

TNO-rapport
96.016

Onderkant arbeidsmarkt: nieuw werk voor laaggeschoolden

TNO Preventie en Gezondheid
Divisie Arbeid en Gezondheid

Wassenaarseweg 56
Postbus 2215
2301 CE Leiden

Telefoon 071 518 18 18
Fax 071 518 19 20

auteurs:
L.G.M. van der Geest
S. Vaas

datum:
maart 1996

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vernenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 1996 TNO



Deze uitgave is te bestellen door het overmaken van *f* 27,85 (incl. BTW) op postbankrekeningnr. 99.889 ten name van TNO-PG te Leiden onder vermelding van bestelnummer 96.016.

INHOUD	pagina
1. INLEIDING	1
2. VERKENNING VAN HET ONDERWERP	3
2.1 Onderkant arbeidsmarkt: afbakening	3
2.2 Onderkant arbeidsmarkt in cijfers	4
2.3 Nieuw werk voor laaggeschoolden	7
2.4 Het begrip taaksplitsing	11
2.5 Taaksplitsing en kwaliteit van de arbeid	13
2.6 Gesubsieerde arbeid	14
2.7 Subsidieregelingen in cijfers	18
2.8 Het begrip additioneel	20
2.9 Verdringing	22
3. HET ONDERZOEK: OPZET EN METHODE	24
3.1 Uitwerking van de probleemstelling	24
3.2 Methode	27
3.3 Selectie van de cases	30
4. CASE 'VERPLEEG'	32
4.1 Inleiding	32
4.1.1 Achtergrond	32
4.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden	33
4.2 Systeem van arbeidsverdeling	34
4.2.1 Produktiestructuur	34
4.2.2 Besturingsstructuur	35
4.2.3 Arbeidsorganisatie	35
4.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid	36
4.3.1 Werving en selectie	36
4.3.2 Beloning en contract	36
4.3.3 Scholing en loopbaan	37

	pagina
4.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie	37
4.4.1 Kwaliteit van de arbeid	37
4.4.2 Kwaliteit van de organisatie	39
4.5 Conclusie	40
5. CASE 'HUIS'	41
5.1 Inleiding	41
5.1.1 Achtergrond	41
5.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden	41
5.2 Systeem van arbeidsverdeling	42
5.2.1 Produktiestructuur	42
5.2.2 Besturingsstructuur	42
5.2.3 Arbeidsorganisatie	43
5.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid	44
5.3.1 Werving en selectie	44
5.3.2 Beloning en contract	44
5.3.3 Scholing en loopbaan	45
5.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie	45
5.4.1 Kwaliteit van de arbeid	45
5.4.2 Kwaliteit van de organisatie	46
5.5 Conclusie	47
6. CASE 'SCHOOL'	49
6.1 Inleiding	49
6.1.1 Achtergrond	49

	pagina
6.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden	49
6.2 Systeem van arbeidsverdeling	50
6.2.1 Produktiestructuur	50
6.2.2 Besturingsstructuur	50
6.2.3 Arbeidsorganisatie	51
6.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid	51
6.3.1 Werving en selectie	51
6.3.2 Beloning en contract	52
6.3.3 Scholing en loopbaan	52
6.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie	53
6.4.1 Kwaliteit van de arbeid	53
6.4.2 Kwaliteit van de organisatie	53
6.5 Conclusie	54
7. CASE 'ETEN'	55
7.1 Inleiding	55
7.1.1 Achtergrond	55
7.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden	55
7.2 Systeem van arbeidsverdeling	56
7.2.1 Produktiestructuur	56
7.2.2 Besturingsstructuur	57
7.2.3 Arbeidsorganisatie	57
7.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid	57
7.3.1 Werving en selectie	57
7.3.2 Beloning en contract	58
7.3.3 Scholing en loopbaan	58

	pagina
7.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie	59
7.4.1 Kwaliteit van de arbeid	59
7.4.2 Kwaliteit van de organisatie	60
7.5 Conclusie	61
8. CASE 'TUDN'	62
8.1 Inleiding	62
8.1.1 Achtergrond	62
8.1.2 Nieuwe baan voor laaggeschoolden	62
8.2 Systeem van arbeidsverdeling	63
8.2.1 Produktiestructuur	63
8.2.2 Besturingsstructuur	64
8.2.3 Arbeidsorganisatie	64
8.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid	64
8.3.1 Werving en selectie	64
8.3.2 Beloning en contract	65
8.3.3 Scholing en loopbaan	65
8.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie	66
8.4.1 Kwaliteit van de arbeid	66
8.4.2 Kwaliteit van de organisatie	67
8.5 Conclusie	67
9. CONCLUSIES UIT DE CASESTUDIES	69
9.1 Nieuwe banen voor laaggeschoolden	69
9.2 Kwaliteit van de arbeid	72
9.3 Loopbaanperspectief	74

	pagina
9.4 Duurzaamheid	77
9.5 Verder onderzoek	78
 SAMENVATTING	 79
 LITERATUUR	 81
 BIJLAGEN	 85

1. INLEIDING

De tekortschietende werkgelegenheid in Nederland treft verschillende, elkaar overlappende, groepen op de arbeidsmarkt harder dan gemiddeld zoals vrouwen, schoolverlaters, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, allochtonen en laaggeschoolden. Van regeringswege wordt de laatste jaren in toenemende mate de noodzaak gevoeld hier iets aan te veranderen en deze mensen aan werk(ervaring) te helpen. Met name de groep laaggeschoolden heeft de aandacht, zij zijn tweemaal zo vaak als gemiddeld werkloos en zijn bovendien oververtegenwoordigd in de groep langdurig werklozen.

Er zijn verschillende plannen ontwikkeld met het doel werkgelegenheid te genereren, bij voorkeur in de vorm van vaste banen. Voorbeelden zijn subsidiëring van arbeidsplaatsen, wigverkleining en taaksplitsing. Met name taaksplitsing of functiedifferentiatie heeft Arboland in beroering gebracht, want staat taaksplitsing niet haaks op gedachten achter artikel 3 van de Arbwet van diezelfde overheid?

Met dit project wil TNO-Arbeid & Gezondheid een bijdrage leveren aan de discussie over werkgelegenheid voor laaggeschoolden en kwaliteit van de arbeid. In deze discussie richt men zich tot nu toe vooral op het onderdeel taaksplitsing. Enerzijds wordt gevreesd dat door taaksplitsing ontstane werkgelegenheid een verlaging van de kwaliteit van de arbeid betekent, met name voor de laaggeschoolden (o.a. Pot 1992; De Witte, 1995). Taaksplitsing en kwaliteit van de arbeid zouden elkaar uitsluiten. Anderzijds wordt geprobeerd een synthese te maken tussen taaksplitsing en kwaliteit van de arbeid. Door taaksplitsing ontstane functies zouden net als alle andere functies van voldoende kwaliteit moeten zijn. Eenvoudig werk hoeft immers nog geen 'dom' werk te zijn. Niet het afsplitsen van eenvoudige taken wordt nagestreefd maar een integrale benadering van functie- en organisatieherontwerp, waarin het optimaliseren van zowel kwaliteit van de organisatie als kwaliteit van de arbeid uitgangspunt is (Licher, 1992).

Bij het stimuleren van nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden dient men inzicht te hebben in de 'duurzaamheid' ervan. Ten eerste mogen de nieuwe banen voor laaggeschoolden niet zomaar verdwijnen als het economisch tij even tegenzit. En ten tweede, als kwaliteit van de arbeid ondergeschikt gemaakt wordt aan het scheppen van werkgelegenheid bestaat het gevaar dat laaggeschoolden na verloop van tijd ziek worden van hun nieuwe werk en niet meer kunnen werken ook al zouden ze graag willen. Dat gevaar dreigt indien bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden en welzijnscondities verwaarloosd worden, een loopbaanperspectief ontbreekt of gebrekkige arbeidsvoorwaarden gehanteerd worden.

