

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake 'Kansen op combineren:
Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid'

Advies nummer 13
's-Gravenhage, 22 april 1998

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake 'Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid'

1. Adviesaanvraag kabinet

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 29 september 1997 namens het kabinet de nota 'Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid' toegestuurd aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) met het verzoek het kabinet te adviseren over de inhoud van de nota. De nota is tevens, voor advies, aangeboden aan de Sociaal-Economische Raad (SER).

In de aanbiedingsbrief wordt aangegeven dat het kabinet in de nota de lijnen uitzet waarlangs in de komende jaren gewerkt kan worden aan het naderbij brengen van een evenwichtiger verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen.

De ROP maakt graag van de gelegenheid gebruik de Minister van advies te dienen. Aangezien ook de SER advies zal uitbrengen over de kabinetsnota, zal het advies zich beperken tot de specifiek voor het overheidspersoneel relevante onderdelen van de kabinetsnota.

De Raad heeft reeds eerder advies uitgebracht inzake arbeid en zorg. Wellicht ten overvloede treft u bijgaand een afschrift aan van het advies dat de ROP op 18 december 1996 inzake 'Arbeid & Zorg' uitbracht (bijlage III).

2. De nota 'Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid'

In de nota constateert het kabinet dat er alle reden is de *participatie van vrouwen* op de arbeidsmarkt te bevorderen en te stimuleren dat er meer evenwicht komt in de *verdeling van arbeid en zorgtaken* tussen mannen en vrouwen.

Hoewel het kabinet met vreugde constateert dat het gemiddelde opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen, signaleert het kabinet dat er toch hindernissen bestaan die maken dat de arbeidsdeelname van vrouwen zowel kwantitatief als kwalitatief achterblijft bij mannen.

Meisjes en jongens evenaren elkaar tegenwoordig als het gaat om opleidingsniveau. Hiermee verschaffen zij zichzelf een gelijkwaardige (uitgangs)positie bij toetreding tot de arbeidsmarkt. De komst van kinderen leidt echter nog steeds bij de ouders tot een onevenwichtige verdeling van enerzijds de zorgtaken en anderzijds het verwerven van inkomen uit betaalde arbeid. Dit komt tot uiting in de weliswaar gegroeide, maar nog altijd lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Ook verrichten vrouwen het grootste deel van de zorgtaken voor kinderen.

Het kabinet concludeert dat er belemmeringen bestaan voor mannen én vrouwen om in vrijheid te kunnen kiezen voor een andere, gelijkwaardige verdeling van arbeid en zorg. Deze belemmeringen kunnen worden weggenomen indien voorzieningen voorhanden zijn waardoor arbeid en zorgtaken zijn te combineren. Indien er voldoende 'combinatievoorzieningen' beschikbaar zouden zijn, zou de keuze 'kind of carrière' minder een dilemma zijn.

De keuze tussen betaalde arbeid en onbetaalde (zorg)arbeid dient een weloverwogen keuze te zijn tussen twee gelijkwaardige mogelijkheden. Daarbij wil het kabinet speciale aandacht

laten uitgaan naar laagopgeleide vrouwen, aangezien de arbeidsparticipatie van deze groep bijzonder laag is. Niet alleen zijn het kwalificatieniveau en de inkomenspositie factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van deze groep, ook de kwaliteit van de arbeid die vaak te wensen overlaat en de culturele factoren ontmoedigen participatie.

3. Standpunt ROP

Ook de ROP constateert dat de arbeidsparticipatie van vrouwen laag is en dat er nog steeds een ongelijke verdeling van de betaalde arbeid en de zorgtaken bestaat tussen man en vrouw. De Raad is van mening dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zal worden bevorderd indien zowel mannen als vrouwen maximale kansen hebben om arbeid en zorg te kunnen combineren. Financiële en/of praktische factoren die voortvloeien uit de arbeidssituatie die deze participatie belemmeren zullen moeten worden weggenomen.

3.1 Participatie op de arbeidsmarkt

Teneinde de participatie van vrouwen in het arbeidsproces te stimuleren is in de afgelopen jaren door middel van algemene regelgeving het een en ander in gang gezet om de kansen op combineren te vergroten. Reeds in een vroeg stadium hebben sociale partners bij de overheid hun (mede-) verantwoordelijkheid op zich genomen door hieraan in de vorm van specifieke rechtspositionele voorzieningen nadere invulling te geven.

Zo is in de meeste overheidssectoren sprake van betaald ouderschapsverlof. Voorts is in de meeste overheidssectoren de afspraak gemaakt dat er in principe recht bestaat op het werken in deeltijd. (zie bijlage I) Daarnaast kan veelal gebruik worden gemaakt van kinderopvangregelingen. Verder kan melding gemaakt worden van het gegeven dat in vrijwel alle overheidssectoren sprake is van een 36-urige werkweek. Door deze instrumenten wordt het toetreden tot of herintreden op de arbeidsmarkt van met name vrouwen makkelijker. Binnen de overheidssectoren zijn thans al gunstige ervaringen met deze voorzieningen opgedaan.

Het is uiteraard wel zo dat de mate waarin in de praktijk van deze voorzieningen gebruik wordt gemaakt bepalend is voor het uiteindelijke effect op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen. Daarom is het van belang dat zowel mannen als vrouwen gestimuleerd worden van genoemde voorzieningen gebruik te maken.

Het is, gezien de genoemde effecten, volgens de ROP van belang dat deze voorzieningen navolging vinden in de marktsector. De opgedane ervaring met de ouderschapsverlofregelingen in de overheidssectoren laat immers zien dat als sprake is van betaling van het ouderschapsverlof dit tot veel groter gebruik leidt, vooral door mannen. Hiermee wordt naar de mening van de ROP tevens het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak van dergelijke voorzieningen verbreed.

3.2 Evenwichtige verdeling zorgtaken

De ROP is het met het kabinet eens dat nieuwe impulsen gewenst zijn om de herverdeling van arbeid en zorg te bevorderen. De ROP onderschrijft daarbij de bijzondere aandacht die het kabinet vraagt voor de arbeidsparticipatie en de inkomenspositie van laagopgeleide vrouwen. Wel is de Raad van mening dat de nadruk niet alleen dient te liggen bij de arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en daarmee de herverdeling van arbeid, doch ook op de herverdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen.

De Raad onderschrijft de opvatting van het kabinet dat de economische zelfstandigheid van vrouwen wordt bevorderd door voldoende beschikbaarheid van 'combinatievoorzieningen'. Naar het oordeel van de ROP is er echter wel - gezien de opvattingen ten aanzien van

economische zelfstandigheid en keuzevrijheid - sprake van een discrepantie met het beleid dat het kabinet gelijktijdig voert door het creëren van verplichte, gesubsidieerde 32-uursbanen. Immers, juist hier leidt een 32-uursbaan tot een zeer laag inkomen.

3.3 Specifieke aandachtsvelden

Ten aanzien van de in de nota 'Kansen op combineren' genoemde specifieke aandachtsvelden zou de ROP in algemene zin willen opmerken dat daar waar wordt aangegeven dat het kabinet voornemens is onderzoek te starten, het van belang is dat dit onderzoek zich tevens uitstrekt tot de afzonderlijke overheidssectoren. Hiermee worden de uitkomsten ook voor de overheidssectoren interessant.

Financieel

De ROP vast dat de rol van de overheid als wetgever niet alleen kan worden ingevuld door, zoals het kabinet stelt, zoveel als mogelijk belemmeringen in bestaande wet- en regelgeving weg te nemen. Actief stimuleren en faciliteren dat alle betrokkenen blijven zoeken naar mogelijkheden om verdere vooruitgang te boeken, betekent volgens de ROP ook dat de overheid sociale partners daadwerkelijk ondersteunt met financiële faciliteiten. De ROP merkt op dat daar waar financiële impulsen worden aangebracht deze zodanig moeten worden gekozen dat zij op overeenkomstige wijze voor de overheidssectoren beschikbaar komen. In dat kader past bijvoorbeeld niet een faciliteit in de sfeer van de vennootschapsbelasting omdat hiervan in de overheidssectoren geen sprake is.

Verloffaciliteiten

Ten aanzien van de in de kabinetsnota gemaakte opmerkingen bij de verlofregelingen wordt onder meer verwezen naar het advies van de ROP van 18 december 1996 inzake de nota van het kabinet 'Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg: investeren in verlof'. De ROP heeft in dit advies onderkend dat er een toenemende behoefte bij werknemers valt waar te nemen om arbeid en zorgtaken beter op elkaar af te stemmen. De Raad signaleert, evenals het kabinet, dat een strikte scheiding tussen betaald en onbetaald werk (lees: genoemde zorgtaken) aan het verdwijnen is en dat het traditionele kostwinnersmodel vervaagt. Gezien deze ontwikkeling is de ROP van mening dat het zinvol zou zijn bestaande verlofregelingen bij de overheid tegen het licht te houden en deze een nieuwe, meer geactualiseerde invulling te geven. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven is volgens de ROP primair een zaak van sociale partners. In de verschillende overheidssectoren zal dit onderwerp in het arbeidsvoorwaardenoverleg aan de orde worden gesteld of is dit onderwerp reeds ter hand genomen.

Betaald ouderschapsverlof leidt tot veel groter gebruik van ouderschapsverlof, met name onder mannen. Tevens kan betaald ouderschapsverlof ervoor zorgen dat lager opgeleide vrouwen bij de geboorte van hun kind minder snel uittreden. Het kabinet wil nader onderzoek verrichten naar kosten en baten van eventuele betaling van ouderschapsverlof en daarbij onderzoeken hoe deze betaling kan worden vormgegeven. Hiervoor is reeds melding gemaakt van het gegeven dat bij een aantal overheidssectoren sprake is van betaald ouderschapsverlof. De ROP is geïnteresseerd in met name de wijze waarop de kosten van betaald ouderschapsverlof kunnen worden gedeeld tussen sociale partners en overheid.

De ROP is een groot voorstander van het creëren van een verloffaciliteit ten behoeve van zorg. Dit zorgverlof moet worden beschouwd als een zelfstandige voorziening naast de andere verloffaciliteiten. De voorkeur gaat hierbij uit naar betaalde varianten. Vanuit de diverse verantwoordelijkheden van de partijen (werkgevers, werknemers en overheid) dient op de daartoe geëigende plaatsen, zoals binnen de sectoren, een evenwicht voor wat betreft de herkomst van de hiertoe benodigde middelen te worden gevonden.

Uiteraard is de ROP ook ten aanzien van dit onderwerp geïnteresseerd in de resultaten van de aangekondigde verkenning. Gezien de speciale aandacht die in de kabinetsnota wordt besteed aan de positie van laagbetaalden acht de Raad het wenselijk dat de belangstelling in de verkenning in het bijzonder naar deze categorie uitgaat. In dit verband bepleit de ROP dat daar waar fiscale voorzieningen worden getroffen, deze de laagbetaalden ten goede komen.

Voorts acht de ROP het van belang dat in het door het kabinet aangekondigde onderzoek specifieke aandacht wordt besteed aan de combinatie mannen en zorgtaken. Met name gaat zijn interesse uit naar die regelingen, die - naast het betaald ouderschapsverlof - het gebruik van verlof door mannen stimuleren, zoals de in de nota aangegeven verlofregelingen in Noorwegen. Hierdoor wordt het immers ook daadwerkelijk mogelijk gemaakt dat arbeid en zorg door vrouwen én mannen wordt gedeeld.

Kinderopvang

Uit de kabinetsnota blijkt dat het ontbreken van voldoende opvangmogelijkheden voor veel vrouwen een reden is om met werken te stoppen of er niet aan te beginnen. De ROP vindt dit zorgelijk.

In de nota wordt gesteld dat het beleid tot verruiming van de capaciteit aan kinderopvang dient te worden voortgezet. Hierbij wordt terecht uitgegaan van de in de nota genoemde voorwaarden waaraan een toereikende infrastructuur voor de kinderopvang moet voldoen (beschikbaarheid, financiële toegankelijkheid, standaard-kwaliteitscriteria, samenhang aanbod kinderopvang en onderwijs). De ROP vraagt zich echter sterk af of het aangekondigde beleid op korte termijn in voldoende mate kan voorzien in de capaciteitsproblemen. De Raad is van mening dat het streven van het kabinet om te komen tot een toereikende voorziening in 2010 in ieder geval niet beantwoordt aan de acute behoefte die aan kinderopvang bestaat. Voorts constateert de ROP dat de afschaffing van de stimuleringsmaatregel en de nieuwe 'vermindering afdracht belasting en premies' het voor veel gemeenten ook moeilijker maakt voldoende plaatsen te bekostigen.

Het kabinet zal dan ook maatregelen dienen te nemen die leiden tot een snellere realisatie van de benodigde voorzieningen. De ROP vraagt hierbij uitdrukkelijk maatregelen ten behoeve van buitenschoolse opvang voor kinderen ouder dan 4 jaar.

In de nota wordt gesteld dat het kabinet een verdere groei wil bevorderen door 'een gezamenlijke aanpak en een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden'. De ROP onderschrijft een dergelijke brede aanpak als uitgangspunt, maar wijst erop dat sociale partners bij de overheid hieraan binnen de arbeidsvoorwaardenruimte reeds vorm geven met hun bijdrage aan de kinderopvangvoorzieningen. (zie bijlage II)

De Raad constateert voorts dat in de afgelopen jaren het aandeel van de overheid in de bijdrage aan kinderopvang is gestagneerd, terwijl dat van de sociale partners is gestegen. Als het kabinet de bovengenoemde doelstelling wil realiseren, meent de ROP dat een evenredige bijdrage noodzakelijk is.

Flankerend beleid

De kabinetsnota bevat met betrekking het flankerend beleid weinig nieuwe ideeën. Tegelijkertijd constateert de Raad dat vanuit het parlement op het terrein van arbeidstijden en arbeidsduur (deeltijdarbeid) verschillende initiatieven zijn genomen die naar verwachting zullen resulteren in concrete voorstellen. De ROP is voornemens in een later stadium separaat op deze voorstellen te reageren.

Bijlage I

Deeltijd bij de overheid

Bij de meeste overheidssectoren is de afspraak gemaakt dat de overheidswerknemer het recht heeft om in deeltijd te gaan werken, tenzij hieruit bezwaren voor de dienst voortvloeien. Uit cijfers bij de overheid (zie onderstaande tabellen uit 'Kerngegevens bij de overheid 1996') blijkt dat het percentage mannen in deeltijd bij de overheid ruim 14% bedraagt en het percentage vrouwen in deeltijd 65%. Gezien de percentages deeltijders van de werkzame beroepsbevolking - 58 procent vrouwelijke en 10 procent mannelijke deeltijdwerkers - in de nota van SZW kan geconstateerd worden dat er geen grote verschillen zijn als de gegevens van alle overheidssectoren bij elkaar worden opgeteld. Tussen de diverse overheidssectoren zijn er echter grote verschillen.

Tabellen uit 'Kerngegevens bij de overheid 1996':

Bijlage II

Overzicht regelingen/afspraken inzake kinderopvang bij de diverse overheidssectoren

Bronnen: CAOP-archief en FNV-rapport "Kinderopvang binnen cao's" (juli 1997).

Uit het FNV-rapport blijkt dat de dekkingsgraad van de sector overheid (zonder de sector Onderwijs) 88% is. Dit betekent dat er voor 88% van de werknemers een kinderopvangafpraak geldt. Geconcludeerd wordt dat dit erg hoog is en dat bovendien voor 98% van de werknemers waarvoor iets is geregeld er kindplaatsen worden gekocht of gehuurd. In de sector onderwijs is de dekkingsgraad 82,6%. Ook hier geldt dat voor het merendeel van de werknemers waarvoor iets is geregeld kindplaatsen worden gekocht of gehuurd.

Ter vergelijking: uit het onderzoek blijkt dat in alle onderzochte sectoren tezamen (zorg, landbouw en visserij, industrie, dienstverlening, openbare nutsbedrijven, bouwnijverheid, handel- en horeca bedrijven en transport-, opslag- en communicatiebedrijven) de dekkingsgraad ongeveer 61% is.

Sector Onderwijs

In de sector onderwijs is een centrale regeling kinderopvang ten behoeve van het onderwijzend personeel, directieleden en onderwijsondersteunend personeel werkzaam in de volgende sectoren:

primair onderwijs; voortgezet onderwijs; beroepsonderwijs en volwasseneneducatie; verzorgingsstructuur: schoolbegeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra en de instituten CITO, SVO en SLO (in totaal werken in deze sectoren circa 260.000 personen).

Het structureel beschikbare budget bedraagt f 13,1 miljoen. Ter verkorting van de bestaande wachtlijsten voor de regeling is dit budget voor 1996 eenmalig met f 4 miljoen verhoogd.

De regeling is gericht op de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar.

Aanmelding voor de regeling verloopt via een centraal aanspreekpunt: de Stichting Uitvoering Kinderopvangregelingen (SUK). Deze landelijke uitvoeringsorganisatie beheert de financiële middelen en draagt zorg voor de feitelijke bemiddeling tussen de ouders en de kinderopvangvoorziening.

Op 1 januari 1996 was voor ruim 3000 kinderen kinderopvang geregeld (gemiddeld 4,7 dagdelen per week; omgerekend ruim 1400 kindplaatsen).

Momenteel vindt in het sectoroverleg onderwijs en wetenschappen een discussie plaats over de structurele vrijval van middelen als gevolg van fiscale maatregelen en over de vrijval van incidentele middelen.

Tevens is afgesproken dat in het komende CAO-overleg zal worden gesproken over de kwaliteit van de regeling Kinderopvang en andere regelingen die zijn gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie.

HBO-CAO

In de HBO-CAO is afgesproken dat 0,65% van de loonsom wordt gestort in een fonds. Dit fonds kan naar keuze besteed worden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid en doelgroepenbeleid (waaronder kinderopvang en ouderschapsverlof).

Universiteiten

Per universiteit wordt de invulling van kinderopvangafspraken geregeld. De meeste universiteiten hebben een bedrijfscreche of huren kindplaatsen. In het FNV-rapport wordt geconstateerd dat er bij het grootste deel van de universiteiten sprake is van een forse wachtlijst (10 van de 13 universiteiten).

Sector Defensie

In het arbeidsvoorwaardenakkoord 1997-1999 van de sector Defensie is het beschikbare budget ten behoeve van de thans bestaande vormen van kinderopvang (gastoudergezinnen, kinderopvangplaatsen, buitenschoolse opvang) verhoogd met 1,2 miljoen structureel. Het ligt in de bedoeling hiermee 134 extra (voltijds) kindplaatsen te realiseren. Daarmee kunnen de bestaande wachtlijsten van nu 250 (deeltijd) kindplaatsen worden weggewerkt.

Het totale budget voor defensie komt hiermee op 6 miljoen (= 653 voltijds kindplaatsen).

Sector Politie

Er is geen centrale regeling t.b.v. kinderopvang. Wel hebben partijen op sectorniveau in het arbeidsvoorwaardenakkoord 1993-1995 uitdrukkelijk de wenselijkheid tot kinderopvang onderschreven.

Uit het FNV-rapport blijkt dat van de 26 politiekorpsen er 25 een kinderopvangafpraak hebben.

Sector Rijk

Er is geen centrale regeling t.b.v. kinderopvang. Wel is in het Sectoroverleg Rijks personeel in 1991 afgesproken dat per 1 januari 1995 ten behoeve van het Rijk 1.500 plaatsen voor kinderopvang beschikbaar moesten zijn. Dit is reeds in 1993 bereikt.

Uit het FNV-rapport blijkt dat alle ministeries kinderopvangafspraken hebben, sommige worden centraal uitgevoerd terwijl andere de uitvoering aan de diverse directoraten of vestigingen overlaten.

Sector Rechterlijke macht

In het Sectoroverleg Rechterlijke macht is in 1993 overeengekomen om voor de leden van de Rechterlijke Macht kinderopvangvoorzieningen te treffen overeenkomstig de voor de sector Rijk geldende regeling. Dit betekent dat jaarlijks voor 1% van het aantal leden van de Rechterlijke Macht kinderopvang zal worden gerealiseerd. Destijds betrof dat 19 kindplaatsen. Wat betreft de financiering is afgesproken dat deze zal plaatsvinden uit de aan de sector toekomende gelden uit het A+O fonds.

Sector Gemeenten

Per gemeente worden afspraken gemaakt over kinderopvang.

Uit het FNV-rapport blijkt dat 244 van de toen nog 571 gemeenten geen kinderopvangafpraak hebben voor hun personeel. Dit zijn vooral gemeenten met minder dan 14.000 inwoners.

De overige 327 gemeenten hebben wel kinderopvangafspraken. Onder deze afspraken vallen 146.126 van de 170.000 werknemers.

Sector Provincies

Per provincie worden afspraken gemaakt over kinderopvang.

Uit het FNV-rapport blijkt dat alle provincies kinderopvangafspraken hebben.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord van de sector Provincies van 1993-1994 is de afspraak gemaakt dat in het lokale overleg de wenselijkheid en de financiële haalbaarheid van (uitbreiding van) kinderopvang bezien zal worden.

Sector Waterschappen

Per Waterschap worden afspraken gemaakt over kinderopvang.

Uit het FNV-rapport blijkt dat van de toenmalige 110 Waterschappen 9 Waterschappen kinderopvangafspraken hebben.

Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen:

1. Tijdelijke Wet bevrozing lonen, 1994.
2. Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies, 1994.
3. De positie van de overheid, 1994.
4. Nederlandse sollicitatiecode, 1994.
5. Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW, 1995.
6. Wet op het ouderschapsverlof, 1995.
7. Voorstel van Wet OOW, 1996.
8. Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, 1996.
9. Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, 1996.
10. Arbeid en Zorg, 1996.
11. Werken aan Zekerheid, 1997.
12. Taakafbakening pensioenfondsen, 1998.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Postbus 556

2501 CN 's- Gravenhage

Telefoon 070 - 3 765 765

Telefax: 070 - 3 457 528

E-mail: lv13@caop.nl

Internet: <http://www.caop.nl>