



Van mens tot mens

Onderzoek naar de markt voor persoonlijke dienstverlening

Samenvatting en conclusies

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

C.M. van Ommeren, S. Bouma en N.E. Stroeker

Projectnummer: B3776

Zoetermeer, 2 november 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting en Conclusies	5
S.1 Inleiding	5
S.2 De markt voor persoonlijke dienstverlening	5
S.3 Goede praktijken	8
S.4 Sociale meerwaarde van de sector	11



Samenvatting en Conclusies

S.1 Inleiding

Introductie

Dit onderzoek gaat over de markt voor persoonlijke dienstverlening. Persoonlijke dienstverlening is een verrassend onderwerp, en een onderwerp waarover nog veel onbekend is. Wie het onderwerp oppakt, ontdekt dat het een thema is dat doorwerkt in allerlei facetten van de maatschappij.

De discussie rondom persoonlijke dienstverlening gaat in eerste instantie meestal over het onderscheid tussen de formele en de informele markt. Persoonlijke dienstverlening heeft echter ook alles te maken met re-integratie, met participatie en volwaardig deelnemen aan de maatschappij, met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), met kinderopvang, met zorg voor ouderen, met leefbaarheid op het platteland, met mantelzorg en vrijwilligerswerk, met cohesie in wijken en met arbeidsparticipatie van tweeverdienende ouders en 50-plussers. Persoonlijke dienstverlening zit in de haarvaten van onze economie. Wanneer we iets meer begrijpen van de mogelijkheden van deze sector en haar kansen voor de toekomst leren we wellicht ook meer over onze economie en maatschappij als geheel.

Het onderwerp persoonlijke dienstverlening is, kortom, niet een thema dat vanuit één gezichtspunt in zijn geheel te beschrijven is. Navolgend behandelen we het onderwerp daarom successievelijk vanuit verschillende invalshoeken: de structuur van de markt en haar aanbieders, de potentie van de markt om commercieel te opereren en de sociale waarde van de markt voor persoonlijke dienstverlening.

Onderzoeksopzet

De hier gepresenteerde bevindingen zijn het resultaat van een serie diepte-interviews met belanghebbende partijen: de Raad voor Werk en Inkomen, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Branchevereniging voor Dienstverlening Aan Particulieren. De kern van het onderzoek wordt echter gevormd door case-studies waarbij we kennis hebben gemaakt met acht organisaties (vier commerciële en vier niet-commerciële) in de markt voor persoonlijke dienstverlening: met het management/de bedrijfsleiding én met de medewerkers. Tot slot hebben verschillende partijen in een groepsdiscussie hun bijdrage geleverd aan een verkenning van de sociale waarde van de sector.

S.2 De markt voor persoonlijke dienstverlening

Beleidscontext

In de loop der jaren zijn er verschillende regelingen ingevoerd om de markt van de persoonlijke dienstverlening te stimuleren. Daarbij lag de focus er in eerste instantie op de markt voor schoonmaakwerk te verbreden en de 'zwarte' markt 'wit' te maken. Gaandeweg verschoof de focus steeds meer naar zorg en participatie.

Tabel S.1 Regelingen en mijlpalen m.b.t. persoonlijke dienstverlening

Jaartal	Regeling / mijlpalen
1996	Regeling Experiment Marktverruiming Schoonmaakbranche (Melkert IV-banen c.q. De SchoonmaakSter)
1998	Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (de 'witte werkster regeling')
2006	Onderzoek RWI op verzoek TK: twee varianten nl. fiscaal en defiscaal
2007	Regeling Dienstverlening aan Huis (huidig)
2010	Invoering verlaagd BTW-tarief voor huishoudelijk schoonmaakwerk (huidig)

Onder de 'witte werkster regeling' konden schoonmaakondernemers loonkostensubsidie ontvangen wanneer zij huishoudelijke diensten bij particulieren lieten verrichten door herintreders of werknemers die minimaal een jaar werkloos waren geweest. Echter, onder de 'witte werkster regeling' bleef het probleem bestaan dat de formele markt van de persoonlijke dienstverlening zich niet, althans structureel, leek te ontwikkelen. Als alternatief heeft het kabinet op 1 januari 2007 de 'huishoudhulpregeling' uitgebreid onder de naam 'Dienstverlening aan Huis'. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de regeling 'Dienstverlening aan Huis' wordt opgevat als "zwart werken nu wit definiëren". De dienstverlener blijft zelf verantwoordelijk voor het opgeven van de inkomsten. Daarbij is de afnemer (opdrachtgever) niet verplicht werkgeverslasten af te dragen.

