

Arbeidsmarktgevolgen van de wetswijziging Wmo voor alfahulpen



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ARBEIDSMARKTGEVOLGEN VAN DE
WETSWIJZIGING WMO VOOR
ALFAHULPEN

- eindrapport -

Marjolein Brink
Hetty Visee

Amsterdam, februari 2011
RegioPlan publicatienr. 2080

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Onderzoeksvragen.....	1
1.2	Onderzoeksmethoden.....	2
1.3	Leeswijzer	5
2	Achtergrond wetswijziging Wmo	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Huishoudelijke verzorging in de Wmo.....	7
2.3	De arbeidsmarktpositie van huishoudelijke hulpen.....	8
2.4	Invoering overlegbepaling.....	9
3	Arbeidsmarktgevolgen wijzigingen Wmo	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Ontwikkeling aantal huishoudelijke hulpen	11
3.3	Motivatie werkgevers voor wel of geen dienstverband	14
3.4	Keuze alfahulpen voor wel of geen loondienst	17
3.5	Opleidingseisen.....	20
3.6	Conclusies.....	21
4	Gevolgen van de overlegbepaling	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Overlegbepaling in het bestek	23
4.3	Overlegbepaling in de praktijk.....	26
4.4	Conclusies.....	33
5	Conclusies	35
5.1	Arbeidsmarktgevolgen	35
5.2	Overlegbepaling	36
Bijlage 1	Bijlage 1 bij principeakkoord cao VVT	39

1 INLEIDING

Om tegemoet te komen aan een onwenselijke situatie voor zowel de cliënten als de (thuis)zorginstellingen, is de Wmo gewijzigd. De wetswijziging die op 1 januari 2010 is ingegaan, had tot doel te voorkomen dat burgers onbedoeld of ongewild werkgever zouden worden van hun alfahulp. De toenmalige staatssecretaris Bussemaker wilde bovendien dat alfahulpen zelf een keuze kunnen maken tussen het werken in loondienst of als zelfstandige. De wetswijziging bevat drie elementen:

- een keuzemogelijkheid voor het ontvangen van een voorziening in natura of in de vorm van een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp;
- een bepaling over de geïnformeerde toestemming voor de burger;
- een overlegbepaling, gericht op overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders. Dit laatste element is sinds 26 augustus 2009 van kracht.

Naar aanleiding van de behandeling van de wetswijziging van de Wmo is de motie-Wolber c.s. (Kamerstukken II 2008-09; 31795, nr. 32) aangenomen. In deze motie wordt onder andere gevraagd naar een onderzoek naar de arbeidsmarktgevolgen van de wetswijziging en de uitkomsten van de overlegbepaling. Onderhavig onderzoek is hiervan het resultaat.

1.1 Onderzoeksvragen

De motie vraagt naar onderzoek op twee verschillende onderdelen. Dat levert twee onderzoeksvragen op, namelijk:

1. Wat is de positie van de (voormalig) alfahulp op de arbeidsmarkt van de thuiszorgsector (Wmo) na de wetswijziging van 1 januari 2010?
2. Hoe wordt omgegaan met personeel dat de huishoudelijke hulp leverde in de periode voorafgaand aan de aanbesteding, indien een nieuwe aanbieder de aanbestede opdracht gegund krijgt?

Om dit inzicht te verkrijgen, zijn de twee thema's verder uitgewerkt in deelvragen.

Ad 1 arbeidsmarktgevolgen:

- een vergelijking van de situatie van vóór en na de wetswijziging, met een indicatie van:
 - het totaal aantal alfahulpen;
 - het aantal alfahulpen dat gestopt is met werken als huishoudelijke hulp;
 - het aantal alfahulpen dat in dienst is getreden bij een thuiszorgaanbieder, inclusief een indicatie van de omvang van het dienstverband;

- het aantal alfahulpen dat aan de slag is gegaan als zzp'er;
- het aantal alfahulpen dat via een persoonsgebonden budget aan de slag is gebleven als alfahulp;
- een indicatie van de mate waarin de wetswijziging van invloed is geweest op de ontwikkeling van het aantal alfahulpen;
- het verschil in arbeidsvoorwaarden tussen een cao-werknemer, een zzp'er en een alfahulp;
- de (opleidings)eisen ten aanzien van personeel die gemeenten in het bestek opnemen en de opleidingsmogelijkheden die voormalig alfahulpen die in loondienst zijn getreden hebben;
- de redenen die werkgevers aanvoeren om (voormalig) alfahulpen al dan niet in dienst te nemen;
- de redenen voor (voormalig) alfahulpen om hun 'werkverband' al dan niet aan te passen.

Ad 2 gevolgen overlegbepaling:

- Welke rol betrokken partijen (verliezende en winnende partijen aanbesteding, gemeenten en vakbonden) gespeeld hebben bij het overleg.
- Houden winnaars van een aanbesteding zich aan de overlegbepaling óf dient het overleg 'afgedwongen' te worden door de verliezende partijen en/of de gemeente?
- Hebben gemeenten de overlegverplichting uitgewerkt in de bestekeisen?
- Wordt het overleg open en zorgvuldig gevoerd?
- Wat zijn de uitkomsten van het overleg? Vooral wat betreft het aantal medewerkers dat wordt overgenomen en de mate waarin de overgenomen medewerkers hun arbeidsvoorwaarden behouden.

1.2 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is steeds de scheiding aangehouden tussen de twee deelvragen, arbeidsmarktgevolgen (deelvraag 1) en effecten overlegbepaling (deelvraag 2). Hieronder wordt de aanpak van de twee onderdelen apart beschreven.

Per fase werken we de activiteiten verder uit.

1.2.1 Arbeidsmarktgevolgen (deelvraag 1)

Fase 1: Oriëntatie

Fase 2: Internetenquête onder aanbieders

Fase 3: Internetenquête onder voormalig alfahulpen

Fase 4: verdiepende interviews met thuiszorgorganisaties en voormalig alfahulpen

Fase 1: Oriëntatie

Op basis van beschikbare documenten en deskundigen afkomstig van de betrokken partijen, zoals VWS, ActiZ en BTN, Alphatrots, vakbonden en VNG is een analysekader opgesteld. Dit heeft gediend als basis voor de item- en vragenlijsten. De bestudering van de documenten vormt ook de input voor hoofdstuk 2, waarin nader is ingegaan op de wijzigingen in de Wmo.

Fase 2: internetenquête onder aanbieders

Informatie over de ontwikkelingen van de aantallen alfahulpen is niet centraal beschikbaar. Deze informatie is daarom verzameld bij de aanbieders van thuiszorg via een internetenquête. Via de brancheorganisaties ActiZ en Branchebelang Thuiszorg Nederland (BTN) zijn de e-mailadressen van de aangesloten aanbieders verkregen. Alle bij ActiZ en BTN aangesloten leden hebben per brief een verzoek tot deelname aan het onderzoek gekregen. De organisaties die in eerste instantie niet hebben gereageerd, zijn nagebeld met het verzoek om de vragenlijst alsnog in te vullen.

De vragenlijst is uiteindelijk ingevuld door 107 aanbieders. Vijftien aanbieders hebben door het invullen van de non-responsvragenlijst aangegeven niet te willen deelnemen aan dit onderzoek. De meest genoemde reden (66%) om niet te deel te nemen aan het onderzoek is dat de organisatie geen huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo (meer) verleend. Van de ingevulde vragenlijsten zijn er 95 bruikbaar voor de analyse. De overige twaalf aanbieders behoren niet tot de doelgroep van dit onderzoek, omdat ze zowel in 2009 als in 2010 geen huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo hebben aangeboden. Een overzicht van de respons staat in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Respons internetenquête onder aanbieders

	Aantal	%
Aantal aangeschreven aanbieders	354	100%
Respons vragenlijst (incl. invullen non-responsvragenlijst)	122	34%
Respons vragenlijst	107	30%
Respons vragenlijst niet doelgroep	12	3%
Respons voor analyse	95	27%
• ActiZ-leden	75	29%
• BTN-leden	20	22%

Fase 3: internetenquête onder alfahulpen

De omvang en aard van (overgangen in) arbeidsmarktposities is niet volledig in kaart te brengen zonder de inbreng en mening van de direct betrokkenen. Daarom is ook onder de huishoudelijke hulpen een internetenquête gehouden. Er is echter geen landelijke registratie van alfahulpen en vanuit privacy-overwegingen is het niet mogelijk om via de aanbieders de adressen van medewerkers te krijgen. Bemiddelingsbureaus, de vakbonden en thuiszorginstellingen zijn daarom benaderd met het verzoek of zij hun leden of

medewerkers wilden attenderen op het onderzoek, bijvoorbeeld via hun website of nieuwsbrief. Uiteindelijk heeft de oproep op verschillende sites gestaan.

De vragenlijst is ingevuld door 167 respondenten, waarbij zes respondenten niet tot de doelgroep van het onderzoek behoren. In de respons zijn huishoudelijke hulpen die via bemiddelingsbureaus werkzaam zijn als alfahulp oververtegenwoordigd. Huishoudelijke hulpen in loondienst daarentegen zijn sterk ondervertegenwoordigd. Dit betekent dat de respons niet representatief is voor de populatie.

Daarnaast is uit de verdiepende interviews naar aanleiding van de ingevulde vragenlijst met voormalig alfahulpen gebleken dat de huishoudelijke hulpen in het algemeen niet goed weten welke arbeidsmarktpositie (loondienst, zzp'er of alfahulp) zij bekleden. Dit betekent dat ook de betrouwbaarheid van de antwoorden op deze vragen onvoldoende is.

Op basis van deze twee constatering hebben wij besloten dat de door voormalig alfahulpen ingevulde vragenlijsten niet geschikt zijn voor het presenteren van percentages en aantallen. De antwoorden zijn wel gebruikt om op andere manieren gesignaleerde ontwikkelingen te illustreren.

Fase 4: verdiepende interviews met thuiszorgorganisaties en voormalig alfahulpen

De internetvragenlijsten zijn zo kort mogelijk gehouden om de organisaties in het veld niet te veel te belasten. Dit betekende dat er weinig ruimte was om door te vragen naar achtergronden. Aanvullend op de enquête hebben we daarom vijf telefonische interviews met thuiszorgaanbieders gehouden en vijf telefonische interviews met voormalig alfahulpen. In de internetenquête is gevraagd of de respondenten benaderd willen worden voor een dergelijk interview. Verschillende respondenten hebben dit gedaan. Hieruit is een selectie gemaakt om zo veel mogelijk respondenten met een verschillende achtergrond aan het woord te laten.

1.2.2 Effecten overlegbepaling (deelvraag 2)

Fase 1: Verzamelen en analyseren bestek aanbestedingen

Fase 2: Telefonische interviews met gemeenten die hebben aanbesteed

Fase 3: Verdiepende interviews met gegunde en niet-gegunde partij in vijf gemeenten

Fase 1: Verzamelen en analyseren bestek aanbestedingen

Om zicht te krijgen op de gevolgen van de overlegbepaling hebben we de aanbestedingskalender tussen eind 2008 en november 2010 bestudeerd om zicht te krijgen op welke gemeenten hebben aanbesteed in die periode. Zo hebben we 55 (clusters van) gemeenten gevonden die in die periode een aanbestedingsprocedure voor hulp in het huishouden hebben afgerond. Van 23 gemeenten stond het bestek op de aanbestedingskalender. Van de overige gemeenten hebben we de bestekken telefonisch opgevraagd (zie ook

volgende fase). De meeste gemeenten hebben dit bestek alsnog toegemaid. Een overzicht van de respons staat in tabel 1.2.

Tabel 1.2 Respons en beschikking over bestek

Wel of geen bestek	Abs.
Gemeente bereikt, bestek in bezit Regioplan	40
Gemeente bereikt, geen bestek beschikbaar	9
Gemeente niet bereikt, bestek in bezit Regioplan	3
Gemeente niet bereikt, geen bestek beschikbaar	3
Totaal	55

In de bestekken hebben we de passages over de overlegbepaling bestudeerd, evenals de opleidingseisen die hierin zijn opgenomen.

Fase 2: Telefonische interviews met gemeenten die hebben aanbesteed

De 55 gemeenten met een aanbestedingsprocedure zijn tevens benaderd voor een telefonisch interview.¹ Hierbij stonden de ervaringen met de overlegbepaling centraal. Ook is doorgevraagd over de opleidingseisen.

