



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Huishoudelijke hulp 1 in beweging

Arbeidsmarkteffecten van veranderingen in het gemeentelijk
beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp 1.

Verkennde studie

Colofon

Programma	Informatieprocessen
Projectnaam	Alfahulpen
Datum	maart 2015
Nummer	VS 15/01

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

1.1 Samenvatting—6

1.2 Conclusie—8

2 Inleiding—11

2.1 Aanleiding—11

2.2 Doelstelling onderzoek—12

2.3 Onderzoeksvragen—12

2.4 Conceptueel model—13

2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken—13

2.6 Onderzoekperiode—14

3 Beleidsveranderingen in de Wmo—15

3.1 Wmo 2015—15

3.2 Voorzieningen binnen de Wmo 2015—15

3.3 Maatregelen ter behoud en stimulering van werkgelegenheid in loondienst—17

4 Gemeentelijk beleid—19

4.1 Beleidsveranderingen—19

4.1.1 Vormgeving huishoudelijke hulp 1—19

4.1.2 Gemeenten die geen veranderingen hebben doorgevoerd—21

4.2 Budgettering en inkoop—23

4.2.1 Inkoop van huishoudelijke hulp—23

4.3 Inzet alfahulpen—24

5 Gevolgen beleidsveranderingen—27

5.1 Aantallen huishoudelijke hulpen—27

5.2 Verwachte arbeidsmarkteffecten voor huishoudelijke hulpen in loondienst—27

5.2.1 Omvang vraag huishoudelijke hulpen in loondienst—28

5.2.2 Effect op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden—30

5.3 Effecten op alfahulpen—31

Bijlage 1 Operationalisatie van de belangrijkste begrippen—33

Bijlage 2 Methodologische verantwoording—35

Bijlage 3 Overzicht onderzochte gemeenten—37

Bijlage 4 Geïnterviewde aanbieders—38

1 Samenvatting en conclusies

Deze Verkennde studie geeft de uitkomsten weer van onderzoek van de Inspectie SZW naar de veranderingen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp 1 in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De nadruk ligt daarbij op de effecten van de veranderingen op de verhouding tussen het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst van een thuiszorgorganisatie en het aantal alfahulpen. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het verzoek van de minister is gebaseerd op signalen en ontwikkelingen in de tweede helft van 2014 die duiden op een potentieel risico van een ongewenste verschuiving op de arbeidsmarkt. De verwachting bestond dat veranderingen die gemeenten mogelijk doorvoeren leiden tot een verschuiving van de inzet van huishoudelijke hulpen in loondienst naar hulpen in een alfahulpconstructie. Aangezien alfahulpen een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben dan hulpen in loondienst, is dit voor de minister een ongewenst scenario. Reden voor hem om de Inspectie te vragen inzicht te geven in de ontwikkelingen bij gemeenten in de eerste maanden van 2015 en de mogelijke gevolgen daarvan. De Inspectie heeft dit gedaan door een enquête af te nemen onder 100 gemeenten en telefonische interviews te houden met 12 aanbieders van huishoudelijke hulp. Het ging hierbij zowel om aanbieders van hulpen in loondienst als bemiddelaars voor alfahulpen.

Onderzoeksvraag en afbakening begrippen

Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in de veranderingen die gemeenten doorvoeren in het beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp 1 en de effecten die deze veranderingen hebben op de verhouding tussen huishoudelijke hulp in loondienst en alfahulpen.

Het onderzoek beantwoordt de volgende twee onderzoeksvragen.

Wat is de stand van zaken anno 2014 wat betreft het aantal huishoudelijke hulpen werkzaam onder de alfahulpconstructie en het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst?

Welke ontwikkelingen zijn er bij de gemeente gaande op het gebied van beleid en aanbestedingen die van invloed zijn op de verhouding alfahulpen – huishoudelijke hulpen in loondienst?

Voor een goed begrip van de uitkomsten van het onderzoek is het allereerst van belang om een heldere omschrijving van het begrip alfahulp te geven. Een alfahulp verricht huishoudelijke werkzaamheden. Het is een bijzondere benaming van bepaalde groepen huishoudelijke hulpen die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis en die in het kader van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (deels) gefinancierd worden met publieke middelen. Een alfahulp werkt niet in dienst van een thuiszorginstelling, maar rechtstreeks voor de particulier.

De term alfahulpen werd onder de Wmo 2007 specifiek gebruikt om huishoudelijke hulpen aan te duiden die via een persoonsgebonden budget (PGB) werkzaam zijn bij een particulier. In de Wmo 2015 hebben gemeenten meer beleidsruimte waardoor er ook andere vormen van huishoudelijke hulp kunnen voorkomen waarbij een hulp

werkt onder de Regeling dienstverlening aan huis en (deels) wordt gefinancierd met publieke middelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij huishoudelijke hulp via een Algemene Voorziening waar door gemeenten een tegemoetkoming in de kosten wordt gegeven.

In dit onderzoek is de definitie van de Inspectie voor alfahulpen dan ook de volgende: Huishoudelijke hulpen werkzaam onder de Regeling dienstverlening aan huis waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.

Het onderscheid tussen een alfahulp en overige huishoudelijke hulpen op de particuliere markt die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis, is dat er bij alfahulpen sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.

Voor een goed begrip van het onderzoek is verder van belang dat de Inspectie zich in dit onderzoek uitsluitend richt op de ontwikkelingen binnen de huishoudelijke hulp 1. Huishoudelijke hulp 2, waarbij de cliënt niet meer in staat is om zelf de regie te voeren over het huishouden valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek. De inspectie heeft hiervoor gekozen, omdat uit cijfers van geïnterviewde grote zorginstellingen blijkt dat de verhouding huishoudelijke hulp 1- huishoudelijke 2 ongeveer 80/20 is. Veranderingen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van HH1 zullen daarmee een groter mogelijk effect hebben op de arbeidsmarkt.

1.1 Samenvatting

Veranderingen bij gemeenten

In het onderzoek is allereerst nagegaan in hoeverre gemeenten in 2015 het beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp 1 hebben aangepast en welke veranderingen zijn doorgevoerd. Het blijkt dat ruim de helft van de gemeenten een beleidswijziging heeft doorgevoerd. Het gaat hierbij met name om het invoeren van een resultaatverplichting of een (gedeeltelijke) overgang naar een algemene voorziening. Het grootste deel van de gemeenten die geen, of alleen voor bestaande klanten, wijzigingen hebben doorgevoerd denken dit nog wel of ook voor nieuwe klanten, te gaan doen. Ook deze gemeenten kiezen, naar verwachting, voor een resultaatverplichting of een (gedeeltelijke) algemene voorziening. De belangrijkste overwegingen die volgens gemeenten ten grondslag liggen aan de veranderingen zijn de bezuinigingen en het naleven van het eigen kracht principe in de Wmo.

Zestig procent van de gemeenten geeft aan in 2015 te bezuinigen op huishoudelijke hulp 1. De meeste gemeenten besparen tussen de twintig en de veertig procent. De uitkomsten van het onderzoek wijzen er op dat gemeenten in 2015 de bezuiniging eerder proberen te realiseren door een afname van het volume dan door een druk op de prijs. Zeventig procent van de gemeenten koopt in 2015 namelijk minder uren in. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft in 2015 wel te maken met een hoger uurtarief dan in 2014 en ruim twintig procent met hetzelfde tarief.

Gevolgen van de veranderingen voor huishoudelijke hulpen in loondienst

De Inspectie verwacht dat de inzet van huishoudelijke hulpen in loondienst onder druk komt te staan. De Inspectie concludeert dit op basis van de uitkomsten van de enquête onder gemeenten en de gesprekken met zorginstellingen. Zowel het merendeel van de gemeenten als van de thuiszorginstellingen verwacht een daling van dit type hulpen. De geïnterviewde thuiszorgaanbieders, die gezamenlijk ongeveer tweederde van het totale aantal huishoudelijke hulpen in loondienst in dienst hebben, wijzen daarbij vooral op de gevolgen voor de flexibele schil. De afgelopen paar jaar zijn er volgens aanbieders uitsluitend flexibele contracten verstrekt en de afvloeiing van deze tijdelijke krachten heeft al (groten)deels plaatsgevonden. Deze

afname komt niet tot uitdrukking in ontslagcijfers omdat er voor de afbouw van de flexibele schil geen ontslagvergunning benodigd is. Dat het aantal hulpen in loondienst verder afneemt blijkt uit het feit dat zeventig procent van de gemeenten in 2015 minder uren huishoudelijke hulp heeft ingekocht dan in 2014. Minder ingekochte uren door gemeenten betekent minder werk voor hulpen in loondienst. Daarbij geeft een meerderheid van de gemeenten aan actief te bezuinigen op huishoudelijke hulp 1.

Om het risico van grote aantallen ontslagen van hulpen in loondienst te mitigeren is door het ministerie van VWS in juli 2014 de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT) in het leven geroepen. Deze toelage mogen gemeenten inzetten om huishoudelijke hulpen in loondienst te behouden of voor de omzetting van alfahulpconstructies naar loondienst. Voor de beoogde demping van het aantal ontslagen door middel van de HHT is voor de jaren 2015 en 2016 in totaal €190 miljoen beschikbaar gesteld. Dit is ongeveer 20% van de totale bezuiniging op huishoudelijke hulp over 2015 en 2016. Nagenoeg alle gemeenten in Nederland hebben de toelage aangevraagd en toegekend gekregen. Uit het onderzoek blijkt echter dat de HHT door bijna 90% van de gemeenten in februari 2015 nog niet wordt ingezet. Het effect van de HHT op het behoud van medewerkers in loondienst kan daarmee op dit moment nog niet worden bepaald. Onzeker is ook in welke mate de HHT door de burgers aangevraagd gaat worden. De doelgroepen waarvoor gemeenten van plan zijn om de HHT in te zetten variëren, maar de meeste gemeenten zetten de toelage in voor alle gebruikers van huishoudelijke hulp. Daarnaast is het ontlasten van mantelzorgers een belangrijke, voorgenomen functie van de HHT (dertig procent van de gemeenten is dit van plan). Inzicht in de behoeften van de verschillende doelgroepen hebben de gemeenten echter nog niet. Tevens is het zo dat de helft van de gemeenten aangeeft dat zij, wanneer de HHT eindigt, de maatregelen die gefinancierd worden met de HHT niet zullen continueren.

Naast de consequenties voor de aantallen huishoudelijke hulpen in loondienst zijn er naar verwachting ook gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en – omstandigheden. Deze gevolgen komen minder nadrukkelijk uit het onderzoek naar voren. Een derde van de gemeenten denkt dat de arbeidsvoorwaarden verslechteren, waarbij het met name gaat om een daling van salaris. Thuiszorginstellingen benoemen dit niet expliciet, maar enkele geven wel aan dat ze personeel in dienst hebben dat, wegens relatief hoge lonen, niet langer rendabel kan worden ingezet. Enkele thuiszorgaanbieders geven aan dat ook de arbeidsomstandigheden kunnen verslechteren, doordat er, bijvoorbeeld in het geval van een resultaatverplichting, met name de zware huishoudelijke taken overblijven en er in meer huishoudens op een dag wordt gewerkt.

Hierboven is in algemene zin aangegeven in hoeverre beleidsveranderingen naar verwachting leiden tot een afname van hulpen in loondienst. Het zou interessant zijn om deze ontwikkeling specifiek te kunnen linken aan bepaalde typen beleidsveranderingen. Op dit moment zijn de aantallen gemeenten die een bepaalde verandering hebben gekozen hiervoor echter nog te klein. De helft van de gemeenten heeft immers nog geen veranderingen doorgevoerd.

Gevolgen voor alfahulpen

Naast de invloed op de huishoudelijke hulpen in loondienst, heeft het onderzoek ook als doel een beeld te geven van de ontwikkelingen op het gebied van de inzet van alfahulpen. Het is moeilijker om de effecten van de veranderingen in het gemeentelijk beleid op alfahulpen te duiden. Gebleken is dat gemeenten minder goed de effecten van de recent ingevoerde beleidsveranderingen op alfahulpen kunnen inschatten dan de effecten op hulpen in loondienst. Bijna veertig procent van de ge-

meenten geeft aan geen inschatting te kunnen maken van de effecten van het beleid op het aantal alfahulpen. Uit het onderzoek komen daarnaast verschillende ontwikkelingen naar voren die een effect hebben op de inzet van alfahulpen die niet allemaal in dezelfde richting wijzen.

Aan de ene kant zijn er signalen dat het aantal alfahulpen dat actief is in gemeenten afneemt. Allereerst laat het onderzoek zien dat het merendeel van de gemeenten (55%), onder invloed van veranderingen in het PGB, in 2015 een afname verwacht van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van een PGB. Dit leidt daarmee naar verwachting tot een daling van het aantal alfahulpen dat werkzaam is binnen een PGB. Verder verwijzen de meeste gemeenten klanten niet actief door naar bemiddelingsbureaus voor alfahulpen. Negentien procent van de gemeenten doet dit wel, waarbij het met name gaat om doorverwijzing naar bemiddeling door thuiszorginstellingen.