Daling van het aantal aanbieders

Het afgelopen decennium heeft de formele markt voor persoonlijke dienstverlening enkele grote veranderingen doorgemaakt. Een belangrijk moment hierin was het verdwijnen van de 'witte werkster regeling'. In 2004 maakten 53 organisaties, die in de formele markt actief waren, gebruik van deze regeling. Na 2007 is een groot deel van deze bedrijven opgeheven, failliet gegaan of overgenomen. In eerste instantie is het aantal spelers in de markt daardoor drastisch teruggelopen.

Stijging van de vraag

Tegelijkertijd is er sprake van een sterk stijgende vraag naar persoonlijke dienstverlening, en specifiek ook naar organisaties die *formele* persoonlijke dienstverlening van particulier aan particulier faciliteren. Deze stijging van de vraag lijkt gedeeltelijk voort te vloeien uit de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en het stijgende aantal tweeverdieners¹. De grootste toename in de vraag is echter toe te schrijven aan de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), die in 2007 is ingevoerd. Via de Wmo kunnen mensen met hun eigen persoonsgebonden budget zorg inkopen bij de aanbieder die zij zelf selecteren. In toenemende mate blijken particulieren daarbij de weg te vinden naar (commerciële) organisaties in de formele markt voor persoonlijke dienstverlening.

De markt voor persoonlijke dienstverlening

Her en der in Nederland hebben ondernemers brood gezien in deze stijging van de vraag naar huishoudelijke hulp, hulp bij kleine klussen in en om het huis en ondersteuning bij lichte zorgtaken. Sinds 2007 zijn er meerdere organisaties gestart in de markt. Andere bedrijven hebben hun werkwijze aangepast of uitgebreid. Wie de huidige markt voor persoonlijke dienstverlening overziet, kan daardoor niet anders dan concluderen:

¹ Deeltijd (g)een probleem, SCP, oktober 2009.

→ *Conclusie 1: Er is een florerende¹ formele markt voor persoonlijke dienstverlening.*

Type markt

Hierbij valt een aantal elementen in de markt op. Allereerst is er een grote diversiteit in de organisaties wat betreft grootte, uitgedrukt in aantal afnemers en aantal dienstverleners. Er zijn organisaties die tot ca. 40.000 klanten bedienen, andere organisaties bedienen slechts enkele honderden particulieren. Ook de doelgroep waar men zich op richt varieert sterk: waar een aantal organisaties zich focust op minimaal dubbelmodaal verdienende huishoudens willen enkele (niet-commerciële) aanbieders juist ook diensten leveren aan minima en zorgbehoevenden. Een derde variabele betreft de dienstverleners die via de organisatie de persoonlijke diensten verrichten. Bij vrijwel alle organisaties zijn dit vooral dienstverleners die kortere of langere tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan. Enkele organisaties werken zelfs met (zeer) moeilijk te bemiddelen groepen. Voor deze bedrijven is het uitdrukkelijk de doelstelling om deze groepen te activeren dan wel naar werk te begeleiden. Deze organisaties vervullen hierdoor niet alleen een bemiddelingsrol, maar ook het actief begeleiden en coachen van de dienstverleners kost deze bedrijven veel tijd. Dit leidt tot de vierde variabele die de diversiteit in de markt beschrijft: de prijs. De (ongesubsidieerde) uurtarieven die worden doorgerekend aan de klant variëren van €15,- tot €30,-. Deze variatie is merendeels te verklaren vanuit verschillen in de mate van medewerkerbegeleiding en kwaliteitsmanagement.