Fase 3: Verdiepende interviews met gegunde en niet-gegunde partij in vijf gemeenten

Op basis van de telefonische interviews is een selectie gemaakt van vijf aanbestedingen waar de overlegbepaling in werking is getreden omdat nieuwe partijen zijn gegund en oude partijen niet. In deze gemeenten is telefonisch gesproken met vertegenwoordigers van de gegunde en niet-gegunde partijen.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de achtergrond van de veranderingen in de Wmo. Hoofdstuk 3 gaat in op arbeidsmarktgevolgen van de veranderingen in de Wmo, zowel wat betreft de aanbieders als de medewerkers. Hoofdstuk 4 behandelt de uitkomsten van het onderdeel van het onderzoek over de overlegbepaling. Er wordt besloten met de belangrijkste conclusies in hoofdstuk 5.

¹ Veel gemeenten besteden samen aan. De 55 benaderde gemeenten vertegenwoordigen dan ook een veelvoud van dit aantal. We hebben steeds gesproken met de penvoerende gemeente.

2 ACHTERGROND WETSWIJZIGING WMO

2.1 Inleiding

Om zicht te krijgen op de aanleiding voor de aanpassingen van de Wmo en de mogelijke gevolgen van deze wetswijziging voor de arbeidsmarktpositie, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele ontwikkelingen in de laatste jaren rond de hulp bij het huishouden. In paragraaf 2.2 komt allereerst de overheveling van de hulp bij het huishouden vanuit de AWBZ naar de Wmo aan de orde. Deze overgang heeft directe gevolgen gehad voor de inzet van personeel en de bijbehorende arbeidsrelaties (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 gaan we nader op de overlegbepaling in.

2.2 Huishoudelijke hulp in de Wmo

Door de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is de enkelvoudige huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo. Gemeenten kregen daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit type huishoudelijke hulp. Daarbij werden gemeenten verplicht om contracten voor huishoudelijke hulp Europees aan te besteden. Deze aanbestedingsplicht had ingrijpende gevolgen voor de sector én de medewerkers die huishoudelijke hulp leverden. Dit blijkt ook uit onderzoek van Regioplan naar de effecten van marktwerking op de arbeidsvoorwaarden in de thuiszorg (juli 2009).

Om ongewenste effecten van de overheveling van huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de Wmo voor zowel de cliënten als de aanbieders van thuiszorg tegen te gaan, is de Wmo per 1 januari 2010 gewijzigd op de onderstaande drie punten:

- een keuzemogelijkheid voor het ontvangen van een voorziening in natura of in de vorm van een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp;
- een bepaling over de geïnformeerde toestemming voor de burger;
- een overlegbepaling, gericht op overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders. Dit laatste element is sinds 26 augustus 2009 van kracht.

Deze ontwikkeling in de wetgeving rond huishoudelijke hulp heeft bedoeld en onbedoeld effect gehad op de arbeidsmarktpositie van de huishoudelijke hulpen. Deze ontwikkeling staat centraal in de volgende paragraaf.

2.3 De arbeidsmarktpositie van huishoudelijke hulpen

Historisch gezien wordt huishoudelijke zorg aan thuiswonende cliënten met een indicatie op dat terrein geleverd door twee typen medewerkers: medewerkers huishoudelijke hulp of alfahulpen. Helpenden zijn in dienst bij een (thuis)zorginstelling en alfahulpen zijn werkzaam als zelfstandigen zonder regulier arbeidscontract met een (thuis)zorginstelling. Een cliënt die huishoudelijke hulp ontvangt van een alfahulp, dient op te treden als werkgever van deze hulp. De alfahulp valt niet onder een cao, krijgt het loon direct van de cliënt en betaalt geen sociale zekerheidspremies zoals pensioen, ziektekosten et cetera. Cliënt en alfahulp maken samen afspraken en regelen zaken onderling.

Door de komst van de Wmo in 2007 en de daarbij behorende aanbestedingsplicht koos een deel van de thuiszorginstellingen ervoor om, vanwege de concurrentie van schoonmaakbedrijven, medewerkers huishoudelijke hulp een alfahulpconstructie aan te bieden om daarmee zeer lage tarieven te kunnen offren. Degenen die ‘kozen’ voor deze alfahulpconstructie werden vervolgens ingehuurd door zorgaanbieders, waarvoor zij tot dat moment werknemer waren. Daarnaast werkte een deel van de huishoudelijke hulpen in loondienst voor de organisaties.

Door verschuivingen tussen aanbieders als gevolg van gunningen na een aanbesteding, was het bij de alfaconstructie mogelijk dat cliënten onbedoeld of ongewild werkgever zouden worden van een alfahulp. Tevens wilde de toenmalige regering dat alfahulpen onder betere arbeidsvoorwaarden zouden werken. Door de Wmo op die punten aan te passen, is het met ingang van 1 januari 2010 voor thuiszorgorganisaties niet meer mogelijk de voorziening in natura te leveren via een alfahulp. Wel kan een thuiszorgaanbieder de huishoudelijke hulp laten uitvoeren door een zelfstandige zonder personeel (zzp'er), mits de cliënt geen opdrachtgever is. Huishoudelijk hulp kan sindsdien alleen nog door een alfahulp worden uitgevoerd als de cliënt heeft gekozen voor een persoonsgebondenbudget (pgb) en zelf de werkgever wordt van de alfahulp. De arbeidsmarktpositie van de huishoudelijke hulp beslaat op dit moment de volgende mogelijkheden:

- werknemer in dienst van een thuiszorgorganisatie (cliënt kiest voor hulp in natura);
- zzp'er, ingehuurd door een thuiszorgorganisatie (cliënt kiest voor hulp in natura);
- zzp'er met cliënt als werkgever (cliënt kiest voor persoonsgebonden budget);
- als alfahulp met cliënt als werkgever (cliënt kiest voor persoonsgebonden budget).

Daarnaast zijn er ook tussenconstructies ontstaan, waarbij administratiebureaus de bemiddelingen en betaling regelen.

Zij nemen de cliënt de lasten van het werkgeverschap zo veel mogelijk uit handen, bieden de alfa hulpen een hoger salaris dan in loondienst en bieden collectieve verzekeringen aan voor werkgever/werknemer.

Subsidieregelingen

Door de wetwijziging per 1 januari 2010 moesten thuiszorgorganisaties (een deel van) de alfa hulpen in loondienst nemen. Bij sommige organisaties ging dit om grote aantallen medewerkers, die vaak maar drie uur per week werkten. Het voorlichten en begeleiden van deze medewerkers om te komen tot een keuze voor een arbeidscontract kostte de organisaties veel tijd en geld. VWS heeft daarom in het verlengde van de wetwijziging in 2010 twee subsidieregelingen in het leven geroepen om de overgang van alfa hulpen te ondersteunen. (Thuis)zorginstellingen konden op de eerste plaats subsidie aanvragen voor het om-, her- en bijscholen van hun medewerkers en daarnaast was subsidie beschikbaar voor het in dienst nemen van voormalige alfa hulpen.

Sinds augustus 2009 is door thuiszorgorganisaties volgens het ministerie van VWS voor ruim 8000 alfa hulpen de subsidie van VWS aangevraagd om hen (weer) in vaste dienst aan te nemen. Het plafond van deze subsidie werd echter al eerder bereikt, waardoor niet alle subsidieaanvragen konden worden toegekend. In april 2010 liet toenmalig minister Klink weten aan de brancheorganisaties dat de regeling per direct werd gesloten. Voor de subsidieregeling om via om- en bijscholing te voorkomen dat alfa hulpen verloren gaan voor de thuiszorg, is nog voldoende geld beschikbaar. Van de 3 miljoen die voor deze mobiliteitsbevordering is uitgetrokken, is tot nu toe 0,8 miljoen toegekend.

2.4 Invoering overlegbepaling

Doordat huishoudelijke hulp niet langer onder de AWBZ viel, maar onder de Wmo, kunnen naast thuiszorginstellingen ook andere organisaties, bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven op een aanbesteding voor huishoudelijke hulp inschrijven. Huishoudelijke zorg is echter niet te vergelijken met schoonmaakwerk in kantoorgebouwen. Zorgmedewerkers moeten over meer competenties beschikken en hebben een signaleringsfunctie over hoe het met de cliënt gaat. Er is daarom ook een kwaliteitskader (Kwaliteitsdocument voor verantwoorde hulp bij het huishouden) opgesteld zodat duidelijk is aan welke eisen een huishoudelijke hulp moet voldoen. Een ander gevolg van de aanbestedingsverplichting is dat een langdurige relatie tussen zorgaanbieders, medewerker en cliënt onzeker is. Een risico hierbij is dat als een aanbieder niet zeker is van een stabiele contractrelatie, hij minder geneigd zal zijn in zijn personeel te investeren. Hierdoor neemt mogelijk de kwaliteit van de zorg af. In de strijd om contracten met gemeenten voor huishoudelijke hulp zijn prijzen geboden die ver beneden het oorspronkelijke niveau in de AWBZ-tijd liggen en

in sommige gevallen lager schijnen te zijn dan de gemiddelde kostprijs. Door de prijsdruk slonken de reserves van (thuis)zorginstellingen. Ook was sprake van een verschuiving van de uitgebreidere hulp in het huishouden naar de eenvoudige hulp in het huishouden, die goedkoper is. Vanaf 2007 betalen gemeenten alleen nog voor dat wat geïndiceerd is. Thuiszorgorganisaties kregen daardoor een overschot aan relatief dure medewerkers en waren genoodzaakt een deel van deze medewerkers te ontslaan. Faillissementen bleven uiteindelijk niet uit.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben vanuit cliëntenperspectief gezien gezorgd voor veelvuldige wisselingen van huishoudelijke hulpen bij cliënten en daarmee gepaard gaande onrust. Dit staat haaks op de wens van cliënten om een vaste huishoudelijke hulp te hebben en een vertrouwd gezicht te zien.

Om de onrust in de thuiszorg bij zowel thuiszorgorganisaties, cliënten als werknemers te beperken, is met de wetwijziging per 1 januari 2010 een overlegbepaling toegevoegd aan de Wmo. Deze bepaling regelt dat de winnende partij verplicht is om met de verliezende partij te overleggen over de eventuele overname van personeel. Gemeenten kunnen deze eis ook opnemen in het aanbestedingsbestek om het naleven van deze bepaling een contractuele plicht te maken.

Het ministerie van VWS heeft de sector en gemeenten in de overgangsfase ondersteund met diverse onderzoeken naar onder meer de kostprijs van huishoudelijke hulp. Ook heeft het ministerie van VWS handreikingen opgesteld over bijvoorbeeld sociaal overwogen aanbesteden. Daarnaast is een mobiliteitscentrum voor de thuiszorg (MCT) ingericht om het personeel voor de sector te behouden.

Ook de gemeenten zijn op zoek gegaan naar alternatieven in de openbare aanbesteding om de prijs een minder prominente rol te laten spelen en partijen meer op kwaliteit te laten concurreren.

3 ARBEIDSMARKTGEVOLGEN WIJZIGINGEN WMO

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de arbeidsmarktgevolgen van de wetswijziging Wmo door in te gaan op de ontwikkeling van het aantal alfahulpen en medewerkers huishoudelijke hulp in loondienst (paragraaf 3.1) en de achtergronden bij de gesignaleerde ontwikkelingen (paragraaf 3.3 en 3.4). In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de opleidingseisen en -behoefte van huishoudelijk medewerkers.

3.2 Ontwikkeling aantal huishoudelijke hulpen

Bij de start van dit onderzoek was al bekend dat er geen statistieken beschikbaar zijn op basis waarvan de veranderingen in aantallen huishoudelijke hulpen en de aard van de arbeidsrelatie voor en na de wetswijziging in kaart kunnen worden gebracht. Om dit cijfermatige inzicht te kunnen geven, zijn we aangewezen op de informatie van aanbieders van thuiszorg. In principe is een respons op een enquête van dertig procent voldoende om inzicht te geven in de ontwikkeling van het aantal huishoudelijke medewerkers. Het ontbreken van populatiegegevens (totaal aantal alfahulpen, totaal aantal aanbieders van huishoudelijke hulp) en de diversiteit aan arbeidsrelaties maken het echter niet mogelijk om de in de enquête gesignaleerde ontwikkelingen betrouwbaar op te hogen naar landelijke aantallen. In deze paragraaf beperken we ons derhalve tot de ontwikkelingen bij de responderende organisaties.

3.2.1 Ontwikkeling aanbieders thuiszorg

Een ruime meerderheid van de organisaties (85%) heeft zowel in 2009 als in 2010 huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo verleend. Vier organisaties (4%) zijn in 2010 begonnen met het aanbieden van huishoudelijke hulp en één organisatie (1%) is in 2010 gestopt huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. De overige organisaties die de vragenlijst hebben ingevuld¹ (11%) zijn niet interessant voor dit onderzoek, omdat zij zowel in 2009 als in 2010 geen huishoudelijke hulp hebben verleend.

In 2010 bood ruim 90 procent van de organisaties naast hulp bij het huishouden ook extramurale zorg in het kader van de AWBZ aan. Daarnaast bood 65 procent ook intramurale zorg aan (zie verder tabel 3.1).

¹ Daarnaast hebben zeven organisaties via de non-responsvragenlijst laten weten geen hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo uit te voeren.

Tabel 3.1 Andere zorgproducten in 2010 (89 organisaties)

Product	Aantal	%
Extramurale zorg in het kader van de AWBZ	82	92%
Begeleiding in het kader van de Wmo	38	43%
Intramurale zorg	58	65%
Jeugdgezondheidszorg	9	10%
Kraamzorg	10	11%
Andere zorgproducten	16	18%
Geen andere zorgproducten	7	8%
Totaal	89	100%

Een derde van de aanbieders is in één gemeente actief. De overige aanbieders verlenen in meer gemeenten hulp bij het huishouden. Wanneer we op basis van deze tabel het totaal aantal gemeenten bepalen waar de aanbieders actief zijn, dan is dit meer dan het aantal gemeenten in Nederland. De overlap in gemeenten waar de responderende organisaties hulp bij het huishouden aanbieden, bepaalt in welke mate de aanbieders in dit onderzoek representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten.

Tabel 3.2 Aantal gemeenten waar hulp bij het huishouden werd verleend in 2010 (89 organisaties)

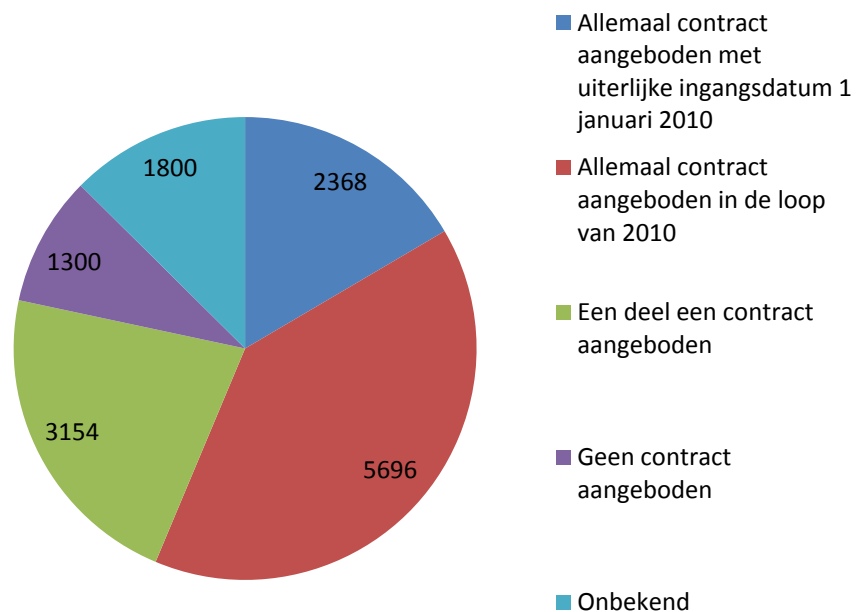
Aantal gemeenten	Aantal	%
1 gemeente	30	34%
2 gemeenten	7	8%
3 – 5 gemeenten	17	19%
6 – 10 gemeenten	13	15%
11 – 25 gemeenten	15	17%
26 – 50 gemeenten	4	4%
Meer dan 50 gemeenten	2	2%
Onbekend	1	1%
Totaal	89	100%

3.2.2 Ontwikkeling aantal alfahulpen

In 2009 werkte de minderheid van de geënquêteerde organisaties met alfahulpen: 30 van de 79 organisaties die deze vraag hebben beantwoord, werkten in 2009 met alfahulpen. Het aantal alfahulpen waarvoor deze organisaties bemiddelden, varieert tussen de drie en drieduizend. In totaal bemiddelden zij op 1 augustus 2009 voor 14.318 alfahulpen.

De meerderheid van deze organisaties heeft de alfahulpen per 1 januari of in de loop van 2010 een contract in loondienst aangeboden. Vier organisaties hebben geen enkele alfahulp een contract in loondienst aangeboden. In figuur 3.1 wordt schematisch weergegeven hoeveel alfahulpen een contract in loondienst aangeboden hebben gekregen. De motivatie om geen enkele of niet alle alfahulpen een contract aan te bieden, staat centraal in paragraaf 3.3.

Figuur 3.1 Aantal alfahulpen dat contract in loondienst aangeboden heeft gekregen (totaal 30 organisaties, 14.318 alfahulpen)

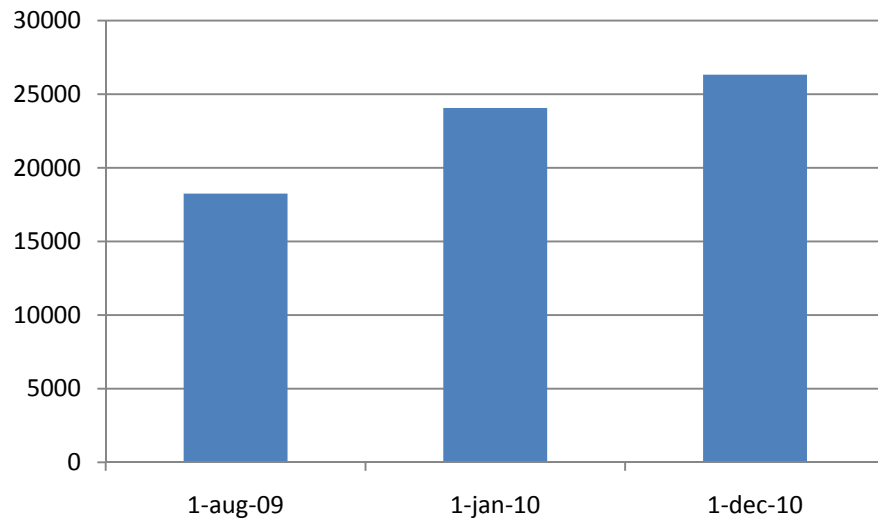


3.2.3 Ontwikkeling aantal medewerkers hulp bij het huishouden in loondienst

Op 1 augustus 2009 hadden 71 van de 75 aanbieders die deze vraag hebben beantwoord hulpen bij het huishouden in loondienst. In totaal waren er op 1 augustus 2009 21.464 hulpen bij het huishouden in loondienst bij deze aanbieders.

Daarnaast is gevraagd naar het aantal medewerkers in loondienst op 1 januari 2010 en op 1 november 2010. In figuur 3.2 wordt de ontwikkeling weergegeven van het aantal hulpen bij het huishouden in loondienst voor de 72 aanbieders die voor alle drie de momenten de aantallen hebben opgegeven. In totaal zijn er drie aanbieders zonder hulpen bij het huishouden in loondienst.

Figuur 3.2 Ontwikkeling aantal hulpen bij het huishouden in loondienst (totaal 72 aanbieders)



Uit de ontwikkeling van het aantal hulpen bij het huishouden in loondienst blijkt dat niet alle alfahulpen die een contract hebben aangeboden gekregen deze aanbieding ook hebben geaccepteerd. Op de achterliggende redenen hiervoor komen we terug in paragraaf 3.3 en 3.4. Ten opzichte van begin 2010 hebben op 1 december 2010 26 organisaties meer hulpen bij het huishouden in loondienst. Als belangrijkste redenen voor deze groei noemen zij een toename van het marktaandeel en het in de loop van 2010 in loondienst nemen van de alfahulpen. Drie organisaties hebben te maken met een afname van het aantal hulpen bij het huishouden in loondienst gedurende 2010 door marktfactoren.

3.2.4 Ontwikkeling aantal zzp'ers en alfahulpen

De leden van Actiz maken geen gebruik van zzp'ers voor het uitvoeren van huishoudelijke taken in het kader van de Wmo. Onder de responderende leden van BTN maken twee organisaties gebruik van de inzet van zzp'ers als huishoudelijke hulpen. Door dit beperkte aantal kunnen we geen verdere uitspraken doen over het aantal zzp'ers.

Het aantal alfahulpen dat alfahulp is gebleven, omdat hun cliënt heeft gekozen voor een pgb, is op basis van de onderzoeksresultaten niet eenduidig vast te stellen, omdat veel voormalig alfahulpen niet goed op de hoogte blijken te zijn van hun arbeidsrelatie.

3.3 Motivatie werkgevers voor wel of geen dienstverband

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat een derde van de thuiszorgorganisaties in 2009 gebruik maakte van alfahulpen. Deze organisaties moesten de medewerkers een contract aanbieden om hen voor

het werk te behouden. Veruit de meerderheid heeft in ieder geval een deel van de medewerkers een contract aangeboden, zoals ook blijkt uit paragraaf 3.2.2.

Bij de meerderheid van de organisaties betrof het vooral contracten voor bepaalde tijd (88%). In drie organisaties is de meerderheid van de alfahulpen contracten voor onbepaalde tijd geboden. Het type contract verschilt afhankelijk van het aantal uren.

In de enquête geven de organisaties aan dat er over het algemeen een minimum aantal uren voor een contract wordt gehanteerd, variërend van ten minste drie tot twaalf uur. Wel zijn 0-urencontracten een mogelijkheid als mensen minder dan negen of twaalf uur willen werken². Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat er verschil wordt gemaakt tussen de alfahulpen die een contract aangeboden hebben gekregen en nieuwe medewerkers. Een deel van de thuiszorgorganisaties heeft de voormalig alfahulpen contracten voor drie of zes uur aangeboden. Voor nieuwe medewerkers wordt het minimum van negen of twaalf uur gehanteerd, zoals ook blijkt uit het volgende citaat:

‘De alfahulpen konden ook een contract voor drie of zes uur krijgen als zij maar één of twee cliënten hebben. Voor ons als organisatie is dat eigenlijk niet lonend, gezien de administratieve kosten en begeleiding en dergelijke. Nieuwe medewerkers krijgen dan ook een contract voor ten minste negen uur.’

Overigens hanteren de meeste organisaties ook een maximaal aantal uren, veelal 28 uur. Zij zijn van mening dat meer dan twee cliënten op een dag niet verantwoord is, gezien de zwaarte van het werk. Bij uitzondering zijn er medewerkers die een contract voor meer uren hebben.

De organisaties die niet alle alfahulpen een contract hebben aangeboden, hebben dit vooral gedaan vanwege onzekerheid over het marktaandeel. Acht organisaties waren bang dat zij marktaandeel zouden verliezen en dan onvoldoende werk zouden hebben voor de medewerkers. Daarnaast speelden meer individuele redenen een rol om geen contract aan te bieden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- signalen dat alfahulp niet goed functioneerde;
 - leeftijd van alfahulp. Sommigen waren ouder dan 65 jaar.
- Daarnaast waren er redenen die bij de alfahulpen lagen:
- een deel van de alfahulpen wilde geen contract met een vast minimum aantal uren;
 - een deel van de alfahulpen bleef werken als alfahulp, direct voor de cliënt.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de overgang van alfahulpen naar loondienst geen eenvoudige operatie was, vooral als het om grote aantallen

² In de laatste cao VVT zijn afspraken gemaakt over het verminderen van het aantal nulurencontracten, indien dit overeenkomstig de wens van de werknemer is.

ging. De respondenten geven aan dat vaak tijdelijk extra personeel ingehuurd moest worden om alle vragen van cliënten en medewerkers te kunnen beantwoorden. Ook bij P&O moest extra personeel worden ingezet om onder meer alle gesprekken te voeren en contracten op te stellen en te laten tekenen. Daarnaast is in sommige organisaties meer dan de helft van de alfahulpen niet ingegaan op het aanbod voor loondienst. Dit betekende dat de organisaties uitgebreide wervingscampagnes moesten opzetten om nieuwe hulpen te werven.³ Om de organisaties tegemoet te komen in de kosten, heeft het ministerie van VWS daarom een subsidieregeling ingesteld. In hoofdstuk 2 staat deze regeling meer in detail beschreven.

Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector

In de enquête is de organisaties gevraagd of zij subsidie hebben aangevraagd. 23 organisaties hebben op deze vraag antwoord gegeven. Negen organisaties hebben in ieder geval voor een deel van de alfahulpen subsidie gekregen. Veertien hebben het wel aangevraagd, maar niet gekregen. Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat de organisaties graag gebruik hadden gemaakt van de regeling, maar dat de subsidiepot al leeg was voordat zij zover waren om een aanvraag te doen. Het mislopen van de subsidie heeft volgens hen geen gevolgen gehad voor het aantal hulpen dat in loondienst is gekomen. Het heeft echter wel financiële gevolgen gehad voor de organisatie, zoals een respondent aangeeft:

'We hadden de subsidie al ingeboekt op de begroting, toen pas een tijd later bleek dat de pot al leeg was, voordat we het aanvroegen. Dat gaf een flink gat, wat is aangevuld uit reserves. Gelukkig kregen we aan het eind van het jaar een uitbreiding van het aantal hulpen, zodat de inkomstenderving beperkt bleef.'

Andere organisaties kenden echter geen uitbreiding en hebben hun reserves moeten inzetten of hebben bezuinigd op andere onderdelen.

Voor- en nadelen van dienstverband voor organisatie

De overgang van alfahulp naar loondienstmedewerkers leverde voor de thuiszorgorganisaties veel extra werk op. Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat vooral de beoordeling of mensen geschikt waren om in loondienst te nemen lastig was, gezien het grote aantal medewerkers waarmee in korte tijd gesprekken gevoerd moesten worden. Meer medewerkers in loondienst betekent ook blijvend extra inzet van managers, die de mensen moeten begeleiden. Ook op het scholingsbudget had het effect.

³ Een van de geïnterviewde organisaties heeft precies bijgehouden om hoeveel gesprekken en mensen het ging. Hier volgen de cijfers als indicatie van het overgangsproces: van de 930 alfahulpen bij de organisatie zijn er 375 in dienst gekomen. De organisatie heeft daarvoor in korte tijd 2000 cliënten en bijna 1000 alfahulpen moeten informeren. Er zijn in een paar maanden tijd vele wervingsbijeenkomsten georganiseerd, bijna 1000 sollicitatiegesprekken gevoerd met oud-alfahulpen en met nieuwe medewerkers en uiteindelijk ongeveer 140 nieuwe hulpen bij het huishouden in dienst genomen om het 'gat van de voormalig alfahulpen' op te vangen.

'Normaal krijgen alle nieuwe medewerkers een cursus van dertien dagdelen. Dat was met zo'n grote groep niet te organiseren en te betalen. Bovendien werkten ze al in de sector, dus er is een verkorte versie gemaakt.'

Uit de interviews komt naar voren dat 2010 echt een overgangsjaar was. Alfahulpen moesten volgens de respondenten ook wennen aan het werken in loondienst en aan de verantwoordelijkheden die erbij horen. Zo nam in sommige organisaties het ziekteverzuim sterk toe. Door een strikt verzuimbeleid is getracht dit tegen te gaan. De werkhouding van sommigen die voorheen als alfahulpen werkten, heeft ertoe geleid dat niet alle contracten verlengd zijn.

Een deel van de organisaties constateert inmiddels ook voordelen. Er is meer contact met medewerkers in loondienst en meer zicht op hun functioneren, dan bij de voormalig alfahulpen. Er zijn duidelijker afspraken voor de hulpe bij het huishouden over wat tot hun taken behoort. Verder is er meer zicht op zeer goed functionerende krachten, die geworven kunnen worden voor een hogere functie in de organisatie.

Samenvattend was de overgang naar loondienst van de alfahulpen een ingrijpend proces, dat de organisaties veel tijd en geld heeft gekost. 2010 is een overgangsjaar geweest, waarbij bleek dat niet alle alfahulpen functioneerden in loondienst. Inmiddels zien organisaties ook voordelen.

3.4 Keuze alfahulpen voor wel of geen loondienst

Op basis van dit onderzoek kunnen we niet bepalen hoeveel alfahulpen hebben gekozen voor loondienst. Op basis van de gegevens over de aanvragen voor subsidie gaat het tenminste om 8000 alfahulpen die in loondienst zijn getreden bij een thuiszorgorganisatie. De enquête onder voormalig alfahulpen is echter vooral ingevuld door alfahulpen die niet in loondienst zijn gaan werken, maar hebben gekozen om in dienst te zijn van de cliënt via een pgb of alfacheque.⁴ Centraal staat in deze paragraaf de overgang naar loondienst. Aan het eind van de paragraaf gaan we kort in op de hulpen die nu werken met alfacheques.

Veel genoemde redenen om niet in loondienst te gaan werken, hebben te maken met hoe de voormalig alfahulpen tegen hun eigen werk aan kijken. Een deel van de alfahulpen is al wat ouder en werkt vaak al lang bij dezelfde cliënten. Zij hechten sterk aan de relatie met de cliënt en de inkomsten worden

⁴ In enkele gemeenten kunnen cliënten kiezen voor een alfacheque, naast de zorg in natura en het pgb. Een door de gemeente ingehuurd bureau regelt de verzekeringen en de bemiddeling bij uitval. De cliënt koopt met de cheque de alfahulp in en de alfahulp verzilvert de ontvangen cheques bij het bureau. De alfahulp is niet in dienst van een organisatie, maar werkt zelfstandig.

vooral gezien als een welkome extra in de huidige situatie. Een groot deel van de jongere hulpen bij het huishouden heeft nog een studie of baan naast de werkzaamheden als alfahulp en is gericht op directe inkomsten, een zo hoog mogelijk netto-uurloon. De meest genoemde redenen om niet in loondienst te willen, hebben dan enerzijds te maken met financiële aspecten en anderzijds met een verwacht gebrek aan flexibiliteit van een dienstverband. Hieronder lichten we dit nader toe.

Financiële aspecten

Veel respondenten hebben de indruk dat zij minder zullen verdienen in loondienst. Anderen willen geen belasting betalen of vermoeden dat ze dan te weinig over houden. Uit een berekening van het Nibud in opdracht van de Stichting Alpatrots blijkt dat bij een dienstverband van achttien uur per week, de hulp bij het huishouden in loondienst ruim 1800 euro per jaar minder verdient dan een hulp bij het huishouden die rechtstreeks werkt voor een cliënt. Overigens geven voormalig alfahulpen die nu in loondienst werken aan dat de inkomstenderving in de praktijk meevalt. Door het vakantiegeld en de eindejaarsuitkering zijn de verdiensten volgens hen vergelijkbaar met de situatie als alfahulp.

Secundaire arbeidsvoorwaarden die horen bij het werken in loondienst zoals het opbouwen van en dus betalen aan een pensioen en andere werknemersverzekeringen worden door de hulpen in het huishouden die rechtstreeks werken voor hun cliënt minder belangrijk gevonden. Wanneer deze arbeidsvoorwaarden wel worden meegewogen dan is het beeld volgens een andere respondent genuanceerder:

“Het uurbedrag als alfahulp is wel hoger, maar ik ben afhankelijk van dit inkomen. Ik heb dus een pensioensvoorziening en allerlei verzekeringen geregeld. Er blijft dan niet zoveel meer loon over. Ik zou liever in loondienst werken, maar ik werk daarvoor te veel uur (32 uur), dus ik ben tot nu toe nergens aangenomen.”

Flexibiliteit

Veel huishoudelijke hulpen hebben niet gekozen voor een dienstverband in loondienst uit angst voor verlies aan flexibiliteit. Dit raakt aan verschillende aspecten:

- Veel medewerkers hebben één of twee vaste cliënten en willen niet ingezet worden voor andere cliënten. Dit moet wel als ze voor een thuiszorgorganisatie in loondienst gaan werken en de cliënt bijvoorbeeld op vakantie is.
- Een deel van de alfahulpen doet het werk als bijbaan en wil zelf de tijd en de werkzaamheden kunnen indelen.
- Een aantal alfahulpen geeft aan dat zij alleen het werk willen verrichten en geen behoefte hebben aan andere verplichtingen, zoals werkoverleggen of cursussen. Ze verwachten dit in loondienst wel te moeten doen.

- Veel alfahulpen die niet gekozen hebben voor loondienst geven aan dat zij niet het aantal uren wilden werken dat de thuiszorgorganisatie als minimum stelde.

Hiertegenover staan de voordelen van een loondienstverband: grotere continuïteit in het werk/inkomsten, doorbetaling bij ziekte en vakantiegeld/eindejaarsuitkering.

In het voorgaande zijn de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen loondienst en in dienst van een cliënt al aan de orde gekomen. Hieronder worden ze op een rijtje gezet:

Tabel 3.3 Verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen loondienst en in dienst van een cliënt

Loondienst	Als zelfstandige/alfahulp
Vakantiegeld	Vakantiegeld opgenomen in uurloon
Doorbetaling bij ziekte	Doorbetaling maximaal 6 weken
Pensioenopbouw	Geen pensioenopbouw
Eindejaarsuitkering	Geen extra's
Scholing en werkoverleggen	Geen extra's
Lager uurloon dan alfahulp	Hoger uurloon dan loondienst
Belastingafdrachten doet werkgever	Zelf belasting afdragen
Verplichtingen ten aanzien van thuiszorgorganisatie	Zelf afspraken maken met cliënt
Mogelijke inzet bij andere cliënten	Vaste eigen cliënten

Voorlichting gemeenten

Naast de financiële aspecten en de flexibiliteit blijkt dat de voorlichting van de gemeenten in een aantal gevallen een rol heeft gespeeld bij de keuze. De gemeenten en thuiszorginstellingen hebben de alfahulpen voorgelicht over de mogelijkheden. Deze informatie was in een aantal gemeenten niet volledig. In deze gemeenten lag de nadruk in de voorlichting aan alfahulpen op het werken in loondienst. Zo gaf een respondent aan dat de medewerkers alleen loondienst als optie hadden gekregen voor het voortzetten van het werk. De cliënten hadden wel een brief over een pgb gekregen, maar de medewerkers niet. Zo geeft de respondent aan:

“De organisatie gaf aan dat ze ons in dienst moesten nemen van de gemeente. Pas later kwam ik er achter dat mijn cliënt mij ook via een pgb had kunnen inhuren. Op alle voorlichtingsbijeenkomsten is daar nooit iets over gezegd.”

In de gemeenten waar gewerkt wordt met de alfacheque is volgens de respondenten vooral voorlichting gegeven over deze mogelijkheid. De thuiszorginstellingen die mensen in loondienst konden nemen, waren vanwege een aanbesteding nog niet bekend. Verder werd volgens de respondenten door de gemeente aangegeven dat met alfacheques het werken met dezelfde

cliënt was gegarandeerd. Als ze naar een andere organisatie zouden gaan, was dat niet zeker. Het kunnen blijven werken voor de eigen cliënt is een zeer belangrijke reden om te kiezen voor een bepaald dienstverband, zoals ook wordt aangegeven door de volgende respondent:

“We kregen in eerste instantie te horen dat we niet meer konden werken voor de thuiszorgorganisatie waar we voorheen voor werkten. We konden wel bij onze cliënt blijven werken als we direct voor de gemeente via een administratiekantoor gingen werken. Er zouden ook andere thuiszorgorganisaties actief worden, maar daarvan zei de gemeente dat je dan geen enkele garantie had voor het behouden van je eigen cliënt. Voor zowel cliënten als medewerkers was dat een belangrijke reden om voor deze constructie te kiezen.”

Deze verschillen in de nuancering van de voorlichting worden waarschijnlijk verklaard door de houding van de gemeenten ten aanzien van een pgb of hulp in natura. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3.5 Opleidingseisen

Uit de bestekken van de gemeenten komt naar voren dat veruit de meeste gemeenten geen opleidingseisen stellen voor hulpen bij het huishouden, maar wel competentie-eisen, zoals sociale vaardigheden. Enkele gemeenten stellen daarbij ook de eis dat de medewerkers ten minste de Nederlandse taal moeten beheersen op niveau A2.

In de enquête is ook gevraagd naar opleidingseisen die organisaties stellen. Dertien organisaties geven aan dat zij dergelijke eisen hanteren. Bijna de helft hiervan (6) geeft aan dat het hun eigen eisen zijn. De andere helft hanteert deze eisen (deels) vanwege eisen in het bestek van de gemeenten.

Voor alle thuiszorgorganisaties in de enquête geldt dat 80 procent (58) een vorm van scholing biedt aan de medewerkers. Ruim twee derde (41) biedt cursussen gericht op de huidige functie, zestig procent op doorstroom naar een andere functie. Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat er bezuinigd is op scholing van de medewerkers sinds de overgang naar de Wmo. Door de scherpe tarieven is scholing één van de zaken waarop kosten worden bespaard. Voorbeelden die door de respondenten genoemd worden zijn het terugbrengen van scholing naar een basiscursus waarin wordt geleerd hoe het logboek bijgehouden moet worden. Wel bieden sommige organisaties de mogelijkheid om te scholen voor hoger gekwalificeerde functies. In het principeakkoord van de recent overeengekomen cao VVT is vastgelegd dat ieder werkgever verplicht is om ten minste twee procent van zijn loonsom aan te wenden voor scholing van werknemers. De aanwending van het budget vindt plaats in overleg met de ondernemingsraad (scholingsplan).

Negen van de 58 organisaties hebben voor de scholing gebruikgemaakt van de subsidieregeling mobiliteitsbevordering van het ministerie van VWS. De overige niet. Een belangrijke reden hiervoor is dat zij de bepalingen om in aanmerking te komen voor subsidie te rigide vinden. Een opleidingstraject moet vormgegeven worden met het regionale opleidingscentrum. Ook moet het binnen een bepaalde periode plaatsvinden. Een van de organisaties geeft de voorkeur aan haar eigen scholingprogramma en heeft daarom geen subsidie aangevraagd.

3.6 Conclusies

Met een internetenquête onder thuiszorgorganisaties en voormalig alfahulpen is getracht zicht te krijgen op de ontwikkelingen als gevolg van de wetswijzigingen in de Wmo. Deze enquêtes zijn aangevuld met een aantal verdiepende telefonische interviews. Op basis van het materiaal zijn alleen uitspraken te doen voor de organisaties die hebben deelgenomen. Opvallend was tevens dat veel alfahulpen niet goed weten wat voor een dienstverband zij hebben.

Aantal medewerkers thuiszorg in loondienst toegenomen

Het aantal medewerkers in loondienst bij thuiszorgorganisaties die hebben deelgenomen aan de enquête is tussen 2009 en 2010 toegenomen. Dit is zowel het gevolg van de overgang van alfahulpen naar loondienst als van toegenomen marktaandeel van sommige van de aanbieders.

Verwachte ontwikkelingen in marktaandeel belangrijke reden om alfahulpen wel of niet in dienst te nemen

De thuiszorgorganisaties benoemen onzekerheid over de ontwikkeling van het marktaandeel de belangrijkste reden om maar een deel van de alfahulpen een in loondienst te nemen. Andere redenen om mensen niet in dienst te nemen, liggen meer op individueel niveau en hangen samen met het functioneren en de leeftijd van de alfahulp. Verder geven de organisaties aan dat veel alfahulpen de overstap naar loondienst niet wilden maken.

Verdiensten en minder flexibiliteit belangrijke redenen voor alfahulpen om niet in loondienst te gaan

Veel alfahulpen hebben één of twee vaste cliënten. Zij zijn al wat ouder of hebben andere activiteiten daarnaast, zoals studie of een andere baan. Zij waarderen de inkomsten en de flexibiliteit van het werken voor één of twee vaste cliënten. Ze kunnen zelf hun tijd indelen en afspraken maken met de cliënt. Bij het werken in loondienst gelden meer verplichtingen richting de werkgever, waaraan zij geen behoefte hebben.

Verskil in arbeidsvoorwaarden tussen loondienst en alfahulpen

Medewerkers in loondienst ontvangen doorgaans een lager uurloon dan alfahulpen. Zij krijgen daarnaast wel vakantiegeld en bouwen pensioen op. Bij

de overgang van alfahulp naar loondienst werden de verdiensten over het algemeen als veel lager ervaren. Op jaarbasis blijkt het echter vergelijkbaar volgens de respondenten.

Keuze voor loondienst of ander dienstverband vaak mede beïnvloed door voorlichting van gemeenten en thuiszorgorganisatie

Opvallend zijn de verschillen tussen gemeenten in de informatievoorziening aan alfahulpverleners over de mogelijkheden die zij hadden om hun werk voor hun cliënt te continueren. In een aantal gemeenten lag de nadruk op de informatie over het gaan werken in loondienst en werd de informatie over een pgb vooral aan cliënten verstrekt. In enkele gemeenten is daarentegen de inzet van pgb's meer gepromoot. Deze voorlichting heeft mede de keuze door de alfahulpverleners voor wel of geen dienstverband bepaald.

Nauwelijks opleidingseisen voor hulpen bij het huishouden, wel competentie-eisen

Gemeenten stellen in hun bestekken nauwelijks opleidingseisen voor huishoudelijke hulp. Thuiszorgorganisaties doen dit zelf ook niet. Het gaat voornamelijk om de beoordeling op competenties die nodig zijn voor het werk, zoals sociale vaardigheden. Wel worden vaak taaleisen gesteld op niveau A2. Overigens zijn de scholingsmogelijkheden binnen de organisaties volgens de respondenten afgenomen vanwege kostenbesparingen. Het recent afgesloten principeakkoord voor de cao VVT verplicht werkgevers om tenminste twee procent van de loonsom aan te wenden voor scholing.

4 GEVOLGEN VAN DE OVERLEGBEPALING

4.1 Inleiding

Met de wijzigingen in de Wmo is ook een overlegbepaling opgenomen, die er op gericht is dat nieuw gegunde aanbieders personeel overnemen van niet meer gegunde aanbieders in een gemeente. De analyses en resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de informatie in beschikbare bestekken en de gesprekken met gemeenten die een aanbestedingsprocedure hebben gehad, aangevuld met gesprekken met een aantal gegunde en niet-gegunde partijen.

In paragraaf 4.2 gaan we in op de wijze waarop gemeenten de overlegbepaling in het bestek hebben opgenomen. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de overlegbepaling in de praktijk beschreven. In welke gemeenten was er sprake van overname van personeel en wat heeft dat opgeleverd? Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies.

4.2 Overlegbepaling in het bestek

In de beschikbare bestekken van de 43 (clusters van) gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, is gekeken of en hoe de overlegbepaling is opgenomen. In de overgrote meerderheid is de overlegbepaling opgenomen (40). In drie bestekken is dit niet het geval. In deze bestekken is volstaan met een algemene verwijzing naar wettelijke verplichtingen. Deze gemeenten vonden het niet nodig om de overlegbepaling apart op te nemen, omdat het een wettelijke bepaling betreft waar iedereen zich aan moet houden.

De gemeenten kiezen verschillende bewoordingen voor de overlegbepaling. Hierbij zijn grofweg drie typen te onderscheiden:

- een beperkte formulering die refereert aan de wet,
- een iets uitgebreide formulering waarin een rol voor de gemeente wordt benoemd;
- een uitgebreide formulering waarbij ook wordt verwezen naar arbeidsvoorwaarden en de positie van medewerkers en cliënten.

In tabel 4.1 staat een overzicht met de verdeling over de gemeenten.

Tabel 4.1 Wijze waarop overlegparagraaf is weergegeven in bestek (abs.)

	Abs.
Bepaling dat partijen overleg moeten voeren	22
Bepaling dat partijen overleg voeren en facilitering/toezicht gemeente	11
Bepaling dat partijen overleg voeren, als mede eisen ten aanzien van overname (arbeidsvoorwaarden, cliënten/medewerkers)	7
Geen overlegbepaling opgenomen	3
Totaal	43

Iets meer dan helft van de gemeenten kiest een formulering die verwijst naar de wettelijke verplichting. In een enkel geval nemen zij hierbij op dat de overname ook geldt in het geval dat een partij failliet gaat. Een voorbeeld van een dergelijke zinsnede is:

'Na gunning van de opdracht is de dienstverlener gehouden te voldoen aan de wettelijk beschreven eisen in verband met de overname van personeel.'

Een kwart van de gemeente heeft een uitgebreidere variant. Zij hebben opgenomen dat zij zullen toezien op het overleg of dat zij het overleg faciliteren:

'De gemeenten faciliteren het overleg tussen de gegunde en niet-gegunde aanbieders inzake de overname van het betrokken personeel. Op de zorgaanbieder rust een inspanningsverplichting om personeel van de niet-gegunde aanbieders met een ten tijde van de aanbesteding bestaande opdracht van de gemeenten tot zorgverlening in dienst te nemen.'

Een klein deel van de gemeenten (7) heeft niet alleen aangegeven dat er een wettelijke plicht is, maar heeft daar zelf nog extra voorwaarden aan toegevoegd. Zo wordt het resultaat van de aanbesteding bijvoorbeeld aan het lokale arbeidsmarktbeleid gekoppeld en gebruiken zij de volgende bepaling:

'Inschrijver verklaart dat hij in overleg treedt om personeel van de huidige gecontracteerde zorgaanbieders (voor zover aan deze niet zal worden gegund) over te nemen, ten behoeve van behoud van werkgelegenheid en om zo veel mogelijk te voorkomen dat de huidige cliënten te maken krijgen met een nieuwe hulp in het huishouden.'

Twee van de zeven gemeenten die uitgebreidere voorwaarden hebben geformuleerd, noemen expliciet dat personeel overgenomen moet worden tegen vergelijkbare arbeidsvoorwaarden:

'U gaat ermee akkoord dat u indien huidig gecontracteerde aanbieders niet opnieuw een overeenkomst gegund krijgen, een inspanningsverplichting hebt om personeel van deze aanbieders tegen zo gelijk mogelijke arbeidsvoorwaarden over te zullen nemen. Mocht deze situatie zich voordoen dan kunnen de gemeenten nadere afspraken met u maken over de invulling van deze inspanningsverplichting.'

Twee gemeenten hebben in de overlegbepaling ook opgenomen dat de gegunde partijen bij een volgende aanbesteding bereid moeten zijn te overleggen met nieuwe gegunde partijen over de overname van personeel.

Dat het voldoen aan wettelijke bepalingen de belangrijkste reden is om de overlegbepaling op te nemen, komt ook naar voren uit de interviews met de gemeenten. Daarnaast is het bieden van continuïteit van hulp aan de cliënten van de thuiszorg de belangrijkste motivatie om als gemeente toe te zien op overleg over overname. Zoals een respondent het verwoordt:

'De gemeente heeft als taak de continuïteit van de dienstverlening richting de burger te garanderen. Door de overlegbepaling op te nemen kan de gemeente sturen op een zo groot mogelijke kans dat iemand dezelfde hulp houdt. De gemeente heeft minder gekeken naar de werkgelegenheidskant. Daar heb je als gemeente ook geen mogelijkheden voor. Je kunt als gemeente niet op de arbeidsinhoud gaan zitten.'

Alle gemeenten benadrukken dat hun mogelijkheden beperkt zijn, ze kunnen de verschillende partijen – zoals aanbieders, medewerkers en cliënten – informeren en overleg tussen de partijen faciliteren. Verder kunnen zij toezien op het te volgen tijdsplan. Zij kunnen aanbieders echter niet dwingen personeel over te nemen. Als het meer om de arbeidsvoorwaarden gaat, is het volgens een respondent aan de aanbieders zelf. Meer dwang op dit punt kan alleen geregeld worden via de cao en ligt niet bij de gemeente:

'Op welke voorwaarden personeel wordt overgenomen is niet de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar moet worden opgenomen worden in de cao.'

In de pas afgesloten cao VVT hebben de verschillende cao-partijen aanvullende afspraken gemaakt over de overname van personeel die verder gaan dan de overlegbepaling in de wet. In de cao is namelijk sprake van een resultaatverplichting en moeten de medewerkers overgenomen worden tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden voor zover deze conform de cao zijn. De tekst van de bepaling is opgenomen in bijlage 1. Deze bepaling treedt in werking op de datum dat de cao VVT dus inclusief het onderhavige artikel algemeen verbindend is verklaard.

4.3 Overlegbepaling in de praktijk

Met 49 gemeenten die een aanbesteding hebben afgerond in de afgelopen twee jaar, is gesproken over het verloop van de aanbesteding en de overlegbepaling. Opvallend was dat in de meeste gemeenten (29) de overlegbepaling niet van toepassing was, omdat er geen aanbidders zijn afgevallen bij de nieuwe aanbesteding. Bij de overige twintig was dit wel het geval. Met deze gemeenten is een telefonisch interview gehouden. Voordat we ingaan op de gemeenten waar overleg heeft plaatsgevonden, staan we eerst kort stil bij de aanbestedingsmodellen die gehanteerd worden. Deze zijn namelijk mede van invloed op het beperkte aantal gemeenten waar 'oude' partijen niet zijn gegund in de nieuwe aanbesteding.

4.3.1 Overlegbepaling in relatie tot aanbestedingsmodel

De gemeenten die deelnemen aan het onderzoek, hanteren voornamelijk twee vormen van aanbesteding, te weten het Zeeuwse model en de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI)-methode. Het blijkt dat het gehanteerde model van invloed is op de mate van waarschijnlijkheid dat een 'oude' aanbieder opnieuw wordt gegund. In het veel gebruikte Zeeuwse model sluiten de gemeenten een raamcontract met alle partijen die hebben ingeschreven en voldoen aan de voorwaarden. Hierbij is een maximum- en minimumprijs vastgesteld. Het niet gunnen van oude partijen gebeurt alleen als zij niet deelnemen aan de aanbesteding of niet voldoen aan de voorwaarden, door bijvoorbeeld een hogere minimumprijs dan de maximumprijs in de aanbesteding te offeren.

Andere gemeenten werken met een beperkt aantal, meestal drie, aanbieders. Zij hanteren de EMVI-methode, waarbij op basis van prijs- en kwaliteitscriteria een keuze wordt gemaakt. Hierbij is de kans groter dat 'oude' partijen de opdracht niet gegund krijgen als andere partijen met een beter voorstel, zoals een lagere prijs, komen.

4.3.2 Gemeenten met niet-gegunde aanbieders

In twintig van de onderzochte gemeenten was er sprake van ten minste één oude partij die niet werd gegund. Het ging hierbij zowel om grote als kleine aanbieders. Er zijn verschillende redenen waarom de oude aanbieders niet zijn gegund. In tabel 4.2 staat een overzicht.

Tabel 4.2 Reden voor niet gunnen 'oude partijen' (abs.)

	Abs.
Niet meegedaan vanwege de prijs	7
Niet meegedaan om andere reden	9
Meegedaan, maar niet gegund	4
Totaal	20

Niet deelgenomen aan aanbesteding

De belangrijkste reden waarom de overlegbepaling in gemeenten van toepassing is, is omdat actieve aanbieders in een gemeente hebben afgezien van deelname aan de aanbesteding. Vooral in gemeenten die het Zeeuwse model hanteren, hebben partijen afgezien van deelname.

Niet deelgenomen vanwege prijs

Bij zeven aanbestedingen zijn grote partijen afgevallen, omdat ze afgezien hebben van deelname vanwege de geboden maximum uurprijs.¹ In twee van deze gemeenten zijn de aanbieders zelfs naar de rechter gestapt om een hogere prijs af te dwingen. Ze hebben van de rechter echter geen gelijk gekregen. Enkele grote aanbieders hebben wel geoffreerd, maar voor een bedrag boven de maximumprijs. Zij zijn niet meegenomen in de selectie.

Niet deelgenomen om andere redenen

Bij negen aanbestedingen betrof het andere redenen waarom de aanbieders niet hebben geoffreerd. Zo ging het in drie gemeenten om kleine aanbieders die nauwelijks cliënten hadden in de afgelopen periode. Soms in overleg met de gemeente hebben zij besloten niet opnieuw deel te nemen. In twee gemeenten ging de aanbieder failliet in de periode van de aanbesteding, een andere aanbieder fuseerde. Bij één aanbesteding trok de grootste aanbieder zich terug, omdat ze niet langer actief wilden zijn op deze markt. Zij gingen zich meer concentreren op andere werkzaamheden.

Deelgenomen maar afgewezen

In vier gemeenten met het EMVI-model zijn aanbieders niet gegund, ondanks deelname aan de aanbesteding. Bij deze aanbieders was de prijs-kwaliteit-verhouding volgens de gemeenten minder goed dan bij de gegunde partijen. Het betrof hier in twee gemeenten grote aanbieders en in de overige twee kleine aanbieders.

In de gemeente waar aanbieders zijn afgevallen, betekent dat de overlegbepaling van kracht wordt. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe de gemeenten en aanbieders daar invulling aan gegeven hebben.

4.3.3 Vorm van het overleg

In alle gemeenten waar sprake was van aanbieders die niet opnieuw zijn gegund, heeft de gemeente contact gezocht met de 'oude' en 'nieuwe' aanbieders. In ruim de helft van de gevallen (11 gemeenten) heeft de gemeente een zeer beperkte rol gespeeld bij de overname van personeel, omdat een grotere rol niet nodig was. De gemeenten hebben hun cliënten schriftelijk geïnformeerd over eventuele veranderingen en in eerste instantie contact gehad met de gegunde en 'verliezende' partijen. De aanbieders

¹ Enkele aanbieders hebben wel geboden, maar boven de maximum uurprijs, waardoor zij van tevoren wisten dat zij niet gegund zouden worden.

hadden elkaar echter zelf al gevonden of hadden aan dit eenmalige contact genoeg om zelf verder te onderhandelen. Een respondent zegt hierover:

“Na de gunning heeft de gemeente contact opgenomen met de verliezende partijen. Het bleek dat een van de winnende partijen al contact had gezocht om personeel over te nemen. De gemeente hoefde er weinig aan te doen.”

Dit beeld wordt ook bevestigd door de ‘winnende’ en ‘verliezende’ partijen waarmee een verdiepend interview gehouden is. De gemeente nam na de gunning contact met hen op. Vervolgens hebben zij zelf onderling de overname van personeel geregeld. Aangezien zowel de verliezende als de winnende partij baat hadden bij een overname van personeel, wisten ze elkaar goed te vinden.

In één gemeente hoefde geen personeel overgenomen te worden, omdat een aanbieder zijn werkgebied verschoof en zijn personeel wilde behouden om elders in te zetten. In de overige tien gemeenten zijn personeel en cliënten zonder noemenswaardige bemoeienis en problemen overgenomen. De uiteindelijke oplossingen verschillen wel. Hieronder volgt een overzicht:

- In drie gemeenten hadden aanbieders niet deelgenomen aan de aanbesteding, omdat ze te laat waren. Zij zijn na de aanbesteding als onderaannemer bij een gegunde partij verder gegaan.
- In twee gemeenten was een aanbieder gedurende de procedure failliet gegaan. De andere partijen wilden graag personeel en cliënten overnemen en zochten zelf contact met de ‘oude’ partij.
- In twee gemeenten waren er nieuwe partijen gegund die nog geen personeel in de regio hadden en zelf al contact met de oude aanbieders hadden gezocht over overname.
- In de overige drie gemeenten ging het om zeer kleine aantallen cliënten en medewerkers (4 à 5 cliënten). De cliënten hebben in deze gevallen of gekozen voor een pgb of voor een andere aanbieder. Meestal kon de medewerker mee.

In negen gemeenten heeft de gemeente een grotere rol gespeeld bij het overleg. Hier hebben zij niet alleen de partijen benaderd, maar ook zelf overlegmomenten georganiseerd, voorlichting gegeven aan cliënten en zorgmarkten of bedrijvenpresentaties georganiseerd. In deze gemeenten ging het over het algemeen over grote aanbieders die niet meer waren gegund. Ook in deze gemeenten geldt dat de nieuwe aanbieders zeer geïnteresseerd waren om personeel over te nemen. Er was echter toch een duidelijke rol voor de gemeente weggelegd om de volgende redenen:

- Er was veel onrust als gevolg van het niet gunnen van de ‘oude’ aanbieder omdat ze afvielen of omdat ze niet offereerden. In een drietal gemeenten stapten de oude aanbieders naar de rechter in de hoop dat de prijzen zouden worden verhoogd. Dit ging gepaard met veel aandacht van politiek en pers en maatschappelijke onrust. Gemeenten hebben vervolgens het

initiatief genomen in de communicatie naar de cliënten en in het overleg om de onrust weg te nemen. Een respondent noemt hierbij de volgende initiatieven:

“Het was al snel duidelijk dat de oude partijen niet wilden meedoen vanwege de tarieven. De zorg voor de cliënten was voor de gemeenten de belangrijkste overweging om zich actief bezig te houden met de overname van personeel. Door de lokale onrust, demonstraties van medewerkers en cliënten, is er een commissie vanuit de gemeente opgericht om toe te zien op het proces van overname. Hierin zaten vier wethouders. In de raad is erover gerapporteerd. Ook het mobiliteitscentrum en werkplein zijn actief ingezet. Zij hebben bij de inschrijvingen van oud-werknemers van de aanbidders de nieuw gegunde partijen benaderd en gevraagd wie personeel nodig had. Ook hebben zij voorlichting gegeven aan mensen die hun baan dreigden kwijt te raken en hebben hen bemiddeld.”

- Wanneer een grote partij niet gegund wordt, gaat dat gepaard met veel emoties. De aanbieder heeft vaak al jaren voor een gemeente gewerkt. In de onderzochte gemeenten bleken ze enige tijd nodig te hebben om te accepteren dat zij hun personeel niet meer konden houden en dat ze in gesprek moesten met andere partijen over overname. De gemeente kon hierbij hulpvaardig zijn, zoals een respondent aangeeft:

“Bij de ‘verliezende’ partij waren er natuurlijk nogal wat emoties. Ze moesten mensen ontslaan en dat is vervelend. Door als gemeente in gesprek te blijven met de partij, lukt het toch om het in ieder geval voor de medewerkers en cliënten goed te laten verlopen.”

Op basis van de interviews met de aanbidders moet hierbij een nuancering worden aangebracht. Zij geven aan zich vooral op de andere aanbidders te hebben gericht, omdat daar de afspraken mee gemaakt moesten worden. Zo gaf een respondent van een niet-gegunde partij aan dat er boosheid was richting de gemeente. Hun verantwoordelijkheid voor de cliënten en de medewerkers zorgde er echter voor dat zij onmiddellijk na het bekend worden van de niet gunning, zelf contact hebben gezocht met de gegunde partijen. Dit heeft geleid tot een goede samenwerking bij de overname, waarbij vrijwel alle medewerkers tegen goede voorwaarden zijn overgenomen. Een respondent zegt hierover:

“We waren erg boos op de gemeente. We hebben jarenlang goed samengewerkt en dan stellen ze een maximumprijs die echt te laag ligt. We hebben geoffreerd voor een hogere prijs en zijn dus afgewezen. De raad van bestuur hield hier al sterk rekening mee en heeft na de afwijzing direct de gegunde partijen uitgenodigd. Het uitgangspunt was hierbij dat cliënten en medewerkers zo goed

mogelijk terecht moesten komen. Door de coöperatieve houding van ons en de nieuwe partijen is dat goed gelukt.”

- Alle gemeenten constateerden dat er geen belemmeringen waren bij de nieuwe partners om personeel over te nemen. Dat gold nog sterker als het in combinatie met een cliënt was. De gemeenten moesten zich echter toch met het overnametraject bezighouden om het tijdspad te bewaken. In het belang van de continuïteit moesten personeel en cliënten zijn overgenomen voordat de nieuwe contractperiode inging. De betrokken aanbieders bleken daar vaak niet erg op gefocust. Vooral in gemeenten waar de procedure vertraging had opgelopen door rechtszaken, was de rol van de gemeente als bewaker van de tijd belangrijk. Een respondent zegt hierover het volgende:

“De projectleider namens de gemeente heeft een bijeenkomst georganiseerd voor de nieuwe partijen, waar werd gevraagd hoe ze tegen de overname stonden van personeel van de oude partij. De nieuwe partijen stonden hier welwillend tegenover, omdat ze nieuw in de regio waren en nog personeel moesten werven. De gemeente functioneerde verder vooral als bewaker van het tijdspad. De partijen hebben zelf informatiebijeenkomsten georganiseerd. Door een rechtszaak was de tijd om alles te regelen beperkt. Voor de gemeente was het grootste belang dat mensen continuïteit van zorg hadden. De partijen letten daar minder op.”