Om inzicht te krijgen in de 'duurzaamheid' van werkgelegenheidsinitiatieven voor laaggeschoolde werkzoekenden, zou een evaluatiestudie van de huidige initiatieven op z'n plaats zijn. Vooruitlopend hierop wordt in dit project een pilotstudie verricht naar (enkele) initiatieven met betrekking tot (nieuwe) werkgelegenheid voor laaggeschoolden. De centrale vraagstelling luidt: *welke uitspraken kunnen gedaan worden over de 'duurzaamheid' van nieuwe werkgelegenheid? Duurzaamheid wordt hier verbonden aan de kwaliteit van de arbeid van en het toekomst-/loopbaanperspectief in die nieuwe banen en de voor- of nadelen voor de betrokken organisatie.*

Bij dit oriënterend onderzoek zijn vijf bedrijven en instellingen in de profit- en non-profitsector en twaalf laaggeschoolden in nieuwe banen betrokken geweest.

In het onderliggende rapport wordt in hoofdstuk 2 gestart met een verkenning van het onderwerp. Allereerst worden ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt geschetst rond het ontstaan van nieuwe banen voor laaggeschoolden (hoofdstuk 2.1 t/m 2.5). Vervolgens worden activiteiten van de overheid beschreven in het creëren van banen voor laaggeschoolden (hoofdstuk 2.6 t/m 2.8). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kanttekening ten aanzien van eenzijdige stimulering van het scheppen van laaggeschoolde banen gezien verdringing en onderbenutting (hoofdstuk 2.9).

In hoofdstuk 3 worden opzet en methode van deze pilotstudie beschreven. In de vijf volgende hoofdstukken (hoofdstuk 4, 5, 6, 7 en 8) wordt per case een beschrijving gegeven. Conclusies uit alle cases tezamen en beantwoording van de onderzoeksvragen vindt men in hoofdstuk 9.

2. VERKENNING VAN HET ONDERWERP

2.1 Onderkant arbeidsmarkt: afbakening

De onderkant van de arbeidsmarkt kent de laatste jaren een toenemende belangstelling van beleidsmakers en onderzoekers. Het is echter niet altijd duidelijk wat iedere auteur precies bedoelt met die onderkant. Heeft men het over laaggeschoolden, laagbetaalden, werkenden en/of werkzoekenden, etc? En waar houdt de onderkant op en begint het erboven gelegen segment? Een enkele maal wordt gepoogd een afbakening of een definiëring te geven.

In het rapport van de Commissie Laagste Segment van de Arbeidsmarkt (Commissie Andriessen, 1994) wordt een afbakening gegeven van de onderkant van de arbeidsmarkt: 'werkenden met een bruto uurloon tot 110% van het minimum(jeugd)loon en uitkeringsontvangers met een opleiding tot en met MAVO of HAVO3, van wie verwacht of geëist wordt dat zij zich op de arbeidsmarkt aanbieden'. Ook hoger opgeleiden waarvan verwacht mag worden dat ze door bijvoorbeeld langdurige werkloosheid weinig kans meer maken op werk op hun opleidingsniveau, worden meegeteld. Bij samenwonende uitkeringsontvangers wordt volstaan met één partner die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, voldoende om uit de uitkeringssituatie te komen. De omvang van de verborgen werkloosheid in de AAW/WAO is nog niet duidelijk en wordt daarom (nog) niet meegeteld. Vervolgens wordt een schatting gemaakt van het totale aantal personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Men komt op een totaal van 1.520.000 personen in het jaar 1989, waarvan ± 950.000 laaggeschoolden. In deze getallen zijn ook opgenomen zelfstandigen en werkenden die tijdelijk werkzaam zijn in een laagbetaalde baan, zoals laag- en hoger geschoolden die later doorstromen naar een beter betaalde en/of hoger geschoolde baan en studenten die (tijdelijk) laagbetaald werk (veelal deeltijdwerk of seizoenswerk) verrichten.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1995) maakt een onderscheid tussen banen en personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wat betreft banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt een relatie gelegd met verschillende dimensies van kwaliteit van de arbeid: arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt dan gedefinieerd als een baan die op een of meer van deze dimensies laag scoort. Een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt zou aldus gekenmerkt worden door een laag vereist kwalificatieniveau, eentonigheid en een gebrek aan ontplooiing, behorend tot de 25% laagst betaalde banen, veel