→ *Conclusie 2: de markt voor persoonlijke dienstverlening is zeer divers (qua doelstelling, afnemersgroepen, type werknemers en prijsstelling).*

Heterogene markt

De formele markt voor persoonlijke dienstverlening kent meerdere regionaal opererende organisaties. Op regionaal niveau is er sprake van monopolistische concurrentie. Dit betekent dat er, op regionaal niveau, relatief veel aanbieders zijn. Dit geldt met name voor de regio's Gelderland en Brabant. Op een dergelijke markt is er weinig ruimte voor het voeren van prijsbeleid, omdat de afnemer redelijk makkelijk kan overstappen naar een concurrent. De formele markt van de persoonlijke dienstverlening kent slechts enkele landelijke spelers die, mede door hun diversiteit in bedrijfsvoering, weinig concurrentie van elkaar ervaren. Hiermee kenmerkt de formele markt zich op landelijk niveau als een heteroog oligopolie².

→ *Conclusie 3: de markt voor persoonlijke dienstverlening speelt zich nu nog voor een groot deel op regionale schaal af.*

→ *Conclusie 4: op landelijk niveau kan de markt voor persoonlijke dienstverlening gekarakteriseerd worden als een heteroog oligopolie, op regionaal niveau (in de regio's met veel aanbieders) als monopolistische concurrentie.*

Intransparant

Hoewel dit onderzoek een goede inkijk geeft in de sector voor persoonlijke dienstverlening, zijn er veel aspecten van de markt nog onbelicht of onderbelicht gebleven. Niet alleen is het zicht op de omvang en de typen werkzaamheden in de formele markt nog beperkt, er is

¹ Een florerende formele markt staat voor een levendige markt waar veel bedrijvigheid is. Dit betreft een markt met een toenemende vraag en voldoende arbeidsaanbod. In deze markt zijn bovendien bedrijven actief die potentie zien om te groeien en zich te ontwikkelen.

² Wanneer we de markt voor persoonlijke dienstverlening breder trekken door zowel de formele als de informele markt te incorporeren, wordt er wel concurrentie ervaren en spreken we over monopolistische concurrentie.

al helemaal geen inzicht in de structuur en omvang van de informele (zwarte) markt. Hoe vraag en aanbod zich daar ontwikkelen laat zich slechts raden.

Het enige wettelijk kader dat zich specifiek op deze markt richt is de regeling 'Dienstverlening aan Huis'. Deze regeling maakt het voor huishoudens mogelijk om iemand voor maximaal drie dagen per week in dienst te nemen. De opdrachtgevers (huishoudens) hoeven geen loonbelasting of premies in te houden of zelf te betalen, maar de dienstverlener is wel verplicht de werkzaamheden op te geven bij de belastingdienst. Deze regeling maakt de (formele of informele) markt niet transparanter.

→ *Conclusie 5: de grens tussen formele markt en informele markt is onduidelijk.*

→ *Conclusie 6: de markt voor persoonlijke dienstverlening is intransparant.*

S.3 Goede praktijken

Model voor goede praktijken

Goede praktijken zijn nuttig in situaties waar 'horizontale' verspreiding van succesvolle aanpakken gewenst is. Horizontale verspreiding is verspreiding van een succesvolle aanpak tussen gelijke organisaties.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een model voor het identificeren van goede praktijken.¹ Deze variant is bruikbaar om succesfactoren en goede praktijken te identificeren en geeft aanknopingspunten voor het beoordelen van de toepasbaarheid en adoptiekansen van een goede praktijk. Hierbij hanteren we de volgende definitie van succes:

Succes: wanneer een organisatie er in slaagt om met een renderende bedrijfsvoering vraag en aanbod in de markt aan elkaar te koppelen. De specifieke werkwijzen die dit succes beïnvloeden beschrijven we als **succesfactoren**.

Een renderend bedrijf

Uit de casestudies bij commerciële organisaties blijkt dat het mogelijk is om in de markt voor persoonlijke dienstverlening een organisatie op te zetten die geheel onafhankelijk is van subsidies. Er is een grote variatie in de manier waarop de commerciële organisaties hier vorm aan geven. Wanneer we de werkwijzen met elkaar vergelijken is het mogelijk verschillende factoren te benoemen die de commerciële bedrijven in deze sector toepassen om een renderend bedrijf te kunnen voeren:

¹ De Ruig, L. en M. Engelen, 'Verspreiding van arbo- en verzuimbeleid. Een onderzoek naar de effectiviteit van het instrument goede praktijken. Eindrapport', (Research voor Beleid 2006), 21. De definitie is ook te vinden op: http://europa.eu.int/comm/environment/life/infoproducts/bestpracticeleaflet_en.pdf

Werkwijzen van commerciële bedrijven:

- 1 *Ondernemerschap*: ontwikkelen van een bedrijfsvoering, innovatiebereidheid, flexibiliteit in bedrijfsvoering en onderkennen en anticiperen op risico's of veranderende omstandigheden.
- 2 *Screening van personeel*: zorgvuldig aannamebeleid voor personeel of heldere afbakening van acceptatiegrenzen voor deelnemers voor een re-integratietraject.
- 3 *Marketing*: allianties sluiten met andere organisaties, branding van het eigen bedrijf, bewuste communicatie-activiteiten.
- 4 *Afbakenen bedrijfsactiviteiten*: beperking reikwijdte van de dienstverlening van de organisatie.
- 5 *Spreiding van klanten*: werving van klanten op zowel particuliere als zakelijke markt.
- 6 *Grondige kennis wet- en regelgeving*: grondige kennis van de mogelijkheden die de Regeling Dienstverlening aan Huis biedt én inzicht in andere wetgeving om zo de belastingafdrachten te minimaliseren.
- 7 *Reduceren personeelskosten*: Afwenteling van de werkgeverslasten op de werknemers en afwenteling van de werkgeversrisico's op de zorgontvangers.
- 8 *Creëren van massa*: een groot bereik realiseren door grote groepen klanten te werven (via partners).
- 9 *Inzet van digitale middelen*: gebruik van online tools voor de marketing of om veranderingen in de vraag te monitoren.
- 10 *Hoge binding met medewerkers*: het vormen van een vaste pool goed opgeleide medewerkers, om zo snel in te kunnen spelen op vraag.
- 11 *Wendbaar bedrijf*: een beperkte verantwoordelijkheid naar investeerders of subsidieverstrekkers zorgt ervoor dat de bedrijfskoers snel verlegd kan worden.
- 12 *Voor re-integratie: goede contacten met gemeenten*: investeren in (vaste) contactpersonen bij de betrokken gemeenten.
- 13 *Voor re-integratie: dubbele inzet bureaupersoneel*: eigen organisatiepersoneel kan zowel coachen als administratief werk verrichten.

→ *Conclusie 7: het is mogelijk om in de markt voor persoonlijke dienstverlening een goed functionerend bedrijf te voeren dat geheel onafhankelijk is van subsidies.*

Twee varianten

Deze succesfactoren zijn grofweg te clusteren in twee varianten van bedrijfsvoering:

- A. *Variant A: Grote schaal, sterke focus*: een constructie waarin de dienstverlening aan een brede doelgroep wordt gecombineerd met beperkt werkgeverschap en een beperkt aanbod van diensten, waarbij er lage tarieven gehanteerd worden.
- B. *Variant B: Kleine schaal, diversificatie en kwaliteit*: een constructie waarin de dienstverlening zich richt op vermogende particulieren, aangevuld met zakelijke klanten, waarbij hoge tarieven gehanteerd worden. Hierdoor kan er een breed assortiment aan diensten worden aangeboden en een volledige werkgeversverantwoordelijkheid voor de werknemers worden gedragen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de bedrijfsvoering van niet-commerciële organisaties is dat zij, onder alle omstandigheden, volwaardig werkgever willen zijn. Dit betekent dat de organisaties niet willen besparen op personeelskosten op de wijze zoals sommige commerciële organisaties dat doen (werkwijze 7, zie tabel). Gezien deze randvoorwaarde is met

name de tweede variant toepasbaar voor de niet-commerciële organisaties. Binnen deze variant is het bovendien mogelijk om een commerciële werkwijze te combineren met een ideële doelstelling, zoals het aanwenden van de sector voor re-integratie van mensen die op relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt staan. De variant sluit bovendien redelijk tot goed aan bij de organisatiestructuur van niet-commerciële organisaties. De meeste niet-commerciële organisaties kunnen zonder ingrijpende wijzigingen (elementen van) deze commerciële vorm overnemen.

→ *Conclusie 8: Variant B (kleine schaal, diversificatie en kwaliteit) is beter toepasbaar op de vier niet-commerciële cases dan Variant A (grote schaal, sterke focus)*

Adoptie van een bedrijfsvariant

Overname van commerciële werkwijzen betekent echter wel dat de niet-commerciële organisaties een keuze moeten maken in hun sociale bedrijfsdoelstelling(en). Uit een analyse van de commerciële werkwijzen blijkt dat het zeker mogelijk is commercieel te opereren én een bijdrage te leveren aan re-integratie. Het toevoegen van een *tweede* sociale doelstelling, naast re-integratie, lijkt echter niet goed mogelijk.

Immers, het werken met deelnemers aan een re-integratietraject vergt van de organisatie een substantiële hoeveelheid begeleiding, training en coaching van de deelnemers. Deze tijdsinvestering vertaalt zich in een hoge uurprijs (circa €20,- à €27,50). Een dermate hoog uurtarief impliceert echter dat de organisaties slechts een beperkt marktsegment kunnen bedienen. De afnemers die zich een dergelijk tarief kunnen veroorloven zijn in twee groepen onder te verdelen:

- A. particulieren met een (zeer) hoog huishoudinkomen die graag maatschappelijk verantwoord 'werkgever' willen zijn voor de krachten die zij inhuren; en
- B. zakelijke afnemers die voor een acceptabel tarief diensten willen inkopen, waarmee zij tegelijkertijd aan hun maatschappelijk verantwoord ondernemerschap invulling kunnen geven.

In beide gevallen betekent dit dat de bedrijven zich zullen (moeten) richten op een niche-markt. De concurrentie vanuit de informele markt, waar tarieven tussen de €10,- en €15,- gangbaar zijn, is hierbij zeer groot. De niet-commerciële organisaties bedienen nu nog voor een belangrijk deel vraag van huishoudens met een laag tot modaal inkomen, al dan niet op het platteland. Voor verschillende organisaties is dit ook uitdrukkelijk een bedrijfsdoelstelling. Deze mogelijkheid valt echter weg met het adopteren van een commerciële werkwijze.

- *Conclusie 9: Adopteren van een commerciële werkwijze betekent dat de niet-commerciële organisaties naast re-integratie geen andere sociale doelstelling kunnen realiseren.*
- *Conclusie 10: Het adopteren van variant B betekent dat de niet-commerciële organisaties zullen moeten opereren in een nichemarkt: zakelijke klanten en vermogende particulieren.*
- *Conclusie 11: het hanteren van hoge tarieven brengt formele persoonlijke dienstverlening buiten het bereik van huishoudens met een laag tot modaal inkomen.*

Adoptie van commerciële werkwijzen

Wanneer we via de werkwijzen van commerciële organisaties kijken naar de niet-commerciële bedrijven, zien we nog ruime mogelijkheden voor de sector om, binnen de eigen organisatiestructuur, meer commercieel te werken. De grootste winst valt te behalen door het toepassen van drie succesfactoren (werkwijze 1-3 uit de tabel).

1. Met name in ondernemerschap is nog een slag te maken. De bedrijven kunnen proberen om meer innovatief te werk te gaan en actiever in te spelen op veranderende omstandigheden. Daarnaast hebben de niet-commerciële organisaties niet altijd helder geformuleerd wat de bedrijfsvisie is en hoe ze deze visie willen realiseren en uitdragen. Daarnaast is het inschatten van en anticiperen op risico's voor het voortbestaan ook een belangrijke factor in ondernemen.
2. Een tweede factor is de screening van personeel: de niet-commerciële organisaties hebben zelden of nooit hun mogelijkheden voor re-integratie begrenst. Een heldere afbakening van acceptatiegrenzen voor deelnemers voor een re-integratietraject kan hierbij helpen. Immers, het realiseren van een re-integratiedoelstelling hoeft niet te betekenen dat ook de allerswaarste groepen moeten kunnen instromen in een traject. De organisaties kunnen zich ook beperken tot doelgroepen die op kortere afstand tot de arbeidsmarkt staan
3. Het derde punt van verbetering heeft betrekking op de marketing. De niet-commerciële organisaties maken weinig gebruik van mogelijkheden van internet en doen vrij weinig om hun eigen bedrijfsprofiel helder onder de aandacht te brengen van potentiële klanten of investeerders. Ook de contacten met overheden (gemeente, provincie) kunnen geprofessionaliseerd worden, bijvoorbeeld door samen met de gemeente de mogelijkheden tot koppeling met Wmo-gelden te inventariseren.

→ *Conclusie 12: binnen de eigen organisatiestructuur is er voor niet-commerciële organisaties nog ruimte om commerciëler te werken, bijvoorbeeld door het eigen ondernemerschap te ontwikkelen, personeel zorgvuldiger te screenen en strategischer te handelen in marketing.*

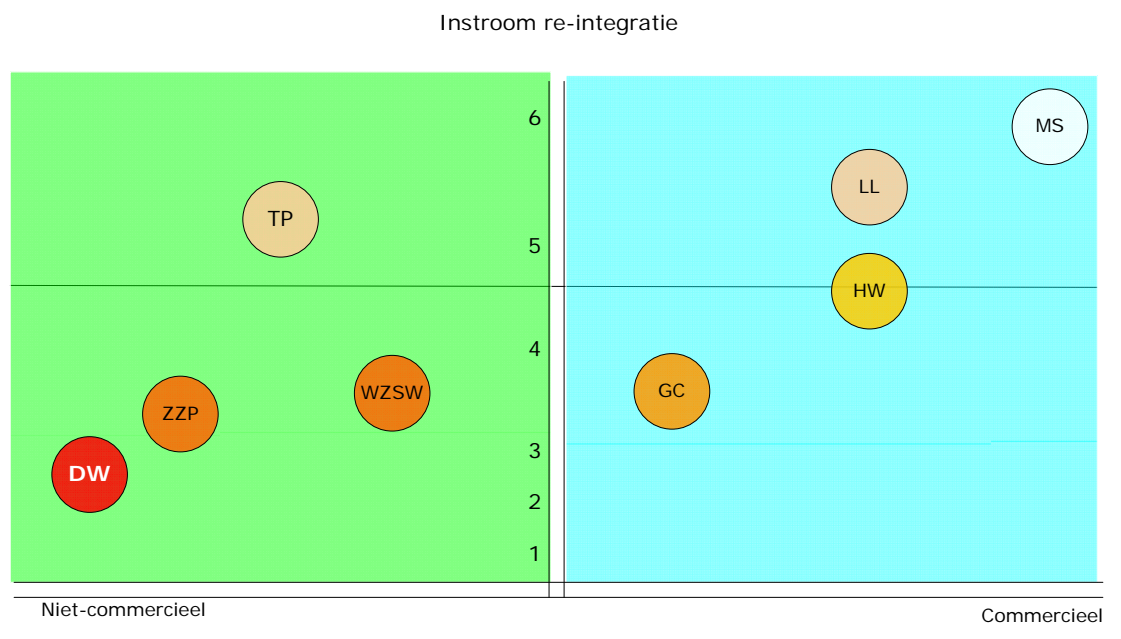
S.4 Sociale meerwaarde van de sector

Re-integratie en participatie

Vrijwel alle organisaties, niet-commercieel én commercieel, leveren een bijdrage aan re-integratie en participatieverhoging. In vier gevallen (3 niet-commerciële en 1 commerciële casus) is dit specifiek de doelstelling van de organisatie. Van de andere vier organisaties leveren er drie onbedoeld een bijdrage aan re-integratie. De dienstverleners die zij aan de slag helpen staan vaak op relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

In onderstaande figuur is de uitgangspositie van alle cases ingetekend. De cirkels geven de gemiddelde 'uitgangspositie' van de deelnemers/werknemers van de verschillende organisaties weer. Deze cirkels vatten het gemiddelde niveau samen waarop deelnemers zich bevinden op het moment van instroom. Deze 'uitgangspositie' is ook in kleur uitgedrukt: hoe donkerder de cirkel, hoe 'zwaarder' de groep.

Figuur S.1 Bemiddelde doelgroepen door cases



Bron: Research voor Beleid, 2010. Alle groepen boven de horizontale lijn in deze figuur zijn niet uitkeringsgerechtigd, de groepen onder de horizontale lijn ontvangen in de regel een uitkering. Legenda: DW=Dienstenwinkel; ZZP=ZZP Flevoland; TP=Te Plak; WZSW=Woon Zorg Service in de Wijk; GC=Gascogne; HW=Home Works; LL=LekkerLeven; MS=MijnStudent

De groepen die in deze figuur boven de horizontale lijn zijn ingetekend zijn *niet* uitkeringsgerechtigd, de groepen onder de horizontale lijn ontvangen in de regel een uitkering. De organisaties die re-integratie als bedrijfsdoelstelling hebben (de Dienstenwinkel, ZZP Flevoland, WZSW en Gascogne) bemiddelen een doelgroep die zichtbaar op grotere afstand tot de arbeidsmarkt staat dan de organisaties die re-integratie niet als bedrijfsdoel zien.

