

Rapport 18

Mei 2023

Wegwerken van drempels en zoeken naar oplossingen voor intersectorale samenwerking en multi-inzetbaarheid van werknemers binnen de Vlaamse zorg- en welzijnssectoren: een exploratieve studie

Onderzoekers: Eveline Teppers¹, Stan Bruurs², Sara Huybrechts² en Lotte Lammens³

Promotor: Nick Verhaeghe¹

Copromotoren: Frank Hendrickx², Tim Opgenhaffen^{3,5} en Kristof Eeckloo⁴

¹ Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving – KU Leuven

² Instituut voor Arbeidsrecht – KU Leuven

³ Instituut voor Sociaal recht – KU Leuven

⁴ Vakgroep Volksgezondheid en Eerstelijnszorg – UGent

⁵ Vakgroep Privaat- en Economisch Recht, Vrije Universiteit Brussel

Samenvatting (download hier [het rapport](#))

Dit onderzoek heeft tot doel het in kaart brengen van de drempels met betrekking tot intersectorale samenwerking en multi-inzetbaarheid van werknemers binnen de Vlaamse zorg- en welzijnssectoren en het exploreren van verbetervoorstellen voor het wegwerken van de drempels die intersectorale samenwerking en multi-inzetbaarheid bemoeilijken in functie van een duurzaam mobiliteitsbeleid in de Vlaamse zorg- en welzijnssectoren.

In het kader van het onderzoek wordt multi-inzetbaarheid ruim omschreven. Multi-inzetbaarheid heeft te maken met de inzet van personeel bij verschillende zorgaanbieders *binnen één sector* of bij één zorgaanbieder *over sectoren heen*. Daarnaast kan het gaan om opeenvolgende of gelijktijdige tewerkstelling in verschillende zorg- en welzijnssectoren. Multi-inzetbaarheid kan verschillende doelen dienen zoals werknemers beter spreiden over voorzieningen in functie van de zorgnoden, werknemers meer loopbaanmogelijkheden bieden, continuïteit van zorg voor de zorggebruiker nastreven, het nastreven van efficiënte inzet van zorg- en welzijnspersoneel en het nastreven van maximale job tevredenheid.

Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van een preliminaire verkenning, vanuit enerzijds een sociaal-wetenschappelijk-empirisch perspectief, waarbij vanuit praktijkvisies drempels worden geïnventariseerd, en anderzijds een juridisch perspectief vanuit de regelgeving in het domein van het arbeidsrecht en welzijnsrecht. Binnen dit onderzoek werden er verschillende methodieken gehanteerd om de doelstellingen van dit onderzoek te bereiken:

- Een documentanalyse;
- Een klankbordgesprek (of focusgroep) met acht organisaties uit het werkveld waarvan de meerderheid meerdere sectoren binnen de zorg- en welzijnssector huisvest;
- Twee schriftelijke bevestigingen ingevuld door verschillende organisaties (managers van organisaties uit het werkveld, koepelorganisaties en vakbondsorganisaties). Tijdens de eerste bevestiging (19 deelnemers) werd vooral gepeild naar de erkenning van mogelijke drempels binnen welzijns- en arbeidsrecht, terwijl tijdens de tweede bevestiging (11 deelnemers) werd gepeild naar mogelijke verbeterpunten voor de drempels binnen welzijns- en arbeidsrecht.
- Juridische analyse met als doelstelling een inventarisatie van de drempels vanuit sociaalrechtelijke regelgeving (eerste fase van de juridische analyse) en mogelijke regelgevende aanpassingen (tweede fase van de juridische analyse).

Het onderzoek stelt vast dat het arbeidsrecht in het algemeen een complex geheel aan regels omvat dat erg detaillistisch is opgesteld. Deze regels zijn vaak niet gemakkelijk te interpreteren, wat de toegankelijkheid beperkt. Daardoor zijn de regels en hun potentieel mogelijk niet of niet voldoende gekend. Dit is echter een eigenschap van het arbeidsrecht en minder van een sector. Bovendien is het zo dat de moeilijkheden die de zorgsectoren ervaren met betrekking tot multi-inzetbaarheid voor het arbeidsrecht ook niet uniek zijn voor de sector. Ook andere sectoren struikelen over de complexiteit van de arbeidsrechtelijke regelgeving bij het uitwisselen van personeel. Wat wel uniek is aan de zorgsector, is dat er bij de multi-inzetbaarheid van personeel bovenop de arbeidsrechtelijke normen ook rekening moet worden gehouden met de welzijnsrechtelijke normen. Die normen kunnen voor bijkomende uitdagingen zorgen: de arbeidsrechtelijke mogelijkheden voor het organiseren van multi-inzetbaarheid moeten immers ook steeds afgetoetst worden aan het welzijnsrechtelijke kader. Dat kader moet zo nodig worden aangepast.

De knelpunten met betrekking tot het arbeidsrecht centreren zich rond vier grote problematieken. Waar relevant gaan we voor elk van deze problematieken ook in op bijkomende welzijnsrechtelijke uitdagingen.

1. Een eerste problematiek betreft de verschillende loon- en arbeidsvoorwaarden van het personeel tussen arbeidsorganisaties en tussen sectoren. Om de multi-inzetbaarheid van personeel te stimuleren, zou men de verschillen omtrent de loon- en arbeidsvoorwaarden bij de tewerkstelling bij verschillende werkgevers kunnen doen afnemen. Dat veronderstelt dus meer eenvormigheid en harmonisatie. Momenteel bestaat er nog een grote verscheidenheid aan toepasselijke loon- en arbeidsvoorwaarden op zorgpersoneel, ondanks dat zij dezelfde werkzaamheden zouden uitoefenen. Het niveau waarop men naar harmonisatie streeft, heeft uiteraard een impact. De juridische positie van een personeelslid wordt bepaald door een veelheid aan arbeidsrechtelijke bronnen, en uit verschillende statuten (arbeider-bediende) en verschillende sectoren (publiek-privaat).

Het meest bevorderende niveau van harmonisatie is wellicht het intersectorale niveau. Het sociaal overleg dat op dit niveau (reeds) geschiedt, kan dan ook bijdragen aan de verbetering van de multi-inzetbaarheid. Het welzijnsrecht vormt op dit vlak evenwel een uitdaging. Sectorale verschillen in de regelgeving moeten daarbij immers overstegen worden. Dat kan bijvoorbeeld door intersectorale samenwerking structureel in te bedden. Bij het in kaart brengen van de reeds bestaande mogelijkheden tot samenwerking, blijkt echter dat de regelgeving over samenwerkingsverbanden met impact op personeel op intersectoraal niveau eerder beperkt is. Zowel de structureel ingebedde samenwerkingsverbanden of netwerken als de meer 'ad hoc' mogelijkheden tot samenwerking zijn veelal eerder sectoraal georganiseerd.

Het uitbreiden van deze mogelijkheden naar intersectorale samenwerkingen is dan ook aangewezen.

2. Een tweede opvallend aspect ligt in het veelvuldig gebruik van deeltijdse contracten. Hoewel het inzetten van deeltijdse werkrachten tegemoetkomt aan de noden van de onderneming met betrekking tot flexibele inzetbaarheid van het personeel, is er ook sprake van 'onvrijwillige deeltijdse tewerkstelling'. Dit wil zeggen dat veel werknemers meer willen werken bij hun werkgever (of elders in de sector). Het aanbieden van alternatieven voor een deeltijdse tewerkstelling bij eenzelfde werkgever, voltijdse arbeid, veronderstelt uiteraard dat organisaties zelf minder de keuze maken om te werken met deeltijdse werknemers. Daarnaast brengt deeltijdse arbeid ook zeer veel formaliteiten met zich mee. Om deeltijdse werknemers meer uren te laten presteren kunnen zij meerdere deeltijdse betrekkingen combineren. De combinatie van meerdere deeltijdse jobs kan omwille van die formaliteiten ook administratief voor overlast zorgen, zeker wanneer deze worden uitgevoerd bij verschillende werkgevers. Een uitbreiding van het arbeidsvolume van het bestaande personeel kan mogelijk de omvang van het multi-inzetbaarheidsprobleem positief beïnvloeden. In die zin kan er juridisch gekeken worden naar het voorrangrecht van deeltijdse werknemers. Openstaande vacatures dienen bij voorrang te worden ingevuld door deeltijdse werknemers. Dit kan door de arbeidsduur van de bestaande contracten te verhogen, maar ook door deeltijdse werknemers tijdelijk een bijkomend contract aan te bieden. Dit in de eerste plaats op het niveau van de onderneming, maar mogelijks kan dit voorrangrecht ook uitgebreid worden naar intersectorale verbanden.