flexibele contracten, slechte arbeidsomstandigheden kennen of een combinatie van deze aspecten. Het is echter onduidelijk in welke mate deze aspecten met elkaar samenhangen en hoe belangrijk elk aspect is bij het afbakenen van de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan niet gelijkgesteld worden aan het aantal personen. Enerzijds zouden werklozen dan niet meegerekend worden. Anderzijds zouden personen die later doorstromen naar een hoger segment wel meegerekend worden. Alleen die personen worden door de SCP (1995) tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend die langdurig zijn aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zowel werkenden als werkzoekenden. Een groot deel van de personen met een lage opleiding zullen naar alle waarschijnlijkheid binnen deze definitie vallen. Tot de groep laaggeschoolden worden personen gerekend met ten hoogste een mavo- of lbo-diploma.

In het OSA Trendrapport 'Vraag naar arbeid' (Allaart, Praat, Vosse, 1994) wordt aandacht besteed aan een deel van de onderkant van de arbeidsmarkt. Men richt zich op de vraag naar ongeschoold werk, gedefinieerd als 'werk waarvoor geen speciale opleiding nodig is en dat zonder lange inwerktijd gedaan kan worden'.

In het OSA-rapport 'Ruimte aan werk' (Allaart, Kunnen, Vosse, Praat, 1995) wordt geen specifieke aandacht geschonken aan de afbakening van het zogenoemde laagste segment van de arbeidsmarkt. De problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt kenmerkt zich door 'een toenemend vraagtekort bij een reeds bestaand groot aanbodoverschot' (Allaart et al., 1995, p56). 'Laaggeschoold' zijn mensen met een opleiding op ten hoogste mavo of lbo-niveau.

2.2 Onderkant arbeidsmarkt in cijfers

Tot de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden, afhankelijk van de gebruikte beroepenclassificatie, gerekend de elementaire en lagere beroepen dan wel de ongeschoolde en de half geschoolde en geoefende beroepen. Volgens de nieuwe beroepenclassificatie van het CBS, gebaseerd op de 'meest geëigende opleiding' voor een beroep, zou in 1993 één derde van de banen als 'laag gekwalificeerd' worden aangeduid (6% een elementair beroep + 26% een lager beroep) (SCP, 1995).

Doordat geen vergelijkbare cijfers voorhanden waren van eerdere jaren, is door het SCP teruggegrepen naar de indeling van Huijgen op basis van de oude beroepenclassificatie. Twee van de zeven onderscheiden functieniveaus worden tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend (ongeschoolden respectievelijk half geschoolde en geoefende beroepen). Na een aanvankelijke stijging van het aantal (en aandeel) laaggeschoolde banen in de jaren zestig en zeventig heeft zich tot 1991 een daling voorgedaan tot iets lager dan het aantal in 1960, vooral in het aantal banen op het één na laagste functieniveau. Het aantal banen op het laagste functieniveau was sinds 1971 bijna stabiel gebleven. In het OSA Trendrapport 'Vraag naar arbeid' (Allaart et al., 1994) wordt geconstateerd dat tussen 1991 en 1993 in het merendeel van de organisaties waar ongeschoold werk voorkomt dit in volume gelijk gebleven is (71%), verder is in 9% sprake van een toename en in 20% van een afname. Over alle sectoren gezien kan in meer of mindere mate een afname van de hoeveelheid ongeschoold werk geconstateerd worden.

In het OSA Trendrapport (Allaart et al., 1994) wordt een relatie gelegd tussen ongeschoold werk en laagbetaald werk. Verondersteld wordt dat ongeschoold tenminste gedeeltelijk samenvalt met laagbetaald werk. Laagbetaald wordt gedefinieerd als 'niet meer dan f 2.400,- bruto per maand, ruim 10% boven het wettelijk minimumloon voor een werknemer van 23 jaar of ouder'. Zo komen in de sectoren handel, horeca en reparatie en de zorgsector zowel veel laagbetaalden voor als veel bedrijven en instellingen met ongeschoold personeel in eigen dienst. Doordat het wettelijk minimumloon is achtergebleven bij de loonontwikkeling lijkt het aantal banen vlak boven het minimumloon over een langere termijn genomen sterk teruggelopen (SCP, 1995). Het SCP geeft daarom de voorkeur aan een criterium waarin de gehele beloningsstructuur opgenomen is. Wanneer de onderste 25% van alle banen laagbetaald genoemd worden, is de laagbetaalde werkgelegenheid tussen 1977 en 1984 met 150.000 voltijdbanen teruggelopen en vervolgens tussen 1984 en 1991 weer met bijna 230.000 gegroeid, per saldo een toename van 80.000 voltijdbanen op laagbetaald niveau.

Wat betreft personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het aandeel laaggeschoolden in de beroepsbevolking in 15 jaar teruggelopen van 53% naar 32% van de beroepsbevolking (SCP, 1995). Ook in absolute getallen is de laaggeschoolde (beroeps)bevolking afgenomen, tegenover een toename van de totale (beroeps)bevolking (zie tabel 2.1). De komende jaren wordt een verdere daling van het aandeel laaggeschoolden verwacht (Allaart et al., 1995). Het aandeel laaggeschoolden is in de beroepsbevolking sterker afgenomen dan in de totale Nederlandse bevolking. De afname betreft zowel het werkende als het werkloze deel van de beroepsbevolking. De daling van de participatiegraad van laaggeschoolden wordt deels veroorzaakt door de sterke afname van de deel-

name van ouderen aan het arbeidsproces, ouderen zijn immers vaker laaggeschoold dan jongeren. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt is ook het aandeel van laaggeschoolden in de groep werkzoekenden afgenomen. Doordat echter het aandeel van laaggeschoolden in de werkloosheid minder sterk terugliep dan hun aandeel in de beroepsbevolking, is de oververtegenwoordiging van laaggeschoolden onder werkzoekenden gestegen.

Tabel 2.1 Potentiële en feitelijke beroepsbevolking en werklozen naar opleidingsniveau, 1979-1994

	x 1000				aandeel in totaal*			
	1979	1985	1990	1994	1979	1985	1990	1994
bevolking van 15-64 jaar*								
laag opgeleid, waarvan	4.943	4.460	4.923	4.519	64	58	48	43
basis onderwijs	2.437	1.906	1.934	1.648	31	27	19	16
mavo	630	731	1.100	1.120	8	9	11	11
lbo	1.876	1.823	1.889	1.751	24	22	18	17
middelbaar opgeleid	4.067	5.317	5.305	5.954	36	42	52	57
totaal	7.764	8.287	10.228	10.473	100	100	100	100
beroepsbevolking								
laag opgeleid, waarvan	2.761	2.558	2.236	2.101	53	44	37	32
basisonderwijs	1.160	913	709	604	22	16	12	9
mavo	387	442	429	467	7	8	7	7
lbo	1.214	1.203	1.098	1.030	23	21	18	16
middelbaar/hoger opgeleid	2.461	3.307	3.827	4.365	47	56	63	68
totaal	5.222	5.865	6.063	6.466	100	100	100	100
werklozen								
laag opgeleid, waarvan	115	450	221	257	69	60	53	47
basisonderwijs	68	220	100	103	41	29	24	19
mavo	12	70	46	56	7	9	11	10
lbo	35	160	75	98	21	21	18	18
middelbaar/hoger opgeleid	52	300	198	290	31	40	47	53
totaal	167	750	419	547	100	100	100	100

* In 1979 en 1985 exclusief scholieren en studenten

Het arbeidsvolume in uren beweegt zich vanaf halverwege de jaren vijftig rond de 8 miljard uren (Allaart et al., 1995). In die tijd is het aantal arbeidsjaren gestegen, onder meer door arbeidsduurverkorting, en door een toename van deeltijdarbeid is het aantal werkzame personen nog sneller gestegen dan het aantal arbeidsjaren. De beroepsbevolking is echter sneller gestegen dan het aantal werkzame personen. Een met de conjunctuur mee bewegende maar geleidelijk toenemende werkloosheid resteert.

De komende jaren zal de beroepsbevolking nog sterk blijven groeien, vooral door demografische ontwikkelingen (natuurlijke aanwas, migratie-overschot), een nog steeds stijgende participatiegraad van vrouwen (herintreedsters en verminderde uittreding) en het aanbod van voormalig arbeidsongeschikten (als gevolg van herkeuringen) (Sociale Nota 1996, 1995). Juist de groepen die het snelst

groeien (allochtonen en herintreedsters) hebben gemiddeld een lager opleidingsniveau. Op de langere termijn wordt een afvlakking verwacht, onder meer door de ontgroening.

Naarmate men langer werkloos is, lijkt men minder actief naar werk te zoeken (Taris, Feij, 1994). Het vinden van werk blijkt echter niet af te hangen van het aantal sollicitaties, van het aantal verschillende strategieën dat men toepast bij het zoeken of van de breedte van het solliciteren. Een grotere omvang van de zoekinspanning leidt dus niet tot een grotere kans op het vinden van werk. Daarnaast blijken laaggeschoolde werkzoekenden minder actief naar werk te zoeken dan hoger geschoolden, en een langduriger werkloosheid maakt het vinden van een baan moeilijker (Allaart et al., 1995)

Werkzoekenden die langer dan één jaar ingeschreven staan als zodanig worden tot de categorie langdurig werkzoekend gerekend. Terwijl een derde van de beroepsbevolking tot de groep laaggeschoolden behoort, vormen laaggeschoolden meer dan de helft van het aantal langdurig werkzoekenden (SCP, 1995). Allochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd in de langdurige werkloosheid, met nog geen tiende deel van de beroepsbevolking vormen zij bijna 30% van de langdurig werkzoekenden. Met name Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen worden getroffen. Vrouwen zijn enigszins oververtegenwoordigd, maar het verschil tussen mannen en vrouwen is in de berekeningen van het SCP (1995) lang niet zo groot als in het OSA-rapport 'Ruimte aan werk' (1995). Het aandeel vrouwen in de werkzame respectievelijk werkloze beroepsbevolking bedraagt volgens de OSA in 1993 36% resp. 53%, volgens het SCP 38% resp. 41%.

De kans om werkloos te worden blijkt bepalend. Zijn laaggeschoolden of allochtonen eenmaal werkloos, dan is de kans op langdurige werkloosheid niet veel groter dan voor hoger geschoolden of autochtonen. Dit geldt ook voor vrouwen in vergelijking met mannen, ouderen daarentegen hebben een grotere kans dan jongeren werkloos te blijven wanneer zij werkloos raken dan om werkloos te worden (SCP, 1995).

2.3 Nieuw werk voor laaggeschoolden

Er heeft een geleidelijke verschuiving van werkgelegenheid plaatsgevonden van de landbouw, industrie en bouwnijverheid naar de commerciële en niet-commerciële dienstverlening. Hoewel er in het algemeen sprake is van een verschuiving naar hoger geschoolde beroepen, zijn er ook duidelijke groeiberoepen voor lager geschoolden. De groeiberoepen voor laaggeschoolden bevinden zich vooral in de handel en horeca en in de transport- en communicatiesector (zoals winkelbedienden,

koks en kelners, schoonmakers, veiligheidspersoneel, chauffeurs en verzorgende beroepen) (Allaart et al., 1995). Een aanzienlijk deel van de banen in groeiberoepen betreft deeltijdbanen (41% in 1991) (SCP, 1995). Veendrick (1994) wijst er in een onderzoek naar de werkgelegenheid van ongeschoolde jongeren op dat bijna de helft (47%) van de ongeschoolde jeugdbanen ingevuld wordt door scholieren en studenten, dus jongeren voor wie werk niet de hoofdbezigheid is. Het betreft kleine baantjes tot gemiddeld 15 uur per week, zoals in de detailhandel, de krantensector, de landbouw en de horeca. De meeste groei van ongeschoolde jeugdwerkgelegenheid vindt juist in deze kleine flexibele baantjes plaats.

Ook in groeisectoren met een klein aandeel laaggeschoolden mag een uitbreiding van werkgelegenheid voor laaggeschoolden verondersteld worden (zoals de sector banken, verzekeringsmaatschappijen en zakelijke dienstverlening, respectievelijk overige diensten waaronder overheid en kwartaire sector; SCP, 1995). Veel banken en verzekeringsmaatschappijen zijn echter ook bezig met een uitgebreide automatiseringsronde waarbij veel lager geschoolde banen verdwijnen. En bij de overheid en non-profit dienstverlening hebben tegelijkertijd omvangrijke bezuinigingsoperaties plaatsgevonden. Of er per saldo sprake zal zijn van een toe- of afname van werkgelegenheid voor laaggeschoolden in deze sectoren is moeilijk te zeggen.

Wat betreft verwachte uitbreidingsvraag voor toekomstige banen wordt de beveiliging en bewaking als enige opleidingstype positief ingeschat voor laaggeschoolden, tegenover 11 opleidingstypes op hoger niveau (Sociale Nota 1996). De OSA (Allaart et al., 1995) meldt een verwachte toename in de komende jaren van laaggeschoolde werkgelegenheid voor huishoudelijk personeel en chauffeurs, tegenover een verdere daling van laaggeschoolde werkgelegenheid in het algemeen.

Welke ontwikkelingen verlenen potentieel ruimte voor nieuw werk voor laaggeschoolden?

Wat betreft de overheid kan gesteld worden dat een toename van werkgelegenheid een doel op zichzelf is, voortvloeiend uit het standpunt dat een hoge (langdurige) werkloosheid maatschappelijk onaanvaardbaar is. Bovendien vreest men voor de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel wanneer het aantal inactieven nog verder toeneemt ten opzichte van het aantal werkenden (was in 1994: 86 uitkeringsontvangers op 100 werkenden). Ook wordt tegenwoordig meer nadruk gelegd op een 'tegenprestatie' voor het ontvangen van een uitkering, in de vorm van een maatschappelijk nuttige activiteit.

Voor de collectieve sector geldt dat door diverse van overheidswege opgelegde bezuinigingen veel 'vet' is weggesneden maar ook op vele plaatsen een (te) hoge werkdruk is ontstaan. Bekende voorbeelden van een hoge werkdruk zijn de zorgsector en het onderwijs. Het financieren van nieuw werk wordt echter belemmerd door de beschikbare budgetten. Het financiële gedeelte buiten be-

schouwing gelaten, kan in de non-profitsector nieuw werk voor laaggeschoolden vooral gevonden worden waar sprake is van:

- moeilijk vervulbare vacatures;
- (spreiding van) hoge werkdruk;
- grote niveauverschillen binnen functies.

In de verpleging bijvoorbeeld deden alle drie de verschijnselen zich voor. Daar is reeds lange tijd sprake van moeilijk vervulbare vacatures, een hoge werkdruk en een relatief lage beloning. In diverse zorginstellingen heeft, in reactie daarop, een functiedifferentiatie plaatsgevonden waarbij het aantal deskundigheidsniveaus in de verpleging is uitgebreid. Voor elk deskundigheidsniveau kan nu een ander marktsegment benaderd worden.

Ook bij de politie is een functiedifferentiatie toegepast. Taken waaraan in principe een lagere opleidingseis gesteld kon worden, zijn aangeboden aan lager opgeleiden (de politiesurveillant op LBO-niveau) (Van Eek et al., 1994).

In de profitsector telt vooral een economisch belang bij een toename van nieuw werk voor laaggeschoolden. De vraag naar arbeid is een afgeleide van het doel op rendabele wijze goederen of diensten voort te brengen. Nieuw personeel wordt pas geworven wanneer men de kans hoog inschat dat dit personeel een positieve bijdrage zal leveren aan gestelde organisatiedoelen. Nieuw werk voor laaggeschoolden zal men kunnen vinden bij:

- groeiers op de markt;
- witten van werk (dat voorheen zwart gedaan werd);
- moeilijk vervulbare vacatures.