Intensiteit van het re-integratietraject

De organisaties die re-integratie als doelstelling hebben bieden hun medewerkers substantieel meer begeleiding dan de andere organisaties. Deze begeleiding heeft vaak de vorm van intensieve persoonlijke coaching van de medewerkers. Zo'n intensief traject is ook nodig: de organisaties werken met mensen die op grote tot zeer grote afstand van de arbeidsmarkt staan. De begeleiding is in alle gevallen maatwerk, waarbij de trajectdeelnemer centraal staat. Het traject dat de deelnemers volgen is doorgaans praktisch en zeer ontwikkelingsgericht. De deelnemers hebben bij aanvang vaak zeer beperkte sociale contacten, weinig tot geen dagritme en eveneens weinig tot geen werkervaring. De trajecten richten zich dan ook op werknemersvaardigheden, sociale vaardigheden en de noodzakelijke vakinhoudelijke ontwikkeling. Bij drie van de vier organisaties zijn de trajecten er bovendien op gericht te dienen als opstap naar regulier werk, eventueel in de sector persoonlijke dienstverlening.

→ *Conclusie 13: vrijwel alle organisaties (zowel de commerciële als de niet-commerciële) leveren, bedoeld of onbedoeld, een bijdrage aan re-integratie en participatieverhoging.*

→ *Conclusie 14: de organisaties die re-integratie als doelstelling hebben, bemiddelen doelgroepen die op relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt staan. Zij bieden de deelnemers een intensief, individueel afgestemd begeleidingstraject.*

Trampolinefunctie

Kortom: de trajecten dragen substantieel bij aan re-integratie en participatiebevordering. Ook voor de organisaties die onbedoeld bijdragen aan re-integratie geldt echter dat de sector als een trampoline fungeert: stapje voor stapje stijgen de deelnemers op de participatieladder. Het lukt deelnemers aan een re-integratietraject niet altijd om tot volledige re-integratie te komen, maar vaak is er wel een perspectief ontstaan om reguliere uitstroom op termijn te realiseren.

→ *Conclusie 15: door deelname aan de markt voor persoonlijke dienstverlening klimt de dienstverlener omhoog op de trede(n) van de participatieladder (trampolinefunctie van de markt).*

Maatschappelijke meerwaarde

De niet-commerciële organisaties hebben vaak nog een andere sociale doelstelling. Ze beogen, naast de re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, nog een andere meerwaarde te bereiken. De terreinen waarop zij zich richten zijn samengevat in onderstaande tabel.

<i>Terreinen van maatschappelijke meerwaarde</i>	
<i>Leefbaarheid</i>	De dienstverlening in landelijke gebieden is vaak meer gevarieerd, van schoonmaken en klusjes tot kinderopvang. Hiermee leveren de organisaties een bijdrage aan de leefbaarheid, door het voorzieningenniveau op peil te houden.
<i>Langer zelfstandig wonen</i>	Een groot deel van de klantgroep wordt gevormd door ouderen. De dienstontvangers hebben veelal een latente hulpvraag. Door zelf de hulp in te kopen behouden zij hun zelfstandigheid en stellen zij afhankelijkheid van zorgverleners uit.
<i>Ontlasting van mantelzorg/vrijwilligers</i>	Het inkopen van professionele hulp kan mantelzorgers en vrijwilligers (tijdelijk) ontlasten.
<i>Arbeidsparticipatie van tweeverdieners en ouderen</i>	Voor beide groepen geldt dat inhuur van huishoudelijke hulp arbeidsparticipatie vergemakkelijkt. Voor 55+-ers is extra ondersteuning bij huishoudelijke taken soms zelfs een voorwaarde om (fulltime) te kunnen werken.
<i>Ondersteuning van minima</i>	De geschetste hulpvraag leeft niet alleen bij koopkrachtigen, maar ook bij de mensen met lagere inkomens. Verschillende organisaties houden hun prijzen (gesubsidieerd) laag, tussen €5,- en €10,- om ook deze doelgroep te bedienen.

Op al deze terreinen lijkt de maatschappelijke bijdrage van de niet-commerciële organisaties substantieel te zijn. Geen van de organisaties kan deze sociale meerwaarde echter uitdrukken in economische waarde. Tegelijkertijd geldt voor alle terreinen van maatschappelijke meerwaarde dat, om de meerwaarde te kunnen realiseren, extra financieringsbronnen noodzakelijk zijn om een rendabel bedrijf te kunnen voeren. In hoeverre deze investeringen kostenneutraal zijn is niet onderzocht en is ook niet bekend. Het resultaat van een dergelijke exercitie kan overigens per sociale doelstelling anders zijn.

- *Conclusie 16: de maatschappelijke bijdrage van de sector strekt zich uit over de terreinen leefbaarheid, uitstel van zorgvraag, ontlasting van mantelzorg en vrijwilligers, verhoging van de arbeidsparticipatie en ondersteuning van minima.*
- *Conclusie 17: de economische waarde van deze maatschappelijke bijdrage is (nog) niet te duiden en zou onderzocht kunnen worden.*

Invloed van het informele circuit

De maatschappelijke meerwaarde die wordt beschreven in bovenstaande tabel komt grotendeels ten gunste aan de lagere tot modaal verdienende huishoudens. Wanneer de niet-commerciële organisaties deze maatschappelijke meerwaarde *niet* leveren, impliceert dit niet dat de meerwaarde voor deze groepen volledig wegvalt. Hoewel een deel van de zorgontvangers zal afhaken, zal een ander deel van de persoonlijke diensten in het informele circuit worden voortgezet.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze maatschappelijke meerwaarde voor een commerciële kostprijs kan worden gerealiseerd. Immers, een substantieel deel van deze afnemers kan zich de tarieven van de commerciële formele markt niet veroorloven: een tarief van €15,- per uur is doorgaans het maximale wat men zich kan veroorloven.

Financiële ondersteuning

Binnen de niet-commerciële sector zijn er overigens mogelijkheden om de extra financiële middelen die noodzakelijk zijn om de diensten tegen een gereduceerd uurtarief aan te bieden lokaal te betrekken: de organisaties kunnen afspraken maken met gemeenten of eventueel met de provincie. Voor gemeenten kunnen deze afspraken een lokale invulling geven aan het gemeentelijke Wmo-beleid.

In de afweging tot het inzetten van extra financiële ondersteuning voor de niet-commerciële sector staat de vraag centraal of men vindt dat de lagere inkomens, die profiteren van deze maatschappelijke meerwaarde, in staat moeten zijn om persoonlijke dienstverlening *formeel* te betrekken.

- *Conclusie 18: wanneer de markt voor persoonlijke dienstverlening ook sociale doelstellingen wil vervullen dan moet dat gedeeltelijk met aanvullende lokale middelen (bijv. Wmo, Wwb of Wsw).*
- *Conclusie 19: zonder deze financiering zullen de doelgroepen die profiteren van deze maatschappelijke meerwaarde het zonder de nodige dienstverlening moeten stellen, of deze diensten moeten betrekken in het informele circuit.*

Rol van de Regeling Dienstverlening aan Huis

De Regeling Dienstverlening aan Huis beïnvloedt de organisaties in de markt voor persoonlijke dienstverlening niet of nauwelijks. Maar de regeling is ook niet voor organisaties bedoeld. Er is slechts één organisatie die de wijze van bedrijfsvoering heeft geënt op de (grenzen van) deze regeling. De regeling is primair bedoeld voor het faciliteren van dienstverlening die direct van particulier tot particulier, van mens tot mens, geschiedt. De huidige Regeling is echter ongeschikt om de formele markt voor persoonlijke dienstverlening te beïnvloeden.

- *Conclusie 20: de huidige Regeling is ongeschikt om de organisaties in de formele markt voor persoonlijke dienstverlening te beïnvloeden (maar is daar ook niet voor bedoeld).*

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG ZOETERMEER
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl