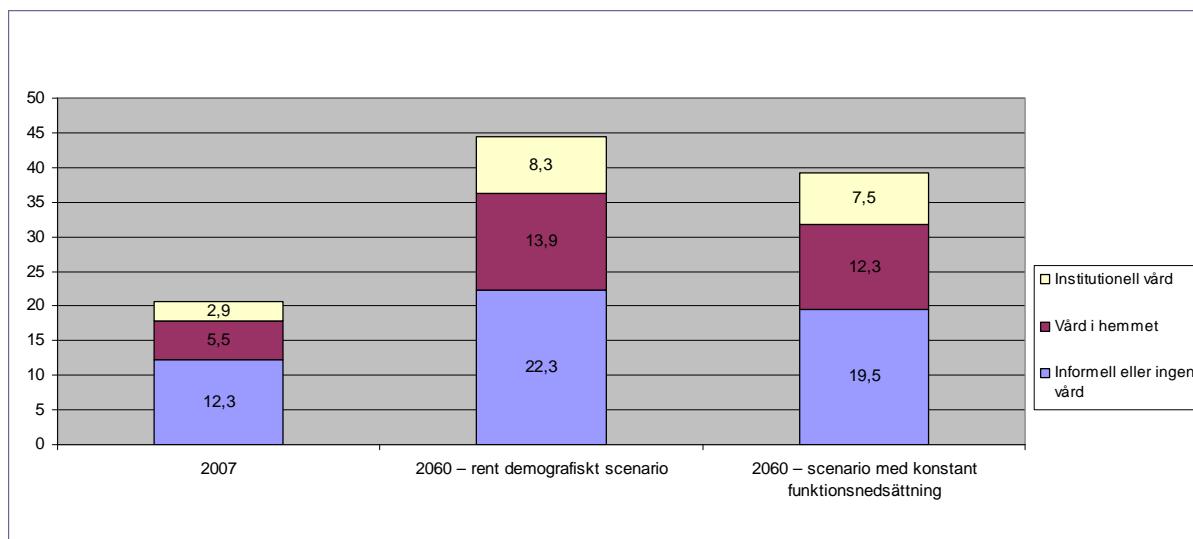


Källa: 2008, Pickard m.fl., 2009.

För att fastställa antalet personer som kommer att behöva långtidsvård i framtiden krävs en exakt analys av faktorer som ligger till grund för behov av långtidsvård, som aktivitetsbegränsningar, funktionsnedsättningar och de sjukdomar eller besvär som orsakar dem. Det är inte alltid lätt att påvisa alla dessa faktorer på ett klart och tydligt sätt. Forskning har visat att det främsta skälet till behov av långtidsvård är funktionsnedsättningar, eftersom dessa är knutna till befolkningens åldersstruktur och förekomsten av särskilda sjukdomar och besvär. På grundval av detta resultat och de demografiska trender som nämns ovan (särskilt utvecklingen av befolkningen över 80 år), har en extrapolering gjorts av det potentiella antalet personer med långvarigt vårdbehov (se diagram 3).

³⁴ Källa: 2000/01 och 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, PSSRU modelling, utdrag ur Pickard m.fl., 2009.

Diagram 3: Beräknat antal förmånstagare i olika vårdsituationer för långtidsvård i EU-27



Källa: Europeiska kommissionen /kommittén för ekonomisk politik (2009)

Utöver kostnaderna för pensionssystem som kan vara svårare att bibehålla, eftersom den förvärvsarbetande befolkningen minskar, kommer åldrandet oundvikligen att leda till att trycket på regeringarna att tillhandahålla sociala tjänster växer.³⁵ Dessa förändringar kommer att leda till att tillhandahållandet av tjänster till hushållen minskar, och att klyftan mellan vårdbehovet och tillhandahållandet av formell vård ökar. Det finns följaktligen en risk att hushållen anlitar odeclarerade arbetstagare för att få sina behov tillgodosedda.

3.2 Möjligheterna att skapa nya arbetstillfällen med låga offentliga utgifter

Möjligheten till en ökad offentlig finansiering måste analyseras ordentligt med tanke på de eventuella konsekvenserna för det offentliga underskottet i negativ riktning. Av den anledningen krävs det en djupgående analys för att bedöma de faktiska kostnaderna för möjliga ytterligare offentliga åtgärder. Som redan nämns stöder åtskilliga medlemsstater redan tillhandahållande av och efterfrågan på personliga tjänster och hushållstjänster. Även om dessa system vid en första anblick kan framstå som kostsamma för de offentliga finanserna återfår staten en del av sina satsningar genom

- ytterligare inkomstskatter/arbetsgivaravgifter och reducerade arbetslöshetsförmåner tack vare skapandet av nya arbetstillfällen (möjligheter att få tillbaka kostnaderna),
- externa effekter som är svårare att kvantifiera, såsom en bättre balans mellan arbete och privatliv, vilket i sin tur bidrar till en ökad konkurrenskraft genom mindre stress, mindre frånvaro från arbetet och högre produktivitet, besparingar i jämförelse med kostnader för alternativa lösningar (särskilt för långtidsvård och möjligheten för äldre att bo kvar i sitt hem), skapandet av nya arbetstillfällen för tjänsteleverantörens förvaltning, ökad konsumtion hos arbetstagarna i tjänstesektorn, ökad total efterfrågan osv. (indirekta möjligheter att få tillbaka kostnaderna).

Belgiska tjänstecheckar: en värdefull källa till kvantitativa uppgifter

Tjänstecheckar i Belgien kan användas för tjänster i hemmet (städning, tvätt och strykning, matlagning och sömnadsarbeten) och utanför hemmet (inköp, strykning på en strykinrättning, och tillhandahållande av hjälp med persontransport under särskilda omständigheter). För

³⁵ 2009 års åldrande rapport: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

närvarande kan inte dessa checkar användas för reparationer i hemmet eller trädgårdsarbete. Användaren betalar 7,5 euro per timme för tjänsterna. Den faktiska kostnaden är 20,80 euro, och mellanskillnaden (13,30 euro) bekostas av det belgiska nationella organet för arbetsmarknadsfrågor RVA/ONEM³⁶. Utöver tillägget ger staten hushållen möjlighet att dra av sina utgifter för checkar från sin beskattningsbara inkomst (pris efter skatteavdrag = 5,25 euro).

Utifrån en studie³⁷ som gjorts för den belgiska regeringen är nettokostnaden för att finansiera systemet följande:

Bruttokostnad 1 430 432 704 euro

Återvunna kostnader 629 734 509 euro

Indirekt återvunna kostnader mellan 418 275 083 och 534 575 083 euro³⁸

Nettokostnad mellan 382 423 112 och 266 123 112 euro

Enligt denna rapport verkar användaren vara beredd att betala 8,59 euro på den svarta marknaden. I detta fall skulle skatteavdraget kunna upphävas och priset för en tjänstecheck höjas till så mycket som 8,59 euro. Nettokostnaden för myndigheterna blir lika med 82 478 861 euro eller negativ (alltså en förmån) -33 821 139 euro. I genomsnitt är nettokostnaden 24 328 861 euro eller en utgift med 304 euro per arbetstillfälle (80 000 heltidsarbeten har skapats genom införandet av systemet med tjänstecheckar). Att anta att kostnaden för användarna är lika med priset på den svarta marknaden verkar realistiskt och logiskt.

Rapporten visar också att checkarna har en intressant effekt: 10,4 % av användarna förklarade att de skulle kunna öka sin arbetstid/anställbarhet eftersom de delegerar vissa uppgifter genom att utnyttja tjänstecheckarna, och 0,6 % av användarna förklarade att de skulle kunna träda in på arbetsmarknaden igen, eftersom de kan utföra ett betalt arbete i stället för att ägna sin tid åt hushållsarbete. 10,8 % av användarna förklarade att utan tjänstecheckar skulle de tvingas gå ned i arbetstid.

Myndigheterna bör ha en bred strategi när det gäller kostnaden, eftersom det ofta är ett annat ministerium än det som investerar som ser fördelarna. Detta gör det lättare att beräkna den faktiska nettokostnaden för det offentliga stöd som används för att skapa arbetstillfällen inom denna sektor. Det krävs också en helhetssyn när det gäller förmånstagarna. Mekanismen för skattelättnader gynnar till exempel familjer med hög inkomst samtidigt som familjer med mycket låga inkomster gynnas av att slippa betala egenavgifter, vilket gör att familjer med medelhög inkomst belastas relativt sett mer i det nuvarande systemet.³⁹

Den långsiktiga effekten av en stabil utveckling inom personliga tjänster och hushållstjänster bör också beaktas vid beslut om offentligt ekonomiskt stöd för tillhandahållande av och/eller efterfrågan på sådana tjänster.

En enkel extrapolering ska alltid göras försiktigt, men med tanke på tidigare resultat (demografirelaterade behov, arbete utan krav på särskild yrkesutbildning, begränsade

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 PROXIMITE 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 fotnot 37).

³⁹ EU:s expertgrupp för jämställdhet och social integration, hälsa och långtidsvård. Tillhandahållande och leverantörer i 33 EU-länder.

finanspolitiska nettokostnader) kan vissa grundläggande beräkningar underlätta när det gäller att visa de ökade sysselsättningsmöjligheter som ett större stöd till personliga tjänster och hushållstjänster skulle kunna leda till inom hela EU:

- En extrapolering av det belgiska systemet till EU (med hänsyn till de båda befolkningarnas respektive storlek, en enkel multiplikation med 50) ger en nettokostnad på 1,2 miljarder euro för 4 miljoner nya arbetstillfällen på området hushållstjänster.
- Om varje nu förvärvsarbetande person (215 000 000) lägger ut så lite som bara 1 timme/vecka på externa arbetstagare (jämfört med de 2,5 timmar som vuxna européer i genomsnitt ägnar åt hushållsarbete dagligen, enligt vad som konstateras i avsnitt 2.1) finns det en potential för närmare 5,5 miljoner nya arbetstillfällen⁴⁰.

3.3 Tjänsternas och arbetets kvalitet

De flesta arbetstagare som verkar inom sektorerna personliga tjänster och hushållstjänster är relativt lågutbildade kvinnor, ofta med invandrabakgrund, som huvudsakligen arbetar deltid. De är ofta olagligt direktanställda av familjer, något som kan påverka tjänstens kvalitet, särskilt när det gäller omsorgstjänster. För att garantera kvalitativa tjänster bör arbetstagare ha en fast anställning med ett minsta antal arbetstimmar, rätt kompetens och goda arbetsvillkor. Offentliga åtgärder skulle därför kunna vara motiverade när det gäller vissa aspekter av kvaliteten på tjänsterna.

Kvalitet

I rekommendationerna från Social Platform om hur kvalitet i sociala tjänster och vårdtjänster ska uppnås⁴¹ framhåller man att kvalitet måste definieras på lokal nivå – den nivå som ligger närmast tjänsteanvändarna. Det är viktigt att respektera användarnas behov (kön, ålder, religion, etniskt ursprung osv.), och utbildning på detta område bör tillhandahållas.

I ett projekt som inletts av European Social Network om de nya förhållandena mellan finansiär, tillhandahållare och användare av tjänster för äldre i EU⁴² föreslår man att kontrollmekanismer skulle kunna införas för att bedöma och kontrollera kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls och att medlemsstaterna ska se till att människor som anställer illegala invandrare bestraffas i enlighet med direktiv 2009/52/EG. Detta skulle gälla för enskilda organisationer, byråer eller tjänsteenheter. Kvalitetsindikatorer måste emellertid först utarbetas.

I detta sammanhang är den frivilliga europeiska kvalitetsramen för sociala tjänster, som tidigare nämnts⁴³, ett användbart verktyg för att främja kvaliteten på barnomsorg och långtidsvård. I den fastställs kvalitetsprinciper för de egenskaper som en social tjänst bör ha för att tillgodose tjänsteanvändarnas många behov och förväntningar och för olika dimensioner av tillhandahållande av tjänster (tillgång, tillgänglighet, rimligt pris, personcentrering, mångsidighet, kontinuitet, resultatorientering, respekt för användarnas rättigheter, deltagande och självbestämmande, partnerskap, gott styre, bra arbetsvillkor och arbetsmiljö/investeringar i humankapital, adekvat fysisk infrastruktur). Man föreslår också operativa kriterier som kan vara till hjälp vid övervakning och utvärdering av kvaliteten på sociala tjänster. Dessutom utformas metodologiska delar för utveckling av kvalitetsverktyg (standarder eller indikatorer) på nationell eller lokal nivå.

⁴⁰ 215 000 000 timmar/40 timmar.

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

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

⁴³ Se avsnitt 2 och fotnot 7.

Som föreslås i ståndpunktsdokumentet från EU:s högnivågrupp för funktionshinderfrågor om sociala tjänster av allmänt intresse, krävs det för att det ska vara hållbart att lägga ut tjänster på externa arbetstagare att vård- och hushållstjänster i hemmet är av god kvalitet.⁴⁴ Man efterfrågar också bindande kvalitetsstandarder och lämpliga offentliga kontrollmekanismer.

Kunskap och utbildning

Genom flaggskeppsinitiativet En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen, som ingår i Europa 2020-strategin, stöds initiativ i medlemsstaterna som ska erkänna den kompetens som krävs vid tillhandahållande av vård till beroende närstående.

Barnomsorg och långtidsvård kräver inte någon högre teknisk kompetens på samma sätt som exempelvis professionella vårdtjänster. Därför kan det vara lockande att låta människor få in en fot på arbetsmarknaden samtidigt som det ger möjlighet till en senare kompetenshöjning och en möjlig uppgradering. Utbildningsmöjligheter ska finnas tillgängliga för att säkerställa en sådan kompetenshöjning, och det ska vara möjligt för vårdare att genomgå en certifieringsprocess. I detta perspektiv finns det ett behov av att förbättra samarbetet mellan arbetsliv och utbildning⁴⁵ i syfte att främja ett erkännande av ”informellt och icke-formellt lärande”.

I kommissionens aktuella meddelande om barnomsorg⁴⁶ lägger man till exempel stor vikt vid behovet av bättre kvalifikationer hos barnvårdare.

År 1996 undertecknade de europeiska arbetsmarknadsparterna inom rengöringsbranschen ett gemensamt memorandum om nya källor till sysselsättning⁴⁷ där de underströk vikten av att höja kompetensen och förbättra arbetsvillkoren för utvecklingen av städtjänster i hemmet.

Teknik

Att lägga ut personliga tjänster och hushållstjänster på externa arbetstagare skulle kunna förbättra tjänsternas produktivitet genom bättre användning av teknik och investeringar i utbildning, eftersom de externa arbetstagarna vanligen är specialiserade.

Under ledning av kommissionens GFC-IPTS har man inom Carict-projektet⁴⁸ systematiskt utvärderat 52 IT-baserade modeller för vård i hemmet i flera medlemsstater när det gäller påverkan och kostnadseffektivitet. Inspirerande exempel skulle kunna utbytas mellan medlemsstaterna (t.ex. Sofia (DE), Campus (IT) och e-vård (IT)). Teknik kan användas för att effektivt stödja utbildning och certifiering i stor skala, organisera arbetsmarknader (t.ex. Fepem (FR)), skapa nya möjligheter för frivillig verksamhet, göra vårdarbete mer attraktivt och hjälpa vårdare att balansera vård med annan verksamhet.

Informations- och kommunikationsteknik kan möjliggöra distansutbildning och självstudier för vårdgivare som på grund av sitt vårdansvar har ont om tid och svårt att förflytta sig och därför inte kan delta i regelbundna kurser på plats (t.ex. City and Guilds – Learning for

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

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

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_sv.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>

Living, Caring with Confidence i Storbritannien, Coidanet i Spanien, Aspasia i Italien).⁴⁹ IT kan också användas för att stödja en storskalig certifiering av kompetens.

4. VÄGEN FRAMÅT

Med tanke på den demografiska utvecklingens förutsebara effekter för våra samhällen måste de europeiska arbetsmarknaderna utvidgas till att omfatta alla, och sysselsättningsgraden måste höjas. Personliga tjänster och hushållstjänster erbjuder betydande möjligheter i detta avseende: de gör det möjligt att förbättra balansen mellan arbete och privatliv, öka produktiviteten och föra in odeklarerat arbete på den officiella arbetsmarknaden.

Med detta dokument uppmanar kommissionens tjänsteavdelningar alla berörda aktörer att diskutera möjliga åtgärder för att lösa problemet med att främja nya arbetstillfällen i sektorn för personliga tjänster och hushållstjänster. Avdelningarna vill särskilt ha synpunkter på följande:

- Olika sätt att förbättra mätning och övervakning av sysselsättningen inom personliga tjänster och hushållstjänster, med beaktande av den pågående krisens inverkan, den försämrade köpkraften, frågor som rör utestängning från arbetsmarknaden samt den potentiellt positiva effekten på bildandet av små och medelstora företag och deras tillväxt.
- Nyttan av att utveckla erfarenhetsutbytet, framför allt när det gäller verktyg som används eller planeras för att stödja personliga tjänster och hushållstjänster, med särskild hänsyn till faktorer som kostnadseffektivitet och en minskning av odeklarerat arbete.
- Olika sätt att garantera tjänster och arbete av god kvalitet (kompetensbehov, arbetsvillkor), eventuellt också genom utveckling av kvalitetsstandarder.
- Andra sätt att garantera en större professionalism vid utförandet av personliga tjänster och hushållstjänster.

Detta dokument är endast bindande för de av kommissionens tjänsteavdelningar som har medverkat vid utarbetandet av det. Texten är avsedd att ge underlag för kommentarer och påverkar inte den slutliga utformningen av beslut som ska fattas av kommissionen.

Svar kan sändas till empl-household-services@ec.europa.eu .

Svar kan också skickas per post till följande adress:

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

Senaste inlämningsdag: 15 juli 2012

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. och 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 EN finns tillgänglig på <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>.