

**Sima Nieborg  
Monique Stavenuiter  
Judith Strijbos**

**Fransje Langers  
Frank Veeneklaas**

m.m.v.  
Riki van Overbeek en Henk Kroon

## **Taakcombineerders in het landelijk gebied**

**Naar een sociale infrastructuur voor het combineren  
van arbeid en zorg op het platteland**

**Verwey-Jonker Instituut**

**Alterra**

April 2002  
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1. Achtergronden van het onderzoek	2
2. Probleemstelling, onderzoeksopzet en dataverzameling	5
3. Samenvatting en conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen	6
4. Minimale sociale infrastructuur (algemene onderzoeksvraag)	12
5. Aanbevelingen	13
<b>1 Inleiding</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.1 Achtergrond en aanleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.2 Doel- en probleemstelling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.3 Onderzoeksopzet	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.4 Onderzoek via pilots	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.5 Methodologie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.6 Leeswijzer	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>2 Plattelandsontwikkelingen en begrippenkader</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.1 Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.2 Ontwikkelingen in het landelijk gebied	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.3 Leefbaarheid en sociale infrastructuur	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.4 Leefbaarheid en sociale infrastructuur in het landelijk gebied	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>gedefinieerd.</b>	
2.5 Taakcombinatie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.6 Samenvatting en conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>3 Beleidskader leven en werken in het landelijk gebied</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.1 Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.2 Leefbaarheid van het landelijk gebied	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.3 Combineren zorg en werk	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.4 Stimulans tot interdepartementale samenwerking	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.5 Conclusie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>4 Kinderopvang</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.1 Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.2 Taakcombineerders: wensen en voorkeuren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.3 Het aanbod in de pilots	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4 Knelpunten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.5 Oplossingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.6 Samenvatting en conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>5 Vervoer</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.1 Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.2 Taakcombineerders: wensen en voorkeuren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.3 Het aanbod in de pilots	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.4 Knelpunten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.5 Oplossingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
5.6 Samenvatting en conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>6 Persoonlijke dienstverlening</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.1 Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.2 Taakcombineerders: wensen en voorkeuren	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.3 Het aanbod in de pilots	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.4 Knelpunten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.5 Oplossingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.6 Samenvatting en conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

<b>7</b>	<b>Het proces in de pilots</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	7.1 Inleiding	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	7.2 Ontstaan van de pilots	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	7.3 Vergroting draagvlak en samenwerking	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	7.4 Dynamiek tussen vraag en formeel aanbod	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	7.5 Knelpunten en gevonden oplossingen	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	7.6 Samenvatting en conclusies	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
<b>8</b>	<b>Versterking van de sociale infrastructuur</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	8.1 Inleiding	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	8.2 Opbrengst van de aanpak in de pilots	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	8.3 Betekenis van de aanpakken in de pilots in relatie tot de sociale infrastructuur	<b>Fout!</b>
	<b>Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>	
	8.4 Minimale sociale infrastructuur	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	8.5 Aanbevelingen	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	<b>Bijlagen</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1	Pilot Dagindeling Jonge Agrarische Vrouwen van NAJK	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2	Pilot Dagindeling, Opvang, Persoonlijke Dienstverlening gemeente Boarnsterhim	<b>Fout!</b>
	<b>Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>	
3	Pilot Te Plak, Friesland	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4.	Pilot Onderneming'Tot uw Dienst'gemeente Coevorden	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
5	Lijst van deelnemers aan de expertmeeting	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
6	Lijst van geïnterviewde sleutelfiguren	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
7	Deelnemers aan het onderzoek van de focusgroep landelijk gebied	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	<b>Literatuur</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 1. Achtergronden van het onderzoek

Een kerntaak van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is het ontwikkelen en beschermen van een leefbaar en kwalitatief hoogwaardig platteland. Hierbij vragen de vele functies van het platteland om een zo direct mogelijke, samenhangende beleidsafweging. Er ligt een uitdaging voor het ministerie van LNV als beoogd coördinerend ministerie voor het landelijk gebied dit samenhangend beleid vorm te geven.

Het landelijk gebied wordt de afgelopen decennia gekenmerkt door belangrijke functieverhuizingen. Tot in de jaren zeventig was de belangrijkste functie die van voedselproducent. Sindsdien is die functie aan erosie onderhevig. Vanwege de rust en ruimte, maar ook door de relatief grote sociale veiligheid, oefent het landelijk gebied een grote aantrekkingskracht uit op welvarende en mobiele stedelingen. De verschuivingen gaan gepaard met een regionalisering van werkgelegenheid en maatschappelijke voorzieningen. De onttrekking van voorzieningen en werkgelegenheid aan het lokale niveau stelt steeds hogere eisen aan de mobiliteit van bewoners als werknemers en gebruikers van die voorzieningen. De kwetsbaarheid van bepaalde groepen met een beperkte actieradius, zoals verzorgers van kleine kinderen en ouderen neemt hierdoor toe. Deze en andere ontwikkelingen werpen nieuwe beleidsvragen en antwoorden op inzake de leefbaarheid in het landelijk gebied.

Met name de mogelijkheden van plattelandsbewoners om arbeid en zorgtaken te combineren worden belemmerd. De toenmalige Commissie Dagindeling constateert in haar eindrapport *Dagindeling, tijd voor arbeid en zorg* (Commissie Dagindeling, 1998) dat werkenden in landelijke gebieden het relatief zwaarder hebben dan werkenden in stedelijke gebieden. Taakcombinerders worden vooral gehinderd door bereikbaarheidsproblemen en door een tekort aan voorzieningen in de directe woonomgeving. De combinatie is moeilijk omdat voorzieningen (bijvoorbeeld kinderopvang) in kleine kernen moeilijker van de grond komen, en voorzover elders aanwezig, niet gemakkelijk bereikbaar zijn. Vaak biedt de sociale structuur van familie- en dorpsnetwerken gedeeltelijk uitkomst, maar deze komt onder druk te staan. Daardoor worden de keuzemogelijkheden en alternatieve oplossingen om arbeid en zorg te combineren geringer.

In het verlengde hiervan betekent dit ook een belemmering voor de emancipatie van vrouwen en mannen in het landelijk gebied die zorg en arbeid (willen) combineren. Deze taakcombinerders in het landelijk gebied vormen één van de risicogroepen voor uitsluiting en isolement. De sociale infrastructuur moet flexibele keuzemogelijkheden bieden, zodat (potentiële) taakcombinerders afhankelijk van de fase van hun leven en de behoeften die zij hebben, in wisselende combinaties tijd kunnen besteden aan werk, zorg en andere activiteiten (*Meerjarennota emancipatiebeleid*).<sup>1</sup>

Bovenstaande is aanleiding voor het Expertisecentrum LNV om het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht en Alterra, Research Instituut voor de groene ruimte te Wageningen opdracht te geven voor een ontwikkelingsgericht onderzoek onder vier experimenten of pilots. Hierbij kon worden aangesloten bij de pilots die zijn opgezet in het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2000-2001, 27061, nr. 3

## 2. Probleemstelling, onderzoeksopzet en dataverzameling

### **Probleemstelling**

In het ontwikkelingsgericht onderzoek staat centraal welke voorzieningen in de sociale infrastructuur voor taakcombineerders van belang zijn, hoe het aanbod van betrokken diensten wordt geregeld, en vooral hoe de afstemming tussen vraag en aanbod kan worden verbeterd. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar het effect dat specifieke kenmerken van het platteland op dit proces hebben. De algemene probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

*Wat zijn de minimale eisen die, in de specifieke situaties op het platteland, gesteld kunnen worden aan de sociale infrastructuur, in het bijzonder voor (potentiële) taakcombineerders?*

Het onderzoek onder de vier experimenten dient inzichten op te leveren voor een nadere definiëring van het begrip sociale infrastructuur, alsmede voor de actoren die betrokken zijn en hun rollen. Ook is inzicht nodig in de aard en de omvang van de problematiek en de relevantie van het thema voor de beleidsagenda van de overheid, in het bijzonder die van het ministerie van LNV.

In het onderzoek naar deze experimenten staan de volgende vragen centraal:

Welke problematiek ten aanzien van taakcombineerders speelt in de vier pilots?

Op welke wijze wordt de problematiek in pilotverband aangepakt? Op welke wijze zijn taakcombineerders zelf betrokken bij de pilots en op welke wijze sluiten de pilots aan op hun behoeften en mogelijkheden?

Welke actoren (bijvoorbeeld overheid en maatschappelijke organisaties) zijn hierbij betrokken of zouden hierbij betrokken moeten zijn?

Wat is de betekenis van deze aanpakken voor de langere termijn?

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek omvat drie hoofdactiviteiten:

Interviews met pilotbetrokkenen en ervaringsdeskundigen

Uitwisselingsbijeenkomsten

Expertmeeting

Zoals gezegd fungeren vier experimenten of pilots als cases voor dit onderzoek. Gekozen is voor experimenten die zich niet enkel richten op één bepaalde voorziening (bijvoorbeeld kinderopvang), maar die de ontwikkeling van een brede waaier aan voorzieningen stimuleren. De vier geselecteerde experimenten zijn: Dagindeling voor Jonge Agrarische Vrouwen (NAJK), Dagindeling, opvang en persoonlijke dienstverlening (gemeente Boarnsterhim), Te Plak (Ottema & Zwart) en Onderneming 'Tot uw Dienst' (ENOVA). Naast een gemeenschappelijkheid in de zin van aandacht voor leefbaarheid van het platteland, in het bijzonder in relatie tot de sociale infrastructuur voor taakcombineerders, kenden de verschillende experimenten verschillende doelstellingen.

### **Dataverzameling**

De pilots worden gezien als belangrijk onderdeel van het proces waarin lokale en regionale actoren zorg dragen voor de leefbaarheid van hun directe omgeving. Dat proces zelf is voor de leefbaarheid net zo belangrijk als de voorzieningen die de actoren tot stand brengen of beïnvloeden. Daarom is gedurende het onderzoek de opzet, organisatie en voortgang van de pilots gevolgd, met name door interviews in twee ronden met hun initiatiefnemers en uitvoerders. Ook heeft een drietal uitwisselingsbijeenkomsten in het kader van de zogeheten focusgroep landelijk gebied van de Stimuleringsregeling Dagindeling, hiertoe bijgedragen. Voorts is bij taakcombineerders in de pilots de behoefte gepeild aan activiteiten die in de experimenten kunnen worden ontplooid. In de landelijke expertmeeting tenslotte zijn mogelijke aanbevelingen getoetst.

### **3. Samenvatting en conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen**

Het leefbaarheidsbeleid van de ministeries van LNV en VROM is tot op heden vooral gericht op fysieke inrichtingsaspecten. Hoewel de behoeften van burgers de laatste jaren meer centraal zijn komen te staan, is het opvallend dat hun wensen daarin niet worden geproblematiseerd, maar als een bekend gegeven worden beschouwd. De onderbouwing daarvan ontbreekt echter. Wensen van taakcombineerders zijn dus nog een onontgonnen gebied. In dit onderzoek staan de wensen van taakcombineerders in het landelijk gebied en hoe daarop is ingespeeld door de vier pilots centraal. Dit houdt tevens een aantal beperkingen in.

Ten eerste is uit onderzoek bekend dat veel knelpunten voor taakcombineerders ook veroorzaakt worden door andere factoren dan die in de pilots centraal staan, zoals door ontoereikende arbeidsvoorwaarden of regelingen in de sfeer van sociale zekerheid. Deze komen in dit onderzoek hoogstens zijdelings aan de orde, wat niet betekent dat ze niet van belang zouden zijn.

Ten tweede komt, waar het om zorg, gaat de zorg voor kinderen als hot item naar voren. Dit neemt niet weg dat ook de zorg voor ouderen of andere nabije naasten in het landelijk gebied knelpunten kan inhouden voor taakcombineerders. Juist bij het creëren van nieuwe voorzieningen of arrangementen zou hier -zeker gezien de demografische ontwikkelingen- op ingespeeld moeten worden. Dit gebeurt overigens al op het gebied van persoonlijke dienstverlening. De werkwijze in de pilots zou als voorbeeld kunnen dienen, hoe de knelpunten zijn op te pakken.

Ten derde is het opvallend dat voornamelijk vrouwen zich als taakcombineerder laten aanspreken. Dit houdt het risico in zich dat een kwestie als herverdeling van arbeid en zorg of de relatie van mannen tot zorg buiten het gezichtsveld raakt. Hieronder worden de bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen samengevat.

#### **3.1 De problematiek van taakcombineerders in de vier pilots (onderzoeksvraag 1)**

Zoals in hoofdstuk 2 wordt uiteengezet kunnen taakcombineerders die arbeid en zorg (willen) combineren een aantal strategieën volgen:

- Herverdeling van zorg- en arbeidstaken tussen partners.
- Mechanisering van het huishouden.
- Uitbesteding van huishoudelijke taken.
- Uitbesteden van kinderopvang.
- Tijdsordening (bijvoorbeeld door deeltijdarbeid en verlof).
- Verbetering mobiliteit.

Uit de interviews met verschillende taakcombineerders komt naar voren dat in feite alle strategieën door hen gevolgd worden, in verschillende combinaties en met verschillend resultaat. Van invloed op dit resultaat zijn verschillen in positie en leefomstandigheden.

De pilots maken via het opzetten van nieuwe voorzieningen, diensten of vervoersarrangementen een (latente) problematiek ten aanzien van de sociale infrastructuur zichtbaar. Hoewel bij de selectie van de pilots voor het onderzoek gekeken is naar een diversiteit aan problematiek, komen toch drie thema's naar voren, waarvan kinderopvang het meest knellende is. Hierna komen deze thema's, te weten kinderopvang, vervoer/verkeersveiligheid en persoonlijke dienstverlening aan de orde.

##### **A. Kinderopvang**

Taakcombineerders blijken behoefte te hebben aan diverse kinderopvangarrangementen. Allereerst is er behoefte aan formele opvang. Deze behoefte wordt vaak beïnvloed door de aanwezigheid van het aanbod van die vorm van opvang, want het combineren van arbeid en zorg is bepaald nog geen vanzelfsprekendheid in het landelijk gebied. Een zeker conservatisme, ook bij bestuurders, als zou kinderopvang uitsluitend een probleem van ouders zelf zijn, is hier de-

bet aan. Er is niet alleen behoefte aan formele opvang van 0 tot 4-jarigen, tussenschoolse en buitenschoolse opvang, maar ook opvang door gastouders. Daarnaast is er behoefte aan ruimere openingstijden en aan tijdelijke opvang, bijvoorbeeld bij ziekte of bij piekperiodes in het agrarisch bedrijf. Argumenten voor formele opvang zijn onder meer professionaliteit van de opvang en controle van groepsleidsters onderling. Ook wensen taakcombineerders kinderopvang in de buurt of in elk geval in de buurt van de school. Flexibiliteit van de opvang is een tweede wens die door veel taakcombineerders wordt geuit. Opvallend is dat hier niet alleen flexibiliteit in uren mee wordt bedoeld (langere openingstijden), maar ook flexibiliteit in dagen. Met name agrariërs hebben niet continu evenveel behoefte aan kinderopvang. In bepaalde seizoenen of in piekperiodes is de vraag groter, omdat de vrouwen dan meer uren maken in het bedrijf dan ze doorgaans doen. De formele kinderopvang is hierop niet afgestemd. Formele kinderopvang wordt meestal per dag of per dagdeel gekocht en daarvan kan niet per week worden afgeweken. Overigens geldt dit probleem ook voor mensen die in ploegendienst of op niet-reguliere uren werken.

Daarnaast wordt een voorkeur uitgesproken voor zelf zorgen in combinatie met een informele oppas aan huis. Met name taakcombineerders met een boerenbedrijf maken weinig gebruik van formele kinderopvang. Vaak wordt wel, in aanvulling op het zelf zorgen en de oppas, gebruik gemaakt van de peuterspeelzaal. De belangrijkste argumenten die worden genoemd voor informele opvang zijn dat informele opvang vertrouwd is en dat men de opvang van kleine kinderen niet uit handen wil geven. De keus voor informele opvang wordt overigens niet alleen ingegeven door de aanwezigheid van het aanbod, maar ook door de aard van het werk dat wordt verricht. Taakcombineerders die aan huis werken als freelancer, telewerker, een eigen zaak hebben of op onregelmatige tijden werken, kiezen vaker voor informele opvang dan taakcombineerders in loondienst. Aan de andere kant kan juist het ontbreken van opvang de reden zijn om voor een bepaald werkpatroon of voor werk op onregelmatige werktijden te kiezen.

Conclusie: er is bij taakcombineerders behoefte aan een breed aanbod van voorzieningen. Het gaat zowel om formele vormen van kinderopvang in de nabijheid, flexibiliteit van de kinderopvang en een diversiteit van het aanbod, zowel formeel als informeel. Met deze diversiteit aan behoeften zal rekening gehouden moeten worden. In het landelijk gebied is maatwerk nodig.

## *B. Vervoer*

Regionaliseringsprocessen, die tot uitdrukking komen in het verdwijnen van voorzieningen in kleine dorpen vereisen een grote mobiliteit van taakcombineerders. De verschraling van het openbaar vervoer heeft ertoe geleid dat deze vorm van vervoer steeds minder een alternatief biedt, de sociale functie ervan onder druk staat en de auto vaak de enige overgebleven optie is voor de grotere afstanden. Enkel wanneer men niet de beschikking heeft over een auto, maakt men gebruik van de bus of de fiets. Dit geldt dan met name voor middelbare scholieren.

Taakcombineerders in het landelijk gebied hebben een grote automobilititeit. Zij nemen de grote afstand tot voorzieningen veelal op de koop toe, wanneer zij besluiten in het landelijk gebied te gaan wonen. Hoewel men de afstanden en reistijden aanvaardt, beseft men wel dat men beperkt wordt in de vrijheid om de dag naar eigen inzicht in te delen. Problemen doen zich met name voor wanneer de kinderen niet zelfstandig naar school of buitenschoolse opvang kunnen, vanwege de jonge leeftijd, te grote afstand of de onveilige route. Dat impliceert dat de ouders 's-ochtends en 's avonds de kinderen moeten brengen en halen. In de situatie dat er geen mogelijkheden zijn voor tussenschoolse opvang of de kwaliteit ervan niet aan de wensen van de ouders voldoet, wordt de last nog groter. De versnippering van de dag leidt er dan toe dat de combinatie met betaald werk bijna onmogelijk wordt.

Voor taakcombineerders lijkt het vervoer naar andere voorzieningen dan de basisschool tot minder problemen te leiden. Verschillende geïnterviewden noemen wel de clustering van de voorzieningen in een grotere kern als wens, om het tijdsbeslag aan vervoer enigszins in toom te houden.

Conclusie: Het grootste knelpunt wordt gevormd door het tijdsbeslag dat het vervoer van kinderen vergt die (nog) niet zelfstandig naar school kunnen. Dit knelpunt wordt versterkt waar tussenschoolse opvang ontbreekt of waar de kwaliteit niet aan de wensen van de ouders voldoet. In die gevallen zijn ouders genoodzaakt meerdere malen per dag heen en weer te rijden.

### C. *Persoonlijke dienstverlening*

Voor hulp bij zorg in en om het huis schakelen veel taakcombineerders in de pilots een huishoudelijke hulp in. De vorm waarin dit gebeurt varieert sterk. Van informeel (familie of buurmeisje) tot een betaalde kracht. Nieuwkomers kunnen minder een beroep doen op informele hulp. Het verkrijgen van een huishoudelijke hulp stuit in sommige gebieden niet op problemen, in andere gebieden blijkt het zeer moeilijk. Dit heeft te maken met de beperkte actieradius van de potentiële huishoudelijke hulpen, die niet over een auto beschikken. De mate waarin men het gebrek aan winkels in de buurt als vervelend ervaart varieert. Hoewel in veel dorpen nog een lokale supermarkt aanwezig is, lost het overgrote deel van de geïnterviewden dit op door eens per week of per twee weken de grote boodschappen met de auto in een supermarkt elders te doen vanwege het uitgebreidere assortiment en de lagere prijzen. Ook doet men wel de tussendoor-boodschappen in de eigen kern en neemt men daarbij het kleinere assortiment en de hogere prijs in het dorp voor lief. De strategie van mechanisering is hier van toepassing de diepvries en de magnetron zijn populair.

Buiten de supermarkt, wordt de afwezigheid van een slager, een bakker, een bloemenzaak en een kapper soms als gemis ervaren. Ook is het lastig als er geen mogelijkheid is om in het dorp te pinnen.

Conclusie: Taakcombineerders lijken een laag voorzieningenniveau in de dorpen te accepteren waar het persoonlijke dienstverlening betreft. Er staan voor hen andere, voor de leefbaarheid positieve, kenmerken van het platteland tegenover. Voor nieuwkomers op het platteland, die nauwelijks beschikking hebben over een sociaal netwerk, lijkt formeel aanbod de enige manier om in persoonlijke diensten te voorzien.

## 3.2 *Aanpak en actoren in de pilots(onderzoeksvraag 2 en 3)*

Op welke strategieën spelen de pilots in? Alle vier de experimenten spelen in op het uitbesteden van kinderopvang door taakcombineerders. Hoewel de pilots gekozen zijn op grond van de diversiteit aan problematiek, blijkt het opzetten van diverse vormen van kinderopvang in alle vier pilots als hot item op te duiken. Twee van de pilots (Onderneming 'Tot uw Dienst' en Te Plak) spelen in op de strategie van het uitbesteden van huishoudelijke taken. Bijvoorbeeld vanuit servicecentra worden diensten aangeboden. Daarnaast richten drie pilots (Boarnsterhim, NAJK en Te Plak) zich daadwerkelijk op vervoer en verkeersveiligheid. Slechts één pilot, die van het NAJK, speelt doelgericht in via de zogeheten keukentafelgesprekken met taakcombineerders op de eerstgenoemde strategie: herverdeling van zorg en arbeidstaken tussen partners en de bewustwording die een dergelijke herverdeling vergt. Uiteraard wordt de keuze voor een aanpak beïnvloed door cultuurverschillen tussen de regio's en de mate waarin de lokale partijen actief zijn.

### A. *Kinderopvang*

Inspelend op de diversiteit van de wensen en de behoeften van taakcombineerders laten de aanpakken in de pilots een waaier aan opvangarrangementen zien. Het stimuleren van formele kinderdagverblijven voor 0-4 jarigen en formele tussenschoolse en buitenschoolse opvang lijkt ook in de toekomst actueel te blijven, zolang in delen van het landelijk gebied de formele opvang nog steeds een onbekend iets is en daarmee de manifeste vraag ontbreekt. Voor het landelijk gebied lijken de uitgangspunten vraagsturing en marktwerking, zoals in de WBK (Wet Basisvoorziening Kinderopvang) voorzien, op dit moment niet adequaat. Door de nog beperkte

vraag is kinderopvang er minder rendabel dan in stedelijke gebieden. Daarom zullen nieuwe spelers in het veld niet zo gauw bereid zijn te investeren in kinderopvangcentra in het landelijk gebied. Er zal dus eerst een aanbod gedaan moeten worden. Dit zal, anders dan in stedelijke gebieden, kleinschaliger georganiseerd dienen te worden, omdat de omvang van de vraag kleiner is. Hierdoor blijft er een probleem met marktwerking. Om deze kleinschaligheid kansen te geven, zou ondermeer gewerkt kunnen worden met de franchiseformule. Daarnaast is samenwerking met andere partijen van belang, zoals scholen, peuterspeelzalen en dorpshuizen.

Om tegemoet te komen aan de wensen van flexibiliteit en kleinschaligheid blijven opvang door gastouders, de oppas aan huis en opvang in centra met een divers aanbod van groot belang. Dergelijke vormen van kinderopvang hebben echter gevolgen voor de financiële toegankelijkheid. Kleinschalige en flexibele vormen van opvang zullen, als de subsidiegelden van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling wegvallen, immers al snel te duur worden voor de lagere inkomensgroepen en voor zelfstandige (agrarische) ondernemers, die zowel het werkgevers- als het werknemersdeel moeten betalen. Het gevaar bestaat dat er zo een tweedeling ontstaat tussen ouders die diversiteit en flexibiliteit van kinderopvang kunnen betalen en ouders die dat niet kunnen. Het ligt dan ook voor de hand dat na het aflopen van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling er een vorm van subsidiëring van kinderopvang in het landelijk gebied blijft bestaan. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een stimuleringsregeling werken en leven in het landelijk gebied.

Conclusie: De pilots laten een ontwikkeling van informele naar formele opvang zien, die pas in gang gezet wordt door een formeel aanbod. Dit houdt in dat in het landelijk gebied het principe van vraagsturing (zoals in de WBK is verankerd) niet of onvoldoende werkt. Kleinschaligheid en flexibiliteit in de kinderopvang zijn daarnaast aandachtspunten in het landelijk gebied. Om de kleinschaligheid vorm te geven zou gewerkt kunnen worden met de franchise formule. Ook kan veel bereikt worden door samenwerking met andere partijen. Tegengaan van een tweedeling in de kinderopvang blijft aandachtspunt in het landelijk gebied, met name met het oog op de positie van zelfstandige (agrarische) ondernemers. Een stimuleringsregeling zou bovenstaande punten kunnen ondersteunen.

## *B. Vervoer*

In de pilots zijn oplossingen in de vormen van verkeersveilige fietsroutes en schoolvervoerprojecten gecreëerd. De meningen van de ouders zijn verdeeld. Door het gemis van sociale contacten met de leerkrachten en andere ouders zien veel taakcombineerders niets in schoolbusvervoer; zij prefereren dan toch de privé-oplossing om het vervoer in eigen hand te houden. Ook de leeftijd van de kinderen vormt een drempel in het uitbesteden van vervoer. Maar voor ouders die geen andere oplossing zien, is een kleuterbus of schoolbus een uitkomst. Verkeersveilige fietsroutes zijn alleen een oplossing voor oudere kinderen (en volwassenen). Het concept kindlint is in deze verhelderend (zie advies Stuurgroep Dagindeling 2002). Alternatieve vervoersprojecten voor volwassenen ter compensatie van de starre reguliere openbaar vervoersmogelijkheden lijken weinig perspectief te bieden.

Conclusie: Vooralsnog lijkt georganiseerd busvervoer van kleine kinderen, zoals een kleuterbus een 'second best' oplossing. Wel zijn een schoolbus of veilige fietsroutes van belang voor grotere kinderen. Hoewel elders wel bevredigende oplossingen schijnen te worden gevonden (bijvoorbeeld de bengelbus in de gemeente Westerveld), wijst dit onderzoek uit dat veeleer de oplossing gezocht zal moeten worden in ruimtelijke clustering van voorzieningen, zodat taakcombineerders minder heen en weer hoeven te reizen.

## *C. Persoonlijke dienstverlening*

Het formaliseren van persoonlijke dienstverlening is een maatschappelijke trend. Formalisering van persoonlijke dienstverlening kan voor vrouwen werkgelegenheid bieden en voor taakcombineerders en andere groepen een taakverlichting betekenen.

De gaten tussen vrijwilligerswerk, zwart werk en marktconforme tarieven zullen echter in de overgangsfase gevuld moeten worden met bereidheid tot geringere betaling (semi-vrijwilligerswerk), met subsidies voor banen van langdurig werklozen of met subsidies aan vormen van persoonlijke dienstverlening als zodanig. Het is zeker van belang om regelingen voor witte werksters, gastouders en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) zo flexibel mogelijk te maken. Vooral door de kleinschaligheid van de vraag loopt de toepassing van regelingen juist in plattelandskernen al gauw tegen grenzen aan.

Conclusie: Er is een overgangsfase nodig voor de totstandkoming van ondernemingen in de persoonlijke dienstverlening. Regelgeving voor ondernemers in persoonlijke dienstverlening in het landelijk gebied dient flexibeler toegepast te kunnen worden, zodat het combineren van een reeks van diensten mogelijk wordt.

### **3.3 Betekenis van de aanpakken voor de langere termijn (onderzoeksvraag 4)**

De pilots hebben betekenis voor de vitalisering van het landelijk gebied. De focus op taakcombineerders brengt relatief nieuwe mogelijkheden voor vergroting van de leefbaarheid en economische versterking van het landelijk gebied in het vizier. Het proces in de pilots, de betrokkenheid van lokale 'dragere' en samenwerking is van groot belang. De worteling van nieuwe initiatieven in de lokale gemeenschap is cruciaal. Daarnaast vormen enthousiaste initiatiefnemers of lokale coördinatoren, al of niet professioneel, die feeling hebben voor de problematiek van taakcombineerders en die herkenbaar zijn voor de lokale gemeenschap als het ware startkapitaal voor (verbetering van) de sociale infrastructuur van het landelijk gebied. Een tijdige en zorgvuldige voorbereiding van een experiment, bijvoorbeeld met behulp van een knelpuntenonderzoek of een behoefteonderzoek, is van belang voor het creëren van bewustwording over de thematiek, draagvlak voor de pilot en het zichtbaar worden van resultaten.

De pilots leggen vooral het accent op het verbeteren van de formele kant van de sociale infrastructuur voor taakcombineerders, omdat in het landelijk gebied het accent tot nu toe eenzijdig lag op arrangementen in de informele sfeer. Er is dus een trend waarneembaar richting formalisering. Het meest opvallend bij kinderopvang is het ontbreken van tussenschoolse opvang en kinderopvang voor 0-4 jarigen in een aantal kernen. Dit betekent in de praktijk een ernstige beperking van de keuzemogelijkheid van vrouwen in het landelijk gebied om buitenshuis te (blijven) werken. Hiermee worden dus de voortgang van het proces van herverdeling van zorg en arbeid tussen de seksen en economische zelfstandigheid van vrouwen vertraagd.

De trend van informele naar formele voorzieningen komt tot stand via een dynamisch proces van aanbod en vraag. Met name in de kinderopvang is dit goed te zien. Waar een formeel aanbod gerealiseerd wordt, wordt niet alleen de grootte van de latente vraag naar het soort opvang duidelijk, maar ook naar andere vormen van kinderopvang. Dit proces vergt doordachte stappen, tijd en geduld. Waarden en normen ten aanzien van het uitbesteden van de zorg voor kinderen spelen een belangrijke rol. Voldoende professionele ondersteuning van de vele vrijwilligers die in de initiatieven werkzaam zijn en continuïteit in die ondersteuning worden her en der nog node gemist.

De pilots laten zien dat op vier belangrijke terreinen voor de vitaliteit van het landelijk gebied: werken/inkomen, voorzieningen, sociale netwerken en bereikbaarheid in samenhang wordt ingegrepen.

- Via concentratie qua ruimte en regievoering kunnen voorzieningen meer afgestemd worden op de behoeften van taakcombineerders. De ruimtelijke concentratie werkt tijdbesparend en de regievoering verhoogt de kwaliteit. Via verbreding van het aanbod kunnen meerdere diensten in één pakket worden aangeboden en aantrekkelijk worden gemaakt voor meerdere doelgroepen. Beide strategieën vergroten de vraag naar voorzieningen en diensten. Op deze wijze kan de leefbaarheid van het gebied als geheel worden verbeterd. Puntsgewijs weergegeven:

- Voor taakcombineerders wordt de dagindeling minder gefragmenteerd, zodat zij meer mogelijkheden hebben werk buitenshuis te aanvaarden of te behouden.
- Meerdere doelgroepen kunnen –op termijn- van de voorziening of dienst profiteren (als het gaat om vervoer of servicecentra bijvoorbeeld ook ouderen of gehandicapten).
- Door het opzetten van voorzieningen en diensten kan een aanzet worden gedaan direct werkgelegenheid te creëren. Veelal leidt dit overigens nog niet tot zichzelf bedruipend ondernemerschap, maar hoogstens tot een stevige bijverdienste.

De betekenis van de pilots is verder te duiden aan de hand van de volgende ijkpunten voor de sociale infrastructuur (zie ook hoofdstuk 8):

1. De pilots moeten aansluiting vinden bij in het gebied aanwezige sociale verbanden en processen (de kracht van het bestaande).
2. Er is een balans tussen publieke voorzieningen en zelforganiserend vermogen of eigen initiatief van burgers. Vrijwillige betrokkenheid dient te worden gehonoreerd en ondersteund.
3. Er is oog voor een ‘dak boven de pijlers’ dat wil zeggen er wordt in samenhang ingegrepen op de fysieke, economische en sociale structuur van een gebied.
4. Overbrugging van publiek en privaat: particuliere partijen worden betrokken; de private sector krijgt naast belang in ook binding met het gebied of het dorp.
5. Er is oog voor de sociale werking van fysieke elementen en vice versa.
6. Er wordt rekening gehouden met levensloop en tijdsordening als dimensie (bijvoorbeeld door te anticiperen op de toekomstige ruimtelijke lokalisering van voorzieningen).

Conclusie: Het proces van de totstandkoming van experimenten is van groot belang voor het behoud en de versterking van de vitaliteit in een gebied. Als er trekkers zijn en draagvlak komen er nieuwe initiatieven van de grond. Hierbij dient er aandacht te zijn voor een tijdige en zorgvuldige voorbereiding van de pilot, de worteling in de lokale gemeenschap, en de betrokkenheid van en samenwerking tussen lokale actoren. Het werkt bevorderend als er tegenover vrijwillige inzet betaalde deeltijdfuncties staan, alsmede een goede begeleiding. De trend van informele naar formele voorzieningen komt tot stand via een dynamisch proces van aanbod en vraag. Het draagvlak van voorzieningen en diensten kan vergroot worden door ruimtelijke concentratie, één regie en verbreding van het diensten-aanbod. Voorzieningen zouden zo moeten worden vormgegeven dat hierop in meerdere fasen van de levensloop een beroep kan worden gedaan. Een stimuleringsregeling dient aan te sluiten bij deze procesmatige aspecten en moet deze verder stimuleren.

#### 4. Minimale sociale infrastructuur (algemene onderzoeksvraag)

Het leefbaarheidsbeleid van de ministeries van LNV en VROM is vooral gericht op fysieke inrichtingsaspecten. Er is tot dusver te eenzijdig gedacht vanuit de grond en vanuit de ruimtelijke invalshoek. Hoewel de behoeften van burgers de laatste jaren meer centraal zijn komen te staan, is de kennis van hun behoeften en wensen onderbelicht. Dit onderzoek laat zien dat fysiek en sociaal (behoeften van burgers) elkaar op verschillende wijze raken.

Leefbaarheid is een breed begrip waarin ruimtelijke, sociale en economische factoren samenkomen en is van toepassing op zowel stedelijke als landelijke omgevingen. De sociale 'pijler' van leefbaarheid kan ook worden aangeduid met de term sociale infrastructuur. Binnen deze infrastructuur wordt onderscheid gemaakt naar enerzijds formele voorzieningen en anderzijds informele verbanden.

*"Een vitale sociale infrastructuur omvat de aanwezigheid van duurzame basisvoorzieningen met goede professionele arbeidskrachten en informele sociale verbanden en sociale initiatieven van burgers. In een goede sociale infrastructuur gaat het om een subtiele balans tussen enerzijds het streven van overheden om een adequaat voorzieningenniveau te realiseren en anderzijds het streven om zoveel mogelijk de bestaande kwaliteit en competenties van bewoners en wijken (of dorpen) te benutten en te versterken." (Duyvendak e.a. 2001).*

De pilots laten zien dat de sociale infrastructuur wordt gevormd door een proces. Het is daarom zinvol in procestermen te denken en niet uitsluitend in producttermen. De minimaal benodigde infrastructuur dient dan ook niet louter kwantitatief, via kengetallen, uitgedrukt te worden. Uitgangspunt is het vigerende beleid voor taakcombineerders: er moeten voldoende keuzemogelijkheden zijn om arbeid en zorg te combineren, ook ten behoeve van de emancipatie van mensen in het landelijk gebied.

Uit het onderzoek blijkt dat voor taakcombineerders in het landelijk gebied de balans is doorgeslagen naar de informele sociale infrastructuur. Taakcombineerders op het platteland kunnen weinig een beroep doen op formele voorzieningen of diensten. Er is een gebrek aan keuzemogelijkheden. De indruk is dat veelal een beroep wordt gedaan op het eigen organiserend vermogen of dat van sociale netwerken. Hiermee is sprake van een tekort aan voorzieningen dat tot resultaat heeft dat veel taakcombineerders er nog steeds van afzien te gaan werken, te blijven werken of hun werktijd reduceren.

Voorzieningen voor taakcombineerders moeten als onderdeel gezien worden van een breder aanbod voor meerdere doelgroepen. Levensloop is hierbij een sleutelwoord. Er zijn meerdere voorzieningen en diensten nodig in het landelijk gebied. Daarnaast is ondersteuning en sociale integratie van taakcombineerders van belang vanwege de financieel-economische situatie van agrarische gezinnen.

Actieradius en ontmoetingsmogelijkheden zijn twee criteria waaraan het voorzieningenniveau getoetst kan worden. Voor verschillende leeftijdsgroepen gelden verschillende schaalniveaus. Omdat de actieradius van kleine kinderen en ouderen kleiner is, zouden voorzieningen die voor hen belangrijk zijn in de nabijheid aanwezig moeten zijn. Dit betekent dat een breed aanbod van kinderopvang in de leeftijdsgroep van 0-15 jaar en een aanbod van diensten in iedere kern aanwezig moeten zijn. Mensen moeten tevens de mogelijkheid hebben om in contact met elkaar te komen. Leefbaarheid betekent dat mensen plezierig kunnen wonen en sociale cohesie in de vorm van ontmoetingsmogelijkheden bevordert dit.

## 5. Aanbevelingen

### 1. Sociale infrastructuur breed

Versterking van het proces van sociale infrastructuur voor taakcombineerders is gewenst als onderdeel van sociaal-economische versterking van het landelijk gebied: zorg-breed en voor meerdere doelgroepen, passend bij de levensloop van mensen. Hierbij dient er aandacht te zijn voor cultuurverschillen tussen regio's en de identiteit van een gebied.

### 2. Stimuleringsmaatregel landelijk gebied

Er dient een stimuleringsmaatregel leven en werken landelijk gebied te komen, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke maat en schaal en het vooralsnog ontbreken van een manifeste vraag naar zorgvoorzieningen op het platteland. De spreiding van voorzieningen is op het platteland belangrijker dan in stedelijke gebieden. Deze stimuleringsmaatregel moet ten eerste tegemoet komen aan minimale voorzieningen en daarnaast nieuwe experimenten (bijvoorbeeld ten behoeve van zorg in andere fasen van de levensloop) stimuleren. Door het stimuleren van op zijn minst de volgende vier zaken kan zo'n regeling bijdragen aan economische versterking:

- Breed aanbod kinderopvang als basisvoorziening.  
In elke kern waar een basisschool of brede school aanwezig is, moet tenminste een (kleinschalig) aanbod zijn van tussenschoolse en buitenschoolse opvang. Daarnaast moeten er 0-4-jarigen opvang, tieneropvang en opvang door gastouders zijn.

Voorwaarden:

- Ruimtelijke clustering of in directe nabijheid van de school, in verband met veiligheid jonge kinderen.
  - Een regie.
  - Financieel toegankelijker dan onder de WBK wordt geregeld.
  - Kleinschalige opzet en flexibiliteit in openingstijden en aantal dagen waarop gebruik gemaakt kan worden van de voorziening.
  - Kwaliteitsverhoging van tussenschoolse opvang en gastouderopvang. De capaciteit van gastouderopvang zou, anders dan in de WBK is voorzien, in het landelijk gebied uitgebreid moeten worden van vier naar zes kinderen.
- Vervoer
    - Waar nog geen ruimtelijke concentratie van voorzieningen is gerealiseerd moet de overheid vervoer van kinderen faciliteren, zoals de schoolbus, een bengelbus of peuterbus. Hiertoe dient een wettelijke regeling te komen.
    - Verkeersveiligheid van schoolroutes verdient prioriteit. Dit vereist maatwerk per gemeente.
  - Persoonlijke dienstverlening  
Het verdient aanbeveling te experimenteren met persoonlijke dienstverlening in het landelijk gebied, bijvoorbeeld via een gesubsidieerd tien-jarentraject. Hierbij zou de gebruiker voor het eerste jaar eenzelfde bedrag kunnen betalen als voor informele dienstverlening en na tien jaar een bedrag dat de kosten van formele dienstverlening dekt. Daarbij moeten stimuleringsmogelijkheden verkend worden, zoals verlaging van de BTW of vouchers en knelpunten in de huidige witte-werkstersregeling weggenomen worden.
  - Het proces  
Een stimuleringsimpuls moet inspelen op minimale criteria voor het proces van de totstandkoming van initiatieven voor taakcombineerders: inzet, trekkers en draagvlak. Lokale gemotiveerde initiatiefnemers die bereid zijn iets te doen voor de lokale gemeenschap dienen via een stimuleringsregeling te worden ondersteund. Een geormerkte zak-geldstrategie (vergelijk het wijkgebonden budget) zou hiertoe een middel kunnen zijn. Dorpsraden, mits professioneel ondersteund, kunnen hierin een rol spelen. Voor bewustwording van de nood-

zaak van herverdeling van zorg en arbeid tussen de seksen is een rol weggelegd voor het agrarisch beroepsonderwijs.

### **3. Actieve rol van gemeenten en scholen**

Op lokaal niveau dienen keuzes gemaakt te worden, passend bij de maat en schaal van een gebied. Voorwaarde hiervoor is een verantwoordingssystematiek. Er is in het algemeen gesproken een meer actieve rol van gemeenten en scholen nodig bij totstandkoming van formele voorzieningen van kinderopvang. De oplossing van het probleem wordt nu teveel bij de ouders gelegd.

### **4. Samenwerking**

De samenwerking kan er als volgt uitzien:

- Lokale initiatieven geven de richting van de vernieuwing aan.
- Gemeenten pakken actief de handschoen op en doen een aanbod. Dit aanbod van formele voorzieningen is bepalend voor de keuzemogelijkheden van taakcombineerders.
- Provinciale organisaties ondersteunen. Provinciale sociale schetsen van het landelijk gebied en sociale omgevingsplannen zouden minimale eisen voor taakcombineerders moeten opnemen. Er dient gebiedsgerichte coördinatie plaats te vinden tussen eventuele verschillende experimenten in hetzelfde gebied.
- De rijksoverheid stimuleert, schept voorwaarden en zorgt voor onderlinge uitwisseling tussen experimenten. Zij ruimt belemmerende regelgeving uit de weg en zorgt voor ontschotting.

### **5. Rol ministerie LNV**

Het beleid inzake vitalisering van het landelijk gebied en een stimuleringsimpuls leven en werken dienen elkaar te versterken. Het ministerie van LNV zou hierbij een coördinerende rol op zich kunnen nemen, waarbij het vooral gaat om het signaleren en doorgeven van signalen aan andere actoren. Hierbij dient oog te zijn voor:

- De wensen en behoeften van bewoners en met name taakcombineerders in het landelijk gebied.
- De behoefte aan een integrale benadering van de sociale, economische en fysieke infrastructuur in het landelijk gebied.
- Het belang van bottom-upprocessen.

### **6. Monitoring**

Het verdient aanbeveling de voortgang van de stimuleringsimpuls leven en werken landelijk gebied en het vitaliseringsbeleid te laten monitoren.