Voorgaande bevindingen wijzen erop dat de inzet van alfahulpen niet zal toenemen. Een nieuwe ontwikkeling binnen gemeenten is echter de organisatie van huishoudelijke hulp 1 binnen een algemene voorziening. Wat dit betekent voor de inzet van alfahulpen is nog niet goed in te schatten. Op dit moment is de groep gemeenten die huishoudelijke hulp in een (deels) algemene voorziening heeft nog te klein om hierover harde uitspraken te doen. Wat wel blijkt is dat de inzet van alfahulpen bij de helft van de gemeenten die een algemene voorziening hebben, wordt bemoeilijkt omdat een voorwaarde voor de tegemoetkoming is dat er geen alfahulp ingezet mag worden. In de andere helft van de gemeenten is een alfahulp wel toegestaan. Daarbij is nog niet duidelijk welke keuzes de groep klanten maakt die geen recht heeft op een tegemoetkoming. Wanneer wordt gekeken naar het verschil in kosten tussen een hulp in loondienst en een alfahulp/hulp die valt onder de Regeling dienstverlening aan huis is het aannemelijk dat zij kiezen voor het laatste.

Aanbieders zien het risico dat bij gemeenten waar wordt overgegaan op een algemene voorziening er minder gebruik zal worden gemaakt van hulpen in loondienst en meer van alfahulpen. Zij verwachten dat de eigen bijdrage binnen de algemene voorziening dusdanig hoog is, dat het loont om huishoudelijke hulp tegen een lager tarief op de particuliere markt in te kopen.

De verhouding tussen het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst en het aantal alfahulpen

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal hulpen in loondienst naar verwachting afneemt. De ontwikkeling ten aanzien van alfahulpen is nog niet goed in te schatten. Daarmee is ook de vraag wat de invloed is van de veranderingen in het gemeentelijk beleid op de *verhouding* tussen de inzet van huishoudelijke hulpen in loondienst en alfahulpen begin 2015 nog niet te beantwoorden. De Inspectie signaleert echter wel een risico op een verschuiving van huishoudelijke hulpen in loondienst naar alfahulpen in de komende twee jaar. Met name bij gemeenten die huishoudelijke hulp onderbrengen in een algemene voorziening of die hier in de komende periode toe overgaan.

1.2 Conclusie

Per 1 januari is de Wmo 2015 in werking getreden. De invoering van deze wet is samengegaan met een korting op het budget dat gemeenten van de Rijksoverheid ontvangen voor de uitvoering van huishoudelijke hulp. Deze bedraagt 32 procent in 2015, oplopend tot 40 procent in 2016. De combinatie van de nieuwe wet en de korting leiden ertoe dat gemeenten per 1 januari 2015 veranderingen doorvoeren in het beleid ten aanzien huishoudelijke hulp. Halverwege 2014 signaleerde het kabinet

het risico dat er als gevolg van deze veranderingen een verschuiving plaatsvindt van huishoudelijke hulpen in loondienst naar alfahulpen. De Inspectie concludeert dat dit risico zich begin 2015 nog niet manifesteert, maar dat het de komende twee jaar een zeer groot risico blijft.

Hoewel de beleidswijzigingen bij gemeenten zich nog in een beginstadium bevinden, ziet de inspectie al wel het risico dat deze wijzigingen leiden tot een afname van hulpen in loondienst en een toename van alfahulpen.

Begin 2015 heeft de helft van de gemeenten het beleid rondom huishoudelijke hulp aangepast. Het gaat hierbij voornamelijk om de overgang naar een (deels) algemene voorziening of de invoering van een resultaatverplichting. Daarbij bezuinigt zestig procent van de gemeenten op huishoudelijke hulp en koopt zeventig procent minder uren huishoudelijke hulp in.

Aan het begin van 2015 heeft bijna tachtig procent van de gemeenten een volledige maatwerkvoorziening en twintig procent een (deels) algemene voorziening. Gemeenten kunnen sturen op het gebruik van alfahulpen. Zo verwijst bijna twintig procent van alle gemeenten klanten door naar een bemiddelingsbureau. Van de gemeenten met een (deels) algemene voorziening staat de helft de inzet van alfahulpen toe wanneer er sprake is van een tegemoetkoming in de kosten vanuit de gemeente. Het risico op inzet van alfahulpen wordt groter wanneer de tegemoetkoming te laag is om een hulp in loondienst in te huren of wanneer er helemaal geen tegemoetkoming verstrekt wordt. Vanwege het kleine aantal gemeenten dat begin 2015 een (deels) algemene voorziening heeft, kan de inspectie nog geen harde uitspraak doen over het uiteindelijke effect.

Het onderzoek laat ook zien dat tenminste een kwart van alle gemeenten binnen het PGB een vergoeding van minder dan €16,00 per uur geeft voor de inhuur van een hulp in loondienst. In deze gemeenten moet een cliënt, wanneer wordt uitgegaan van een gemiddeld uurtarief voor een hulp in loondienst van €22,50, minimaal €6,50 per uur bijbetalen. Dit zijn met name gemeenten die in de vergoedingen binnen het PGB geen onderscheid maken tussen hulpen in loondienst en overige hulpen.

Gevraagd naar de *verwachtingen* van gemeenten geeft de helft aan een daling te verwachten van hulpen in loondienst en een derde verwacht een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden. 55 Procent van de gemeenten verwacht een daling van het aantal huishoudens met een PGB, en als gevolg hiervan ook een daling van het aantal alfahulpen binnen een PGB. Wat het totale effect is van de verschuivingen is op dit moment nog niet in te schatten.

Thuiszorginstellingen geven aan al geruime tijd geen vaste contracten meer te geven. Er heeft al een stevige vermindering van de flexibele schil plaatsgevonden en deze zal doorgaan. Een deel van het personeel kan niet meer rendabel worden ingezet vanwege te hoge lonen. Doordat de horizon van het gemeentelijk beleid te kort is, is het voor de thuiszorginstellingen zeer moeilijk een rendabele bedrijfsvoering in te richten.

Van de Huishoudelijke Hulp Toelage wordt een verzachting van de arbeidsmarkteffecten van de bezuinigingen verwacht. Nagenoeg alle gemeenten hebben deze toelage aangevraagd, maar begin 2015 is de toelage slechts in een enkele gemeente operationeel. Op dit moment is van enig effect van de HHT nog geen sprake.

Resumerend

De Inspectie concludeert dat de arbeidsmarkt voor huishoudelijke hulpen in loondienst naar verwachting de komende jaren krimpt. In welke mate hulpen in loondienst worden vervangen door alfahulpen is, begin 2015, nog niet in te schatten. De Inspectie ziet zeker in gemeenten die huishoudelijke hulp onderbrengen in een algemene voorziening het risico van de verschuiving richting alfahulpen. Dit risico speelt met name, wanneer gemeenten binnen de algemene voorziening geen eisen stellen aan de inkoop van huishoudelijke hulp. Ook een lage tegemoetkoming bieden speelt daarbij een rol. Daarnaast is het beoogde effect van de HHT op dit moment verwaarloosbaar.

De Inspectie blijft de ontwikkelingen de komende tijd nauwgezet volgen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Huishoudelijke ondersteuning biedt werk aan grote groepen mensen. Huishoudelijke hulpen kunnen op verschillende manieren werkzaam zijn bij particuliere klanten: zij kunnen in loondienst zijn van een thuiszorgorganisatie of zij kunnen een rechtstreekse arbeidsrelatie hebben met een particulier huishouden. Daarnaast kunnen ook zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) als huishoudelijke hulp werkzaam zijn.

Huishoudelijke hulpen die op minder dan vier dagen per week werken voor een particulier huishouden in dienst van een natuurlijk persoon vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis (Regeling dienstverlening aan huis).¹ Particulieren kunnen door deze Regeling eenvoudig en zonder hoge (administratieve) lasten een particuliere dienstverlener inhuren voor klussen in en om het huis. Zij hoeven voor deze werknemers geen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen af te dragen en ook op andere gebieden, zoals bij ziekte en vakantie, geldt een aangepast regime ten aanzien van de werkgeversplichten. De dienstverlener is niet verplicht verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en heeft een beperkt recht op loon-doorbetaling bij ziekte (6 weken in plaats van 104 weken). Ook dient hij zelf via een aangifte Inkomstenbelasting opgave te doen van zijn inkomsten.

Huishoudelijke hulpen die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 onder de Regeling dienstverlening aan huis werkzaam zijn hebben daarmee een zwakkere rechtspositie dan huishoudelijke hulpen die in loondienst bij een thuiszorgorganisatie zijn.

In maart 2014 heeft de commissie Dienstverlening aan huis geadviseerd over de arbeidsrechtpositie van mensen die werken op grond van de Regeling dienstverlening aan huis. De commissie acht het principiële ongewenst dat diensten die - grotendeels - met overheidsgeld worden gefinancierd, worden uitgevoerd door dienstverleners wier rechtspositie slechter is dan die van reguliere werknemers. In reactie op het rapport van de Commissie Dienstverlening aan huis stelt het kabinet dat een zwakkere rechtspositie van huishoudelijk werkers in beginsel onwenselijk is. Het kabinet wil daarom het oneigenlijk gebruik van alfahulpen voorkomen door aanpassing van wet- en regelgeving, scherper toezicht en voorlichting. Juist tegen de achtergrond van de veranderingen in de langdurige zorg is extra aandacht nodig voor oneigenlijk gebruik van alfahulpconstructies. De verwachting is dat de veranderingen in het Wmo-beleid per 1 januari 2015 en de door het Rijk opgelegde bezuiniging gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsmarktpositie van huishoudelijke hulpen: zij kunnen leiden tot een afname van het aantal huishoudelijk hulpen in loondienst en tot een relatief groter gebruik van alfahulpen. Dit vindt het kabinet een ongewenste ontwikkeling.²

Voor een goed begrip van de uitkomsten van het onderzoek is het allereerst van belang om een heldere omschrijving van het begrip alfahulp te geven. Een alfahulp verricht huishoudelijke werkzaamheden. Het is een bijzondere benaming van bepaalde groepen huishoudelijke hulpen die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis en die in het kader van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (deels)

¹ Advies commissie Dienstverlening aan huis (maart 2014), *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*

² Kabinetsreactie op het advies van de commissie 'Dienstverlening aan huis', d.d. 17 oktober 2014

gefinancierd worden met publieke middelen. Een alfahulp werkt niet in dienst van een thuiszorginstelling, maar rechtstreeks voor de particulier.

De term alfahulpen werd onder de Wmo 2007 specifiek gebruikt om huishoudelijke hulpen aan te duiden die via een persoonsgebonden budget (PGB) werkzaam bij een particulier zijn. In de Wmo 2015 hebben gemeenten meer beleidsruimte waardoor er ook andere vormen van huishoudelijke hulp kunnen voorkomen waarbij een hulp werkt onder de Regeling dienstverlening aan huis en (deels) wordt gefinancierd met publieke middelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij huishoudelijk hulp via een Algemene Voorziening waar door gemeenten een tegemoetkoming in de kosten wordt gegeven.

In dit onderzoek is de definitie van de Inspectie voor alfahulpen dan ook de volgende: Huishoudelijke hulpen werkzaam onder de Regeling dienstverlening aan huis waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.

2.2 Doelstelling onderzoek

De minister heeft de Inspectie SZW op 19 november 2014 verzocht een inventariserend onderzoek te doen dat inzicht biedt in het aantal alfahulpen en hulpen in loondienst in 2014. Daarnaast dient de inventarisatie inzicht te verschaffen in de veranderingen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp en de mogelijke effecten hiervan op de inzet van zowel alfahulpen als huishoudelijke hulpen in loondienst. Hierbij gaat het om huishoudelijke werkzaamheden die onder regie van de particulier worden uitgevoerd: de zogenaamde huishoudelijke hulp niveau 1. Vormen van huishoudelijke ondersteuning waarbij de particulier niet (meer) in staat is om zelf de regie te voeren (huishoudelijke hulp niveau 2 en hoger) vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De inspectie heeft hiervoor gekozen, omdat uit cijfers van geïnterviewde thuiszorginstellingen blijkt dat de verhouding huishoudelijke hulp 1- huishoudelijke 2 ongeveer 80/20 is. Veranderingen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van HH1 zullen daarmee een groter mogelijk effect hebben op de arbeidsmarkt.

Dit onderzoek is beschrijvend van aard. De Inspectie spreekt geen oordeel uit over het (voorgenomen) beleid van gemeente inzake de wijze waarop huishoudelijke hulp wordt vormgegeven.

2.3 Onderzoeksvragen

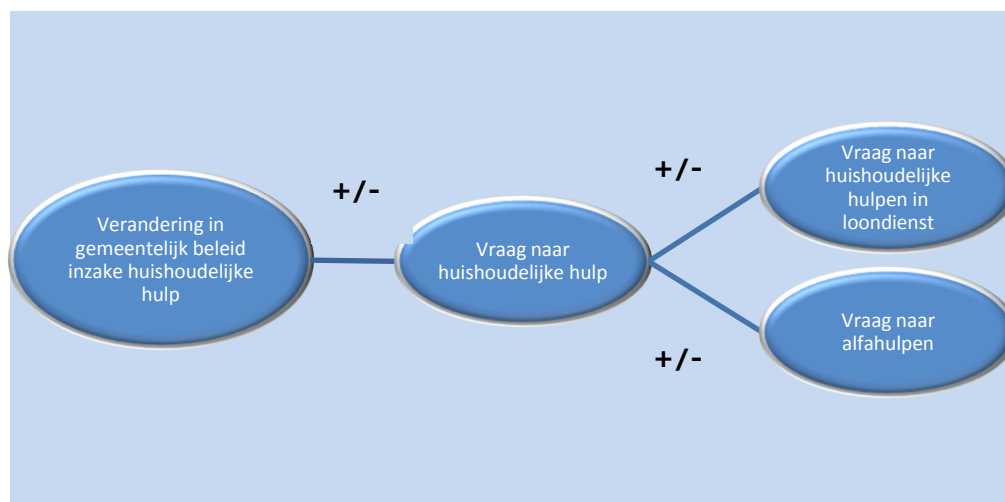
De vraag van de minister is tweeledig:

1. *Wat is de stand van zaken anno 2014 wat betreft het aantal huishoudelijke hulpen werkzaam onder de alfahulpconstructie en het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst?*
2. *Welke ontwikkelingen zijn er bij de gemeente gaande op het gebied van beleid en aanbestedingen die van invloed zijn op de verhouding alfahulpen – huishoudelijke hulpen in loondienst?*

2.4 Conceptueel model

Bij deze vraagstelling is de Inspectie er van uitgegaan dat een verandering in het beleid van gemeenten van invloed is op de vraag naar huishoudelijke hulpen in zijn geheel. Dit heeft weer gevolgen voor de twee gangbare soorten huishoudelijk hulpen: hulpen in loondienst en de alfahulpen.

Figuur 1 conceptueel model



2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden, te weten:

- Deskresearch voor een verkenning van bestaande bronnen en bevraging van instanties;
- Telefonische enquête onder gemeenten;
- Telefonische interviews met aanbieders van huishoudelijke hulp.

Om de vraag naar de aantallen huishoudelijke hulpen en alfahulpen in Nederland te beantwoorden is een deskresearch gedaan naar relevante data hieromtrent. Daarnaast is bij diverse instanties nagegaan of er cijfers bekend zijn.

Om de vraag te beantwoorden naar de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid die van invloed zijn op de verhouding tussen huishoudelijke hulpen in loondienst en alfahulpen, zijn er interviews gehouden met gemeenten en aanbieders van huishoudelijke hulp.

Er is een representatieve steekproef getrokken uit alle 393 Nederlandse gemeenten, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de gemeente. In totaal zijn er 100 gemeenten geselecteerd. Bij deze gemeenten is telefonisch een gestructureerde vragenlijst afgenomen met, in de meeste gevallen, de beleidsmedewerker Wmo. Sommige gemeenten besteden het beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp uit. In deze gevallen is de gemeente die het beste op de hoogte is van het beleid bevraagd. De beantwoording van de vragenlijst had daarbij wel uitdrukkelijk betrekking op de geselecteerde gemeente.

Verder zijn er telefonisch twaalf aanbieders van huishoudelijke hulp bevraagd. Het gaat om negen thuiszorginstellingen met huishoudelijke hulpen in loondienst en drie organisaties die zich toeleggen op het bemiddelen van alfahulpen. Een deel van de thuiszorginstellingen met huishoudelijke hulpen in loondienst bemiddelt ook alfahulpen.

pen. Geen van de organisaties werkt met zzp'ers. Daarnaast is getracht zoveel mogelijk diversiteit in aanbieders aan te brengen. Het gaat om zowel grote als kleine aanbieders. Ook is rekening gehouden met regionale spreiding. Het is geen representatieve steekproef maar de bevraagde aanbieders beslaan wel een aanzienlijk deel van markt van huishoudelijke hulpen in loondienst.

Een uitgebreide methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 2.

2.6 Onderzoekperiode

Het onderzoeksproject is in de tweede week van december 2014 van start gegaan. De telefonische interviews zijn gehouden in de periode 26 januari tot 13 februari 2015.

3 Beleidsveranderingen in de Wmo

3.1 Wmo 2015

Vanaf 1 januari 2015 is de tot dat moment geldende Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vervangen door de Wmo 2015. Het doel van deze wet is mensen zo lang en zo zelfstandig mogelijk deel te kunnen laten nemen aan de samenleving. Zelfredzaamheid van de burger en het inschakelen van informele zorg in het sociale netwerk (in de zin van mantelzorg of vrijwilligerswerk) staan hierbij voorop.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015. Zij hebben de beleidsruimte om de taken die onder de Wmo 2015 vallen binnen de kaders van de wet naar eigen inzichten in te richten. In de wet is beschreven dat wanneer een inwoner zich meldt met een verzoek om bijvoorbeeld huishoudelijke hulp de gemeente een onderzoek uitvoert naar de persoonlijke situatie van de burger. Dit onderzoek richt zich onder meer op de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden die de cliënt heeft om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid te verbeteren. Ook de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid worden onderzocht. Onderwerp van onderzoek is verder de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de eventuele mantelzorger van de cliënt. Wanneer er geen netwerk is dat in huishoudelijke hulp kan voorzien, komen de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid aan bod. Mocht alle eerder genoemde hulp, inclusief die uit een algemene voorziening niet voldoen, is de gemeente verplicht een maatwerkvoorziening aan te bieden. In de volgende paragraaf wordt nader uitleg gegeven over de verschillende type voorzieningen.

In de Wmo 2015 zijn kwaliteitseisen opgenomen waaraan aanbieders zich moeten houden bij het aanbieden van voorzieningen binnen de Wmo. Zo moet de voorziening veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt worden, afgestemd zijn op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt, verstrekt worden in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard en worden verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

3.2 Voorzieningen binnen de Wmo 2015

In de voorgaande paragraaf is beschreven dat gemeenten mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven en die dit zelf niet kunnen regelen met behulp van mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk, een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening kunnen bieden.

Algemene voorziening

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hulp in het huishouden in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. De gemeente kan hierbij (subsidie)afspraken maken met geselecteerde aanbieders. Daarbij kan een gemeente zelf het niveau van ondersteuning als het gaat om bijvoorbeeld de beschikbaarheid en de voor de ingezetenen daaraan verbonden kosten bepalen.³ Algemene voorzieningen zijn in beginsel vrij toegankelijk voor alle inwoners van een gemeente - dat wil zeggen: zonder

³ Memorie van Toelichting p.28.

dat eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers plaatsvindt. In sommige gevallen kunnen de diensten, activiteiten of producten toegankelijk zijn voor specifieke groepen. Gemeenten zijn vrij in de vormgeving van algemene voorzieningen. Ook kunnen zij zelf bepalen voor welke zaken zij een algemene voorziening treffen. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om huishoudelijke hulp niet in een algemene voorziening onder te brengen. Mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven en dit niet zelf kunnen organiseren voor huishoudelijke hulp worden dan door gemeenten verwezen naar de markt. Indien dit echter niet passend is voor de cliënt en de cliënt is aangewezen op maatschappelijke ondersteuning zal het college die moeten verstrekken in de vorm van een maatwerkvoorziening.

De gemeente kan voor het gebruik van een algemene voorziening een vergoeding (bijdrage) van de ingezetene vragen. De hoogte van de eigen bijdrage kan de gemeente zelf bepalen, maar deze kan niet hoger zijn dan de prijs waarvoor de gemeente het product inkoopt bij de aanbieder. Daarnaast kan de gemeente een korting geven op deze eigen bijdrage, bijvoorbeeld voor mensen met een laag inkomen. Om van een algemene voorziening gebruik te kunnen maken, is geen formele beslissing (beschikking) van de gemeente nodig. Is de aanvrager van mening dat hij niet voldoende wordt ondersteund met een algemene voorziening, dan geeft hij dat aan bij de persoon met wie hij contact heeft gehad, dan kan hij een maatwerkvoorziening aanvragen.⁴

Maatwerkvoorziening

Voor mensen die op maatschappelijke ondersteuning zijn aangewezen en waarvoor is gebleken dat een algemene voorziening niet of onvoldoende passend is, dient een gemeente te voorzien in een maatwerkvoorziening. Een maatwerkvoorziening is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van een persoon. Een gemeente beschikt over een grote mate van vrijheid om te bepalen op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt.⁵

Een maatwerkvoorziening kan op twee manieren worden gerealiseerd. Gemeenten hebben de mogelijkheid tot levering van zorg in natura of via een persoonsgebonden budget (PGB). Het uitgangspunt is dat de ondersteuning in natura plaatsvindt. Levering van zorg in natura houdt in dat de gemeente een zorginstelling aandraagt die komt helpen met huishoudelijke werkzaamheden. De particulier heeft hierbij geen administratieve werkzaamheden, deze komen voor rekening van de gemeente. De huishoudelijke hulp is in loondienst bij de thuiszorginstelling.

Bij een PGB kunnen particulieren een door de gemeente aangedragen huishoudelijke hulp in loondienst van een thuiszorginstelling inschakelen. Maar particulieren kunnen ook zelf op grond van de Regeling Dienstverlening aan huis een huishoudelijke hulp inhuren voor maximaal drie dagen per week voor werkzaamheden ten behoeve van hun huishouden (de zgn. alfahulpconstructie). De particulier is dan wel werkgever, maar hoeft geen loonadministratie te voeren en hoeft geen loonbelasting in te houden en premies werknemersverzekeringen af te dragen.

In de Wmo 2015 is (expliciter) opgenomen dat in geval van een maatwerkvoorziening het gebruik van een alfahulpconstructie voort moet komen uit een bewuste keuze van cliënten. Gemeenten dienen cliënten voor te lichten over de (financiële en administratieve) consequenties van een keuze voor een PGB.

Tevens is geregeld dat gemeenten het tarief voor de PGB niet zodanig mogen vaststellen, dat de cliënt alleen kan kiezen voor een alfahulp. De cliënt moet ook kunnen

⁴ Memorie van Toelichting p.27.

⁵ Memorie van Toelichting p.7.

kiezen om de huishoudelijke hulp in loondienst in te schakelen. Hiermee borgt het kabinet dat de keuze voor een alfahulp voortkomt uit een bewuste keuze van cliënten en niet door toedoen van gemeenten of thuiszorginstellingen.⁶

Trekkingsrechten

Vanaf 1 januari 2015 verzorgt de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de betalingen vanuit het persoonsgebonden budget. Dit betekent dat PGB-houders het PGB niet meer op hun rekening gestort krijgen. De SVB verzorgt de betalingen aan de hulpverleners. Daarvoor moeten er goedgekeurde zorgovereenkomsten met de zorgverleners zijn. Dit is een contract, met afspraken tussen de budgethouder en degene die zorg verleent.

Financiële kaders Wmo 2015

De hervorming van de Wmo kent een forse bezuinigingsopgave met betrekking tot huishoudelijk hulp voor gemeenten: 32% in 2015 oplopend tot 40% in 2016. Het kabinet verwacht dat gemeenten, door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk en door betere gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, de ondersteuning met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan voorheen. Voor een deel van de mensen zal de verandering ertoe leiden dat zij zijn aangewezen op een meer algemeen of soberder voorzieningenniveau dan zij gewend waren.⁷

3.3 Maatregelen ter behoud en stimulering van werkgelegenheid in loondienst

Om te voorkomen dat de bezuinigingen op de Wmo leiden tot een groot aantal ontslagen bij thuiszorginstellingen en een toename in het gebruik van de alfahulpconstructie is er vanuit het ministerie van VWS aan gemeenten de mogelijkheid geboden om een huishoudelijke hulp toelage (HHT) aan te vragen. Deze toelage moet leiden tot het behoud van werkgelegenheid voor huishoudelijke hulpen in loondienst van zorginstellingen. Tevens is het bedoeld als een financiële stimulans om alfahulpconstructies op basis van algemene voorzieningen om te zetten in reguliere banen.⁸ Het ministerie heeft voor 2015 en 2016 gezamenlijk € 190 miljoen beschikbaar gesteld om onder de gemeenten te verdelen. De huishoudelijke hulptoelage kan alleen worden ingezet voor huishoudelijke hulp in loondienst. Deze extra middelen mogen niet ingezet worden voor ondersteuning in de vorm van een maatwerkvoorziening.⁹ De inzet van de extra middelen moet namelijk leiden tot een multipliereffect: per uur extra huishoudelijke hulp of ondersteuning waar huishoudelijke hulp onderdeel van is, legt de gemeente een vast, uniform bedrag bij tussen de €7,50 en €12,50 uit de HHT. De rest, namelijk het verschil tussen de door de gemeente betaalde inkoopprijs en de waarde van de huishoudelijke hulp toelage, wordt betaald door de cliënt of een andere derde.^{10,11} Bij een maatwerkvoorziening geldt per 1 januari het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, waardoor geen multipliereffect optreedt. Op basis van de HHT kunnen gemeenten een tegemoetkoming in de kosten voor de huishoudelijke hulp bieden, zodat de uurprijs van de huishoudelijke hulp in loondienst kan concurreren met de uurprijs van de hulpen werkzaam onder Regeling dienstverlening aan huis en de zwarte markt. De manier waarop gemeenten de huishoudelijke hulp toelage inzetten verschilt. Dit kan bijvoorbeeld zijn voor het ontlasten van mantelzorgers, om huishoudelijke hulp te verstrekken aan mensen die hier anders niet zo

⁶ Uit: Brief TK 11 december 2014 Stand van zaken HHT

⁷ Memorie van Toelichting p.3.

⁸ Uit: Brief TK 11 december 2014 Stand van zaken HHT

⁹ Factsheet 'Uitgangspunten bij beoordeling plannen Huishoudelijke Hulp Toelage', Transitiebureau Wmo (www.invoeringwmo.nl)

¹⁰ Uit: Informatiekaart Huishoudelijke hulp toelage, augustus 2014.

¹¹ Deze derde kan ook de gemeente zijn.

snel gebruik van zouden maken, of om huishoudelijke klussen - zoals boodschappen doen of wassen en strijken - via een algemene voorziening aan te bieden. Ook is het toegestaan om met behulp van de HHT cliënten die hun huishoudelijk hulp na een afweging op grond van het wettelijk kader (deels) verliezen op basis van een algemene voorziening huishoudelijke hulp aan te bieden tegen een gereduceerd tarief. Bijna alle gemeenten hebben een aanvraag voor HHT ingediend en toegekend gekregen.

Tot slot

Voorgaande paragrafen laten zien dat er veel verandert in het beleid van gemeenten. Naast de beleidsruimte die gemeenten hebben om huishoudelijke hulp vorm te geven, kunnen gemeenten maatregelen treffen om de kosten terug te dringen. Zo kunnen zij prijsafspraken maken met thuiszorginstellingen, de toegang voor nieuwe cliënten strenger maken, of overgaan tot een resultaatverplichting. In het laatste geval betekent dit dat er niet meer wordt uitgegaan van een vast aantal uur schoonmaakhulp per klant, maar dat de aanbieder samen met de klant vaststelt wat nodig is.

In de volgende hoofdstukken worden de veranderingen in het gemeentelijk beleid en de verwachte effecten daarvan op de arbeidsmarktpositie van zowel de huishoudelijke hulpen in loondienst als die van mensen in een alfahulpconstructie beschreven.

4 Gemeentelijk beleid

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp 1 beschreven. Gezien de korting op het budget die vanuit de Rijksoverheid is doorgevoerd, is de verwachting dat gemeenten zich heroriënteren op de invulling van dit beleid. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de inhoudelijke keuzes die gemeenten hebben gemaakt ten aanzien van huishoudelijke hulp en de keuzes die ze nog willen gaan maken. Ook biedt het inzicht in de financiële keuzes van gemeenten. Tot slot wordt gekeken welke mogelijkheden het beleid biedt voor de inzet van alfahulpen. In principe worden in dit hoofdstuk gewogen percentages weergegeven. Wanneer er sprake is van relatief kleine aantallen, zullen, om te grote vertekening te voorkomen, de absolute aantallen worden besproken in plaats van de percentages.

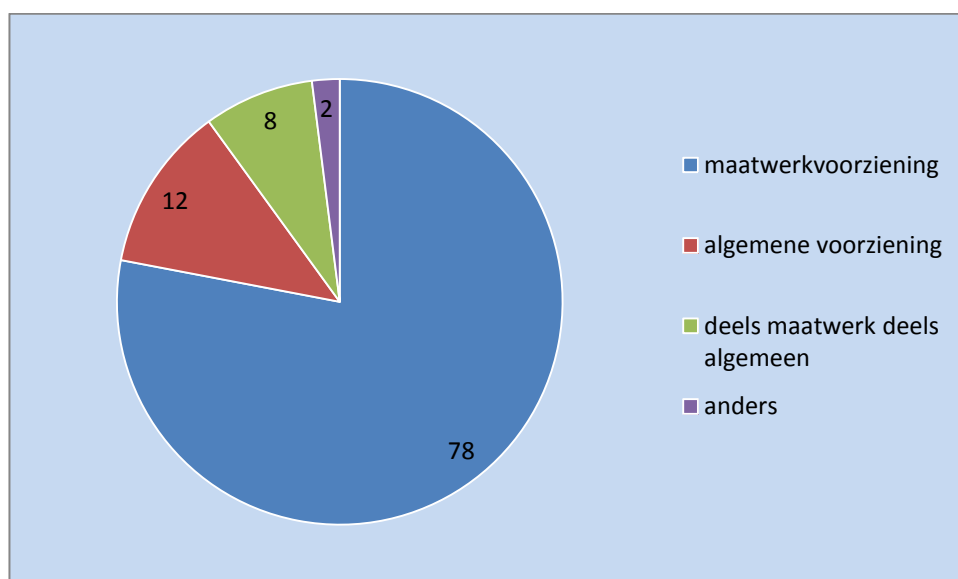
4.1 Beleidsveranderingen

In deze paragraaf wordt allereerst beschreven hoe gemeenten op 1 januari 2015 de voorziening huishoudelijke hulp 1 (HH1) hebben ingericht en welke veranderingen ze in het beleid hebben doorgevoerd. Bij HH1 gaat het, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, om huishoudelijke werkzaamheden die onder regie van de particulier worden uitgevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de gemeenten die geen, of alleen voor een bepaalde doelgroep, veranderingen hebben aangebracht. De verdeling van deze groepen is ongeveer *fifty fifty*: de helft van de gemeenten heeft al veranderingen doorgevoerd, en de andere helft (nog) niet.

4.1.1 Vormgeving huishoudelijke hulp 1

Er zijn, ten aanzien van de vormgeving van HH1, drie groepen gemeenten te onderscheiden. Er is een groep gemeenten met een volledige maatwerkvoorziening, de groep die HH1 volledig in een algemene voorziening heeft ondergebracht en een derde groep die een combinatie van beide vormen heeft. Hieronder wordt het beleid van deze groepen toegelicht en besproken welke veranderingen ze per 1 januari 2015 hebben doorgevoerd.

Figuur 2 Type voorziening HH1 in procenten (n=100)



De grootste groep gemeenten (78%) heeft op 1 januari 2015 huishoudelijke hulp 1 naar eigen zeggen volledig in een maatwerkvoorziening ondergebracht. Tot deze gemeenten horen ook de G4. Van de gemeenten met een maatwerkvoorziening heeft 39% wel veranderingen doorgevoerd in het beleid ten aanzien van HH1. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om een overgang naar een resultaatverplichting. Bij een resultaatverplichting wordt niet meer geïndiceerd en afgerekend op aantal uren huishoudelijke hulp, maar bijvoorbeeld op afspraken dat het huis voldoende schoon moet zijn.

Tabel 1 Belangrijkste veranderingen ten aanzien van HH1 binnen de maatwerkvoorziening*

Verandering	Gemeenten (n=31)
Overgegaan op resultaatverplichting	22
Strikter geworden in de toekenning HH1	5
Het maximaal mogelijk aantal uur is verminderd	5
Criteria om in aanmerking te komen aangescherpt	4
Vouchersysteem ingevoerd	1
Eerste 2 a 3 uur algemeen gebruikelijk	1
Anders, namelijk	10 ¹²

*meer antwoorden mogelijk

De tweede groep gemeenten (12%) heeft per 1 januari 2015 de maatwerkvoorziening omgezet in een volledig algemene voorziening. Deze gemeenten hebben allemaal een verandering doorgevoerd, namelijk het omzetten van een maatwerkvoorziening in een algemene voorziening. Deze verandering geldt niet altijd voor alle klanten, maar in zestig procent van deze gemeenten alleen voor nieuwe klanten die zich aanmelden vanaf 1 januari 2015.

De derde groep (8%) heeft deels een algemene en deels een maatwerkvoorziening. Een voorbeeld van deze laatste vorm zijn gemeenten die de eerste x aantal uren huishoudelijke hulp in een algemene voorziening hebben en de overige uren als maatwerkvoorziening aanbieden. Naast de verandering naar een gedeeltelijk algemene voorziening heeft ruim een derde van deze gemeenten ook een resultaatverplichting ingevoerd.

In elf van de gemeenten met een (gedeeltelijke) algemene voorziening valt volgens de gemeente alle huishoudelijke hulp 1 onder de algemene voorziening. Bij gemeenten die een ander antwoord hebben gegeven, gaat het in bijna alle gevallen om werkzaamheden als wassen en strijken of om gemeenten die aangeven licht en zwaar huishoudelijk werk onder de algemene voorziening te laten vallen.

¹² Het gaat in deze antwoordcategorie om een diversiteit aan veranderingen en toelichtingen op de gekozen veranderingen, zoals het invoeren van een pgb-stimuleringsbeleid en het verwijderen van bepaalde werkzaamheden, zoals de was , uit het pakket.

Tabel 2 Werkzaamheden HH1 binnen de algemene voorziening

Werkzaamheden	Gemeenten (n=20)
Alle HH1	11
Alleen de eerste x uur	3
Alleen persoonlijke dienstverlening gerelateerd aan huishoudelijke hulp	0
Alleen HH1 voor bepaalde doelgroepen	0
Anders	6

Twee gemeenten geven aan een ander type voorziening te hebben. Dit betreft een marktproduct en een algemeen gebruikelijke, voorliggende voorziening.

Aan gemeenten is door middel van een open vraag naar de redenen voor de beleidsaanpassingen gevraagd. Gemeenten geven hier verschillende redenen voor. De meest genoemde redenen zijn bezuinigingen en de visie van de Wmo 2015 waarin de nadruk sterker ligt op de eigen kracht van de burger.

Tabel 3 Genoemde overwegingen ten grondslag liggend aan veranderingen*

Overwegingen	Gemeenten (n=53)
Bezuinigingen	43
Het eigen kracht principe (van de nieuwe Wmo)	26
Opvatting dat huishoudelijke hulp schoonmaken is	6
Opvatting dat huishoudelijke hulp maatwerk is	5

*meer antwoorden mogelijk

4.1.2

Gemeenten die geen veranderingen hebben doorgevoerd

In de eerste paragraaf is aangegeven dat verschillende gemeenten veranderingen hebben doorgevoerd in het beleid ten aanzien van HH1. Van alle gemeenten heeft ruim de helft veranderingen aangebracht in het beleid, waarbij het, zoals beschreven, vaak gaat om het invoeren van een resultaatverplichting of een overgang naar een (gedeeltelijke) algemene voorziening.

Aan gemeenten die nu geen veranderingen hebben doorgevoerd, is de vraag voorgelegd of ze wel plannen hebben om dit te gaan doen. Dezelfde vraag is voorgelegd aan gemeenten waar alleen nog veranderingen voor nieuwe klanten hebben plaatsgevonden.

Gemeenten die nog helemaal geen veranderingen hebben doorgevoerd, zijn dit vaak wel van plan. Ruim een derde zegt zeker veranderingen door te gaan voeren en ruim de helft misschien. De overige gemeenten denken het beleid hetzelfde te houden (3%) of weten het niet (10%). De gemeenten die zeker veranderingen willen doorvoeren kiezen meestal voor een (gedeeltelijke) algemene voorziening of een resultaatverplichting. Deze veranderingen gaan volgens gemeenten de komende twee jaar plaatsvinden, maar naar verwachting met name het komend jaar.

Gemeenten die misschien willen veranderen, denken op dit moment dat ze zullen kiezen voor een gedeeltelijke algemene voorziening of een resultaatverplichting.

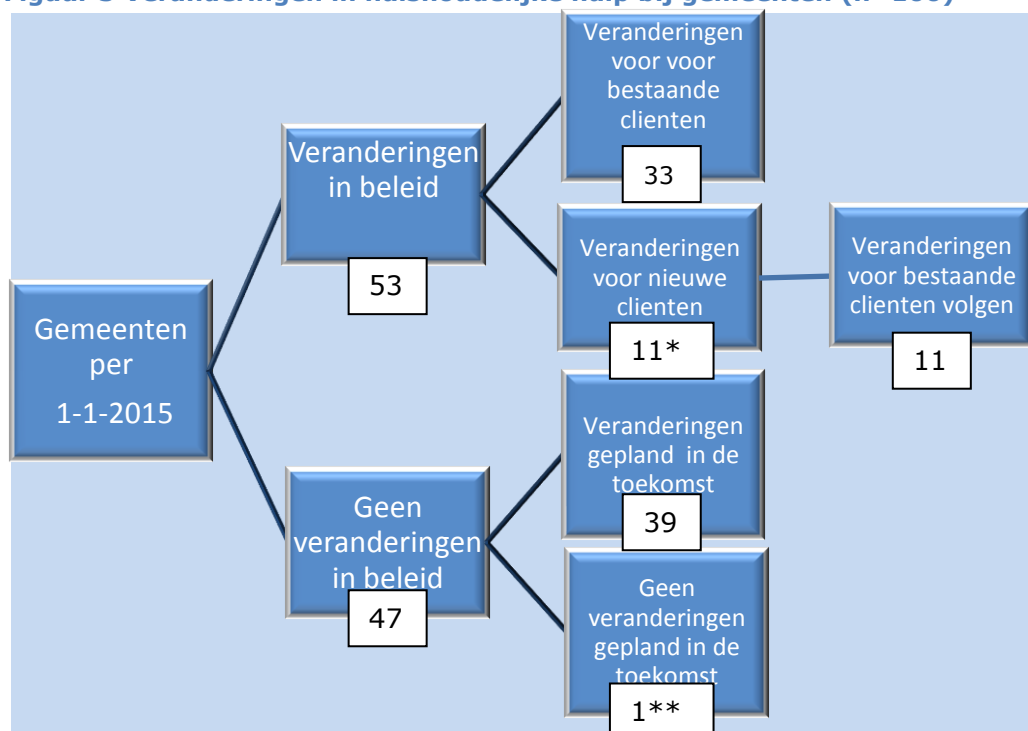
Tabel 4 Voorgenomen veranderingen*

Verandering	Zeker veranderen (n=18)	Misschien veranderen (n=21)
Algemene voorziening	6	2
Resultaatverplichting	6	8
Deels algemene voorziening	5	13
Vouchersysteem	2	2
Strikter in toekenning HH1	2	4
Criteria HH1 aanscherpen	0	4
Eerste 2 a3 uur als algemeen gebruikelijk	0	2
Verminder maximaal moge- lijk aantal uur hh1	0	1

*meer antwoorden mogelijk

Daarbij blijkt uit de toelichtingen die deze gemeenten geven dat ongeveer 40% al eerder wijzigingen heeft doorgevoerd. Zij zijn in de periode 2011-2014 al gaan besparen op de huishoudelijke hulp door strenger te indiceren of hebben al eerder een resultaatverplichting ingevoerd.

Naast de groep gemeenten die nog geen wijzigingen in het beleid heeft aangebracht, is er ook een groep die alleen voor nieuwe klanten het beleid heeft veranderd (13%). Voor al deze gemeenten geldt dat zij ook voor toekomstige klanten het beleid zullen wijzigen. Ook voor deze groep is de belangrijkste voorgenomen aanpassing de invoering van een volledige algemene voorziening. Op de tweede plaats komt het doorvoeren van een resultaatverplichting.

Figuur 3 Veranderingen in huishoudelijke hulp bij gemeenten (n=100)

*In 4 gemeenten wisselt de doelgroep van beleid per maatregel, 5 gemeenten hebben een ander antwoord gegeven.

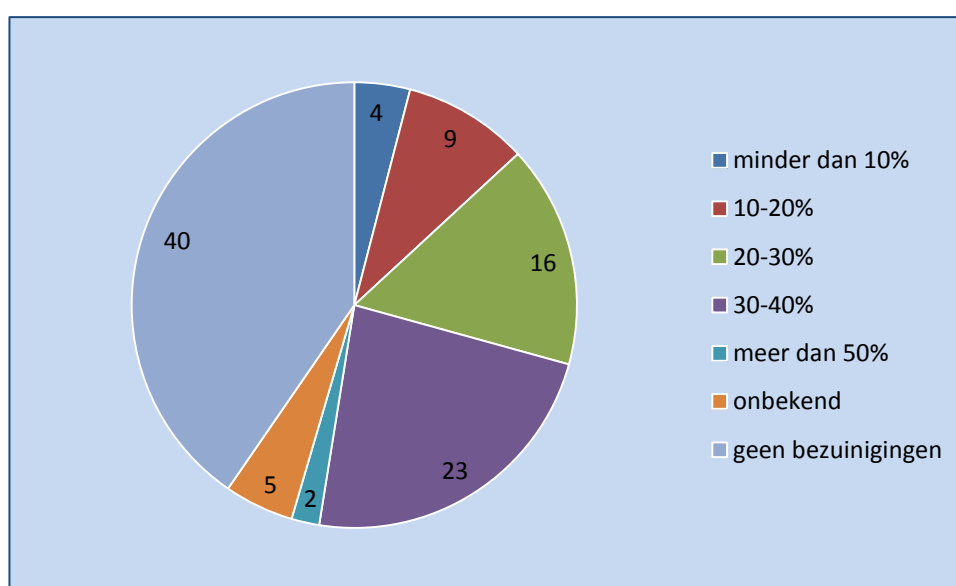
** zeven gemeenten weten nog niet of ze in de toekomst veranderingen gaan doorvoeren.

4.2 Budgettering en inkoop

In het onderzoek zijn ook de financiële keuzes van gemeenten bekeken. Zoals in de inleiding besproken, is het budget dat gemeenten in het gemeentefonds ter beschikking krijgen voor huishoudelijke hulp, in 2015 met ongeveer een derde verminderd. De vraag is in hoeverre gemeenten deze korting doorvoeren in, de uitvoering van, hun eigen beleid. Zestig procent van de gemeenten geeft aan te bezuinigen op HH1. Van de G4 geeft slechts 1 gemeente aan te bezuinigen. De overige drie grootste gemeenten bezuinigen in 2015 niet.

Van de gemeenten die bezuinigen, geldt voor de meeste dat zij tussen de twintig en de veertig procent willen besparen.

Figuur 4 Besparingen van gemeenten op HH1 in procenten (n=100)



4.2.1 Inkoop van huishoudelijke hulp

De meeste gemeenten hebben de inkoop van huishoudelijke hulp 1 afgerond. Bij ongeveer de helft van de gemeenten liepen bestaande contracten nog of zijn de bestaande contracten verlengd. Ruim tachtig procent van de gemeenten koopt gezamenlijk met andere gemeenten in. De overige gemeenten hebben de huishoudelijke hulp 1 zelfstandig ingekocht.

Tabel 5 Inkoop huishoudelijke hulp in procenten

Inkoop	Gemeenten (n=100)
Ja, we hebben de huidige contracten verlengd	25
Ja, we hebben deels verlengd en deels nieuwe contracten afgesloten	12
Ja, we hebben nieuwe contracten afgesloten	31
Nee, de bestaande contracten liepen nog	23
Nee, anders	10

De meerderheid van de gemeenten (70%) heeft in 2015 minder uren huishoudelijke hulp 1 ingekocht dan in 2014¹³. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft wel te maken met een hoger uurtarief voor huishoudelijke hulp dan in 2014. Voor 15% van

¹³ 2% neemt meer uren af, 22% hetzelfde aantal en 7 procent weet dit niet.

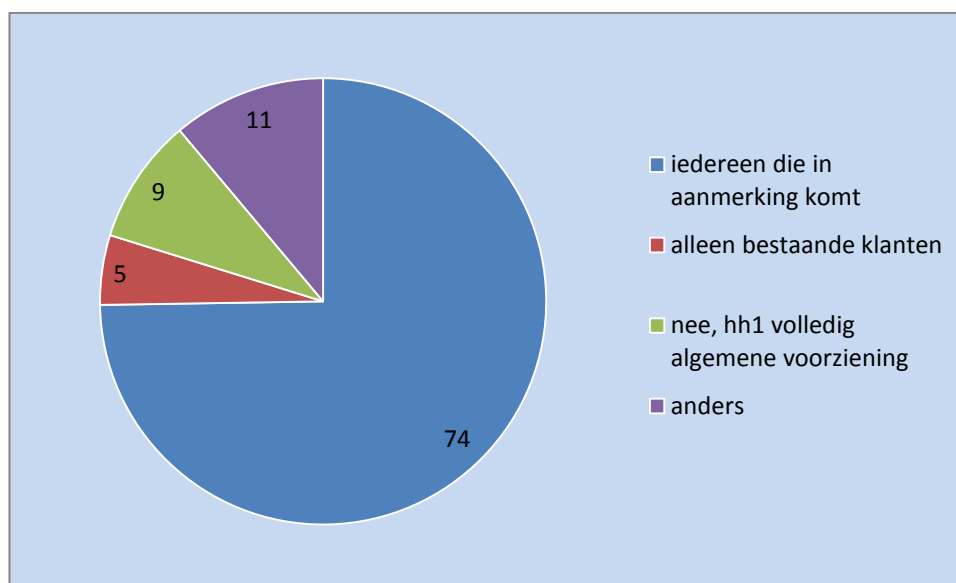
de gemeenten geldt dat ze de huishoudelijke hulp inkopen tegen een lager tarief dan in 2014 en voor 21% is het tarief gelijk gebleven, wat betekent dat er geen sprake is van indexatie op de uurtarieven.

4.3 Inzet alfahulpen

In deze paragraaf wordt beschreven wat het gemeentelijk beleid is ten aanzien van de inzet van alfahulpen. Allereerst wordt gekeken naar de manier waarop de gemeente de verstrekking van een persoonsgebonden budget heeft ingericht. Daarna wordt besproken wat de mogelijkheid tot de inzet van alfahulpen binnen de algemene voorziening is.

Binnen een persoonsgebonden budget (PGB) hebben inwoners in principe de keuze of ze een alfahulp inzetten of een hulp in loondienst. Bijna driekwart van de gemeenten verstrekt een PGB voor HH1 aan iedereen die voor huishoudelijke hulp 1 in aanmerking komt. Deze gemeenten hebben, op een na¹⁴, huishoudelijke hulp 1 volledig of deels in een maatwerkvoorziening ondergebracht.

Figuur 5 Toekenningen PGB voor HH1 in procenten (n=99)



Er is ook gekeken naar de vergoedingen die gemeenten binnen het PGB hanteren voor de inzet van huishoudelijke hulpen in loondienst en alfahulpen. De hoogte van deze vergoeding geeft een indruk van de eigen bijdrage die cliënten moeten betalen om gebruik te maken van een hulp in loondienst. Dit laat tegelijkertijd zien of de inkoop van loondienst qua prijs kan concurreren met de inzet van een alfahulp. Van de gemeenten die PGB's verstrekken maakt 41% een onderscheid tussen de vergoeding voor de inkoop van huishoudelijke hulpen in loondienst en de inkoop van overige huishoudelijke hulpen. De overige gemeenten rekenen één uurtarief voor beide groepen.

Ongeveer driekwart van de gemeenten kon aangeven welke vergoedingen ze hanteren voor de inkoop van huishoudelijke hulp binnen het PGB. Van de gemeenten die onderscheid maken, geven 3 gemeenten een vergoeding van minder dan €16,00 per uur. In deze gemeenten moet een cliënt, wanneer wordt uitgegaan van een gemid-

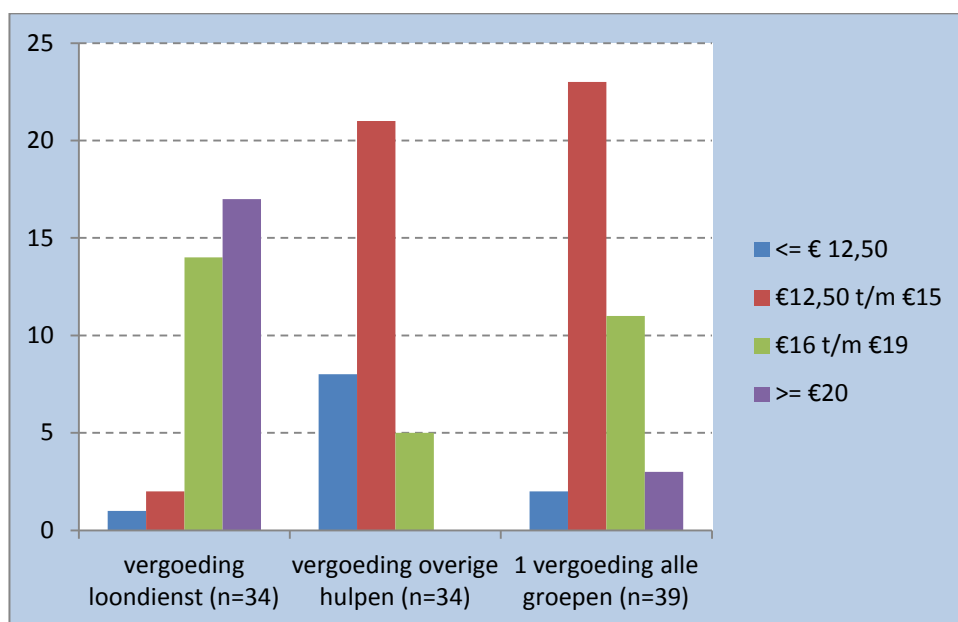
¹⁴ Een gemeente heeft naar eigen zeggen een volledig algemene voorziening.

deld uurtarief voor een hulp in loondienst van €22,50, tenminste €6,50 per uur bijbetalen.

Voor overige huishoudelijke hulpen ligt de vergoeding in de meeste gemeenten tussen de €12,50 en €19,00 per uur. Een hulp die niet in loondienst is, kost tussen de tien en vijftien euro per uur. Bijbetaling door de cliënt is in dit geval in veel gemeenten dus niet nodig.

Van de gemeenten die geen onderscheid maken, geven 25 gemeenten een vergoeding van minder dan €16,00 per uur. Dit betekent dat er voor een hulp in loondienst ook in deze gemeenten tenminste €6,50 per uur moet worden bijbetaald door de klant.

Figuur 6 Vergoeding per uur voor de inkoop van huishoudelijke hulp binnen het PGB



Voor de inzet van alfa-hulpen is verder van belang dat het grootste deel van de gemeenten (68%) niet actief doorverwijst naar bemiddelingsbureaus voor alfa-hulpen. Gemeenten die wel doorverwijzen, doen dit het vaakst naar bemiddeling via de thuiszorginstellingen. Drie procent van de gemeenten heeft een eigen bemiddelingsbureau.

Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijkheid van de inzet van een alfa-hulp binnen een algemene voorziening. Wanneer er binnen de algemene voorziening een hulp wordt ingezet onder de Regeling Dienstverlening aan huis waarbij er sprake is van een tegemoetkoming van de gemeente is er, volgens de gebruikte definitie in dit onderzoek, in principe sprake van de inzet van een alfa-hulpconstructie binnen de algemene voorziening. Hiermee wordt bedoeld dat er huishoudelijke hulpen worden ingezet onder de Regeling Dienstverlening aan huis waarbij er sprake is van publiek geld.

Zoals eerder aangegeven hebben twintig gemeenten in de steekproef een volledige of gedeeltelijke algemene voorziening. Zeventien gemeenten geven een tegemoetkoming in de kosten van de algemene voorziening, waarvan tien gemeenten deze alleen aanbieden aan inwoners tot een bepaald inkomen. Zes gemeenten bieden alle

inwoners een vergoeding en 1 gemeente biedt alleen de doelgroep van de HHT een tegemoetkoming aan. De maximale hoogte van deze vergoeding varieert tussen de euro 5,40 per uur en euro 21,50 per uur, met als gemiddelde bijna 16 euro.

Er zijn drie gemeenten die aangegeven geen tegemoetkoming in de kosten te geven. Twee van deze gemeenten hebben bepaalde werkzaamheden, zoals wassen, strijken en de boodschappen doen in een algemene voorziening ondergebracht. Eén gemeente heeft alle werkzaamheden in een algemene voorziening.

Om beter zicht te krijgen op de inzet van alfahulpconstructies binnen de algemene voorziening is ook uitgezocht of gemeenten, in het geval van een tegemoetkoming in de kosten, voorwaarden stellen aan de inkoop van huishoudelijke hulp door de cliënt. Tien gemeenten hebben als eis dat een inwoner, wanneer er sprake is van een vergoeding, alleen iemand in loondienst mag inhuren. Het is niet bekend in hoeverre de inzet van de HHT hierbij een rol speelt. In de overige gemeenten is ook inhuur van een hulp onder de Regeling Dienstverlening aan huis mogelijk.

5 Gevolgen beleidsveranderingen

De korting op het budget vanuit de Rijksoverheid en de invulling die gemeenten aan het beleid hebben gegeven, zullen naar verwachting een weerslag hebben op de werkgelegenheid van huishoudelijke hulpen. Dit hoofdstuk beschrijft welke gevolgen gemeenten verwachten voor de vraag naar huishoudelijke hulp in loondienst en de vraag naar alfahulpen. Tevens is ter aanvulling aan een aantal aanbieders van huishoudelijke hulp de vraag voorgelegd welke gevolgen zij ervaren en verwachten van de beleidsveranderingen. In de eerste paragraaf wordt inzicht gegeven in het aantal huishoudelijke hulpen en alfahulpen dat werkzaam is. Daarna wordt in paragraaf 5.2 nagegaan welke gevolgen gemeenten en aanbieders verwachten voor de vraag naar huishoudelijke hulpen in loondienst. Hierbij wordt ook beschreven welk effect gemeenten en aanbieders van de huishoudelijke hulp toelage verwachten. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 beschreven welke gevolgen gemeenten en aanbieders zien voor de vraag naar alfahulpen. Tot slot wordt weergegeven welke ontwikkelingen thuiszorginstellingen in de toekomst verwachten.

5.1 Aantallen huishoudelijke hulpen

In deze paragraaf wordt getracht inzicht te geven in het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst en het aantal alfahulpen. Hiervoor zijn verschillende bronnen geraadpleegd. In eerste instantie is een literatuurstudie gedaan. De meest recente studie die relevante data verschaft over aantallen huishoudelijke hulpen en alfahulpen is de ArbeidsmarktEffectRapportage (AER) – Fase II . In deze studie wordt op basis van cijfers van (o.a.) het CBS en PGGM het aantal huishoudelijke hulpen en alfahulpen berekend. Het aantal huishoudelijke hulpen in het jaar 2013 wordt in deze studie becijferd op 45.300 en het aantal alfahulpen op 44.100.

Tabel 6 Aantal huishoudelijke hulpen in loondienst

Aantal huishoudelijke hulpen in loondienst	45.300
Aantal alfahulpen	44.100

Bron: AER – fase II van Panteia/SEOR/E,til, bijlage 6, paragraaf 2.2 (uitgekomen september 2014).

Vervolgens is bij verschillende instanties nagegaan of zij over het jaar 2014 gegevens hebben over het aantal huishoudelijke hulpen en alfahulpen: het ministerie van VWS, het CAK, CIZ, de VNG, FNV, AZWInfo, CBS en de SVB. Bij elk van deze organisaties bleek dat er (nog) geen concrete cijfers over aantallen hulpen in 2014 beschikbaar zijn. Wegens het ontbreken van meer recente cijfers, wordt voor dit onderzoek ook de AER – fase II als uitgangspunt genomen.

5.2 Verwachte arbeidsmarkteffecten voor huishoudelijke hulpen in loondienst

In deze paragraaf wordt beschreven wat de verwachte effecten zijn van de veranderingen in het gemeentelijk beleid op het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst. Allereerst wordt besproken wat het verwachte effect op het aantal huishoudelijke hulpen is, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de HHT. Vervolgens wordt het verwachte effect op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van huishoudelijke hulpen in loondienst beschreven. De bevindingen die in deze paragraaf worden ge-

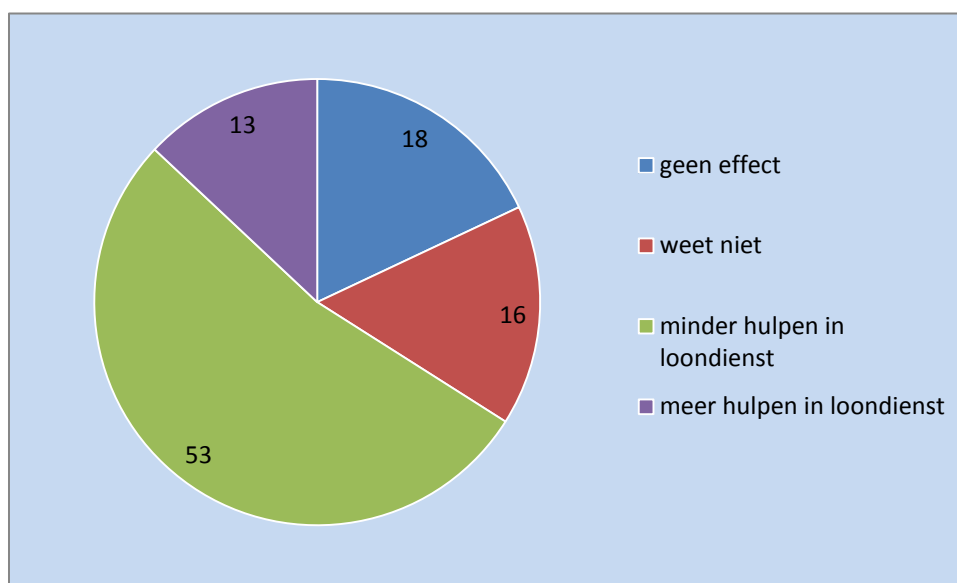
presenteerd, zijn gebaseerd op de gegevens uit de enquête en de interviews met aanbieders van huishoudelijke hulp.

5.2.1

Omvang vraag huishoudelijke hulpen in loondienst

Zowel gemeenten als aanbieders zien dat de inzet van de inkoop van hulpen in loondienst onder druk komt te staan. Allereerst verwacht iets meer dan de helft van de gemeenten dat de vraag naar huishoudelijke hulpen in loondienst zal afnemen als gevolg van het veranderde gemeentelijk beleid. Bijna een vijfde van de gemeenten denkt dat het beleid geen invloed zal hebben.

Figuur 7 Verwachte effecten op het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst volgens gemeenten in procenten (n=100)



Er is nagegaan of er verschillen zijn tussen gemeenten die wel en gemeenten die geen aanpassing in het beleid hebben gedaan en of er verschil is naar type verandering. Van de gemeenten die het beleid hebben veranderd, denkt 78 procent dat er een effect in de vraag zal optreden. Van de gemeenten die (nog) geen veranderingen hebben doorgevoerd denkt 62 procent dit. Het gaat bij beide groepen vooral om een verwachte daling van het aantal huishoudelijke hulpen.¹⁵ Een verdere uitsplitsing naar type verandering is niet mogelijk, omdat het aantal gemeenten per groep te klein wordt om goede uitspraken te kunnen doen.

Ook aanbieders verwachten een vermindering van de vraag naar het aantal hulpen in loondienst. Alle thuiszorginstellingen melden dat zij gevolgen ervaren van de veranderingen die gemeenten hebben doorgevoerd. Deze gevolgen zijn met name groot voor de flexibele schil van medewerkers op een tijdelijk contract: alle thuiszorginstellingen hebben van een deel van het personeel het tijdelijke contract niet verlengd als gevolg van de krimpende vraag naar huishoudelijk hulp. Eén aanbieder meldt dat geen van de 400 tijdelijke contracten is verlengd. Tevens meldt een kleine meerderheid dat er al een aantal jaar geen vaste contracten meer worden aangeboden.

De thuiszorginstellingen verwachten met name gevolgen van het overgaan van een maatwerkvoorziening naar een algemene voorziening. Dit zal volgens een deel van

¹⁵ De aantallen zijn te klein om te spreken van significante verschillen.

hen, ook wanneer er sprake is van de HHT, een verhoging van de eigen bijdrage met zich meebrengen. Dit leidt ertoe dat cliënten particulier hulp zullen gaan inkopen. Het merendeel van de thuiszorginstellingen verwacht dat het overgaan op een algemene voorziening tot een daling van het aantal huishoudelijke hulpen in loondienst zal leiden. Dit verwachten zij met name daar waar gemeenten binnen hun algemene voorziening geen afspraken over huishoudelijke hulp met thuiszorginstellingen maken.

Enkele thuiszorginstellingen geven aan ook de gevolgen te ervaren van het overgaan op een resultaatverplichting. Dit effect is volgens hen echter minder sterk dan bij het overgaan naar een algemene voorziening, omdat zij zeggen dat bij de resultaatverplichting in ieder geval het inschakelen van huishoudelijke hulp in loondienst geborgd is en de organisatie ook invloed heeft op de resultaatvaststelling.

Huishoudelijke hulp toelage

De huishoudelijke hulp toelage biedt gemeenten de mogelijkheid om het behoud van huishoudelijke hulpen in loondienst te stimuleren. Tevens is deze toelage bedoeld als een financiële stimulans om alfahulpconstructies op basis van algemene voorzieningen om te zetten in reguliere banen. Zoals eerder beschreven konden gemeenten een toelage aanvragen met als voorwaarde dat deze zou worden besteed aan de inzet van huishoudelijke hulpen in loondienst. Daarbij moet sprake zijn van een multiplier effect. De HHT is hiermee mogelijk positief van invloed op de omvang van de vraag naar hulp in loondienst.

Bijna 95% van de ondervraagde gemeenten heeft de huishoudelijke hulp toelage toegekend gekregen. De doelgroepen waarvoor gemeenten de HHT van plan zijn in te zetten variëren, maar de meeste gemeenten zetten de toelage in voor alle gebruikers van huishoudelijke hulp. Daarnaast is het ontlasten van mantelzorgers een belangrijke, voorgenomen, functie van de HHT.

Tabel 7 Doelgroepen HHT in procenten*

Doelgroep HHT	Gemeenten (n=95)
Alle gebruikers HH1	51
Mantelzorgers	30
Alleenstaande ouders	2
Doelgroepen die anders niet in aanmerking komen	13
Anders	45

*meer antwoorden mogelijk

Er is geprobeerd een inschatting te maken van het effect van de HHT. Op het moment van het onderzoek, begin februari 2015, is dit effect echter nog niet zichtbaar. Er zijn namelijk nog te weinig aanvragen voor de HHT: een ruime meerderheid van bijna 90% van de gemeenten heeft nog geen aanvraag binnen. Veel gemeenten geven aan nog bezig te zijn met de implementatie van de HHT en daarom nog geen aanvragen te hebben ontvangen. Van de gemeenten waar de HHT al is geïmplementeerd, heeft een enkele gemeente te maken met een substantieel volume van aanvragen en toekenningen, minimaal 100, te maken.

Gemeenten is gevraagd naar de continuering van de maatregelen die zij met behulp van de HHT inzetten of van plan zijn in te zetten wanneer de HHT na 2016 eindigt. De helft van de gemeenten (49%) geeft aan te zullen stoppen met de activiteiten die met de HHT worden gefinancierd, zodra deze financiering wegvalt. Een klein deel van de gemeenten (8%) bekijkt nu reeds hoe het beleid te continueren met eigen

middelen. De overige gemeenten geven aan hier nog geen duidelijkheid over te kunnen geven. Zij vinden het te vroeg om hier uitspraken over te kunnen doen.

Aan het eind van het interview is aan gemeenten de ruimte gegeven overige opmerkingen te plaatsen. Twintig gemeenten maken hier van de gelegenheid gebruik om hun visie op de HHT weer te geven. Vijftien gemeenten geven aan de HHT ingewikkeld te vinden en een deel hiervan vindt ook de administratieve belasting te hoog. Acht gemeenten noemen dat ze graag hadden gezien dat de HHT aan het bestaande budget was toegevoegd.

Gevraagd naar de verwachtingen die de thuiszorginstellingen hebben over het aantal aanvragen voor HHT zegt het merendeel hier nog geen zicht op te hebben. De reden hiervan is, in overeenstemming met de uitkomsten van de enquête onder gemeenten, dat de HHT in (een groot deel van) de gemeente(n) waarin zij actief zijn nog niet operationeel is. In veel gemeenten zijn de plannen en de administratieve regelingen rondom de HHT nog niet uitgewerkt. De verwachtingen over de mate waarin de HHT zal bijdragen tot het behoud van personeel lopen uiteen.

Ongeveer de helft van de thuiszorginstellingen denkt dat het tot (enig) behoud van personeel leidt. Hierbij maken zij echter wel een paar kanttekeningen.

Het zal volgens organisaties om te beginnen met name leiden tot behoud van personeel in vaste dienst. De thuiszorginstellingen denken niet dat het zal leiden tot een vaste baan voor huishoudelijke hulpen met een tijdelijk contract. Tevens geven zij aan dat veel van de tijdelijke contracten - ook met de inzet van de HHT - niet kunnen worden verlengd. De HHT voorkomt daarmee volgens deze organisaties dus niet het verlies van werkgelegenheid van een aanzienlijk deel van de hulpen met een tijdelijk contract.

De andere helft gaat er vanuit dat de HHT niet tot behoud van personeel zal leiden. De voornaamste reden die hiervoor wordt gegeven is dat de geldelijke vergoeding uit de HHT te laag is. Cliënten moeten nog steeds €10,- bijbetalen. Veel cliënten kunnen dit volgens deze organisaties niet. Ook verwachten zij dat het deel van de cliënten dat dit wel kan, op andere manieren huishoudelijke hulp zal inkopen. Bovendien geven enkele van deze thuiszorginstellingen aan dat de HHT leidt tot verzwaring van de administratieve lasten voor de thuiszorgorganisatie. De kosten daarvoor zijn niet begroot.

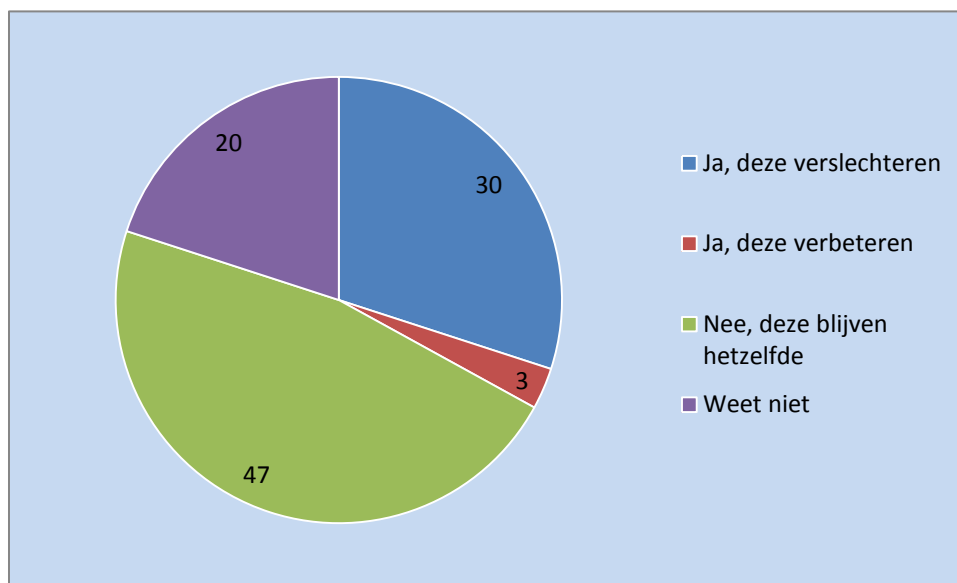
Eén thuiszorgorganisatie geeft aan het effect van de HHT voor zijn organisatie nog niet in te kunnen schatten, omdat de HHT nog niet operationeel is. Deze organisatie denkt hier na 1 maart 2015 meer zicht op te hebben.

5.2.2 *Effect op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden*

Naast een effect op de omvang van de vraag naar hulpen in loondienst, kunnen de veranderingen die gemeenten doorvoeren ook een effect hebben op de arbeidsvoorwaarden en de -omstandigheden van deze hulpen.

Van de gemeenten verwacht bijna een derde dat de beleidsveranderingen leiden tot een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van huishoudelijke hulpen in loondienst. Gemeenten die hun antwoord op deze vraag hebben toegelicht geven met name aan een daling van salaris te verwachten, bijvoorbeeld bij overname van personeel van failliete aanbieders of omdat er geen sprake is geweest van indexatie van de uurtarieven. Enkele gemeenten zeggen daarnaast dat ze verwachten dat hulpen harder moeten werken en er minder tijd is voor sociale activiteiten, zoals koffie drinken. De gemeenten die denken dat de voorwaarden gelijk blijven, verwachten dit met name omdat de gemeente zelf geen wijziging heeft doorgevoerd in het beleid of de inkoop en omdat er conform CAO moet worden betaald. Enkele gemeenten geven aan bij de nieuwe inkoop als eis te hebben gesteld dat de arbeidsvoorwaarden niet mochten verslechteren.

Figuur 8 Verwachte invloed gemeentelijk beleid op arbeidsvoorwaarden hulpen in loondienst in procenten (n=99)



Ook enkele aanbieders zijn van mening dat de arbeidsmarktpositie van hulpen in loondienst zal verslechteren. Zij benoemen de gevolgen die sommige beleidswijzigingen (zoals een resultaatverplichting of het verminderen van het aantal uren) hebben voor de arbeidsomstandigheden. Hierdoor krijgen medewerkers meer cliënten per dag om op hetzelfde aantal uren uit te komen. Ook leidt het in sommige gevallen tot een verzwaring van het takenpakket van medewerkers. Dit wordt veroorzaakt doordat lichtere taken uit het pakket worden gehaald (stoffen, boodschappen), waardoor alleen zware taken overblijven.

Een aantal aanbieders benoemt verder dat ze medewerkers in dienst heeft die niet langer rendabel kunnen worden ingezet. Het gaat met name om medewerkers die al langere tijd in dienst zijn tegen hogere salarissen. De uurtarieven die bij gemeenten gelden zijn voor deze groep niet meer kostendekkend. Of en welke consequenties dit zal hebben, geven deze aanbieders niet aan.

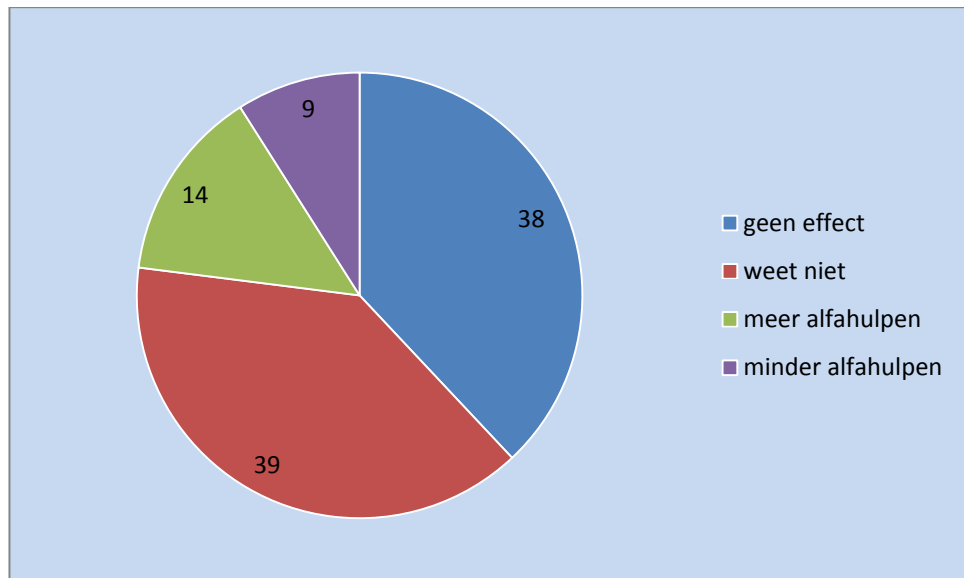
Daarbij geven verschillende aanbieders aan dat de toekomst erg onzeker is en dat ze zich daardoor niet kunnen verbinden aan vaste contracten. Zoals ook hierboven beschreven, leidt dit ertoe dat huishoudelijke hulpen in loondienst bij de geïnterviewde aanbieders alleen nog op tijdelijke basis worden aangenomen.

5.3 Effecten op alfahulpen

In deze paragraaf wordt beschreven wat de verwachte effecten zijn van de veranderingen in het gemeentelijk beleid op alfahulpen. Dit gebeurt zowel aan de hand van de enquête onder gemeenten als aan de hand van de interviews met aanbieders.

Er is aan de gemeenten gevraagd of zij verwachten dat de veranderingen in het beleid van invloed zullen zijn op de vraag naar alfahulpen in hun gemeenten. Het blijkt voor gemeenten lastig om deze vraag te beantwoorden. Veel gemeenten kunnen geen inschatting maken van het effect dat de beleidsveranderingen hebben of denken dat er geen effect zal zijn. De gemeente die wel een inschatting geven, denken meestal dat er een toename van het aantal alfahulpen zal komen.

Figuur 9 Verwachte effecten op het aantal alfahulpen volgens gemeenten in procenten (n=99)



De inzet van alfahulpen gebeurt (vooralsnog) met name binnen een PGB. Dit leidt ertoe dat ontwikkelingen in het gebruik van PGB van invloed zijn op de vraag naar alfahulpen. Gemeenten is daarom ook een vraag gesteld naar de verwachtingen over het gebruik van PGB's in 2015. Het merendeel verwacht in 2015 een afname van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van een PGB. Deze voorspelde daling in het aantal PGB's hangt samen met het effect dat gemeenten verwachten van de veranderingen in de verstrekking van de PGB (zoals het trekkingsrecht): 55% van de gemeenten verwacht dat deze veranderingen een afname in het aantal aanvragen voor PGB teweeg zullen brengen.

Ook aan de aanbieders van huishoudelijke hulp is gevraagd of zij verwachten dat de veranderingen in het beleid invloed hebben op de vraag naar alfahulpen. Met name de organisaties die (ook) voor alfahulpen bemiddelen geven aan dat zij gevolgen ervaren van de beleidsveranderingen. Een deel van hen meldt dat een aantal gemeenten waarin zij actief zijn, stopt met het actief promoten van de PGB. Hierdoor zien deze organisaties een deel van hun cliënten naar de markt verdwijnen, omdat daar goedkoper hulp kan worden ingekocht.

Een ander deel van deze organisaties verwacht juist een toename van het gebruik van alfahulpen. Volgens hen is dit met name een gevolg van de hogere eigen bijdrage die cliënten nu moeten betalen voor huishoudelijke hulp.

Tot slot is aan de aanbieders de vraag voorgelegd hoe zij de toekomst zien en welke ontwikkelingen zij in de markt van huishoudelijk werk verwachten. Het merendeel van de organisaties voorspelt een groei in het aantal aanbieders (met name in het aantal bemiddelingbureaus) en een toenemende concurrentie op prijs. Een deel van de organisaties verwacht dat dit ertoe zal leiden dat er steeds meer 'cowboys' op de markt komen, die de CAO en de regelgeving niet naleven. Hierbij zien enkele aanbieders een tweedeling in de markt ontstaan: (relatief) gezonde mensen zullen zich tot de goedkopere aanbieders wenden. De 'zwaardere gevallen' - mensen die te maken hebben met regieverlies, gedrags- of multiproblematiek - zullen bij de thuiszorginstellingen en/of de alfahulpbemiddelingsorganisaties blijven. Daarnaast verwacht een deel van de aanbieders een verschuiving naar de zwarte markt.

Bijlage 1 Operationalisatie van de belangrijkste begrippen

Alfahulp: een huishoudelijke hulp werkzaam onder de regeling dienstverlening aan huis waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.

Toelichting: Een alfahulp verricht huishoudelijke werkzaamheden. Het is een bijzondere benaming van bepaalde groepen huishoudelijke hulpen die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis en die in het kader van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (deels) gefinancierd worden met publieke middelen. Een alfahulp werkt niet in dienst van een thuiszorginstelling, maar rechtstreeks voor de particulier.

De term alfahulpen werd onder de Wmo 2007 specifiek gebruikt om huishoudelijke hulpen aan te duiden die via een persoonsgebonden budget (PGB) werkzaam bij een particulier zijn. In de Wmo 2015 hebben gemeenten meer beleidsruimte waardoor er ook andere vormen van huishoudelijke hulp kunnen voorkomen waarbij een hulp werkt onder de Regeling dienstverlening aan huis en (deels) wordt gefinancierd met publieke middelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij huishoudelijk hulp via een Algemene Voorziening waar door gemeenten een tegemoetkoming in de kosten wordt gegeven.

Algemene voorziening: Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in hulp in het huishouden in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. De gemeente kan hierbij (subsidie)afspraken maken met geselecteerde aanbieders. Daarbij kan een gemeente zelf het niveau van ondersteuning als het gaat om bijvoorbeeld de kwaliteit, de beschikbaarheid en de voor de ingezetenen daaraan verbonden kosten bepalen. Met betrekking tot de kwaliteit zijn in de wet wel een aantal criteria opgenomen. Algemene voorzieningen zijn in beginsel vrij toegankelijk voor alle inwoners van een gemeente - dat wil zeggen: zonder dat eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers plaatsvindt. In sommige gevallen kunnen de diensten, activiteiten of producten toegankelijk zijn voor specifieke groepen. Gemeenten zijn vrij in de vormgeving van algemene voorzieningen. Ook kunnen zij zelf bepalen voor welke zaken zij een algemene voorziening treffen.

Huishoudelijke Hulp 1: Huishoudelijke hulp 1 omvat huishoudelijke werkzaamheden die worden uitgevoerd onder de regie van de cliënt.

Huishoudelijke hulp 2: Huishoudelijke hulp 2 omvat vormen van huishoudelijke ondersteuning waarbij de particulier niet (meer) in staat is om zelf de regie te voeren.

Huishoudelijke hulp in loondienst bij zorginstelling: Verricht dezelfde huishoudelijke taken als de alfahulp. Een huishoudelijke hulp in loondienst verricht de werkzaamheden echter in dienst van een thuiszorginstelling en valt daarmee niet onder de Regeling dienstverlening aan huis.

Maatwerkvoorziening: Voor mensen die op maatschappelijke ondersteuning zijn aangewezen en waarvoor is gebleken dat een algemene voorziening niet of onvoldoende passend is, dient een gemeente te voorzien in een maatwerkvoorziening. Een maatwerkvoorziening kan op twee manieren worden gerealiseerd. Gemeenten hebben de mogelijkheid tot levering van zorg in natura of via een persoonsgebonden budget (PGB).

Mantelzorg: Zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door één of meerdere leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening direct voortvloeit uit de sociale relatie.

Mantelzorgers: Mensen die langdurig en onbetaald zorgen voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende persoon uit hun omgeving. Dit kan een partner, ouder of kind zijn, maar ook een ander familielid, vriend of kennis.

Persoonsgebonden budget (PGB): Hiermee kunnen cliënten dienstverleners inhuren voor zorg of huishoudelijke hulp. Indien wordt voldaan aan de in de regeling bepaalde voorwaarden vallen de dienstverleners onder de bepalingen van de Regeling Dienstverlening aan huis.

Regeling dienstverlening aan huis: Serie bepalingen in diverse wetten met betrekking tot de rechtspositie van personen die op maximaal 3 dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat.

Resultaatverplichting: Gemeenten kunnen in plaats van een vastgesteld aantal uren ook aangegeven dat er moet worden gestuurd op het resultaat van de hulp: namelijk een schoon en leefbaar huis. In de meeste gevallen kijkt de aanbieder wat er moet gebeuren.

Zorg in natura : Bij zorg in natura draagt de gemeente een zorginstelling aan die komt helpen met huishoudelijke werkzaamheden. De particulier heeft hierbij geen administratieve werkzaamheden, deze komen voor rekening van de gemeente. De huishoudelijke hulp is in loondienst bij de zorgaanbieder.

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden, te weten:

1. Deskresearch voor een verkenning van bestaande bronnen en bevraging van instanties
2. Telefonische enquête onder gemeenten
3. Telefonische interviews met aanbieders van huishoudelijke hulp

1. Deskresearch en bevraging van instanties

Voor de beantwoording van de vraag naar de aantallen huishoudelijke hulpen en alfahulpen in Nederland is een deskresearch gedaan naar relevante data hieromtrent. Daarnaast is bij diverse instanties nagegaan of daar cijfers bekend zijn: het ministerie van VWS, het CAK, CIZ, de VNG, Abvakabo FNV, AZWInfo, CBS en de SVB.

2. Telefonische enquête onder gemeenten

Voor de beantwoording van de vraag naar ontwikkelingen in gemeentelijk beleid die van invloed zijn op de verhouding tussen huishoudelijke hulpen in loondienst en alfahulpen zijn er interviews gehouden met gemeenten. Er is een representatieve steekproef getrokken uit alle 393 Nederlandse gemeenten, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de gemeente (zie ook bijlage 3). In totaal zijn er 100 gemeenten geselecteerd. Bij deze gemeenten is telefonisch een gestructureerde vragenlijst afgenomen met de beleidsmedewerker Wmo. Sommige gemeenten voeren het beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp gezamenlijk uit. In deze gevallen is de gemeente die het beste op de hoogte is van het beleid bevroegd. De beantwoording van de vragenlijst had daarbij wel uitdrukkelijk betrekking op de geselecteerde gemeente.

De steekproef

Aangezien er in grote gemeente meer huishoudelijke hulp wordt ingezet, is de verwachting is dat de eventuele beleidsveranderingen van grotere gemeenten een groter effect hebben op de arbeidsmarkt. Om te garanderen dat een substantieel aantal grotere gemeenten in de steekproef is opgenomen en om de mogelijkheid te hebben vergelijkingen te maken tussen groepen grotere en kleinere gemeenten is de volgende stratificatie van de steekproef aangehouden:

- 48 gemeenten aselekt uit de 322 gemeenten met minder dan 50.000 inwoners;
- 48 gemeenten aselekt uit de 72 gemeenten met 50.000 - 330.000 inwoners;
- Alle 4 G4-gemeenten (meer dan 330.000 inwoners).

De steekproef is zo ingeregeld dat voor beide populaties (gemeenten, en inwoners) de standaardafwijking van een aangetroffen percentage in de steekproef maximaal 5% mag zijn. Daarmee hebben de 95%-betrouwbaarheidsintervallen rond de schattingen een maximale breedte van 10% (2 standaardafwijkingen).

Doordat 1 grote gemeente niet kon deelnemen wegens ziekte van de beleidsmedewerker zijn er uiteindelijk 47 grote gemeenten en 49 kleine gemeenten geïnterviewd¹⁶.

De vragenlijst

De vragenlijst is vooraf getest bij een aantal gemeenten en de VNG om na te gaan of de vragen helder zijn en de gevraagde antwoorden inderdaad door gemeenten

¹⁶ Er is een extra kleine gemeente geïnterviewd, doordat een gemeente waar de betreffende beleidsmedewerker ziek was uiteindelijk toch mee kon doen aan het interview. De gemeente was toen echter ook al vervangen door een andere kleinere gemeente.

konden worden gegeven. De vragenlijst is telefonisch afgenomen bij de geselecteerde gemeenten en beantwoord door een daartoe aangewezen beleidsmedewerker. Dit is in het merendeel van de gevallen de beleidsmedewerker WMO of de beleidsmedewerker Zorg geweest. De medewerkers zijn rechtstreeks benaderd, na initieel overleg met een door de gemeente aangewezen contactpersoon voor het onderzoek. De medewerkers hebben de vragenlijst van tevoren toegestuurd gekregen, zodat de benodigde informatie voorafgaand aan het interview alvast kon worden verzameld.

De vragenlijst is afgenomen door interviewers die vooraf uitgebreid zijn geïnstrueerd over het onderwerp en het doel van het onderzoek. Gedurende het veldwerk is er een aantal keer afstemming geweest om na te gaan of er nog vragen leefden bij de interviewers en of zij de vragen op dezelfde manier interpreteerden.

De analyses zijn uitgevoerd met behulp van SPSS. Hierbij is door middel van een weegfactor de ondervetegenwoordiging van kleine gemeenten gecorrigeerd. In het rapport zijn gewogen percentages weergegeven, tenzij er sprake is van kleine aantallen. Dan is, om te grote vertekening te voorkomen, het absolute aantal genoemd.

3. Interviews met aanbieders

Tot slot zijn er telefonisch twaalf aanbieders van huishoudelijke hulp bevraagd. Met de aanbieders zijn halfopen interviews gehouden die zich richtten op de gevolgen van de gemeentelijke beleidsveranderingen voor de ontwikkelingen in het personeelsbestand van de aanbieders. Dit is gedaan om zodoende een beter beeld te krijgen van de werkgelegenheidseffecten van de beleidsveranderingen. De aanbieders zijn willekeurig gekozen. Het gaat om negen thuiszorginstellingen met huishoudelijke hulpen in loondienst en drie organisaties die zich toeleggen op het bemiddelen van alfahulpen. Een deel van de thuiszorginstellingen met huishoudelijke hulpen in loondienst bemiddelt ook alfahulpen. Geen van de organisaties werkt met zzp'ers. Daarnaast is getracht zoveel mogelijk diversiteit in aanbieders aan te brengen. Het gaat om zowel grote als kleine aanbieders. Ook is rekening gehouden met regionale spreiding. Bij de zorgaanbieders is niet gekozen voor een representatieve steekproef. Echter, de bevraagde thuiszorginstellingen beslaan tezamen een aanzienlijk deel van de markt van huishoudelijke hulpen in loondienst: de bevraagde thuiszorginstellingen hebben tezamen ca. 30.300 huishoudelijke hulpen in loondienst. Afgezet tegen het aantal huishoudelijke hulpen genoemd in de AER – Fase II komt dit naar schatting neer op ongeveer tweederde van het totaal aantal huishoudelijke hulpen. De alfahulpbemiddelingsorganisaties die zijn bevraagd bemiddelen gezamenlijk een veel kleiner deel van de markt van alfahulpen: ongeveer 5200 alfahulpen. Dit is een klein deel van de naar schatting 44.100 alfahulpen.

Bijlage 3 Overzicht onderzochte gemeenten

G4 gemeenten

Amsterdam

Den Haag

Rotterdam

Utrecht

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners

Almere

Heerlen

Alphen aan den Rijn

Helmond

Amersfoort

Hengelo

Amstelveen

Hilversum

Arnhem

Kampen

Assen

Katwijk

Barneveld

Leiden

Bergen op Zoom

Leidschendam-Voorburg

Breda

Maastricht

Capelle aan den IJssel

Nieuwegein

De Friese Meren

Nissewaard

Den Bosch

Oss

Den Helder

Pijnacker-Nootdorp

Deventer

Schiedam

Doetinchem

Smallingerland

Dordrecht

Sittard-Geleen

Ede

Velsen

Eindhoven

Venlo

Gouda

Westland

Groningen

Woerden

Haarlemmermeer

Zaanstad

Hardenberg

Zeist

Heerenveen

Zoetermeer

Heerhugowaard

Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners

Aalburg

Lochem

Baarn

Losser

Barendrecht

Meppel

Bellingwedde

Mill en Sint Hubert

Bernheze

Montfoort

Bladel

Oisterwijk

Boxtel

Oldebroek

Bussum

Rozendaal

Deurne

Schiermonnikoog

Echt-Susteren

Sint Anthonis

Edam-Volendam

Sliedrecht

Eijsden-Margraten

Steenbergen

Gennep

Stein (L.)

Grave

Strijen

Gulpen-Wittem

Teylingen

Heerde

Tubbergen

Heeze-Leende

Twenterand

Hilvarenbeek

Tynaarlo

Hendrik-Ido-Ambacht

Urk

het Bildt

Waalwijk

Hillegom

Woudrichem

Hollands Kroon

Wormerland

Krimpen aan den IJssel

Zuidhorn

Landerd

Zutphen

Leiderdorp

Bijlage 4 Geïnterviewde aanbieders

TSN
Tzorg
Carinova
Zorggroep Groningen
Amstelring
Thuiszorg Het Friese Land
Cordaan
Freya Groep
Thuiszorg Beers
Alfasens
Stichting Alpatrots
Stichting Thuiszorg Groot Limburg