Vormen van overleg

In de negen gemeenten in het onderzoek, waar de partijen zich heel actief hebben beziggehouden met de overname van het personeel, zijn verschillende activiteiten georganiseerd:

- gemeenten informeren cliënten over de effecten van de verandering door brieven en bijeenkomsten;
- gemeenten organiseren een zorgmarkt of bedrijvenpresentaties;
- gemeenten stellen een commissie of een projectleider aan om het proces te begeleiden;
- de aanbieders hebben bilateraal overleg;
- aanbieders organiseren bijeenkomsten voor medewerkers waar zij voorlichting krijgen en de mogelijkheid om zich bij de andere partijen te melden voor werk.

Alle gemeenten hebben de cliënten geïnformeerd over de mogelijke veranderingen, waarbij de nadruk werd erop gelegd dat cliënten er zo min mogelijk van zouden merken.

In drie gemeenten zijn zorgmarkten of bedrijvenpresentaties georganiseerd. De nieuwe aanbieders konden zich daar presenteren en medewerkers van de oude aanbieders konden kennismaken en een afspraak voor een sollicitatiegesprek maken. Ook de cliënten waren uitgenodigd voor deze

bijeenkomsten. De zorgmarkten zijn volgens de respondenten goed bezocht en hebben ertoe bijgedragen dat medewerkers een weloverwogen keuze konden maken voor een nieuwe werkgever, zoals ook blijkt uit het volgende citaat:

“De gemeente heeft een zorgmarkt georganiseerd, waar cliënten, hulpen en aanbieders terecht konden om elkaar te ontmoeten. Cliënten en hulpen konden zo een keuze voor een aanbieder maken. In de meeste gevallen zijn cliënt en hulp als stel naar een nieuwe partij gegaan. De markt was goed bezocht. Het was ook heel informatief voor de beleidsambtenaar, de wethouder en cliëntenraad. Alle partijen waren er, zodat er goed zicht was op de gang van zaken. Verder zijn de cliënten op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen via brieven. Ook is er veel aandacht aan het pgb besteed.”

Partijen die hebben deelgenomen aan het overleg

In de meeste gemeenten vond het overleg plaats tussen de ‘oude’ en ‘nieuwe’ aanbieders en, indien nodig, vertegenwoordigers van de gemeenten. Daarnaast was er veel communicatie met cliënten vanuit de gemeente. De aanbieders gingen vooral over de medewerkers. De bijeenkomsten die zij organiseerden werden zeer druk bezocht. Medewerkers waren vaak onzeker over de mogelijkheden en namen hun partners mee naar de bijeenkomsten.

In gemeenten waar het om grote aantallen medewerkers ging, speelden ook de vakbonden en patiëntenraden een rol. Dit was vooral rond de periode van gunning, indien er veel lokale onrust was ontstaan. In de afrondende fase van overname speelden zij veel minder een rol.

Ook de lokale politiek was actief als er onrust was. Zo is in een van de clusters van gemeenten waar de grootste aanbieder niet heeft deelgenomen aan de aanbesteding, een commissie met vier wethouders opgezet om toe te zien op het proces van overname.

4.3.4 Resultaten overleg

Uit het voorgaande wordt al duidelijk dat er in de meeste gevallen sprake was van overname van personeel. Ook in gemeenten waar het om een groot aantal medewerkers ging en de aanbieder collectief ontslag voor hen moest aanvragen, is de overgrote meerderheid van het personeel gaan werken bij een andere aanbieder. In twee gevallen zijn mensen in dienst gebleven bij de verliezende partij via onderaannemerschap bij een wel gegunde partij. Eén partij heeft zijn medewerkers zelf gehouden.

De meeste gemeenten hebben er echter geen zicht op of de medewerkers tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden zijn overgenomen. Twee gemeenten hebben dit wel expliciet in het bestek opgenomen, maar geven aan geen middelen ter beschikking te hebben om dit af te dwingen. Dit zijn overigens

wel gemeenten die zich intensief hebben beziggehouden hebben met de overname.

Uit de interviews met de gegunde en niet-gegunde aanbieders komt naar voren dat de meerderheid van de medewerkers tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden is overgenomen, hoewel er wel verschillen zijn tussen organisaties. Vooral andere thuiszorgorganisaties boden dezelfde arbeidsvoorwaarden. De nieuwkomers op de markt van de hulp bij het huishouden boden over het algemeen toch iets lagere salarissen. Deze salarissen vallen wel binnen de cao, maar lagen lager dan de salarissen die de medewerkers eerder ontvingen, bijvoorbeeld door het inschalen op een lagere periodiek. In alle situaties gold dat zeer ervaren of hoger ingeschaald personeel niet voor dezelfde arbeidsvoorwaarden werd overgenomen, omdat dit dure krachten zijn. In een enkel geval kregen de medewerkers dan wel een eenmalige bonus. Ook langdurig ziek personeel viel niet onder de overname. Een ander aspect is de duur van het contract. Medewerkers met een vast contract kregen doorgaans weer een vast contract, anders was sprake van een tijdelijk contract.

Wanneer er meer nieuw gegunde partijen waren, bleken niet alle partijen in gelijke mate bereid mensen onder dezelfde arbeidsvoorwaarden over te nemen. In de gevallen waar sprake was van goed overleg tussen de oude en nieuwe aanbieders, zijn de beste resultaten bereikt. Medewerkers die zich zelfstandig bij de nieuwe partijen melden, kregen vaak lagere salarissen aangeboden. De wens om te blijven werken voor de cliënt was bepalend bij hun keuze.

Soms kon een nieuwe aanbieder niet dezelfde arbeidsvoorwaarden bieden. Zo was in één gemeente een partij gegund tegen een dusdanig lage uurtarief dat zij de salarissen van het over te nemen personeel niet kon betalen. De niet-gegunde partij heeft voornamelijk zaken gedaan met een andere gegunde partij die hogere salarissen bood.

Pgb

Voor medewerkers die niet willen overstappen naar een andere aanbieder is er ook de mogelijkheid om ingehuurd te worden door de cliënt via een pgb. De gemeenten hebben cliënten en medewerkers ook hierover voorlichting geven. De mate waarin cliënten gebruikmaken van een pgb verschilt echter sterk tussen gemeenten. Zo proberen zes gemeenten het pgb te stimuleren, omdat het voor de gemeente lagere kosten met zich meebrengt. Ook is het in twee van deze gemeenten ingezet als instrument om in de vorige aanbestedingsperiode wachtlijsten bij de aanbieders te verkorten. In alle gevallen hebben de gemeenten zich gehouden aan de 'informed consent' en was er sprake van voorlichting aan cliënten en medewerkers voordat een keuze werd gemaakt door de cliënten.

Tien van de onderzochte gemeenten geven de voorkeur aan hulp in natura. Zij zijn van mening dat de meeste cliënten hiervoor een voorkeur hebben en vaak

niet goed in staat zijn om een pgb te beheren. Bovendien is het risico op fraude veel groter bij een pgb. Een viertal gemeenten heeft geen voorkeur.

Hoewel cliënten zelf de keuze maken voor hulp in natura of een pgb, zijn er grote verschillen tussen de gemeenten in de percentages. Zo is het percentage met een pgb in sommige gemeenten onder de tien procent en in enkele gemeenten boven de vijftig. In de meeste gemeenten ligt het rond de twintig procent. De verschillen hangen samen met het gevoerde beleid van de gemeente, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit hoofdstuk 3. Gemeenten kunnen de keuze van medewerkers en cliënten sturen. De samenstelling van de bevolking is daarnaast een verklaring. Hoger opgeleiden die hulp nodig hebben, kiezen mogelijk eerder voor een pgb.

4.4 Conclusies

Voor het onderzoek zijn 55 gemeenten benaderd, die sinds eind 2008 een aanbesteding voor huishoudelijke hulp hebben afgerond. Met 49 gemeenten hebben we gesproken. Twintig gemeenten hebben te maken gehad met een of meer aanbieders die niet opnieuw gegund zijn na de aanbesteding. In deze gemeenten was de overlegbepaling van kracht. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

Vrijwel al het personeel blijft aan het werk

In alle onderzochte gemeenten zijn de hulpen bij het huishouden aan het werk gebleven voor een nieuwe aanbieder of in een enkel geval via een pgb. De meeste gemeenten hebben echter geen zicht op de arbeidsvoorwaarden waaronder het personeel is overgenomen. Gemeenten die hier wel zicht op hebben, gaven aan dat de overgrote meerderheid onder dezelfde arbeidsvoorwaarden is overgenomen. Oude aanbieders geven aan dat als zij konden onderhandelen met nieuw gegunde aanbieders, de meerderheid van de medewerkers tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden is overgenomen. In de nieuwe cao VVT hebben de cao-partijen aanvullende afspraken gemaakt over de overname van personeel bij aanbestedingen. In de cao is namelijk sprake van een resultaatverplichting en moeten de medewerkers overgenomen worden tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden voor zover deze conform de cao zijn.

Winnaars van aanbestedingen nemen graag personeel over

In alle gemeenten waren de 'winnaars' bereid personeel over te nemen. Voor een functie als huishoudelijke hulp zijn aanbieders afhankelijk van de lokale arbeidsmarkt. Veel aanbieders die gegund waren, waren nieuw in de gemeenten en hadden behoefte aan personeel. Daarnaast willen cliënten vaak graag hun eigen hulp behouden, waardoor aanbieders niet alleen personeel overnemen, maar ook cliënten.

Verliezende partijen waren niet altijd genegen om in eerste instantie mee te werken. Zij waren het niet eens met de gang van zaken rond de aanbesteding.

Het duurde enige tijd voordat zij instemden met onderhandelingen om personeel over te laten gaan naar een nieuwe aanbieder.

Rol voor vakbonden en patiëntenraden beperkt

Alleen in gemeenten waar het grote aantallen medewerkers betrof bij de niet-gegunde partijen, speelden de vakbonden een rol. In de feitelijke onderhandelingen hebben zij slechts in een paar gemeenten een rol gehad. Ook de patiëntenraden zagen toe op beperking van de onzekerheid bij cliënten.

Overlegverplichting opgenomen in bestek

Vrijwel alle gemeenten hebben de overlegbepaling opgenomen in hun bestek. Ruim de helft van de gemeenten verwijst hierbij naar de wettelijke verplichting. Een kwart van de gemeenten heeft ook een rol voor zichzelf opgenomen als toezichhouder of faciliteerder. De overige gemeenten hebben uitgebreidere eisen opgenomen, verwijzend naar de arbeidsvoorwaarden of de betekenis voor de lokale arbeidsmarkt.

Rol gemeente vooral faciliterend en informierend

Indien er sprake is van verliezende partijen, nam de gemeente contact op met de verschillende partijen. In veel gevallen bleken oude en nieuwe aanbieders elkaar al gevonden te hebben voor overleg over overname of onderaanneming. Een actieve bemoeienis van de gemeente was dan niet nodig.

Wanneer er sprake was van grote aanbieders die niet waren gegund, had de gemeente een grotere rol. Zij zette de partijen bij elkaar via zorgmarkten of bedrijfspresentaties en zette het werkplein in om medewerkers onder te brengen bij aanbieders.

Verder was een belangrijke rol voor de gemeente het bewaken van het tijdspad, zodat de onderhandelingen afgerond waren voor de ingang van de nieuwe contractperiode. Gemeenten zien het dan ook als hun belangrijkste taak om de continuïteit voor de cliënten te waarborgen.

5 CONCLUSIES

Dit rapport beschrijft de resultaten van een onderzoek naar de arbeidsmarktgevolgen van de wetwijziging van de Wmo per 1 januari 2010 en de uitkomsten van de overlegbepaling. Om dit onderzoek is gevraagd in de motie-Wolber c.s. (Kamerstukken II 2008-09; 31795, nr. 32) naar aanleiding van de behandeling van de wetwijziging Wmo in de Tweede Kamer. De belangrijkste gevolgen voor de positie van de (voormalige) alfahulp op de arbeidsmarkt van de thuiszorgsector en de gevolgen van de overlegbepaling voor personeel van verliezende aanbieders worden hieronder weergegeven.

