

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

19 mei 1998

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van mevrouw Yolande Avontroodt, mevrouw Patricia Ceysens en de heer Jacques Laverge –
betreffende de evaluatie van de personeelsnormen en het welvaartsbelang
van de social-profitsector

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds het einde van de jaren 80 wordt de social-profitsector gekenmerkt door een aantal periodes van sociale onrust, beter bekend onder de benaming "witte woede". Dit heeft geleid tot een drietal sociale akkoorden, namelijk voor de gezondheidsinstellingen in 1991, de Vlaamse sociale akkoorden van 20 september 1993, en recent het akkoord dat de Vlaamse regering heeft bereikt met de sociale partners uit de social-profitsector. Deze akkoorden – die trouwens niet allemaal volledig werden uitgevoerd – hebben geleid tot een financiële injectie in de social-profitsector, wat zich vertaald heeft en in de toekomst nog moet vertalen in een niet te verwaarlozen toename van de werkgelegenheid. Niettemin zal ook na het recente akkoord de onvrede in de sector latent aanwezig blijven. Met dit voorstel van resolutie willen we dan ook aandacht vragen voor de concrete behoeften, inzonderheid de personeelsbehoeften, in de diverse subsectoren van de social-profitsector, om in de toekomst adequater, sneller, en hopelijk ook preventiever te kunnen inspelen op de behoeften die zich kunnen manifesteren, en zo een nieuwe golf van sociale onrust te kunnen ondervangen.

1. Algemene probleemstelling

Demografische en maatschappelijke veranderingen, vooral de vergrijzing van de bevolking, de gezinsverdunding en het tweeverdienerschap, leiden tot een stijgende vraag naar bestaande diensten van de verzorgingssector én naar een zorgverbreding, die op zich gepaard gaat met een grotere autonomie van de patiënt.

Parallel met deze groeiende vraag bereikt in sommige welzijnssectoren de betalingsbereidheid haar hoogtepunt, en in sommige gevallen daalt ook de betalingscapaciteit van de consument voor diezelfde diensten. De stijgende spanning tussen zorgbehoefte en de betalingscapaciteit is onder meer het gevolg van het herverdelend effect waarmee sociale-zorgverstrekking gepaard gaat. De toestand van de overheidsfinanciën en de hoge belastingdruk zorgen ervoor dat aan de groeiende vraag niet volledig budgettair kan worden voldaan. Anderzijds moet gewezen worden op de mogelijkheden van alternatieve financieringsmethoden. Voorbeelden hiervan zijn de afhankelijkheidsverzekering in het bejaardenbeleid en de aanvullende

hospitalisatieverzekering. Velen, maar niet allen, zijn bereid hiervoor een verzekering af te sluiten en daarvoor de nodige bijdragen te betalen.

De stijgende vraag poogt men op te vangen door een efficiëntere organisatie van de instellingen en inschakeling van het personeel. Eén van de problemen die zich hier voordoen, is dat men in sommige sectoren geconfronteerd wordt met een overbelasting van het personeel op bepaalde piekmomenten in de dag, meestal gevolgd door periodes waarin de arbeidsbelasting sterk afneemt. Enerzijds hebben deze piekmomenten te maken met het feit dat zowel de instelling als het personeel sterk vasthoudt aan functiemodellen waarbij personeelsleden zich bewegen binnen een zeer rigide functie-model dat omschrijft wat hun taak is en waaruit men niet gemakkelijk treedt. Bijkomend beschikken de instellingen niet over voldoende vrijheid om in te spelen op deze zeer periodieke behoeften. Meer vrijheid in het personeelsmanagement lijkt hier aangewezen. Ten slotte moet ook aandacht besteed worden aan de arbeidsorganisatie in het belang van het personeel. Recent onderzoek wees immers uit dat de ad-hoc-uurregeling in de gezondheidsinstellingen negatieve effecten heeft op de gezondheid van het personeel omdat ze stress veroorzaakt. Wil men de arbeidsbelasting terugdringen, dan is het aangewezen ook deze elementen van arbeidsorganisatie onder de loop te nemen.

Aangezien het personeel meer en meer kwalitatieve prestaties dient te leveren zonder een toename van het aantal mensen, impliceert dit een verhoging van de collectieve en individuele werkdruk. Echter, de productiviteitsverhoging in de dienstverlening is automatisch beperkt omdat die slechts in beperkte mate kan worden opgevangen door automatisering.

Terwijl de productiviteitstoename in de totale economie hoger ligt dan in de social-profitsector, volgen de lonen daarentegen wél dezelfde evolutie als in de totale economie. Hierdoor ontstaat een bijkomende budgettaire druk, die het opvangen van de groeiende vraag bemoeilijkt. Loonkostenverlaging en/of budgetverhoging zijn de enige alternatieven waardoor de groeiende vraag kan worden opgevangen.

Gezien de beperkte budgettaire middelen van de overheid, maar in een poging om toch een antwoord te bieden op de sociale onrust die zich in de sector heeft gemanifesteerd, heeft de overheid gekozen voor een strategie die gericht is op meer efficiëntie. Concreet betekent dit :

- meer responsabilisering door het terugschroeven van de regulering ;
- overschakelen van prestatiefinanciering naar meer forfaitaire financieringsnormen ;
- het stellen van kwaliteitsnormen.

Wat de overheid betreft, valt hierbij echter op te merken dat de bevoegdheden deels federaal, en deels regionaal zijn. Dat maakt een algemene beleidsstrategie voor de sector minder eenvoudig.

Bij de directies van de betrokken instellingen heeft dit geleid tot de overgang van een eerder administratieve benadering naar een meer management-gerichte aanpak. De veranderingen die hiermee gepaard gaan, veroorzaken een zekere spanning bij degenen die de nieuwe beslissingen op het veld moeten uitvoeren.

Daarenboven werden deze mensen geconfronteerd met technologische ontwikkelingen op het vlak van administratieve informatietechnologie en medische technologie, die opnieuw kapitaalsintensief zijn, maar ook bijkomende inspanningen inzake vorming en bijscholing vereisen.

2. Het welvaartsbelang van de social-profitsector

Het creëren van een statistisch relevant instrumentarium voor de bepaling van het economisch belang van de social-profitsector vormt een eerste belangrijke uitdaging voor de overheid, wil zij op een eenduidige, cijfermatig geobjectiveerde manier een algemene beleidsstrategie voor de sector uitbouwen.

a) De werkgelegenheid in de gezondheids- en welzijnssector en het onderwijs

In een poging om het relatieve beslag van de social-profitsector op de productiefactoren te bepalen, zijn we aangewezen op gegevens over arbeidsplaatsen (zie tabel 1). Over de kapitaalvorming zijn immers geen gepubliceerde gegevens beschikbaar.

Tabel 1. Aantal arbeidsplaatsen in de gezondheids-/welzijnssector en het onderwijs 1992-1996

	1992			1996		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
G+MD ¹	66.650	242.183	308.833	70.232	259.362	329.594
Ond. ²	135.345	209.086	344.431	136.716	227.053	363.769

Bron : RSZ.

Het aandeel van de gezondheids- en welzijnssector in de totale Belgische werkgelegenheid, bedroeg in 1992 9,8 % en in 1996 10,3 %. Voor het onderwijs bedroegen deze cijfers respectievelijk 10,9 % en 11,4 %. Uit deze cijfers blijkt dat minimaal 1 werknemer op 5 aan het werk is in de social-profitsector.

Toch dient te worden opgemerkt dat het onderwijs niet het voorwerp van deze resolutie uitmaakt.

b) De bestedingen

De nationale rekeningen geven een duidelijke indicatie van de bestedingen door de gezinnen aan gezondheidszorg. Tabel 2 geeft hieromtrent een overzicht voor de periode 1985-1996.

Tabel 2. Bestedingen aan gezondheid. 1985-1996 (in miljarden franken)

Uitgavencategorie	1985	1990	1992	1994	1996
Geneesmiddelen	55,3	76,1	93,9	108,1	115,6
Therapeutische apparatuur	6,9	9,6	13,1	13,5	15,1
Diensten van artsen/paramedici	141,2	194,2	221,7	228,2	247,6
Verpleging ziekenhuis	119,9	161,0	196,0	221,2	261,4
TOTAAL	323,3	441,6	524,7	571,0	639,7
% totaal verbruik					
gezinnen	10,1%	10,7%	11,5%	11,8%	12,4%
% van BBP	6,7%	6,7%	7,3%	7,4%	7,7%

Bron : gedetailleerde nationale rekeningen ESER. Instituut Nationale Rekeningen.

¹ Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening

² Onderwijs

c) De toegevoegde waarde

Uit de nationale rekeningen kan de toegevoegde waarde voor de gezondheids- en welzijnssector niet rechtstreeks worden afgelezen. Hetzelfde geldt voor de gehele social-profitsector. De raming moet bijgevolg gebeuren op basis van een zeer diverse reeks statistieken.

Als conclusie kan worden gesteld dat de social-profitsector één van de grootste sectoren in de economie is. Het aandeel van de sector neemt bovendien voortdurend toe, zowel op het gebied van werkgelegenheid als op het gebied van de bestedingen en de toegevoegde waarde. Wij worden evenwel geconfronteerd met de beperking dat elke oplossing tegemoet moet komen én aan de verwachting van de gebruiker én aan de budgettaire mogelijkheden van de overheid.

3. Evaluatie van de behoeften

De escalatie van het conflict in de social-profitsector vandaag is het resultaat van een langdurige sociale onvrede. Reeds meerdere malen heeft Vlaanderen kennis gemaakt met de witte woede. Naar aanleiding daarvan werd op 4 juli 1991 op het federale niveau een sociaal akkoord gesloten waarmee de regering tegemoet wou komen aan de eisen en behoeften van de verzorgende sector.

Opnieuw deden de federale en de Vlaamse regering beloften. Afgewacht moet worden in welke mate de verwachtingen zullen worden ingelost.

Om in de toekomst preventief te kunnen optreden enerzijds en om als overheid voldoende inzicht in de personeelsbehoeften en de werkdruk te hebben anderzijds, is het aangewezen om de bestaande normering kritisch te toetsen aan de effectieve behoeften in de diverse subsectoren van de social-profitsector. Gezien de grote diversiteit van de sector, verschillen ook de personeelsbehoeften. Het is nogal logisch dat zeer intensieve sectoren, zoals de bijzondere jeugdzorg, grotere personeelsbehoeften kennen dan andere subsectoren. Dit kan immers een bepalende factor zijn bij het niet-invullen van het personeelskader. Daarom is het opstellen van een concreet behoefteplan voor de diverse subsec-

toren van de social-profitsector een noodzakelijke voorwaarde, niet alleen op het vlak van personeelsvereisten, maar ook inzake de financiële behoeften.

Yolande AVONTROODT

Patricia CEYSENS

Jaques LAVERGE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- overwegende dat de maatschappelijke behoeften aan dienstverlening van de social-profitsector stijgen ten gevolge van demografische en maatschappelijke processen, meer bepaald vergrijzing, gezinsverdunning en tweeverdiener-schap ;
- overwegende dat het relatieve economische belang van de social-profitsector stijgt ;
- overwegende dat er een behoefte is om te kunnen voldoen aan de stijgende kwaliteitseisen en de tendens van zorgverbreding ;
- overwegende dat de werkdruk hoog is en de mogelijkheden tot productiviteitsverhogingen in de social-profitsector begrensd zijn binnen het bestaande personeelskader ;
- overwegende dat er een behoefte is aan een correcte inschatting van de personeelsbehoeften in de diverse geledingen van de social-profitsector ;
- rekening houdend met bijkomende werkgelegenheid in de sector, zowel met het oog op een verlaging van de werkdruk, als in het kader van het algemene werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van de werkloosheid ;
- vraagt de Vlaamse regering
 - 1° de bestaande personeelsstructuren in de diverse subsectoren van de social-profitsector op korte termijn kritisch te evalueren rekening houdend met de reële behoeften en de werkbelasting en die structuren zo nodig bij te sturen ;
 - 2° op basis van die evaluatie de personeelsstructuur en de arbeidsorganisatie aan te passen overeenkomstig de resultaten van de evaluatie ;

3° jaarlijks een verslag neer te leggen bij de bevoegde parlementaire commissie waarin een overzicht wordt gegeven van de concrete invulling van de aangegane engagementen met de social-profitsector, meer bepaald wat de invulling van de bijkomende arbeidsplaatsen betreft.

Yolande AVONTROODT

Patricia CEYSENS

Jaques LAVERGE