Hoewel het combineren van verschillende deeltijdse contracten bij verschillende werkgevers of het toepassen van het voorrangrecht voor deeltijdse contracten binnen intersectorale samenwerkingsverbanden op arbeidsrechtelijk vlak de multi-inzetbaarheid van personeel kunnen bevorderen, beperken de erkennings- en vergunningsnormen deze mogelijkheden. Een personeelslid dat deeltijds wordt tewerkgesteld in twee verschillende voorzieningen of in twee verschillende sectoren moet immers aan de vergunnings- en erkenningsnormen van beide voorzieningen of sectoren voldoen. Dat betekent dat een personeelslid aan de verschillende bijkomende opleidingsvereisten, de permanente bijscholingsvereisten en de taalkennisvereiste van alle betrokken sectoren moet voldoen. Het is bovendien niet steeds duidelijk hoe de permanente bijscholingsvereiste voor deeltijdse personeelsleden moet worden ingevuld. Daarnaast is het ook mogelijk dat een personeelslid bijkomende formaliteiten, zoals het voorleggen van een medisch attest of een uittreksel uit het strafregister, moet vervullen om te worden tewerkgesteld in een andere sector of voorziening. Daarnaast is het ook mogelijk dat de financieringsnormen bijkomende vereisten voor personeelsleden opleggen, waaraan voldaan moet zijn opdat een voorziening of dienst (een deel van de) financiering kan ontvangen. Een deeltijds personeelslid dat in twee voorzieningen of sectoren tewerkgesteld is, zal dan ook aan die verschillende bijkomende voorwaarden moeten voldoen. Deze welzijnsrechtelijke normen belemmeren de multi-inzetbaarheid van (deeltijdse) personeelsleden. Het (gedeeltelijk) uniformiseren van bepaalde aspecten van de vergunnings-, erkennings- en financieringsvoorwaarden kan de multi-inzetbaarheid van (deeltijdse) personeelsleden verbeteren.

3. Administratieve en organisatorische problemen in relatie met multi-inzetbaarheid doen zich ook voor met betrekking tot de planning en roostering van personeel. Het blijft de vraag hoe organisaties personeel flexibel kunnen inzetten om aan de fluctuerende zorgnoden van patiënten en gebruikers te voldoen, laat staan om die planning over organisaties heen af te stemmen. Men zal in de context van de arbeidstijdenregelingen eerder dienen te kijken naar

multi-inzetbaarheid binnen eenzelfde arbeidsorganisatie. De regelgeving betreffende arbeidstijden is zeer complex, maar er bestaan reeds verschillende mogelijkheden om hiermee flexibel om te gaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de na te leven grenzen van bijvoorbeeld de arbeidsduur gelden per werkgever, maar niet over de werkgevers heen. Er zijn uiteraard beperkingen aan de juridische mogelijkheden, maar ervaren drempels om multi-inzetbaarheid te bewerkstelligen lijken ook van praktische en organisatorische aard en onderworpen aan de keuzes van de betrokken organisatie.

4. Tot slot vereist multi-inzetbaarheid een zekere uitwisseling van personeel. Hiervoor is een arbeidsrechtelijk vehikel nodig om een dergelijke samenwerking op poten te zetten. Het juridische uitgangspunt gaat evenwel uit van een 'één-op-één relatie' tussen werkgever en werknemer. Slechts in bepaalde uitzonderingsgevallen is het mogelijk om af te wijken van het verbod op terbeschikkingstelling, zoals bij uitzendarbeid, toegelaten terbeschikkingstelling en (onder)aanneming. Desalniettemin dient geopteerd te worden voor structurele samenwerkingen met onderlinge zorgverstrekkers-werkgevers, veeleer dan gebruik te maken van commerciële bedrijven. Misbruik van de huidige systemen moet dan ook vermeden worden. Er dient daarbij zowel voldoende flexibiliteit als zekerheid te bestaan voor zowel werkgevers als werknemers. De werkgeversgroepering zou in dat opzicht tegemoet kunnen komen aan de nood aan flexibiliteit in de zorgsectoren alsook leiden tot continuïteit en werkzekerheid voor werknemers die daaraan verbonden zijn.

Waar arbeidsrechtelijke figuren zoals uitzendarbeid, en terbeschikkingstelling, mits het in acht nemen van de regelgeving, de multi-inzetbaarheid kunnen bevorderen, worden deze mogelijkheden verhinderd door de welzijnsrechtelijke financieringsnormen. Die vormen van tewerkstelling en personeelsinzet worden in sommige sectoren immers niet gefinancierd door de overheid. De financieringsnormen in die sectoren nemen enkel de eigen werknemers van een voorziening of dienst in aanmerking bij het bepalen van (een deel van) de toegekende financiering. In andere gevallen zijn de financieringsnormen onduidelijk over welke personeelsinzet wordt gefinancierd. Het financieren op basis van de werkelijke personeelsinzet ongeacht het statuut of het uniformiseren van welke personeelsinzet in aanmerking wordt genomen bij het bepalen van (een gedeelte van) de financiering, kan het gebruik van deze arbeidsrechtelijke figuren binnen de zorgsector mogelijk maken en zo dus ook de multi-inzetbaarheid bevorderen.