5.1 Arbeidsmarktgevolgen

De arbeidsmarktgevolgen zijn in kaart gebracht door een enquête en verdiepende interviews onder aanbieders van hulp bij het huishouden (leden van de brancheorganisatie Actiz en BTN) en voormalige alfahulpen. De representativiteit en betrouwbaarheid van de respons kan niet voldoende worden vastgesteld, waardoor alleen uitspraken kunnen worden gedaan over de alfahulpen/huishoudelijke hulpen die werkzaam zijn bij de organisaties die hebben deelgenomen aan de vragenlijst.

Ontwikkeling aantal alfahulpen

In 2009 werkte 38 procent van de aanbieders met alfahulpen. In totaal bemiddelden zij op 1 augustus 2009 voor 14.318 alfahulpen. Van deze alfahulpen heeft meer dan de helft in 2010 een contract in loondienst aangeboden gekregen. In bijna alle organisaties (88%) betrof het contracten voor bepaalde tijd. Het type contract is afhankelijk van het aantal uren. De meeste organisaties hanteren een minimum aantal uren, van negen of twaalf uur. De belangrijkste reden om niet alle alfahulpen een contract aan te bieden is de onzekerheid over de markt: blijft er wel voldoende werk? Daarnaast zijn lang niet alle alfahulpen ingegaan op het aanbod om in loondienst te gaan werken. De belangrijkste redenen die wij hiervoor hebben gehoord is dat zij bij hun cliënt wilden blijven en niet voor andere cliënten willen werken, te veel uren moeten gaan werken en het salaris, in termen van het netto uurloon van een contract in loondienst te laag vinden.

Ontwikkeling aantal medewerkers in loondienst

Het aantal aanbieders dat met hulpen bij het huishouden in loondienst werkt, is nauwelijks veranderd in 2010 ten opzichte van 2009. Het aantal medewerkers in loondienst is wel toegenomen van 21.464 op 1 augustus 2009 tot 26.326 op 1 december 2010. Deze toename van het aantal medewerkers in loondienst kan niet volledig worden toegeschreven aan de wetwijziging van de Wmo en het in loondienst nemen van alfahulpen, maar is ook het gevolg van marktverschuivingen.

Overige arbeidsrelaties

Van de aanbieders die de enquête hebben ingevuld, werken twee leden van BTN met zzp'ers. Huishoudelijke hulpen zelf blijken onvoldoende op de hoogte te zijn van hun arbeidsrelatie om op basis van de enquête onder alfahulpen een inschatting te doen van het aantal zzp'ers.

Het aantal alfahulpen dat via een pgb aan de slag is, is om bovengenoemde reden ook niet eenduidig vast te stellen. Wel blijkt dat dit mede afhankelijk is van de voorlichting van de gemeenten over pgb's aan zowel alfahulpen als cliënten over de veranderingen van de Wmo. Hierdoor zijn er grote verschillen tussen gemeenten.

Arbeidsvoorwaarden inclusief opleidingsmogelijkheden

De medewerkers die in loondienst werkzaam zijn, vallen onder de cao voor Verpleeg- Verzorgingshuizen en Thuiszorg (VVT). Deze cao regelt naast de salarisafspraken andere voorwaarden zoals vakantiegeld, doorbetaling bij ziekte, een pensioenvoorziening en een arbeidsongeschiktheidsverzekering. De opleidingsmogelijkheden zijn beperkt bij de meeste thuiszorginstellingen. Op onderwijs is bezuinigd sinds de overgang van enkelvoudige huishoudelijke hulp naar de Wmo. Er wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van de subsidieregeling mobiliteitsbevordering van het ministerie van VWS. Organisaties vragen het niet aan, omdat hun scholingsplannen niet passen in de vereisten van de regeling.

5.2 Overlegbepaling

De ontwikkelingen rond de overlegbepaling zijn bestudeerd aan de hand van de bestekken en contacten met 55 gemeenten. Twintig van deze gemeenten hebben te maken gehad met één of meer aanbieders die niet opnieuw gegund zijn na de aanbesteding. In deze gemeenten was de overlegbepaling van kracht. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

Overname van personeel

In alle onderzochte gemeenten zijn de meeste hulpen bij het huishouden aan het werk gebleven voor een nieuwe aanbieder of in een enkel geval via een pgb. Over overname tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden is geen algemene uitspraak te doen. Wanneer de niet-gegunde en gegunde partij samenwerken om de overname te regelen, gaat de meerderheid van de medewerkers over tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden. Dit geldt echter niet voor medewerkers die hoger ingeschaald zijn dan de functieschaal voor huishoudelijke hulp in de cao VVT. Wanneer medewerkers meer zelf moeten regelen, is het risico groter dat zij op salaris inleveren. In gemeenten waar nieuwe aanbieders zeer lage uurtarieven hebben geboden, bleek overname tegen dezelfde voorwaarden ook niet altijd mogelijk. Echter ook in deze gevallen gelden de minimumeisen uit de cao.

Inrichting van de overlegbepaling

Vrijwel alle gemeenten hebben de overlegbepaling opgenomen in hun bestek, vanwege de wettelijke verplichting. De thuiszorgaanbieders hebben geen probleem om deze overlegbepaling te onderschrijven en na de gunning met elkaar in overleg te gaan als personeel moet worden overgenomen. Overigens is de overname van personeel na het bindend verklaren van de cao VVT geregeld in de cao en hoeven gemeenten de overlegbepaling niet meer op te nemen in hun bestek.

Na de gunning nemen de gemeenten contact op met de verschillende partijen. In veel gevallen bleken oude en nieuwe aanbieders elkaar al gevonden te hebben voor overleg over overname of onderaanneming. Een actieve bemoeienis van de gemeente was dan niet nodig. De gemeenten lichten de cliënten voor en organiseren indien nodig zorgmarkten. De niet-gegunde en gegunde aanbieders organiseren samen activiteiten zoals voorlichtingsbijeenkomsten en bedrijfspresentaties. Deze worden druk bezocht.

Nieuw gegunde partijen blijken doorgaans zeer bereid om personeel over te nemen, mits ook de cliënten meekomen. Voor een functie als huishoudelijke hulp zijn aanbieders afhankelijk van de lokale arbeidsmarkt. Veel aanbieders die gegund waren, waren nieuw in de gemeenten en hadden behoefte aan personeel. Daarnaast willen cliënten vaak graag hun eigen hulp behouden, waardoor de overname van personeel samengaat met het binnenkrijgen van cliënten. Cliënten en hulp kiezen vaak samen in overleg een nieuwe organisatie.

Samenvattend werkt de overlegbepaling in de praktijk. Vrijwel al het personeel wordt door nieuw gegunde aanbieders overgenomen, maar niet altijd tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden. De salarissen vallen wel binnen de marges van de cao. Voor de medewerkers is de garantie om voor dezelfde cliënt te kunnen blijven werken echter belangrijker.

BIJLAGE 1

Bijlage 1 bij principeakkoord cao VVT

**Bijlage 1 bij principeakkoord CAO VVT d.d. 20 november 2010
Artikel ... (treedt in werking voor inschrijvingen op gemeentelijke
opdracht tot het leveren van WMO huishoudelijke verzorging per 1
januari 2011, op het moment dat de cao VVT inclusief deze bepaling
Algemeen Verbindend is verklaard).**

In aanvulling op de overlegplicht van artikel 10a Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Stb. 2006, 351 en Stb. 2009, 346), in het kader van het aangaan respectievelijk in het kader van wijzigingen in de contractuele betrekkingen tussen de werkgever en de gemeente inzake de opdracht tot het leveren van WMO huishoudelijke verzorging in natura, gelden voor de bij dit overleg betrokken werkgevers de navolgende verplichtingen:

1. Werkingssfeer

1. Verliezende werkgever: de werkgever die de opdracht tot het verlenen van huishoudelijke verzorging ingevolge de WMO zorg in natura van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente heeft verloren of wiens gegunde opdracht is verminderd.
2. Verkrijgende werkgever: de werkgever die de opdracht tot het verlenen van huishoudelijke verzorging ingevolge de WMO zorg in natura van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente heeft verkregen of wiens gegunde opdracht is vermeerderd.
3. Werknemer: de werknemer die uitsluitend of in hoofdzaak uitvoerende werkzaamheden verricht bij cliënten in het kader van hulp bij het huishouden voor wie door het verlies van de opdracht geen arbeid meer beschikbaar is bij de verliezende werkgever.
4. Deze regeling geldt niet indien de Wet overgang ondernemingen als bedoeld in de artikelen 7: 662 tot en met 7: 666 BW van toepassing is, waarbij de rechten en verplichtingen die op dat tijdstip voor de werkgever voortvloeien uit een arbeidsovereenkomst tussen hem en de daar werkzame werknemer(s) bij overgang van rechtswege overgaan op de verkrijgende werkgever.

2. Verplichtingen

1. De werkgever die inschrijft op een gemeentelijke opdracht tot het leveren van WMO huishoudelijke verzorging in natura, vermeldt de verplichtingen ingevolge deze regeling in de offerte.
2. De verliezende werkgever(s) en de verkrijgende werkgever(s) treden gezamenlijk in overleg over de overname door de verkrijgende werkgever(s) van de bij de verliezende werkgever in dienst zijnde werknemers, voor wie door het verlies van de opdracht geen arbeid meer beschikbaar is.

3. De in lid 2 genoemde werkgevers stellen de betrokken gemeente(n) op de hoogte van het in lid 2 bedoelde overleg met het verzoek hieraan deel te nemen met als doel te komen tot concrete afspraken over een inhoudelijke bijdrage van de gemeente op grond van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor (behoud van) de lokale werkgelegenheid.
4. De verliezende werkgever(s) stelt (stellen) een (gezamenlijk) overzicht op met werknemers als bedoeld in artikel 1 lid 3. Daarbij worden de werknemers evenredig ingedeeld, waarbij tenminste rekening wordt gehouden met:
 - a. functiegroep;
 - b. de contractuele arbeidsduur.
5. In goed onderling overleg tussen de verkrijgende werkgevers vindt een redelijke en evenredig gespreide verdeling van het aantal werknemers plaats, te meten op FTE-basis en rekening houdend met de indeling als bedoeld in lid 4.
6. De verkrijgende werkgever(s) is (zijn) verplicht aan de op grond van lid 5 verdeelde werknemer(s) een arbeidsovereenkomst aan te bieden. Deze arbeidsovereenkomst wordt aangegaan tegen dezelfde cao-arbeidsvoorwaarden die zoals die laatstelijk op de werknemer van toepassing waren bij de verliezende werkgever.
7. Indien voor een of meer werkgevers uit dwingende wet- en regelgeving verplichtingen voortvloeien, zoals (herplaats)verplichtingen jegens reeds in dienst zijnd personeel die van invloed zijn op de mate waarin personeel kan worden overgenomen, kan van de verplichting van leden 4, 5 en 6 worden afgeweken. Daarbij wordt zoveel mogelijk in de geest van deze regeling gehandeld.

3. Klachtencommissie

1. CAO-partijen stellen een klachtencommissie in, bestaande uit twee vertegenwoordigers namens de werkgeversorganisaties en twee vertegenwoordigers namens de werknemersorganisaties alsmede een door deze vertegenwoordigers te benoemen voorzitter.
2. De commissie heeft tot taak, klachten van een bij het in deze regeling bedoelde overleg betrokken werkgever in behandeling te nemen en te beoordelen of de werkgever(s) tot wie de klacht zich richt, in redelijkheid aan de in deze regeling bedoelde voorwaarden heeft (hebben) meegewerkt.
3. Het oordeel van de commissie heeft het karakter van een zwaarwegend advies. Slechts indien alle betrokken werkgevers de commissie schriftelijk om een oordeel verzoeken, is het oordeel van de commissie bindend.
4. De commissie stelt ten behoeve van haar werkzaamheden een reglement op en legt dit ter goedkeuring voor aan cao-partijen.
5. De kosten van de commissie komen voor rekening van cao-partijen die daartoe een vergoedingsregeling opstellen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl