

Werken met zorg

Advies over het combineren
van arbeid en zorg

Maart 2010



Raad voor
Werk en
Inkomen

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
2. Combineren van arbeid en zorg	11
2.1 Zorg voor kinderen	11
2.2 Mantelzorg	13
3. Faciliteren en stimuleren	17
3.1 Rol landelijke overheid	17
3.2 Rol cao-partijen	24
3.3 Rol gemeenten	24
4. Arbeid en zorg op de werkvloer	29
4.1 Flexibilisering van de arbeid	29
4.2 Afspraken in de praktijk	30
Resumé	37
Bijlage 1 Arrangementen per sector	39
Arbeid- en zorgarrangement	39
B5.1 Detailhandel	39
B5.2 Zorg	39
B5.3 Onderwijs	40
B5.4 Bouw- en transportsector	41
B5.5 Zakelijke dienstverlening	41

Voorwoord

Een aantal jaren geleden is door de Raad voor Werk en Inkomen in het kader van de *Arbeidsmarktanalyse* voor het eerst de term 'Combinatiekapitaal' gebruikt. De betekenis van die term heeft niets te maken met één of andere noviteit op de financiële markt, maar kan als volgt worden omschreven: combinatiekapitaal betreft het geheel aan afspraken, arrangementen en regels dat de individuele thuispositie van de werknemer combineerbaar maakt met de specifieke werkomstandigheden (plaats, tijd en inhoud) die gelden bij de uitoefening van zijn beroep of functie.

Simpel gezegd gaat het om de mogelijkheid die een werknemer heeft om zijn zaakjes thuis zo te kunnen regelen dat hij zonder zorgen zijn werk kan doen, en andersom, dat hij zijn werk zo kan inrichten dat hij zonder voortdurend van alles op het werk te moeten regelen, zijn zorgtaken thuis kan vervullen. Het gebruik van het woord 'kapitaal' geeft al aan dat het voor de individuele werknemer van groot belang is dat hij werk en zorg zonder problemen kan combineren. Dat is niet alleen in het belang van die werknemer, maar net zo belangrijk voor de werkgever, die immers investeert in zijn werknemers(kapitaal).

Naar de mening van de RWI behoort het maken van afspraken om werk en zorg te combineren, bij uitstek thuis op de werkvloer. Wettelijke verlofregelingen en cao-afspraken kunnen daaraan ondersteunend zijn. Het gaat er echter om dat er afspraken op maat worden gemaakt en dat vereist flexibiliteit van zowel werkgever als werknemer.

In november 2009 heeft de RWI ook zijn Najaarscongres aan dit thema gewijd. Centraal op dit congres stonden de uitkomsten van het RWI-onderzoek naar arbeid en zorgafspraken op de werkvloer alsook het vraagstuk van verantwoordelijkheidsverdeling: waar, bij wie, ligt welke verantwoordelijkheid ten aanzien van het kunnen combineren van arbeidsdeelname met onbetaalde zorgarbeid. Het gaat dan enerzijds om zorgtaken voor kinderen en anderzijds om zorgtaken voor zorgvragende naasten (mantelzorg). De keuze voor de manier waarop - en de mate waarin - werknemers deze taken willen combineren wordt primair gemaakt op basis van private voorkeuren. Toch hebben ook de landelijke en lokale overheid - als wetgever van bijvoorbeeld de Wet Kinderopvang resp. als uitvoerder van bijvoorbeeld de WMO - en de sociale partners een rol in deze, ieder met hun eigen verantwoordelijkheden. Die verschillende verantwoordelijkheden worden hier beschreven.

Met dit advies wil de RWI, in vervolg op het onderzoek en zijn Najaarscongres, een bijdrage leveren aan het denken over en verbeteren van de mogelijkheden om werk en zorg, in het belang van werknemer en werkgever, met elkaar te combineren.

Pieter Jan Biesheuvel
Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

1. Inleiding

Het verhogen van de arbeidsdeelname is een belangrijke beleidsdoelstelling van de (landelijke) overheid en de sociale partners. De doelstelling om de arbeidsdeelname van zowel personen als in uren te vergroten is in eerste instantie gericht op economische groei. Een hogere arbeidsparticipatie draagt eraan bij dat een beroep op de overheid wordt geminimaliseerd zodat (toekomstige) uitgaven aan collectieve voorzieningen kunnen worden gecontinueerd.

Het beleidsadagium is dan ook dat een ieder naar vermogen mee doet, bij voorkeur op de arbeidsmarkt en als dat niet lukt in vrijwilligerswerk of anderszins.

Vergroting van de arbeidsparticipatie kan worden bereikt doordat meer mensen aan het werk gaan. Daarnaast is het streven gericht op het verhogen van het aantal uren dat gewerkt wordt, met name van in deeltijd werkende vrouwen. Veel mensen werken in deeltijd omdat ze hun werk combineren met zorgtaken: vier van de tien Nederlanders tussen 20 en 65 combineren betaalde arbeid met huishoudelijke en/of zorgtaken¹ en dat worden er naar verwachting nog meer. Van de niet en in deeltijdwerkende vrouwen geeft bijna de helft (46%) aan dat een (betere) afstemming tussen werktijden en privéleven een voorwaarde is om (meer) te gaan werken.

Om te bereiken dat de arbeidsparticipatie omhoog gaat moet dus worden gekeken naar de mogelijkheden die er zijn om die combinatie van werk en privé te optimaliseren. Dat is het doel van dit advies.

Prikkels

Uit internationaal vergelijkend onderzoek² blijkt dat er niet alleen een sterk positief verband is tussen het aandeel vrouwelijke werknemers in een bedrijf en het gebruik van werknemergeoriënteerde arbeidstijden, maar ook tussen de vrouwelijke arbeidsparticipatie in een land en het gebruik van deze werknemergeoriënteerde arbeidstijden in het algemeen. Met andere woorden: het gebruik van regelingen die de balans tussen werk en privé voor werknemers vergroten, vormt niet alleen een prikkel voor vrouwen om in dat specifieke bedrijf te willen werken, maar wanneer veel bedrijven hetzelfde gedrag vertonen kan dit meer in het algemeen een prikkel zijn voor vrouwen om deel te gaan nemen aan de arbeidsmarkt.

Voorwaarden en afspraken

De beslissing om meer uren te gaan werken of om (weer) deel te gaan nemen aan het arbeidsproces, is een beslissing die genomen wordt door individuele (en potentiële) werknemers. Hoe die beslissing uitpakt, is voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden die er zijn om arbeid te kunnen combineren met de zorg voor kinderen en/of naasten, maar hangt eveneens samen met voorkeuren ten aanzien van de verdeling werk – privé.

Beschikbaarheid van kinderopvang en buitenschoolse opvang zijn voor ouders ten dele bepalend, maar ook de vraag of het werken van de ene partner gevolgen heeft of kan hebben voor de werkweek van de ander. En of een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen partners onderling (economisch) voordeel dan wel nadeel oplevert. Daarnaast gaat het om praktische zaken zoals de omvang van de werkweek, de mogelijkheid om in

¹ Stichting van de Arbeid (2009), 'Aanbeveling mobiliteit en telewerken', publicatienr. 4/09, pagina

² Heejung Chung (2009), 'Flexibility for Whom? Working Time Flexibility Practices of European Companies', Proefschrift, ISBN/EAN 978-90-5335-222-9, Tilburg, November.

deeltijd te kunnen werken, de mogelijkheid om de arbeid in tijd en plaats flexibel te kunnen verrichten, om een uurtje eerder weg te kunnen en of men thuis kan werken of vrij kan nemen als er een ziek kind is of de hulpbehoevende ouder naar het ziekenhuis moet. In de praktijk komen werkgever en werknemer hier samen veelal wel uit en wordt er in voorkomende gevallen een bevredigende oplossing gevonden. Maar niet altijd. Dat is dan ook de reden waarom de RWI onderzoek heeft laten verrichten naar afspraken die op de werkvloer tussen werkgever en werknemer gemaakt worden. De bevindingen uit dit onderzoek, '*Arbeid en zorg op de werkvloer*³', vormen een belangrijke aanleiding voor dit advies. Het onderzoek is gepubliceerd op de website van de RWI (www.rwi.nl). Geconcludeerd kan worden dat het combineren van werk met zorgtaken, met daarbij de standaardinzet van deeltijdwerken, als zodanig gemeengoed is geworden. Andere vormen van flexibiliteit zouden echter beter verkend en beter benut kunnen worden.

De behoefte van werknemers aan een optimale afstemming tussen enerzijds werk en anderzijds zorgtaken is daarbij leidend. Wanneer werknemers ten aanzien van die afstemming geen knelpunten ervaren, geeft dat de 'rust' om de energie volledig te richten op het werk, zonder zich zorgen te maken over zorgtaken. Werkgevers zien het belang van die balans: werknemers zijn tevreden, loyaal aan het bedrijf en zelfs trots op het feit dat dit binnen hun bedrijf mogelijk wordt gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat het niet vaak voorkomt dat verzoeken van werknemers niet worden ingewilligd. De noodzaak van flexibiliteit wordt breed onderkend, zij het dat de grenzen in de mate waarin werknemer en organisatie die flexibiliteit aankunnen, van bedrijf tot bedrijf variëren. Juist door te erkennen en er rekening mee te houden dat er naast 'werk' ook 'privé' bestaat, kan worden voorkomen dat het één, de privésituatie, het ander gaat overheersen, dat werknemers hun zorgen mee naar het werk nemen, hetgeen de kwaliteit en kwantiteit van hun prestaties niet ten goede komt.

Passende arrangementen zijn dienstbaar aan de arbeidsparticipatie van zowel vrouwen als mannen. Door mogelijkheden te benutten om arbeid en zorg met elkaar te combineren kan toetreding tot de arbeidsmarkt worden bevorderd en kan een bestaande kleine deeltijdbaan worden uitgebreid met meer uren. Ook kan een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen partners onderling worden bevorderd. Dit is naar de mening van de RWI de belangrijkste conclusie die moet worden getrokken uit dit onderzoek naar arbeid en zorgafspraken op de werkvloer. Uiteraard is die afstemming nog niet overal optimaal en zijn er zeker zaken te verbeteren. Die verbeterpunten zullen in dit advies aan bod komen.

In dit advies gaat de RWI niet alleen in op de afspraken die tussen werkgever en werknemer kunnen worden gemaakt over de afstemming tussen zorg en arbeid. Er zijn ook andere actoren en omgevingsfactoren die hier een rol hebben. Zowel de landelijke overheid als de lokale overheid kunnen bijdragen aan het combinatiekapitaal van werkende zorgverleners en ouders. Door te faciliteren en door te stimuleren, door (semi)publieke diensten toegankelijk te maken op tijdstippen die aansluiten bij de mogelijkheden van burgers. Scholen, kinderopvangorganisaties, maar ook private dienstverleners kunnen daar een bijdrage aan leveren. Ook hieraan zal in dit advies aandacht worden gegeven.

Niet alleen voor werkende ouders is het kunnen combineren van arbeid en zorg van belang. Ook werkende mantelzorgers hebben baat bij goede afspraken en arrangementen over de

³ RWI, '*Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.*', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009.

balans tussen zorg en arbeid. De vergrijzing brengt met zich mee dat er meer ouderen zullen zijn die dergelijke zorg behoeven. Degene die mantelzorg verleent, moet in staat zijn om die zorg daadwerkelijk te verlenen en dat te combineren met werk. Zo mogelijk moet worden voorkomen dat mantelzorg een reden is om de arbeidsdeelname te verminderen of zich uit het arbeidsproces terug te trekken

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de achtergrond en omstandigheden die relevant zijn in het denken over arbeid en zorg. Hierna wordt in hoofdstuk drie de verantwoordelijkheidsverdeling tussen een aantal actoren, overheden en cao-partijen, kort beschreven, om in hoofdstuk vier weer terug te keren naar de werkvloer. Wat speelt daar en wat kan nog worden verbeterd?

2. Combineren van arbeid en zorg

2.1 Zorg voor kinderen

Eigen voorkeur is bepalend

De manier waarop binnen huishoudens de keuze wordt gemaakt om arbeid met zorgtaken te combineren, is primair de verantwoordelijkheid van de persoon of personen in kwestie. Partners kiezen zelf of ze beiden willen werken, of dat één van hen zich toelegt op de zorgtaken binnenshuis en de ander op arbeid buitenshuis (specialisatie). In principe is de eigen voorkeur van mannen en vrouwen leidend. Die eigen voorkeur wordt niettemin sterk beïnvloed door 'omgevingsfactoren'.

Deeltijdwerk

In Nederland is de arbeidsparticipatie van vrouwen minder omvangrijk – zowel in personen als in uren – dan die van mannen. Ten opzichte van ons omringende landen wordt er in Nederland weliswaar veel, maar vaak in deeltijd gewerkt, overigens ook steeds vaker door mannen. Specialisatie, waarbij één partner zorg draagt voor het huishouden en de verzorging van kinderen en de ander buitenshuis werkt, komt steeds minder vaak voor. Vaak wordt gesproken over het anderhalfverdienersmodel, waarbij de 'halfverdiener' meestal de in deeltijd werkende vrouw is.

Dit anderhalfverdienersmodel is deels verklaarbaar vanuit culturele aspecten: er wordt in Nederland veel waarde gehecht aan het 'er voor de kinderen zijn'. Na de geboorte van kinderen ontstaat er vaak een taakverdeling waarbij vaders voornamelijk verantwoordelijk worden voor het (grootste deel van het) inkomen en de moeder (het grootste deel van) de zorgtaken op zich neemt.⁴

Hoewel de totale tijd die mannen en vrouwen wekelijks aan betaalde en onbetaalde arbeid besteden ongeveer gelijk is (respectievelijk 49 en 48 uur), besteedden vrouwen in 2005 gemiddeld 15 uur meer aan onbetaalde arbeid (zorgtaken en huishoudelijk werk) dan mannen, die gemiddeld per week 16 uur meer betaalde arbeid verrichtten.⁵

Er zijn ook andere overwegingen en factoren die bijdragen aan deze veel voorkomende taakverdeling.

Allereerst is dat een economische verklaring. Omdat veel vrouwen hun carrière onderbreken of minder gaan werken, terwijl mannen vaak voltijds of in grote deeltijdbanen blijven werken, nemen bestaande beloningsverschillen⁶ verder toe, die van invloed zullen zijn op de beslissing ten aanzien van de onderlinge verdeling van zorgtaken en arbeidsdeelname, juist ook als de kinderen minder zorg behoeven. Uiteraard is ook het aantal kinderen binnen het gezin van invloed op de keuze ten aanzien van arbeidsdeelname. De zorg voor één kind kan gemakkelijker gecombineerd worden met werk dan wanneer er twee of meer kinderen in het gezin aanwezig zijn. De leeftijd van het kind of de kinderen is eveneens bepalend voor de arbeidsdeelname, met name bij lager opgeleiden.⁷ Wanneer de kinderen jonger dan vier jaar zijn, is de arbeidsparticipatie het geringst.

⁴ CBS (2009), 'Arbeidsparticipatie van vrouwen: een vergelijking naar opleidingsniveau, leeftijd en herkomst', Sociaaleconomische trends, 4^e kwartaal 2009, Martijn Souren en Jannes de Vries.

⁵ SCP/CBS (2009), 'Onbetaalde arbeid en de combinatie van arbeid en zorg', Mariëtte Cloin (SCP) en Martijn Souren (CBS), Emancipatiemonitor 2008, p. 115 – 158.

⁶ Emancipatiemonitor 2008, CBS/SCP, februari 2009 en Arbeidsinspectie (2008), 'De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2006. Een onderzoek naar de verschillen in beloning en mobiliteit tussen groepen werknemers' Den Haag, November.

⁷ CBS (2009), 'Arbeidsparticipatie van vrouwen: een vergelijking naar opleidingsniveau, leeftijd en herkomst', Sociaaleconomische trends, 4^e kwartaal 2009, Martijn Souren en Jannes de Vries

De geringere arbeidsparticipatie van vrouwen kan dus voor een groot deel verklaard worden vanuit het feit dat vrouwen het grootste gedeelte van de zorgtaken op zich nemen. Dat is niet geheel zonder risico.

Uit de Emancipatiemonitor 2008 blijkt dat niet meer dan circa 45% van de vrouwen in Nederland economisch zelfstandig is; dat wil zeggen dat zij ten minste een inkomen hebben ter hoogte van 70% van het netto minimumloon. Dat is gelijk aan de bijstandsnorm voor een alleenstaande. Het streven van de overheid om dit deel te verhogen naar 60% in 2010 lijkt niet te worden gehaald. Daarbij speelt een rol het gegeven dat na een echtscheiding de kinderen veelal bij de moeder blijven. Die heeft dan een grotere kans om afhankelijk te worden van alimentatie of bijstand.

Uit onderzoek onder alle in deeltijd werkende vrouwen blijkt ook dat circa 29% van hen vanwege mantelzorg (of vrijwilligerswerk) niet voltijds wil werken. Dat is aanzienlijk minder dan het aandeel vrouwen dat in deeltijd werkt vanwege de aanwezigheid van kinderen (circa 75%) maar nog altijd een substantieel deel. Ook voor mannen is het verlenen van mantelzorg overigens een reden om minder uren te willen werken. Circa 12% van de mannen verleent mantelzorg, al geldt voor tweederde van hen dat het aantal uren per week dat hieraan wordt besteed beperkt is (< 8 uur p/w). Wel geeft circa een kwart van de mannen aan dat de combinatie van werk en mantelzorg tot tamelijk veel problemen leidt.⁸

In Nederland is werken in deeltijd tot slot ook mogelijk in 'betere' banen en volwaardige functies, terwijl het in ons omliggende landen vaak uitsluitend om minder goed betaalde banen of laaggeschoold werk gaat.⁹ In die zin is de hoge mate van deeltijdwerk in Nederland door alle lagen van de bevolking heen daarom ook een verworvenheid en zeker geen 'achterblijven' ten opzichte van andere landen.

Er zijn dus meerdere oorzaken aan te wijzen voor de dominantie van het anderhalfverdienersmodel. De overheid kan echter invloed uitoefenen op de preferenties van burgers en gedrag stimuleren dan wel ontmoedigen.

... overheid is voorwaardenscheppend

Hoewel de keuze of, en de manier waarop, arbeid en zorg gecombineerd worden, net als de onderlinge taakverdeling, een zaak is van persoonlijke preferenties, is het overheidsbeleid hierop van invloed. De beschikbaarheid van voorzieningen heeft invloed op de keuzes die gemaakt worden. De structuur, kwaliteit en betaalbaarheid van de kinderopvang, evenals eventuele inkomensgevolgen, zijn van grote invloed op deze beslissing(en).

De overheid, zowel de landelijke als de lokale overheid, kunnen de beschikbaarheid van die voorzieningen actief stimuleren, maar ook de kwaliteit en toegankelijkheid bevorderen, bijvoorbeeld door innovatieve projecten in de kinderopvang te (blijven) steunen (gericht op onder meer het verbeteren van de pedagogische kwaliteit) en door mede zorg te dragen voor voldoende geschikte ruimtes voor kinderopvang en buitenschoolse opvang.

Bovendien kan de overheid maatregelen nemen om beloningsdiscriminatie tegen te gaan en maatregelen nemen om – vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt – werken lonend te maken door de marginale lastendruk te verminderen.

Tegelijkertijd is het overheidsbeleid ook een reactie op de keuzes die mensen maken: met de Wet Aanpassing Arbeidsduur (2001) kreeg deeltijdwerk dezelfde status als voltijdswerk,

⁸ SCP (2009), 'Deeltijd (g)een probleem', Den Haag, Oktober. Pagina 95

⁹ NRC-Handelsblad, 'Buiten is het crisis, Nederland is aan het werk', 5 december 2009. Deze opmerking wordt gemaakt door J. van Ours, hoogleraar arbeidseconomie te Tilburg.

mede als antwoord op de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen.¹⁰ Gesubsidieerde kinderopvang kan eveneens worden gezien als een voorziening die in het leven is geroepen vanuit de wens van vrouwen om het contact met de arbeidsmarkt te behouden.¹¹

Combineren van arbeid en zorg biedt voordelen

Het combineren van arbeid en zorg heeft vaak positieve gevolgen voor de betrokkenen. Onderzoek laat zien dat een positieve beleving van het werk tot betere relatie(s) met de partner en de kinderen leidt. Andersom geldt ook dat, wanneer de thuissituatie goed geregeld is, dit een positief effect heeft op het functioneren op de werkplek. Natuurlijk is dit niet altijd het geval. Sommige aspecten van het werk conflicteren met de belangen van de thuissituatie, terwijl andere aspecten daar juist een positieve invloed op hebben.¹²

Het kunnen combineren van arbeid en zorg draagt eveneens bij aan financiële onafhankelijkheid van partners van elkaar en van de overheid. Door zorg met arbeid te combineren wordt ook toegang verkregen tot andere sociale domeinen en netwerken en worden mogelijkheden tot zelfontplooiing vergroot.

Over welke combinatieproblemen hebben we het?

Een combinatieprobleem ontstaat wanneer het één een belemmering vormt voor het ander. Het tegelijkertijd uitvoeren van een zorgtaak en het verrichten van arbeid is praktisch onmogelijk. Wel kunnen deze twee taken naast elkaar worden uitgevoerd. Daarbij moet er sprake zijn van een goede afstemming tussen beiden. Wanneer die afstemming niet optimaal is, kunnen er problemen ontstaan. Die combinatieproblemen uiten zich in bijvoorbeeld tijdsdruk – niet voor niets wordt de periode waarin er jonge kinderen zijn en er ook gewerkt wordt vaak het ‘spitsuur’ genoemd - en vaak ook ‘logistieke’ problemen. Zo is het bij een aanvangstijd van school om 8.30 uur en een reisafstand van een uur niet mogelijk om om 9.00 uur op de werkplek te zijn. Het ontbreken van een plek in de kinderopvang als gevolg van de wachtlijstproblematiek kan betekenen dat er na het bevallingsverlof niet direct gewerkt kan gaan worden.

Een ziek kind thuis betekent dat er ‘iets’ geregeld moet worden, indien dat tenminste mogelijk is. Acute problemen kunnen over het algemeen wel worden ondervangen in overleg met de werkgever en zondig met calamiteiten- of kortdurend zorgverlof. Maar problemen die niet kortdurend zijn, vergen dat opnieuw afstemming moet plaatsvinden tussen zorg en arbeid, bijvoorbeeld door andere werktijden af te spreken of door een ander arbeidspatroon te gaan hanteren.

Als die afstemming problematisch is, bestaat de kans op spanning, leidend tot minder goed functioneren, verzuim, overbelasting en de kans dat één van de partners of de alleenstaande ouder stopt met werken of minder gaat werken.

2.2 Mantelzorg

Is de keuze voor het combineren van arbeid en zorg voor kinderen voor de meeste mensen een bewuste keuze, voor mantelzorgers geldt dit vaak maar ten dele, afhankelijk van de relatie met de hulpbehoevende. Mantelzorg is zorg die regelmatig wordt gegeven vanuit een

¹⁰ Den Dulk, L., van Doorne-Huiskes, A., Peper, A. (2003), 'Arbeid en Zorg in Europees perspectief', Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken, 2003-19, nr. 1

¹¹ WRR (1998), 'De verdeling van arbeid en zorg:prikkels en belemmeringen', Den Haag, Maart.

¹² Tanja van der Lippe (2009), Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 25 (4): 375 – 376. Tanja van der Lippe is professor in de Sociologie aan de Universiteit van Utrecht en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

persoonlijke sociale relatie: ook voor het ontstaan van de zorgvraag was er al sprake van een relatie met de hulpbehoevende persoon.

Vormen van mantelzorg zijn onder meer persoonlijke verzorging, huishoudelijke verzorging en psychosociale begeleiding. Kenmerk van mantelzorg ten opzichte van 'gebruikelijke zorg'¹³ is dat de normale (gebruikelijke) zorg in zwaarte, duur en/of intensiteit aanmerkelijk wordt overschreden.

De werknemer die zich geconfronteerd ziet met langdurig zieke of anderszins in het zelfstandig functioneren belemmerde gezins- en familieleden, komt na verloop van tijd voor de keuze te staan om wel of niet een deel van de zorg op zich te nemen. Indien er sprake is van de zorg voor een ziek kind of partner is er eigenlijk geen sprake van een keuze. Dat geldt ook in grote mate voor de zorg voor een hulpbehoevende ouder.

Veelal voelen mantelzorgers een verantwoordelijkheid of noodzaak om die zorg te verlenen. Vanuit de persoonlijke relatie tussen behoevende en mantelzorgerverlener is dan sprake van een zekere onontkoombaarheid, ook al wordt de mantelzorg vrijwillig verleend.

Verschillen zorg voor kinderen en mantelzorg

Tussen de zorg voor kinderen en de zorg voor hulpbehoevende naasten bestaan dus overeenkomsten, maar ook duidelijke verschillen. Allereerst is zichtbaar dat de zorg voor kinderen voor een groot deel is verschoven van onbetaalde zorg naar professionele opvang buitenshuis en dat er sprake is van (deels) collectieve financiering.

Kinderopvangmogelijkheden zijn sterk uitgebreid de afgelopen twee decennia: dagopvang, buitenschoolse opvang voor en na schooltijd, en gastouderopvang. Veel van deze opvangmogelijkheden komen *in de plaats van* de onbetaalde zorg door ouders, waardoor meer ruimte ontstaat voor arbeid buitenshuis.

Ten opzichte van mantelzorg is hier sprake van een verschil: mantelzorg is informele zorg die door naasten wordt verleend (veelal) *aanvullend* op formele en professionele zorg. Hier is juist een omgekeerde beweging waarneembaar: er is sprake van een verschuiving van formele naar meer informele zorg, voortkomend uit beleid dat er op gericht is om ouderen en gehandicapten langer zelfstandig te laten wonen en om aanspraken op AWBZ-zorg te beperken. Dit betekent dat er een groter beroep wordt gedaan op de (werkende) mantelzorgers.

Mantelzorger wordt men veelal onvoorbereid, het is niet gepland en men weet niet hoe lang de zorg moet worden gegeven en hoe intensief deze kan worden, terwijl het ouderschap in de meeste gevallen voorzienbaar is.

Aantal mantelzorgers

In Nederland verlenen circa 2,6 miljoen mensen mantelzorg.¹⁴ Ruim zeventig procent van de mantelzorgers onder de 65 jaar heeft ook betaald werk; in totaal zijn dit circa 750.000 Nederlanders, die gemiddeld 17 uur per week aan mantelzorg besteden. Van hen voelt bijna de helft zich overbelast of ervaart problemen met de combinatie van werk en mantelzorg. In 2007 was het verlenen van mantelzorg voor 50.000 tot 100.000 van hen reden om minder te gaan werken of om tijdelijk dan wel definitief te stoppen met werken. Daarbij gaat het vooral om mantelzorgers van hulpbehoevende partners of kinderen.¹⁵

Mantelzorgers zijn het sterkst vertegenwoordigd in de leeftijdsgroep van 45 tot 54 jaar.¹⁶

¹³ Gebruikelijke zorg is de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen geacht worden elkaar onderling te bieden omdat ze als leefeenheid een gezamenlijk huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden.

¹⁴ Zie http://www.werkenmantelzorg.nl/servicemenu_feiten_en_cijfers

¹⁵ SCP(2009), 'Vrouwen, mannen en mantelzorg. Beelden en feiten', Alice de Boer en Saskia Keuzenkamp, Den Haag.

¹⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 30420/30169 nr. 138

Mantelzorg, verleend door werkenden, verdient naar de mening van de RWI blijvende aandacht van overheid en sociale partners. Die aandacht van sociale partners is niet nieuw; al in 1996 sprak de Sociaal Economische Raad (SER) in zijn advies over de toekomstscenario's onbetaalde arbeid, uitgebracht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het vermoeden uit dat er als gevolg van het vergroten van de arbeidsparticipatie knelpunten kunnen ontstaan in de mantelzorg en vroeg de minister daar rekening mee te houden.¹⁷

Kan het vermoeden van de SER in 1996 inmiddels worden bevestigd?

Een recente studie¹⁸ van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat voor wat betreft het op een constant niveau houden van het aantal potentiële verleners van mantelzorg, deze beleidsdoelstelling zonder extra beleidsinspanning zal worden gehaald (tot 2030). Voorzichtig wordt geconcludeerd dat er tot 2030 geen sprake lijkt van een onrustbarende kloof tussen aantallen ontvangers en verleners van mantelzorg. Zowel de aantallen potentiële verleners en ontvangers van mantelzorg zullen naar verwachting licht stijgen en volgens het SCP min of meer met elkaar in evenwicht blijven. Wel wordt daarbij de kanttekening gemaakt dat ontwikkelingen die mogelijk relevant zijn voor de uitkomsten niet in de ramingen zijn betrokken. Een voorbeeld hiervan is de toekomstige technologische ontwikkeling in het veld van de hulpverlening. Ook andere ontwikkelingen, zoals het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, zijn niet in de ramingen betrokken. Wanneer echter een *groter* beroep op mantelzorg(ers) een *beleidsdoel op zich* wordt, bijvoorbeeld om de kosten van professionele zorg te drukken, zullen wel knelpunten kunnen ontstaan.

De RWI ziet de noodzaak in van het beheersbaar houden van de kosten van de gezondheidszorg, maar is van mening dat de gevolgen van ingrepen in de zorg niet moeten betekenen dat een substantieel beroep op mantelzorg zal moeten worden gedaan, zeker indien dit een negatief effect op arbeidsparticipatie heeft en de belasting van mantelzorgers vergroot.

Arbeidsdeelname belangrijke determinant

De studie van het SCP laat zien dat ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsdeelname wel een belangrijke determinant zijn voor de *toekomstige* mantelzorg. Het SCP schetst hiertoe een aantal scenario's. In het scenario waarbij de arbeid evenwichtig wordt verdeeld tussen mannen en vrouwen – mannen gaan minder werken en vrouwen meer, beiden werken in deeltijd – neemt het aantal potentiële helpers met 3% het minst af ten opzichte van de basisraming (afname van 8% in de leeftijdsgroep 30 - 64) terwijl in het scenario waarbij is verondersteld dat zoveel mogelijk werkende personen fulltime gaan werken, het aantal helpers de komende decennia met 18% afneemt.

De verdeling van de arbeid is, evenals de participatiegraad, van invloed op de beschikbaarheid van mantelzorgers. In het scenario waarbij mannen evenveel blijven werken en vrouwen meer gaan werken, zal de discrepantie tussen vraag en aanbod van mantelzorg het grootste zijn en vragen om bijvoorbeeld de inzet van extra formele zorg. Daarvoor zijn dan ook weer extra arbeidskrachten nodig en zoals bekend is dat een actueel nijpend arbeidsmarktprobleem dat in de toekomst nog groter dreigt te worden.¹⁹

¹⁷ SER (1996), 'Advies Toekomstscenario's onbetaalde arbeid', Publicatienr. 6, 21 juni 1996.

¹⁸ SCP (2009), 'De toekomst van de mantelzorg', Den Haag, Oktober

¹⁹ Prismant (2009), 'Arbeid in Zorg en Welzijn 2009'

De door de SER uitgesproken bezorgdheid ten aanzien van de spanning tussen de beleidsdoelen 'verhogen arbeidsparticipatie' en 'bevorderen mantelzorg' blijft naar het oordeel van de RWI actueel. Daarbij geldt echter dat het op dit moment vooral van belang is dat de aandacht voor de *combinatieproblematiek* van mantelzorgers op de agenda blijft.²⁰ Daarvoor is het allereerst nodig dat binnen organisaties bekend is wie mantelzorg verleent.

Uit het in opdracht van de RWI verrichte onderzoek naar arbeid en zorg op de werkvloer blijkt dat binnen arbeidsorganisaties niet altijd duidelijk is wie mantelzorg verleent, waardoor de afstemming over de te verrichten arbeid en te verlenen mantelzorg onvoldoende tot stand komt. De RWI acht het van belang dat binnen arbeidsorganisaties structureel meer aandacht is voor de positie van mantelzorgers.

²⁰ SER. Vierde nationale mantelzorglezing, uitgesproken door dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter SER., 'Mantelzorgers onmisbaar kapitaal voor onze samenleving', November 2009.

3. Faciliteren en stimuleren

3.1 Rol landelijke overheid

Meerdere beleidsdoelen

Ontwikkeling van overheidsbeleid op het terrein van arbeid en zorg betekent anno 2010 betrokkenheid en inbreng van diverse ministeries.

De landelijke beleidstaken rond het arbeidsmarktbeleid en de bevordering van arbeidsparticipatie liggen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, terwijl het beleid ten aanzien van 'werkende gezinnen' is belegd bij het ministerie van Jeugd en Gezin. De minister van Jeugd en Gezin heeft het voorstel gedaan om samen met sociale partners een keurmerk 'gezinsvriendelijk werkgever' te ontwikkelen. Een dergelijk keurmerk geeft aan dat de betreffende werkgever belang hecht aan het realiseren van een optimale balans tussen werk en privé voor zijn werknemers.

Het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen is een doelstelling van het emancipatiebeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, terwijl het versterken van informele zorg (mantelzorg) en vrijwilligerswerk een taak is van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De RWI pleit ervoor dat op het niveau van ministeries niet wordt volstaan met aandacht voor elkaars beleidsdoelstellingen ten aanzien van arbeids- en maatschappelijke participatie, maar dat:

- **bij de bevordering van arbeidsparticipatie sprake is van een permanente afstemming en aanvulling van de verschillende beleidsinvulhoeken en doelstellingen;**
- **in voorkomende gevallen het belang van (grotere) arbeidsparticipatie gepresenteerd wordt in een context waarbinnen ook op evenwichtige wijze aandacht is voor andere vormen van (maatschappelijke) participatie, waaronder mantelzorg;**
- **gestimuleerd wordt dat er meer bekendheid ontstaat over het combineren van werk en mantelzorgtaken.**

In de praktijk betekent de betrokkenheid van meerdere ministeries dat vanuit verschillende invalshoeken beleidsaandacht wordt gevraagd, beleidsinitiatieven worden genomen en onderzoeken in gang worden gezet. In de verschillende en soms overlappende beleidsdoelstellingen weerspiegelen zich de belangen zoals die door de samenleving worden geformuleerd. Die zijn niet altijd eenduidig en evenmin altijd (volledig) verenigbaar. De roep om een samenhangend overheidsbeleid ten aanzien van arbeid en zorg is echter logisch en ook noodzakelijk maar beslist geen vanzelfsprekende uitkomst.

De thematiek van flexibiliteit van arbeidstijden, maar ook van schooltijden en de openingstijden van private- en (semi-)publieke dienstverleners staat in ieder geval hoog op de agenda van de landelijke overheid. Het kabinet heeft inmiddels de SER gevraagd een advies uit te brengen onder de noemer *'Tijden van de samenleving. Toe naar minder tijdknelpunten door meer flexibiliteit.'*²¹ De Stichting van de Arbeid heeft al eerder gewezen op het belang van de mogelijkheid om aanpassingen in schooltijden te kunnen realiseren en van een toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang.²²

²¹ SER; Adviesaanvraag 'Tijden van de samenleving', 21 September 2009.

²² Stichting van de Arbeid, brief 14 mei 2009, S.A.09.039.05 JM/JS

Kinderopvang

Veel beleidsmaatregelen zijn direct of indirect gericht op het laten toenemen van de arbeidsdeelname, in uren en in personen. De invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 heeft het gebruik van kinderopvang sterk doen toenemen en heeft de mogelijkheid van ouders om (meer) te participeren aanzienlijk vergroot. In plaats van het aanbod te subsidiëren is in deze wet gekozen voor het subsidiëren van ouders. Daarnaast werden de kosten voor ouders lager: de halvering van de ouderbijdrage in de periode 2004-2008 heeft geleid tot een toename van het gebruik van formele opvang met circa 10%. Tegelijkertijd is een stijging van het arbeidsaanbod van moeders in uren met 5% waarneembaar. Het verschil tussen de toegenomen opvang en de (lagere) stijging van het arbeidsaanbod is veroorzaakt door een substitutie-effect: veel ouders zijn overgestapt van informele opvang naar formele opvang.²³ Toch: kinderopvangmogelijkheden zijn aanzienlijk toegenomen. Voor veel werkende ouders is kinderopvang buitenshuis door professionele krachten – in tegenstelling tot een generatie eerder – anno 2010 de normaalste zaak van de wereld. Naar verwachting zal het gebruik van kinderopvang nog verder toenemen, hoewel er verschillende prognoses bestaan ten aanzien van de omvang van die toename. Volgens het kabinet zal in 2011 35% van de kinderen naar een vorm van kinderopvang gaan (eind 2006 was dit 20%, eind 2007 25%),²⁴ terwijl de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-groep) Kinderopvang van een omvangrijker groei uitgaat, waarbij men zich baseert op het gebruik van kinderopvang in ons omringende landen, waar percentages van 60 tot 70% worden bereikt.²⁵ Het Centraal Plan Bureau gaat ervan uit dat de groei in het gebruik van formele kinderopvang na 2009 zal afvlakken.²⁶

BSO

Voor de meeste ouders met schoolgaande kinderen is buitenschoolse opvang (BSO) voor en na schooltijd en tussen de middag (overblijven), een belangrijke opvangsoort om werk en zorg zo goed mogelijk met elkaar te kunnen combineren. Sinds 2007 zijn scholen verplicht voor- en naschoolse opvang te bieden tussen 7.30 en 18.30, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat doen en de randvoorwaarden hierbij aan te geven (motie Van Aartsen/Bos). BSO voorziet duidelijk in een behoefte. Zo is het aantal kindplaatsen in de BSO in de periode 2006 – 2008 met 68% gestegen (van circa 95.000 naar 160.000).²⁷ De MOgroep Kinderopvang plaatst kanttekeningen bij de aanpassingen van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2010. Vanaf die datum zal het fiscaal maximum – het bedrag dat ouders van de belastingdienst terug kunnen krijgen per uur BSO – worden verlaagd met 7% van 6,10 euro naar 5,82 euro.

Hierdoor zullen ouders meer zelf moeten gaan betalen, omdat iedere euro die boven het fiscaal maximum uitkomt voor eigen rekening is. Volgens de MOgroep zal dit vooral de laagste inkomensgroepen treffen en van invloed zijn op de beslissing om wel of niet te (blijven) participeren op de arbeidsmarkt. Door de MOgroep is bovendien berekend dat deze verlaging in de meeste gevallen niet zal leiden tot een verlaging van de tarieven die aanbieders van buitenschoolse opvang hanteren. Volgens de MOgroep beschikt slechts een minderheid van de kinderopvangorganisaties over voldoende marge om de stijgende kosten op te vangen zonder tariefsverhoging.²⁸

²³ SEO Economisch Onderzoek (2009), 'Participatie-effect kinderopvangtoeslag', Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, Amsterdam, November.

²⁴ Zie <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vrouwen-en-mannen/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2452-wm.htm>

²⁵ Zie website www.mogroep.nl/kinderopvang 'Op weg naar duurzame kinderopvang', bezocht

²⁶ CPB (2008), 'Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst', CPB-notitie 14 mei 2008

²⁷ Regioplan (2009), Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008 – 2011. Capaciteitgegevens in het jaar 2008'. Eindrapport opgesteld in opdracht van het Netwerkbureau Kinderopvang, Amsterdam, Maart.

²⁸ Zie website MO-Groep: <http://www.mogroep.nl/scrivo/asset.php?id=189827>

Nieuwe tijden

In de afgelopen decennia is het gebruik van kinderopvangvoorzieningen steeds meer in zwang geraakt en is de sector sterk gegroeid en geprofessionaliseerd. Wat echter opvalt, is dat kinderopvang en ook buitenschoolse opvang om school 'heen gebouwd' zijn. De schooltijden zijn over het algemeen ongewijzigd gebleven en in de tijden voor, tussen en na schooltijd zijn vormen van opvang in het leven geroepen. Naar de mening van de RWI is de huidige discussie omtrent de afstemming van school(tijden) en opvang dan ook van groot belang. Uiteraard dienen pedagogische uitgangspunten in het onderwijs en ontwikkelingskansen voor kinderen de boventoon te voeren, maar dat laat onverlet dat de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te kunnen combineren eveneens meegewogen moeten worden.

Kantoortijdschool

De kantoortijdschool is opgezet door Jan Willem Ittman, de voormalig directeur van basisschool Bikube in Hoofddorp. Het idee voor een school naar Zweeds model ontstond na een studiereis naar Zweden. De schooldirecteur zag daar hoe onderwijs, recreatie en opvang als nauwelijks onderscheiden elementen van de schooldag georganiseerd werden door één team. Kinderen ervaren hun schooldag als een geheel. Dat moet hier in Hoofddorp ook kunnen, dacht men. Met als resultaat de huidige kantoortijdschool, waarin basisschool en buitenschoolse opvang eendrachtig samenwerken om tussen 7.15 en 18.00 uur het onderwijs, de buitenschoolse opvang en de buitenschoolse activiteiten hand in hand te laten gaan.²⁹³⁰

Nieuwe dagarrangementen

De kantoortijdschool (zie kader) is een voorbeeld van een 'nieuw' dagarrangement. Een dagarrangement is een samenhangend en doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen voor kinderen. De aandacht voor *nieuwe* dagarrangementen is zeker niet nieuw en is voortgekomen uit het feit dat het *traditionele* dagarrangement juist veel overdrachtsmomenten, afstemming en 'onrust' voor kinderen met zich meebrengt. Daarmee wordt bedoeld dat kinderen alvorens ze naar school gaan, naar de 'voorschoolse' opvang gebracht moeten worden, daarna weer moeten worden verplaatst naar school en tussen de middag - voor de overblijf - weer gebruik moeten maken van de 'tussenschoolse' opvang, vaak op een andere locatie, waarna zich na schooltijd hetzelfde voordoet met de 'naschoolse' opvang. Veelzeggend is de term 'buitenschools' in deze. Kinderen worden daarnaast op één dag door tenminste vier personen begeleid en krijgen te maken met meerdere pedagogische klimaten.

Door onder andere de SWKGroep, één van de grootste aanbieders van kinderopvang in Nederland, is een pleidooi geschreven voor een 'nieuw' dagarrangement.³¹ Kern van dat nieuwe dagarrangement is dat er sprake is van integratie van onderwijs en opvang met vrijetijdsvoorzieningen. Het arrangement kent zes elementen:

- een eerdere start van de schooldag
- regelmaat in schooltijden op alle weekdays (vijf gelijke dagen model)
- brede invoering continurooster met korte(re) middagpauze onder begeleiding van leerkracht

²⁹ Zie ministerie van OC&W, <http://www.minocw.nl/actueel/nieuws/36069/Stimulans-voor-brede-scholen.html>

³⁰ Netwerkbureau Kinderopvang, www.netwerkbureaukinderopvang.nl en <http://www.sopoh.nl/bikube/>

³¹ SWKGroep (2008), 'Een eigentijds dagarrangement. Op weg naar rust, regelmaat en ruimte voor kinderen', Visie SWIK-Groep, Rotterdam, Augustus. http://www.swkgroep.nl/pdf/SWK-Groep-visie_LR.pdf

- een breder dagvenster voor buitenschoolse activiteiten
- integratie van andere (sport)activiteiten in het BSO-programma
- meer continuïteit in de personele bezetting van de BSO

Dit 'nieuwe' dagarrangement kent vele voordelen. Allereerst voor de kinderen die te maken hebben met minder momenten van wisseling in begeleiding - minder 'gesleep' - en pedagogisch klimaat: meer rust, regelmaat en stabiliteit. Omdat de lengte van iedere schooldag gelijk is, zal het voor ouders ook minder uitmaken op welke dag zij vrij zijn, cursus volgen of anderszins. Kortom, de voorspelbaarheid neemt toe, maar ook de flexibiliteit. Werkgevers hebben daardoor minder te maken met piekdagen in de bezetting en dagen waarop er vrijwel niemand is: een meer gelijkmatige bezetting.

Door vrijetijdsactiviteiten (sport- en verenigingsactiviteiten) te integreren in het BSO-programma wordt het gezinsleven ontlast. De wachtlijstproblematiek zal eveneens voor een groot deel komen te vervallen. Onderwijslocaties zullen intensiever worden benut, waardoor investeringen sneller worden terugverdiend.

'Moeders patatkraam, elke woensdagmiddag open!'³²

Nog steeds is de woensdagmiddag op de meeste basisscholen een vrije middag. Voor de lagere groepen geldt dat ook voor de vrijdagmiddag. Dat heeft twee gevolgen: veel ouders – vooral moeders – willen of kunnen op woensdagmiddag niet werken, maar zijn thuis voor de kinderen. Een tweede gevolg is dat de vraag naar kinderopvang vooral gericht is op de andere dagen. Op woensdag- en vrijdagmiddag is de vraag naar kinderopvang beduidend geringer dan op andere dagen.³³ De wachtlijstproblematiek voor de BSO heeft dan ook vooral betrekking op de maandag, dinsdag en donderdag omdat juist op die dagen wordt gewerkt.

De vrije woensdagmiddag is een voorbeeld van wat de Commissie Bakker noemt het niet op elkaar aansluiten van tijdarrangementen in het onderwijs- en arbeidsdomein.

Uiteraard vergt invoering van dit 'nieuwe' dagarrangement het nodige van alle partijen. Schooltijden moeten worden aangepast en niet iedereen zal dat op prijs stellen. Bovendien zijn er een aantal knelpunten: zo gelden er verschillende regels ten aanzien van het ruimtegebruik voor onderwijs (onderwijsbestemming) enerzijds en voor vormen van opvang anderzijds.

Dit kan worden opgelost door in de bepalingen op te nemen dat een ruimte een 'kindbestemming' heeft, waarbij dus geen onderscheid wordt gemaakt tussen (bestemming voor) onderwijs of opvang, met andere woorden, door integrale ruimtes te creëren.

Een ander knelpunt is het feit dat schooldirecteuren de invoering van het nieuwe dagarrangement er bij moeten doen, naast vele andere taken. Het organiserend vermogen is dan niet altijd groot genoeg, temeer omdat de benodigde maatregelen vaak op het terrein liggen van verschillende portefeuillehouders binnen het gemeentebestuur. Hier zou de gemeente een grotere regierol op zich kunnen nemen, bijvoorbeeld door één wethouder verantwoordelijk te maken voor de integratie van onderwijs en opvang.

Uit een inventarisatie onder ouders door de SWKGroep blijkt dat er wel draagvlak is voor het overgrote deel van de maatregelen die een dergelijk 'nieuw' arrangement met zich mee brengt.

³² Slagzin uit commercial voor Diamant Frituurvet, jaren '70/'80

³³ 'Groeistuipen', Eindrapport Taskforce Bestrijding Wachtlijsten Buitenschoolse Opvang', 5 September 2007, Utrecht.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal de Kamer begin 2010 informeren door middel van een notitie over sluitende dagarrangementen.³⁴ Daarin zullen eveneens de voorstellen van de Commissie Van Rijn worden betrokken. Deze commissie komt eveneens tot de slotsom dat een verdergaande afstemming tussen opvangvoorzieningen, voorschoolse voorzieningen en de basisschool zorgt voor een meer optimale dagindeling voor jonge kinderen (en hun gezinnen) en daarmee ook de arbeidsparticipatie ondersteunt.³⁵

Het ideaalbeeld van een Brede School die ook naschoolse opvang en in buitenschoolse activiteiten kan voorzien, is door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geschetst in het beeld van de 'School van de Toekomst', dat in 2015 werkelijkheid moet zijn.³⁶ In een aantal gemeenten is dit al de praktijk, ondanks de belemmeringen die er wel degelijk zijn. Zo kent de gemeente Groningen zogenaamde 'Vensterscholen'. Een Vensterschool is een bundeling van minstens één basisschool en verschillende andere instellingen in een wijk (Brede School). Partners zijn bijvoorbeeld peuterspeelzalen, kinderopvang, sociaal-cultureel werk (buurthuizen), bibliotheken, volwasseneneducatie, sportverenigingen, de muziekschool en maatschappelijke dienstverlening.

Een vergelijkbaar concept is de 'Sterrenschool',³⁷ onder meer in de gemeenten Ede en Apeldoorn.

De overheid – zowel de landelijke als de lokale – kunnen optimalisering van de combinatie arbeid en zorg, werk en privé, stimuleren en faciliteren. Voor werkende ouders is en blijft een adequaat aanbod van kwalitatief goede en betrouwbare kinderopvang de belangrijkste voorwaarde om – zonder zorgen en met volle overgave – arbeid met zorg te kunnen combineren. Daarbij gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van een plek op de BSO of de hele dag opvang maar juist ook om die kwaliteit. Ouders moeten met een gerust hart hun kind kunnen achterlaten bij de kinderopvangorganisatie, in de wetenschap dat hun kind(eren) daar veilig zijn en plezier hebben. Bij die rust heeft iedereen baat.

De RWI is van mening dat de ontwikkeling naar 'nieuwe dagarrangementen' waarbij onderwijs, opvang en vrijetijdsactiviteiten zijn geïntegreerd dient te worden gestimuleerd en verder ontwikkeld. Hierbij ziet de RWI een taak weggelegd voor de lokale overheid die immers direct zicht heeft op de ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs en opvang in de gemeenten. Het gaat daarbij om een stimulerende rol en het inbrengen van organiserend vermogen.

Andere maatregelen

Een andere maatregel gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname is de geleidelijke afbouw van de zogenaamde 'aanrechtssubsidie', ook al lijkt de opbrengst van deze maatregel beperkt.³⁸

Ook op andere wijze dan via de portemonnee probeert de overheid de keuze van de burger te beïnvloeden: door middel van een 'Taskforce Deeltijd+' wil de overheid de burger bewust maken van de al bestaande mogelijkheden die er zijn om de arbeidsdeelname uit te

³⁴ Min OC&W, Brief 18 december 2009, KO/175170

³⁵ Eindrapport Commissie Kinderopvang, 'Van beter subsidiëren naar beter organiseren', April 2009, Den Haag.

³⁶ Volkskrant, 17 februari 2010, 'Het ideaalbeeld van Sharon Dijksma bestaat al'.

³⁷ Zie <http://www.desterrenschool.nl/Informatie/waarom.asp>

³⁸ CBS, 'Steeds minder ontvangers aanrechtssubsidie', Sociaaleconomische trends, 3^e kwartaal 2009, Reindert Lok.

breiden. De Taskforce richt zich vooral op de bewustwording van 'culturele' aspecten, zowel thuis als op de werkvloer, maar signaleert ook andere meer praktische belemmeringen en voert proefprojecten uit in een aantal sectoren (overheid, onderwijs, zorg, detailhandel en zakelijke dienstverlening), gericht op het vergroten van deeltijdbanen. In maart 2010 zal de Taskforce de bevindingen uit deze proefprojecten presenteren.

Een aantal jaren geleden heeft de RWI het advies 'Huis houden op de markt'³⁹ uitgebracht waarin concrete aanbevelingen zijn gedaan om een markt voor persoonlijke dienstverlening tot ontwikkeling te brengen. De RWI is van mening dat wanneer bijvoorbeeld huishoudelijk werk tegen redelijke betaling kan worden uitbesteed, dit de 'zorglast' van buitenshuis werkenden zou kunnen verminderen.

Het is eveneens van belang dat ook op andere terreinen rekening wordt gehouden met de dagindeling van taakcombineerders. Avondopenstellingen van (semi-)publieke voorzieningen, maar ook de mogelijkheid om op andere tijdstippen dan gebruikelijk overleg te hebben met zorginstellingen over de afstemming tussen formele zorg en mantelzorg of tandartsbezoek in de avonduren, zijn daar voorbeelden van.

Verlofstelsel

Het Nederlandse stelsel van wettelijke verlofregelingen neemt in het arbeid en zorgbeleid een belangrijke plaats in. Verlofmogelijkheden zorgen ervoor dat werknemers op langere termijn goed kunnen blijven functioneren als ze verlof kunnen opnemen om *tijdelijk* intensief zorg te verlenen aan pasgeborenen, schoolgaande kinderen of hulpbehoevende naasten. Met inzet van de verlofregelingen wordt voorkomen dat de loopbaan moet worden onderbroken, dat de arbeidsproductiviteit daalt of dat men zich ziek meldt.⁴⁰ Verlofregelingen zijn echter niet bedoeld om een *structurele* oplossing te bieden bij het combineren van arbeid en zorg, maar bieden tijdelijke ruimte, voor recuperatie (algemeen verlof) of voor het opvangen van acute en tijdelijke problemen, c.q. specifieke 'life events'.

Op dit moment is het stelsel van verlofregelingen onderwerp van discussie, naar aanleiding van de door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepresenteerde 'Beleidsverkenning Modernisering'.⁴¹ Doel van de voorgenomen modernisering is het bevorderen van flexibiliteit, onder meer van de procedurele bepalingen in de Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA). Aanleiding voor de beleidsverkenning is dat het kabinet wil bezien of en in hoeverre het stelsel van verlofregelingen verder kan bijdragen aan een vergroting van de mogelijkheden van degenen met zorgtaken om hun arbeidspatroon al dan niet tijdelijk aan hun zorgbehoefte aan te passen. Oftewel om arbeid en zorg optimaal met elkaar te kunnen combineren.

Kern van de discussie over het verlofstelsel is het feit dat veel verlofregelingen zijn geormerkt en gekoppeld zijn aan specifieke zorgsituaties, en daarmee niet altijd zijn toegesneden op *'de toenemende verscheidenheid aan zorgbehoeften en daarmee samenhangende behoefte aan flexibele combinatiemogelijkheden.... Binnen deze systematiek dienen voor nieuwe behoeften aan verlof telkens nieuwe specifieke verlofrechten te worden toegevoegd. Het stelsel loopt daarmee tegen zijn grenzen aan. Nieuwe verlofvormen maken het stelsel bovendien gecompliceerder, terwijl het geen*

³⁹ RWI (2006), 'Huishouden op de markt', Den Haag, Januari.

⁴⁰ SZW (2008), 'Gebruik en betekenis van verlofregelingen'. Eindrapport door Bureau Bartels B.V. in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amersfoort, Juli.

⁴¹ TK 26447 nr. 42, Vergaderjaar 2008 – 2009. Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden.

oplossing biedt voor behoefte aan verlof in situaties die buiten de onvermijdelijke categorisering vallen".⁴²

Verlofregelingen bieden dus soelaas voor combinatieproblemen of zorgsituaties die van tijdelijke aard zijn en bieden over het algemeen geen oplossing voor meer langdurige of structurele zorgtaken. Uit het in opdracht van de RWI verrichte onderzoek⁴³ komt wel naar voren dat op de werkvloer sprake is van onbekendheid met de mogelijkheden die bestaande verlofregelingen bieden. De bekendheid met deze regelingen moet naar de mening van de RWI dan ook worden vergroot.

Bij meerdere werknemers, zowel mantelzorgers als ouders, spelen ook financiële motieven een rol om geen gebruik te maken van langdurend onbetaald zorgverlof.⁴⁴

Hiervoor zijn andere mogelijkheden beschikbaar, zoals het verminderen (of vermeerderen) van de arbeidsduur (WAA) of het flexibiliseren van de arbeidstijden. Daarbij geldt dat de WAA vooral een bevestigende rol heeft ten aanzien van de norm dat de arbeidsduur bespreekbaar is tussen werkgever en werknemer. In de dagelijkse praktijk wordt dit veelal onderling geregeld zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op de wet.

De RWI adviseert om meer bekendheid te geven aan bestaande (verlof)regelingen bij werkgevers/leidinggevenden en werknemers op de werkvloer. Uit het in opdracht van de RWI verrichte onderzoek naar afspraken die op de werkvloer gemaakt worden, blijkt in veel gevallen onbekendheid met de mogelijkheden die verlofregelingen bieden.⁴⁵

Omdat verlofregelingen geen oplossingen bieden voor meer structurele problemen in de combinatie van arbeid en zorg heeft het kabinet aangekondigd terughoudend te zullen zijn met het introduceren van (nieuwe) verlofregelingen. Ook de Stichting van de Arbeid is van mening dat er veel eerder behoefte is aan een goede toegankelijkheid van bestaande verlofregelingen dan dat er nieuwe vormen van verlof in het leven dienen te worden geroepen.⁴⁶

Een en ander laat het belang onverlet dat de bestaande wettelijke verlofregelingen voldoende ruimte bieden om op sector- en ondernemingsniveau tot nadere invulling te komen. En dat zo goed mogelijk samenhang wordt gerealiseerd met de mogelijkheden die aanpassingen van arbeidstijden en arbeidsplaats bieden. Voor het regelen van het laatste zijn sociale partners primair verantwoordelijk.

Naar verwachting zal het kabinet in het voorjaar van 2010 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorleggen. In een uitwerking van de Beleidsverkenning is reeds aangekondigd dat er ten aanzien van het ouderschapsverlof en het langdurig zorgverlof bepalingen zullen worden gewijzigd. Ook heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd dat het wetsvoorstel voorstellen zal bevatten om het stelsel van verlof en

⁴² Idem, pagina 2.

⁴³ RWI, 'Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009

⁴⁴ RWI, 'Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009. Pagina 49.

⁴⁵ RWI, 'Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009.

⁴⁶ Stichting van de Arbeid, brief 14 mei 2009, S.A.09.039.05 JM/JS

aanpassing arbeidsduur flexibeler te maken zodat werkende (mantel)zorgers beter kunnen inspelen op veranderingen in de privésituatie.⁴⁷

De RWI constateert dat in ieder geval de bepaling uit de vigerende Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA) dat werknemers slechts één keer per twee jaar een verzoek kunnen indienen om meer of minder te gaan werken, zoals aangekondigd, zal worden aangepast. Dit geldt ook voor de bepaling dat de arbeidsduur voor een bepaalde periode kan worden aangepast. De RWI constateert dat de Stichting van de Arbeid⁴⁸ instemmend heeft gereageerd op de flexibiliseringsvoorstellen en is van mening dat de voorstellen beter aansluiten bij de behoeften van werknemers met kinderen en mantelzorgers.

3.2 Rol cao-partijen

Cao-afspraken met betrekking tot arbeid en zorgfaciliteiten zijn er veelal op gericht om in sectoren van de arbeidsmarkt een bepaald minimumniveau aan arbeids- en zorgregelingen af te spreken, waardoor werknemers met zorg voor kleine kinderen minder beperkt zijn in hun keuze voor een sector wanneer zij zoeken naar een baan (Schreuder, 2008/9).

Afspraken die in cao-verband worden gemaakt, zijn vaak gebaseerd op de afspraken die in de praktijk worden gehanteerd ('codificatie') en een uitbreiding van wettelijk geregelde instrumenten. Zo worden in veel cao's aanvullende afspraken gemaakt over verlof in specifieke situaties. In 2007 is in 35% van de cao's sprake van aanvullende afspraken over ouderschapsverlof. De afspraken verlengen de duur van het verlof of bieden (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof.

Ook zijn mogelijkheden voor flexibele werktijden of tele- en thuiswerken opgenomen.

In cao's worden steeds vaker aanvullende maatregelen opgenomen die van belang (kunnen) zijn voor werknemers die mantelzorgtaken verrichten. In 18% van de cao's is ten aanzien van het kortdurend zorgverlof een hogere loondoorbetaling afgesproken; in 14% van de cao's zijn aanvullende afspraken opgenomen rond het langdurend zorgverlof, waarbij het in 7% van de gevallen om gedeeltelijke doorbetaling van loon gaat.

In 21% van de cao's zijn specifieke afspraken gemaakt over verlof in verband met stervensbegeleiding, het zogenaamde palliatief verlof. Deze afspraken variëren van 5 tot 10 dagen betaald verlof voor stervensbegeleiding tot langere perioden tot 1 jaar van onbetaald verlof. Aanvullende cao-afspraken over flexibele werktijden komen in 53% van de cao's voor, met name in cao's in de dienstverlenende sector. Cao-afspraken voor mogelijkheden om thuis te werken scoorden in 2007 nog relatief laag: in 12% van de cao's. Ook deze afspraken treft men het meest in de dienstverlenende sector.⁴⁹

3.3 Rol gemeenten

Kinderopvang, BSO en Brede Scholen

Op twee terreinen is de inbreng van gemeenten op het terrein van arbeid en zorg van eminent belang. Allereerst ten aanzien van werkende ouders die gebruik (willen) maken van kinderopvang. Op het terrein van de kinderopvang hebben gemeenten sinds de invoering van de Wet Kinderopvang vooral een regie- en stimulerende functie. Ze kunnen bijdragen aan het beschikbaar laten komen van fysiekruimtelijke mogelijkheden voor kinderopvang en

⁴⁷ Tweede Kamer, Vergaderaar 2009 -2010, 32 123 XV nr. 6 Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. Vastgesteld 27 November 2009. Vraag 78

⁴⁸ Stichting van de Arbeid, brief 14 mei 2009, S.A.09.039.05 JM/JS

⁴⁹ Den Dulk en Spenkelink, 2009

buitenschoolse opvang, om zodoende de wachtlijstproblematiek te bestrijden. Door de gemeente Den Haag wordt dit bijvoorbeeld voortvarend ter hand genomen: voldoende kinderopvang staat hoog in het vaandel bij het college van B&W. In december 2008 ondertekenden Haagse instellingen voor kinderopvang, schoolbesturen en de gemeente, op initiatief van de verantwoordelijke wethouder, een convenant om ervoor te zorgen dat er in 2012 voor ieder Haags kind plaats is op de kinderopvang. Ook werd afgesproken dat in 2015 alle basisscholen met een instelling voor kinderopvang samenwerken.⁵⁰

Gemeenten vervullen een regiefunctie bij het integreren van buitenschoolse opvang in de onderwijshuisvesting en in het verlengde daarvan het samen met schoolbesturen stimuleren van de ontwikkeling van buitenschoolse opvang. De Taskforce Bestrijding Wachtlijsten Buitenschoolse Opvang⁵¹ geeft een aantal praktijkvoorbeelden van de stimulerende, proactieve rol die gemeenten kunnen vervullen bij de uitbreiding van voorzieningen voor buitenschoolse opvang:

- het toetsen van huisvestingsplannen voor onderwijs op ruimte voor BSO-voorzieningen;
- het agenderen van BSO-uitbreiding op de lokale educatieve agenda;
- het actief zoeken naar beschikbare uitbreidingslocaties voor BSO;
- het aanpassen van bestemmingsplannen om meer ruimte voor BSO te creëren;
- het creëren van ruimte voor langduriger huurtermijnen voor BSO bij scholen;
- het actief ondersteunen van plaatsing van tijdelijke voorzieningen.

Dit kan beschouwd worden als een kerntaak van gemeenten, die primair verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de inrichting van (nieuwbouw)wijken en het daarbij behorende voorzieningenniveau, waaronder scholen en kinderopvanglocaties. Toch is er bijvoorbeeld in veel Vinexwijken sprake van een grote vraag naar kinderopvang, maar blijft het voorzieningenniveau, waaronder het aanbod van kinderopvang, achter, in veel gevallen als gevolg van het ontbreken van passende ruimtes.

Mantelzorgondersteuning

Ten aanzien van mantelzorgers hebben de gemeenten met de invoering van de WMO een belangrijke rol toebedeeld gekregen. Mantelzorg is een van de prestatievelden van de WMO. Voor gemeenten is mantelzorg vanuit verschillende invalshoeken van belang. Allereerst zijn het burgers die mantelzorg verlenen aan andere burgers en daardoor het sociale karakter van stad of gemeenschap bevorderen. Vanuit het oogpunt van het bevorderen van een lokale 'civil society' is mantelzorg van intrinsiek belang. Daarnaast is er de belangrijke economische waarde van mantelzorg die hier moet worden genoemd. De gemeente Rotterdam heeft bijvoorbeeld becijferd dat de 60.000 mantelzorgers in de stad voor circa 1 miljard euro per jaar aan zorg verlenen. Dat is een veelvoud van wat door de stad wordt uitgegeven aan beroepszorg in de huiselijke sfeer, uitgaande van het laagste tarief voor de beroepsmatig verleende huishoudelijke hulp.⁵²

Ondersteuning van mantelzorgers is een relatief nieuw werkveld voor gemeenten en volop in ontwikkeling. Door het ministerie van VWS zijn de zogenoemde 'basisfuncties ondersteuning mantelzorg' vastgesteld. Deze basisfuncties (o.a. respijtzorg en praktische hulp) zijn in het voorjaar van 2009 aan de gemeenten ter beschikking gesteld.⁵³

⁵⁰ Zie www.netwerkbureaukinderopvang.nl onder goede voorbeelden van gemeentelijk beleid.

⁵¹ ⁵¹ 'Groeistuipe', Eindrapport Taskforce Bestrijding Wachtlijsten Buitenschoolse Opvang', 5 September 2007, Utrecht.

⁵² Gemeente Rotterdam (2007) Beleidskader Intensivering ondersteuning mantelzorgers 2007 – 2010: meer Rotterdammers zorgen voor elkaar', Juli. GGD Rotterdam-Rijnmond, Cluster Zorgregie.

⁵³ Brief 'Basisfuncties ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk', min VWS, maart 2009

Vergroten bekendheid mogelijkheden ter ondersteuning

Uit de meest recente WMO-evaluatie van het SCP⁵⁴ blijkt dat in de meeste gemeenten een ruim aanbod van ondersteuningsmogelijkheden aanwezig is. Tweederde van de mantelzorgers die ondersteuning nodig hebben, weet dat zij in hun gemeente of regio ondersteuning aan kunnen vragen. Eenderde weet dat volgens het SCP nog niet. De belangrijkste reden om geen hulp aan te vragen is dat men niet wist dat men deze ondersteuning kon krijgen of waar men deze aan kon vragen.

Het valt het SCP op dat de groep mantelzorgers die onbekend is met het aanbod van voorzieningen, juist mantelzorgers betreft die mantelzorg verlenen aan aanvragers van individuele WMO-voorzieningen. Er is dus contact geweest met de gemeente of het WMO-loket. In dat contact is de aanvrager naar alle waarschijnlijkheid niet, of niet voldoende, gewezen op de ondersteuningsmogelijkheden van de gemeente voor hun mantelzorger.

De RWI adviseert gemeenten hun communicatie richting mantelzorgers en intermediairs (huisartsen, buurt- en welzijnswerk etc.) over ondersteuningsmogelijkheden voor mantelzorgers te intensiveren en hier bij aanvragen in het kader van de WMO meer aandacht aan te besteden.

Werkende mantelzorgers en de rol van gemeenten

Is het beleid met betrekking tot ondersteuning van mantelzorg in het algemeen nog volop in ontwikkeling, dat geldt ook voor uitwisseling van kennis over de ondersteuningsbehoefte van de specifieke groep werkende mantelzorgers.

Gerichtheid van gemeenten op lokale werkgevers en bij deze werkgevers werkzame mantelzorgers kan volgens de RWI ook scherper laten zien op welke wijze gemeenten ook direct of indirect een bijdrage kunnen leveren aan arbeid en zorgarrangementen. Voorbeelden van meer concrete mantelzorgondersteuning zijn het (doen) aanbieden van respijtzorg, praktische hulp (mogelijk in koppeling met beleid rond markt persoonlijke dienstverlening), inzet mantelzorgmakelaar/-coach, inzet van netwerkzorg etc.

De RWI vindt het een gemeenschappelijk belang van gemeenten en lokale werkgevers(organisaties) om de mogelijkheden ter ondersteuning van werkende mantelzorgers uit te werken en in kaart te brengen en waar mogelijk initiatieven te ontplooiën om die ondersteuning te verbeteren. Een van de mogelijkheden is dat Steunpunten Mantelzorg van gemeenten actief de samenwerking zoeken met lokale werkgevers(organisaties).

Project 'Mantelzorg en Arbeid' van de gemeenten Haaksbergen en Hof van Twente

De gemeenten Haaksbergen en Hof van Twente hebben tussen eind 2007 en april 2009 in het kader van hun WMO-taak voor ondersteuning van WMO het project 'Mantelzorg en Arbeid' uitgevoerd. Doel van het project was drieledig: bedrijven/instellingen (ook de eigen gemeentelijke werkorganisaties!) bewust maken en informeren over mantelzorg en de positie van de mantelzorgers binnen hun organisaties, aandacht voor de waarde en opbrengsten van mantelzorgbeleid en tot slot de mogelijkheden van het Steunpunt Mantelzorg in de gemeenten.

⁵⁴ SCP(2009), 'Derde tussenrapportage WMO Evaluatie. De ondersteuning van WMO aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers', Den Haag, Juni. ISBN 978 90 377 0429 7

Activiteiten binnen het project waren o.a.: een startconferentie (25 werkorganisaties vertegenwoordigd), voorlichtingsgesprekken (5) na persoonlijke benadering, benaderen van industriële kringen en ondernemersverenigingen (met oog op netwerkvorming) en ontwikkeling van overdraagbare voorbeelden van mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid (bij 4 organisaties).

De leerervaringen opgedaan in het project zijn verwerkt in een beknopte handreiking voor de kring gemeenten, getiteld 'Mantelzorg en Arbeid'. De handreiking bevat o.a. een overzicht van voorwaarden voor een succesvol project op dit terrein met onderscheiden rollen/verantwoordelijkheden van gemeente, Steunpunt Mantelzorg en bedrijven/instellingen).

Bron: Handreiking 'Mantelzorg en Arbeid'

Naar het oordeel van de RWI brengt afstemming van gemeenten met werkgevers over arbeid en zorg voor gemeenten positieve neveneffecten met zich mee. Met arbeid en zorg zijn arbeidsmarktbelangen gemoeid. Afstemming en samenwerking op dat terrein kunnen wellicht ook andere lokale en regionale arbeidsmarktthema's ten goede komen. Omgekeerd: werkgevers(verenigingen) met wie al wordt samengewerkt in arbeidsmarktprojecten e.d. kunnen directe ingangen bieden om de inbreng en facilitering van de gemeenten op het terrein van arbeid en zorg onder de aandacht te brengen.

4. Arbeid en zorg op de werkvloer

In de vorige paragrafen zijn de verantwoordelijkheden geschetst van onder meer de landelijke en gemeentelijke overheid. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers op de werkvloer ten aanzien van de afstemming tussen arbeid en zorgtaken.

4.1 Flexibilisering van de arbeid

Veruit de meest toegepaste strategie om de combinatie van werk en zorg mogelijk te maken en aan te laten sluiten bij de persoonlijke voorkeur van de betreffende werknemer, is het werken in deeltijd. Het populaire anderhalfverdienersmodel is daarvan het bewijs. Het verminderen van de arbeidsduur is een wettelijk geborgde mogelijkheid voor werknemers en is – daar waar de zorgbehoefte van kind, ouder of partner daarom vraagt – naast een belangrijke verworvenheid, een voor de hand liggende oplossing. Vanuit het perspectief van de werkgever en de werknemer, maar ook vanuit het belang van een optimaal functionerende arbeidsmarkt, is dit evenwel niet in alle gevallen de meest wenselijke oplossing. De werknemer wordt geconfronteerd met inkomensverlies en mogelijk zelfs verlies van perspectief op doorgroei of promotie, zeker bij banen kleiner dan 24 uur per week. De werkgever verliest gedeeltelijk en soms zelfs in het geheel een arbeidskracht waarin is geïnvesteerd en die over kennis en ervaring beschikt die voor de onderneming waardevol zijn. Dat vraagt dus om (andere) oplossingen, die er aan bij kunnen dragen dat:

- de vermindering van arbeidstijd (deeltijdwerk) zoveel mogelijk aansluit bij de behoeften van zowel de werkgever als de werknemer, en/of
- het verminderen van de arbeidstijd kan worden voorkomen door flexibilisering van de arbeid.

Flexibiliteit

Naast een structurele aanpassing van de arbeidsduur of het opnemen van verlof en het aanpassen van de zorgtaken (herverdeling met partner of inschakeling professionele zorg) kan daarbij gedacht worden aan aanpassing van het werk door het maken van individuele afspraken tussen werkgever en werknemer, over flexibiliteit ten aanzien van:

- de werktijden: o.a. aangepaste begin- en eindtijden
- de werkplek: o.a. thuiswerken
- arbeidsduur en –patroon: o.a. variabel aantal uren per week
- arbeidsinhoud: o.a. afstemmen werkzaamheden

De mate waarin en de vormgeving van regelingen omtrent het gebruik van flexibele arbeidstijden en andere vormen van flexibiliteit op bedrijfsniveau is afhankelijk van de kenmerken op bedrijfsniveau, zoals bijvoorbeeld de sector, omvang en samenstelling van het personeelsbestand, fluctuaties in de werkdruk en de economische situatie van de onderneming. Maar uiteraard ook de bepalingen die in cao's zijn opgenomen en de wettelijke regelingen die het combineren van werk en privé bevorderen.

Werkgever- en werknemergeoriënteerde flexibiliteit

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen werkgever- en werknemergeoriënteerde arbeidstijdenregelingen, die overigens – zo blijkt uit onderzoek⁵⁵ – geen tegenovergestelde grootheden zijn. Onder werkgevergeoriënteerde flexibiliteit kunnen overwerk, ploegen- of 24-uursdienst en onregelmatige werktijden worden geschaard, factoren die samenhangen met bijvoorbeeld de tijden waarop klanten zich melden (piek- en daluren) en een optimaal gebruik van kapitaalgoederen (machines). Werknemergeoriënteerde flexibiliteit is gericht op het aanpassen van arbeid en arbeidstijden aan voorkeuren en beschikbaarheid van personeel.

In het dagelijkse spraakgebruik heeft de term flexibiliteit de connotatie van ‘verandering’ en ‘aanpassing’ aan zich snel wijzigende omstandigheden. Hier vatten we flexibiliteit echter op als een afwijking van het bestaande (arbeids)patroon. Zo kan het zijn dat een werknemer met opgroeiende kinderen in verband met begin- en eindtijd van de school juist gehecht is aan vaste, doch ‘afwijkende’ arbeidstijden ten opzichte van wat gangbaar is binnen de organisatie. Flexibiliteit is dan het maken van ‘afspraken op maat’ waarbij het doel juist is om te komen tot vaste op maat gesneden arbeidspatronen; in feite betreft het afspraken die ‘rust’ geven. Voor de mantelzorger kan – vanwege de ‘onvoorspelbaarheid’ van de zorgbehoefte echter gelden dat er wel behoefte is aan flexibiliteit (aan bijvoorbeeld het opnemen van verlof) op korte termijn. Wanneer een ouder, partner of kind plotseling moet worden opgenomen in het ziekenhuis, moet de mantelzorger direct kunnen omschakelen en handelen. Maar ook bij die mantelzorger kan op de langere termijn uiteraard behoefte ontstaan aan een aangepast ‘vast’ arbeidspatroon.

Flexibiliteit van het arbeidspatroon kan voorkomen dat de werknemer besluit minder uren te gaan werken. Maar flexibiliteit kan eveneens een voorwaarde zijn om *meer* uren te gaan werken. Een betere afstemming tussen werktijden en privésituatie, waaronder zorgtaken, is voor één op de drie vrouwen met een deeltijdbaan één van de belangrijkste voorwaarden om meer uren te gaan werken, zo heeft het SCP vastgesteld. Opvallend is dat dezelfde vrouwen eveneens als belangrijke voorwaarde noemen dat de werkgever het hen vraagt om meer te gaan werken, terwijl tegelijkertijd blijkt dat maar weinig werkgevers zich op dit punt proactief betonen, tenzij het om tijdelijke tekorten gaat. Het initiatief om kleine deeltijdbanen structureel uit te breiden, ligt vooral bij de werknemer.⁵⁶ Dit is niet altijd een vast onderwerp van gesprek.

4.2 Afspraken in de praktijk

Op de werkvloer is het combineren van betaald werk met zorgtaken gebruikelijk geworden. Dit geldt zeker voor combinaties van werk met zorg voor kinderen. Mantelzorgtaken, en het belang om die te kunnen combineren met werk, worden echter nog niet altijd (h)erkend.

⁵⁵ Heejung Chung (2009)., ‘Flexibility for Whom? Working Time Flexibility Practices of European Companies’, Proefschrift, ISBN/EAN 978-90-5335-222-9, Tilburg, November.

⁵⁶ SCP (2009), ‘Deeltijd 9g)een probleem’. Mogelijkheden om de arbeidsduur van vrouwen met een kleine deeltijdbaan te vergroten. Den Haag, Oktober

Uit in opdracht van de RWI verricht onderzoek⁵⁷ blijkt dat werkgevers en werknemers zich bij het maken van concrete afspraken sterk laten leiden door de bestaande praktijk in de werksituatie. De dagelijkse praktijk van arbeid en zorg laat in een aantal gevallen ook zien dat binnen de eigen organisatie onbekendheid bestaat met arbeid en zorgsituaties en bestaande mogelijkheden (al dan niet via regelingen/faciliteiten). Daardoor worden bij het maken van afspraken wellicht alternatieve of aanvullende mogelijkheden niet gezien en kansen (op 'betere' afspraken) niet benut. De RWI signaleert dat in die situaties ook kansen op bijvoorbeeld vergroting van het aantal arbeidsuren (of soms zelfs toetreding tot de arbeidsmarkt) beter benut kunnen worden. Van belang is dat binnen organisaties de verschillende vormen van flexibiliteit zo goed mogelijk worden verkend, zodat afspraken mogelijk zijn die optimaal zijn toegesneden op de situatie van werknemer en organisatie.

Uit het onderzoek blijkt ook dat veel werkgevers oog en oor hebben voor de behoeften van hun werknemers om de combinatie van arbeid en zorg mogelijk te maken. Van werknemers kan eveneens worden gezegd dat zij oog hebben – ook als er sprake is van combinatieproblemen – voor het belang van de werkgever. In het algemeen geldt dat bij het zoeken naar oplossingen door beide partijen rekening wordt gehouden met elkaars belangen.

Nogmaals wordt de voorkeur van veel werknemers voor deeltijdwerk bevestigd, en blijkt dat het merendeel van de werkgevers (58%) die mogelijkheid ook biedt. Hetzelfde geldt voor flexibele of variabele werktijden. In de meeste bedrijven zijn daar afspraken over te maken. De combinatie van deeltijdwerk met flexibele werktijden komt veelvuldig voor in de onderzochte bedrijven en dat zal waarschijnlijk ook het landelijke beeld zijn. Dit wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Naar de mening van de RWI zijn er nog stappen mogelijk om dit verder te verbeteren.

Dat blijkt uit de resultaten van het RWI-onderzoek, maar ook vanuit andere invalshoeken. De Taskforce Mobiliteit en Telewerken⁵⁸ bepleit in zijn advies het stimuleren van thuis- en telewerken. Technologische ontwikkelingen maken het steeds gemakkelijker om thuis te werken. Vooral voor kenniswerkers is het thuiswerken goed mogelijk. Behalve positieve gevolgen voor de mobiliteit in Nederland – terugdringen van files – erkent de Taskforce dat door deze maatregel de afstemming tussen zorg en arbeid kan verbeteren. De Stichting van de Arbeid adviseert (cao-)afspraken te maken over onder meer (flexibele) begin- en eindtijden en thuiswerken of telewerken - binnen de organisatorische mogelijkheden van de onderneming - ter bevordering van de afstemming werk en privé.⁵⁹

De RWI onderschrijft dit en is van mening dat het streven om 'afspraken op maat' te maken een vanzelfsprekendheid zou moeten worden.

Ook het ECP-EPN/Platform voor de InformatieSamenleving heeft afgelopen jaar aanbevelingen gedaan om te komen tot een versnelde invoering van tijd- en locatieongebonden werken in Nederland. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een 'Tienpuntenplan Flexibel werken'⁶⁰ waarin onder andere de overheid wordt opgeroepen een voortrekkersrol en een coördinerende rol te vervullen. Ook wordt voorgesteld een Taskforce Flexibel Werken op te richten van overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties en de ICT-branche.

⁵⁷ RWI, 'Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009.

⁵⁸ Stichting van de Arbeid (2009), 'Aanbeveling Mobiliteit en Telewerken', Publicatienr. 4/09, Oktober.

⁵⁹ Stichting van de Arbeid (2009), 'Aanbeveling Mobiliteit en Telewerken', Publicatienr. 4/09, Oktober

⁶⁰ ECP-EPN/Platform voor de InformatieSamenleving en het Telewerkforum, 'Tienpuntenplan Flexibel werken', 26 November 2009

Zelf bepalen wanneer je werkt: individueel roosteren en zelfroosteren

Als mensen meer te zeggen hebben over hun rooster of werktijden kan dat voordelen hebben voor zowel werkgevers als werknemers. Een efficiëntere werkplanning is in het belang van de werkgever en 'individueel roosteren' geeft werknemers meer mogelijkheden om hun privébelangen en werktijden beter op elkaar af te stemmen. Dynamiek en diversiteit aan werknemerskant geeft de werkgever de mogelijkheid om de arbeidscapaciteit optimaal te benutten, zolang output en kaders (minimale bezettingseisen) adequaat zijn geformuleerd. Door het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI) zijn de voor- en nadelen van zelf- of individueel roosteren in kaart gebracht en worden succesvoorbeelden aangedragen van organisaties waar zelfroosteren volledig is ingeburgerd: ziekenhuizen, thuiszorg, OV-bedrijven, politie.⁶¹

Vormen van zelfroosteren zijn: ruilen van diensten, intekenroosters, voorkeuroosters en volledig zelfroosteren. Voor werknemers in deeltijdwerk kan zelfroosteren de mogelijkheid bieden om meer uren te maken omdat de werktijden niet meer vastliggen.

De uitkomsten van het RWI-onderzoek op het punt van flexibiliteit zijn dus positief; blijkbaar hechten zowel werkgevers als werknemers aan het maken van afspraken op maat. Dit neemt niet weg dat het toepassen van en streven naar maatwerk nog kan worden verbeterd. Eén van de conclusies van het onderzoek is namelijk ook dat er binnen organisaties nog relatief veel *onbekendheid* bestaat met het toepassen of combineren van verlofregelingen en aanvullende arrangementen. Ook wanneer binnen een bepaalde sector op cao-niveau afspraken zijn gemaakt, wil dit niet altijd zeggen dat die afspraken op het ondernemingsniveau goed bekend zijn. Die onbekendheid kan leiden tot 'onderbenutting' van mogelijkheden. Het gevolg kan zijn dat er te snel wordt overgegaan tot min of meer 'drastische' maatregelen zoals vermindering van de arbeidstijd of zelfs het beëindigen van de arbeidsrelatie.

De RWI meent dat de bekendheid met het toepassen of combineren van (verlof)regelingen en aanvullende arrangementen moet worden vergroot. Daarbij is een rol weggelegd voor de werkgever of leidinggevende maar ook voor de ondernemingsraad. Een (pro)actieve opstelling van leidinggevenden draagt hier aan bij, naast de verantwoordelijkheid van de werknemer zelf om actief mogelijkheden te verkennen. Ondernemingsraden kunnen bij hun achterban peilen of er behoefte bestaat aan (meer) informatie over (verlof)regelingen, arbeidsvoorwaardelijke afspraken waaronder cao-afspraken of afspraken op ondernemingsniveau. Ook kunnen zij het onderwerp arbeid en zorg agenderen en bevorderen dat voor alle betrokken werknemers goede faciliteiten en afspraken beschikbaar komen.

Verschillen tussen sectoren en functies

Uiteraard heeft de RWI oog voor het feit dat niet iedere vorm van flexibiliteit inpasbaar is binnen alle sectoren. Het onderzoek laat duidelijk zien dat de wensen en mogelijkheden per sector uiteen kunnen lopen. In de detailhandel zal het niet in iedere functie mogelijk zijn om een deel van het werk thuis te verrichten en hetzelfde geldt voor functies 'aan het bed'

⁶¹ NCSI (2009), 'Individueel roosteren. Kansen voor werkgevers en werknemers', ISBN/EAN 978-90-79867-02-8

binnen de zorgsector. Daar kan echter wel flexibiliteit worden gevonden in vaste werkdagen en –tijden. Ook kan gedacht worden aan functiedifferentiatie of functieverrijking.⁶²

De RWI adviseert de mogelijkheden en vormen van flexibiliteit die organisatorisch inpasbaar zijn zoveel mogelijk toe te passen en de bekendheid daarvan te vergroten. In het onderzoeksrapport zijn de meest voorkomende mogelijkheden per sector beschreven⁶³ (zie bijlage 1).

Werknemers vaak terughoudend

Een opvallende uitkomst van het onderzoek is dat werknemers zelf vaak terughoudend zijn in hun verzoeken om flexibiliteit. Vaak worden de al beproefde afspraken, afspraken die eerder in het bedrijf tussen werkgever en werknemer(s) gemaakt zijn, gehanteerd, omdat deze afspraken als haalbaar worden gezien. Hiermee vertonen werknemers een grote mate van zelfregulerend gedrag. Gezien de bevinding dat werknemers vaak weinig zicht hebben op beschikbare faciliteiten kan dit tot gevolg hebben dat mogelijkheden om arbeid en zorg optimaal te combineren onbenut blijven.

Een andere reden waarom werknemers zelf vaak terughoudend zijn, is omdat de vrees bestaat dat collega's daardoor zwaarder worden belast – ‘mee moeten zorgen’ - ook al lijkt het erop dat werknemers die minder werken door zorgtaken, dit op een andere manier of op een ander moment inhalen. Dit geldt overigens vooral voor de werknemers met mantelzorgtaken.

Formeel en informeel

Binnen bedrijven worden afspraken niet altijd gemaakt op basis van formele mogelijkheden; veel wordt informeel geregeld. Dit heeft voordelen – de afspraken worden op maat gemaakt – maar er zijn ook nadelen aan verbonden. Afspraken kunnen bijvoorbeeld niet eenduidig zijn of door wisseling van de leidinggevende weer ter discussie worden gesteld. De duurzaamheid van formeel vastgelegde afspraken is dus groter. Uniforme regelingen kennen echter weer de beperking dat ze begrenzen en uitsluiten.

De RWI wijst op het belang om binnen arbeidsorganisaties periodiek/jaarlijks de gemaakte afspraken over arbeidsduur en arbeidspatroon te evalueren, bijvoorbeeld tijdens functioneringsgesprekken. Dit kan op initiatief van leidinggevende of werknemer zelf plaatsvinden. In die gesprekken kan eveneens aan de orde komen of en wanneer er (weer) mogelijkheden zijn om het aantal uren uit te breiden.

Mantelzorger vaak onzichtbaar

Een andere opvallende uitkomst is dat veel werkgevers die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend, het aantal medewerkers dat mantelzorgtaken verricht laag inschat. Terwijl landelijk circa 13% van de werknemers zich met deze taken geconfronteerd weet, geven werkgevers aan dat circa 2% van hun medewerkers mantelzorger is.

⁶² Functieverrijking betekent dat aan een bepaalde functie taken worden toegevoegd. Een goed voorbeeld hiervan is het verbreden van basisfuncties in de zorg met taken die ook thuis kunnen worden uitgevoerd zoals plannen, en rapporteren.

⁶³ RWI, 'Arbeid en Zorg op de werkvloer. Onderzoek naar arrangementen voor ouders en mantelzorgers: knelpunten en mogelijkheden.', Ecorys Nederland BV, Rotterdam, juli 2009.

Het is de vraag hoe deze uitkomst moet worden geïnterpreteerd. De onderzoekers geven aan dat een mogelijke verklaring gelegen is in het feit dat veel mantelzorgers zichzelf niet als mantelzorger beschouwen en ook geen ruchtbaarheid geven aan hun situatie. Zoals eerder aangegeven wordt het verlenen van mantelzorg (aan bijvoorbeeld ouders) door de meeste mensen als een vanzelfsprekendheid beschouwd en tevens als een privéaangelegenheid die niet van invloed is of zou moeten zijn op (het functioneren op) het werk. Pas als het water de mantelzorger aan de lippen staat, wordt aan de bel getrokken, soms helaas voorafgegaan door een ziekmelding als gevolg van overbelasting. Een andere verklaring ligt in het karakter van de flexibiliteit die de mantelzorger nodig heeft. Het ziekenhuisbezoek is vaak overdag, evenals afspraken met formele hulpverleners (die immers ook gewoon overdag werken). Waar werkende ouders vaak behoefte hebben aan structurele flexibiliteit, dat wil zeggen deeltijdwerk of vaste begin en eindtijden van het werk, is de behoefte van de mantelzorger juist veel minder 'vast' maar meer incidenteel en plotseling van aard. Mantelzorgers nemen vaker regulier verlof op voor zorgtaken. Uit het onderzoek wordt overigens niet duidelijk van welke mantelzorgsituaties de werkgever wel en van welke hij niet op de hoogte is. Wel wordt duidelijk dat werkgevers ten aanzien van langdurig zorgverlof vaak positiever zijn wanneer het de zorg voor een kind betreft dan voor een volwassene.

De RWI is van mening dat binnen organisaties voldoende aandacht moet zijn voor de positie van werkende mantelzorgers. Aandacht van twee kanten: van de leidinggevende mag alertheid worden verwacht of een werknemer intensieve mantelzorgtaken heeft, de mantelzorger dient tijdig aan te geven als de grenzen van de eigen beschikbaarheid en belastbaarheid in zicht komen. Als tijdig goede (maatwerk)afspraken tot stand komen, draagt dat bij aan het voorkomen van mogelijke overbelasting van de mantelzorger.

'Zichtbaarheid' van mantelzorgers:

De geboorte van een kind van een werknemer zal in de werkkring niet vaak onopgemerkt blijven, en met de zorgtaken die dat met zich meebrengt zullen de meeste collega's en werkgevers bekend zijn. Mantelzorg manifesteert zich echter niet zo duidelijk; de grens tussen wat gebruikelijk is en wat daar overheen gaat is moeilijk af te bakenen en is zelfs voor de zorgverlener zelf diffuus. Is het in geval van ouderschap helder dat de zorg verleend wordt door de ouders zelf, bij mantelzorg kan de vraag gesteld worden of de zorgverlener de zorg niet kan delen met professionele zorgverleners of familieleden. Dat is een lastig gespreksonderwerp, voor beide partijen.

Uiteraard is het aan de mantelzorger zelf om aan te geven dat intensieve mantelzorgtaken worden uitgevoerd. Maar juist omdat de door mantelzorgers gevraagde flexibiliteit in veel gevallen 'afwijkt' van het bekende (ten opzichte van ouders) en men liever geen 'uitzonderingspositie' wil innemen, kan een actieve belangstelling van werkgeverszijde na signalen dat er sprake is van mantelzorg, veel problemen voorkomen. De RWI wijst hierbij graag op de hulpmiddelen die beschikbaar zijn via organisaties als Mezzo en de website 'Werk&Mantelzorg'⁶⁴ waar behalve veel informatie en diverse handleidingen ook voorbeelden van oplossingsrichtingen worden gegeven, waaronder het organiseren van workshops voor leidinggevenden en mantelzorgers, het inschakelen van mantelzorgmakelaars of het beleggen van bijeenkomsten over mantelzorg.

⁶⁴ www.werkenmantelzorg.nl

Voordelen van goede afspraken

Werkgevers bevestigen in het onderzoek de voordelen die goede afspraken over arbeid en zorg voor hen kunnen opleveren. Medewerkers zijn tevreden en hebben daardoor meer energie, rust en ruimte voor het werk. Ze kunnen een goede balans creëren tussen werk en privé. Bovendien geldt het principe 'voor wat hoort wat', dat wil zeggen dat werknemers – juist omdat ze bemerken dat de werkgever hen vertrouwen schenkt - bereid zijn om, als dat nodig is en gevraagd wordt, een stapje meer te zetten. De loyaliteit met de werkgever wordt versterkt. Uiteraard zijn er ook aarzelingen te bespeuren bij werkgevers, vooral daar waar de productie plaatsgebonden is. Die aarzelingen betreffen de zorg om de productie en de zorg dat andere medewerkers overbelast raken.

Belang van heldere afspraken en goede communicatie

Wanneer werkgever en werknemer afspraken maken die 'afwijkend' zijn ten opzichte van wat gebruikelijk is binnen een organisatie is het van belang dat over de aard en inhoud, de noodzaak en het beoogde doel van die afspraken, duidelijkheid bestaat binnen de organisatie, met name bij de directe collega's. Of dat gebeurt, is uiteraard mede afhankelijk van de organisatiecultuur. Van belang is dat de aanleiding voor (en noodzaak van) afspraken die worden gemaakt helder worden gemaakt naar andere werknemers en collega's, om de acceptatie te vergroten en begrip voor de positie van de (mantel)zorger te bewerkstelligen.

Uit een goede afstemming tussen leidinggevenden en werknemers met zorgtaken vloeit voort dat afspraken helder en zo eenduidig mogelijk worden gemaakt en binnen teamverband gecommuniceerd en bekend zijn. In het verlengde van een goede afstemming ligt de conclusie dat arbeid en zorgarrangementen niet kunnen zonder verankering in een breed gedragen organisatie- en personeelsbeleid dat – mede in het belang van de organisatie zelf – actief voor taakcombineerders kan worden ingezet.

Conclusie

In de praktijk van arbeid en zorg zoekt iedereen zijn weg en balans: de werkgever/leidinggevende tussen wat kan en in het werk en naar collega's verantwoord is, de taakcombineerder tussen privé- en werksituatie. Met elkaar zoeken ze ook naar balans in hetgeen 'geven en nemen' met betrekking tot de concrete werksituatie inhoudt.

Geconcludeerd kan worden dat het combineren van werk met zorgtaken, met daarbij de standaardinzet van deeltijdwerken, als zodanig gemeengoed is geworden, maar dat andere vormen van flexibiliteit beter verkend en benut zouden kunnen worden. De RWI signaleert dat daardoor wellicht ook kansen op bijvoorbeeld vergroting van het aantal arbeidsuren (of zelfs toetreding tot de arbeidsmarkt) onvoldoende worden benut.

Als één ding duidelijk is geworden uit het RWI-onderzoek is het wel dat in het proces van het realiseren van passende arbeid en zorgafspraken de relatie tussen leidinggevende en werknemer de cruciale factor is. Betrokkenheid en een (pro-)actieve instelling van de leidinggevende blijken van groot belang voor het welslagen van arrangementen. Andersom werkt dat ook zo. Werkgevers/leidinggevenden verwachten van werknemers die opteren voor afspraken, die qua vorm en uitvoering steeds gevarieerder worden, een flexibele instelling en inlevingsvermogen met het organisatiebelang. Het is belangrijk dat men elkaar, in een 'open' organisatiecultuur, goed 'verstaat' en over en weer verantwoordelijkheden worden gevoeld en genomen.

Daarnaast geldt dat het van belang is dat men binnen organisaties op de hoogte is van de wettelijke mogelijkheden ten aanzien van verlof en de bij cao afgesproken aanvullende bepalingen. Niet in de minste plaats is de organisatiecultuur van de onderneming van invloed op acceptatie van arrangementen die ten doel hebben de combinatie van arbeid en zorg te verbeteren.

Resumé

- Bij het bevorderen van de mogelijkheden voor werknemers om arbeid en zorg met elkaar te kunnen combineren zijn veel actoren betrokken, ieder met een eigen verantwoordelijkheid: landelijke- en lokale overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties, en op organisatieniveau werkgever en leidinggevende en de werknemers zelf.
- De keuze om meer of minder te werken omwille van privé- of zorgsituaties is een zaak van private voorkeur. Die afweging wordt echter beïnvloed door omgevingsfactoren, zoals fiscale bepalingen, financiële gevolgen, de beschikbaarheid van kinderopvang, de mogelijkheden voor mantelzorgondersteuning maar ook de flexibiliteit die de organisatie waar men werkzaam is, kan bieden.
- De RWI ziet de noodzaak in van het beheersbaar houden van de kosten van de gezondheidszorg, maar is van mening dat de gevolgen van ingrepen in de zorg niet moeten betekenen dat een substantieel beroep op mantelzorg zal moeten worden gedaan, zeker indien het een negatief effect op arbeidsparticipatie heeft en de belasting van mantelzorgers vergroot .
- De RWI adviseert de mogelijkheden en vormen van flexibiliteit die organisatorisch inpasbaar zijn zoveel mogelijk toe te passen en de bekendheid daarvan te vergroten.
- De RWI adviseert dat aan bestaande (verlof)regelingen meer bekendheid wordt gegeven bij werkgevers en werknemers op de werkvloer. Uit het in opdracht van de RWI verrichte onderzoek naar afspraken die op de werkvloer gemaakt worden blijkt in veel gevallen onbekendheid met de mogelijkheden die verlofregelingen bieden.
- De RWI vindt dat de bekendheid met het toepassen of combineren van (verlof)regelingen en aanvullende arrangementen moet worden vergroot. Daarbij is een rol weggelegd voor de werkgever of leidinggevende maar ook voor de ondernemingsraad. Een (pro)actieve opstelling van leidinggevendens draagt hier aan bij, naast de verantwoordelijkheid van de werknemer zelf om actief mogelijkheden te verkennen. Ondernemingsraden kunnen bij hun achterban peilen of er behoefte bestaat aan (meer) informatie over (verlof)regelingen, arbeidsvoorwaardelijke afspraken waaronder cao-afspraken of afspraken op ondernemingsniveau.
- De RWI wijst op het belang om binnen arbeidsorganisaties periodiek/jaarlijks de gemaakte afspraken over arbeidsduur en arbeidspatroon te evalueren, bijvoorbeeld tijdens functioneringsgesprekken. Dit kan op initiatief van leidinggevende of werknemer zelf plaats vinden. In die gesprekken kan eveneens aan de orde komen of en wanneer er (weer) mogelijkheden zijn om het aantal uren uit te breiden.
- Volgens de RWI verdient de positie van mantelzorgers in arbeidsorganisaties structureel meer aandacht. Uit het in opdracht van de RWI verrichte onderzoek naar arbeid en zorg op de werkvloer blijkt dat het binnen organisaties om meerdere redenen niet altijd duidelijk is wie mantelzorg verleent, waardoor de afstemming over de te verrichten arbeid en de te verlenen mantelzorg onvoldoende tot stand komt.
- De RWI adviseert gemeenten hun communicatie richting mantelzorgers en intermediairs (huisartsen, buurt- en welzijnswerk etc.) over ondersteuningsmogelijkheden voor mantelzorgers te intensiveren en hier bij aanvragen in het kader van de WMO meer aandacht aan te besteden.

- De RWI vindt het een gemeenschappelijk belang van gemeenten en lokale werkgevers(organisaties) om de mogelijkheden ter ondersteuning van werkende mantelzorgers uit te werken en in kaart brengen en waar mogelijk initiatieven te ontplooien om die ondersteuning te verbeteren.
- De RWI is van mening dat de ontwikkeling naar 'nieuwe dagarrangementen' waarbij onderwijs, opvang en vrijetijdsactiviteiten zijn geïntegreerd, dient te worden gestimuleerd en verder ontwikkeld. Hier ziet de RWI een taak weggelegd voor de lokale overheid die immers direct zicht heeft op de ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs en opvang in de gemeenten. Het gaat daarbij vooral om een stimulerende rol en het inbrengen van organiserend vermogen.

Bijlage 1 Arrangementen per sector

Arbeid- en zorgarrangement

Hier geven we een overzicht van de arbeid- en zorgarrangementen die voorkomen in de vijf sectoren die onderzocht zijn. De arrangementen worden gekoppeld aan kenmerken van de werkzaamheden, zoals volcontinue roosters, plaatsgebonden werk met onder andere machines of direct contact met cliënten in de zorg.

B5.1 Detailhandel

In onderstaande tabellen zijn de arbeid- en zorgarrangementen per bezocht bedrijf per sector weergegeven. De kolommen geven de diverse combinaties aan. Bijvoorbeeld: in de detailhandel komen vooral vier combinaties voor. De eerste bevat arbeidsduuraanpassing en arbeidspatroonaanpassing.

Tabel B5.1 Gebruik arbeid- en zorgarrangementen in de bedrijven in de detailhandel

	Detailhandel			
Arbeidsduur aanpassen – tijdelijk of in contract				
Arbeidspatroon aanpassen				
Verlof inzetten (wettelijke en cao regelingen)				
Thuiswerken				
Werkzaamheden aanpassen				
Positieve afwijking van regels ten behoeve van medewerker				
Overige (bijv: regulier overleg met direct leidinggevende hoe het gaat)				

Deeltijdwerk komt bij alle bedrijven voor en thuiswerken en het aanpassen van de werkzaamheden komen niet voor. Bij kleine ondernemers zien we vooral de *combinatie van deeltijd werken met het arbeidspatroon aanpassen*, in die zin dat er op vaste dagen en tijden gewerkt wordt. Ook worden vakantie uren gebruikt om gemiste werktijd te compenseren. Ook komt het in een kleine winkel voor dat alle werknemers in deeltijd werken en sommigen op afroep werken zonder vast arbeidspatroon. Bij een grote zaak kwamen we tegen dat in deeltijd gewerkt werd met vaste roostervrije dagen.

Verlof betreft kortdurend zorgverlof voor een mantelzorger.

De *positieve afwijking van de regels* heeft betrekking op een kleine ondernemer waar er voor een medewerkster afgeweken wordt van de roosterregels speciaal vanwege haar zorgtaken. Zij hoeft als enige niet op zaterdag te werken.

B5.2 Zorg

Ook in de zorg zien we geen thuiswerk en geen aanpassing van de werkzaamheden. Bij *arbeidsduuraanpassing* wordt gebruikt gemaakt van een jaaruren systematiek en deeltijdcontracten. Het *aanpassen van het arbeidspatroon* gebeurt door medewerkers met zorgtaken vaste vrije dagen en vaste avonddiensten te geven. *Verlof inzetten* gebeurt door het maken van individuele afspraken over het gebruik kortdurend zorgverlof en calamiteitenverlof.

Tabel B5.2 Gebruik arbeid- en zorgarrangementen in de organisaties in de zorg

	Zorg		
Arbeidsduur aanpassen – tijdelijk of in contract			
Arbeidspatroon aanpassen			
Verlof inzetten (wettelijke en cao regelingen)			
Thuiswerken			
Werkzaamheden aanpassen			
Positieve afwijking van regels ten behoeve van medewerker			
Overige (bijv: regulier overleg met direct leidinggevende hoe het gaat)			
Jaarlijks bespreking wensen voor arbeidsduur en arbeidspatroon			

B5.3 Onderwijs

In het onderwijs zijn we bijna alle vormen van afspraken tegen gekomen.

Tabel B5.3 Gebruik arbeid- en zorgarrangementen in de organisaties in het onderwijs

	Onderwijs				
Arbeidsduur aanpassen – tijdelijk of in contract					
Arbeidspatroon aanpassen					
Verlof inzetten (wettelijke en cao regelingen)					
Thuiswerken					
Werkzaamheden aanpassen					
Positieve afwijking van regels ten behoeve van medewerker					
Overige (bijv: regulier overleg met direct leidinggevende hoe het gaat)					

Degene die enkel de *arbeidsduur aanpast* doet dit nadat ze terug komt van zwangerschapsverlof bewust om meer tijd te hebben voor haar baby. Haar contract gaat van fulltime naar 3 dagen.

Het *arbeidspatroon aanpassen* gebeurt door een medewerker die twee dagen in de week eerder naar huis gaat om haar eigen kinderen van school te halen. Dat kan voornamelijk vanwege de functie van deze persoon, geeft 2 uur les per week en verder meer management taken.

Verlof inzetten was eenmaal ouderschapsverlof, andere twee waren mantelzorgers: zij hebben beiden kortdurend zorgverlof opgenomen, tegen volledig behoud salaris volgens de cao van de onderwijsinstelling. Langdurig zorgverlof is bij de ene mantelzorger niet aan de orde, bij de ander is het financieel niet haalbaar. Daarnaast neemt een docent/teamleider vakantiedag op wanneer hij moet thuisblijven voor een ziek kind.

Thuiswerken: op de middelbare school wordt door alle medewerkers wel vanuit huis gewerkt, vooral om nog wat e-mails van ouders te beantwoorden. De leidinggevenden en teamleiders weten van hun teamleden wanneer ze wel en niet te bereiken zijn, ook buiten hun contracturen om. In dit geval levert het rust voor de medewerkers op en gaf men aan prettiger op tijd weg te gaan om kind van school of opvang te halen in de wetenschap dat er in de avonden nog ingelogd kan worden voor de mail.

Positieve afwijking van de regels: dit gebeurde op een school om een mantelzorgende medewerker overeind te houden toen zij in verband met haar zorgtaken zelf ook gezondheidsproblemen kreeg. Met haar zijn aparte afspraken gemaakt over deels betaald

en deels onbetaald verlof en voor een bepaalde periode (tot de zomer). Als er tegen die tijd geen verbetering is opgetreden gaan ze opnieuw om de tafel op zoek naar oplossingen, binnen de bestaande mogelijkheden.

B5.4 Bouw- en transportsector

Het aanpassen van de arbeidsduur kwam bij de bedrijven in de bouw- en transportsector zowel voor in de vorm van deeltijdwerk als in de vorm van het gebruiken van opgebouwde overuren en het nemen van snipperdagen. Aanpassing van de werkzaamheden betrof in dit geval minder contact met de klanten. Een voorbeeld van een overige afspraak was regulier overleg met de direct leidinggevende over hoe het gaat (mantelzorger: vader met ziek kind).

Tabel B5.4 Gebruik arbeid- en zorgarrangementen in de bedrijven in de bouw en transport

	Bouw/transport					
Arbeitsduur aanpassen – tijdelijk of in contract						
Arbeidspatroon aanpassen						
Verlof inzetten (wettelijke en cao regelingen)						
Thuiswerken						
Werkzaamheden aanpassen						
Positieve afwijking van regels ten behoeve van medewerker						
Overige (bijv: regulier overleg met direct leidinggevende hoe het gaat)						

B5.5 Zakelijke dienstverlening

In de zakelijke dienstverlening zien we allerlei vormen van *arbeidsduur aanpassing*: werken in deeltijd, en/of opnemen van vakantiedagen, vakantiedagen kopen, gebruiken opgebouwde overuren en het opnemen. Daarnaast komt het *aanpassen van het arbeidsduurpatroon* veel voor: vooral het indelen van de eigenwerktijd, maar ook veel glijdende werktijden en het aanpassen van de werktijden (bijvoorbeeld 4 x 8,5 uur werken of eerder weg op een vaste dag). Wat betreft het gebruik van *verlof* ging het vooral om kortdurend verlof en ouderschapsverlof. Een *positieve afwijking van regels* was dat een werknemer toch mocht thuiswerken. Verschillende overige regelingen en afspraken kwamen voor: geen verplichting tot overwerken, vakantiedagen zonder maximum meenemen naar een volgend jaar, in het verleden 1 maand vrij bij overlijden van een ouder met doorbetaling van salaris, gebruik maken van de eigen auto in plaats van het (bedrijfsbreed verplichte) openbaar vervoer.

Tabel B5.5 Gebruik arbeid- en zorgarrangementen in de organisaties in de zakelijke dienstverlening

	Zakelijke dienstverlening															
Arbeitsduur aanpassen – tijdelijk of in contract																
Arbeidspatroon aanpassen																
Verlof inzetten (wettelijke en cao regelingen)																
Thuiswerken																
Werkzaamheden aanpassen																
Positieve afwijking van regels ten behoeve van medewerker																
Overige (bijv: regulier overleg met direct leidinggevende hoe het gaat)																
Vaderschapverlof (2 maanden betaald)																

De organisaties in de zakelijke dienstverlening laten hiermee een variatie aan afspraken en creatieve oplossingen zien. De veelal niet-locatiegebondenheid van het werk en de niet verplichte kantoor tijden zijn een belangrijke voorwaarde voor de flexibiliteit waarmee afspraken worden gemaakt. Daarnaast worden er ook creatieve praktische oplossingen bedacht, zoals het meenemen van vakantiedagen naar een volgend jaar en het gebruik van de eigen auto.