Nieuw werk bij groeiers op de markt spreekt eigenlijk voor zich. De meeste groei vindt plaats voor hooggeschoolden maar in de 'slipstream' kan men ook een toename van werk voor laaggeschoolden vinden (bijvoorbeeld onderhoud, catering, beveiliging, etc).

Het witten van werk dat voorheen zwart werd gedaan is inmiddels onderdeel van overheidsbeleid geworden. De dienstverlening in en rondom het huis wordt in de Sociale Nota 1996 (p44-45) expliciet genoemd als een te exploreren markt, met name van belang voor laaggeschoolden. Het werk betreft huishoudelijke arbeid, klussen aan huis, allerlei diensten (strijkservice!), etc. De prijs en kwaliteit voor deze diensten moeten dan wel concurrerend zijn met het zwarte circuit.

Wat betreft moeilijk vervulbare vacatures kan gesteld worden dat de hoeveelheid deels meebeweegt met de conjunctuur (Allaart et al., 1994). Het percentage organisaties met moeilijk vervulbare vacatures was gedaald van 24% in 1989 tot 8,5% in 1993. Moeilijk vervulbare vacatures vindt men meer dan gemiddeld in de sectoren bouw, zakelijke dienstverlening, overige dienstverlening en

overheid. Als oorzaken worden vooral genoemd: gebrek aan sollicitanten, te weinig ervaring en geen passende opleiding. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures op het laaggeschoolde niveau is relatief hoog: 59% van de 33.600 vacatures van lbo-ers in 1989, en 21% van de 5.600 in 1993 (Allaart et al., 1995). In de publicatie van de SCP (1995) wordt ook gesteld dat relatief veel vacatures op on- of laaggeschoold niveau moeilijk vervulbaar zouden zijn (in 1992 42% van de vacatures waarvoor uitsluitend basisonderwijs werd gevraagd en 49% van de vacatures op lbo-niveau). Als verklaring denken het SCP (1995) en de OSA (Allaart et al., 1995) vooral aan een te hoog gevraagd loon respectievelijk reservatieloon (loon waarvoor de uitkeringsgerechtigde wil gaan werken) door de laaggeschoolde.

Voor het werven van laaggeschoolde werkzoekenden worden door werkgevers verschillende wervingskanalen gebruikt zoals Arbeidsbureau, familie en kennissen van personeelsleden, advertenties in dag- en weekbladen zoals een streekkrant of spontane mondelinge sollicitaties (Lamberts, 1994). Het uitzendbureau lijkt een kleinere rol te spelen als wervingskanaal. Spontane mondelinge sollicitaties en familie en kennissen blijken het meest succesrijke kanaal voor laaggeschoolden om aan de slag te komen. Wanneer werkgevers laaggeschoolde werkzoekenden vooral werven via het uitzendbureau, wordt de voorgedragen kandidaat al of niet onderworpen aan een eigen screening (De Wolff, 1995). Het uitzendbureau anticipeert hierop. Uitzendbureaus lijken zelf over het algemeen milder te staan tegenover werkloosheid dan werkgevers: een gemotiveerde werkzoekende wordt uitgezonden, ongeacht werkloosheidsduur.

Bij de selectie van laaggeschoolden voor een vacature zeggen veel personeelsfunctionarissen vooral te letten op 'sociaal normatieve vaardigheden: sociale eigenschappen die mensen in algemene zin in staat stellen arbeid te verrichten en die moeilijk objectief vaststelbaar zijn' ofwel 'hoe komt iemand over' (De Wolff, 1995). Daarnaast lijken niet beïnvloedbare persoonseigenschappen zoals leeftijd, geslacht, etniciteit en werkloosheidsduur zwaarder te wegen dan ervaring en opleiding. Ook in het onderzoek van Lamberts (1994) bleek de indruk die de laaggeschoolde maakt tijdens het selectiegesprek vaak doorslaggevend. Met andere woorden: selectiecriteria zijn nauwelijks gerelateerd aan de inhoud van de aangeboden functie en gevaar voor discriminatie is aanwezig. Verder worden weinig vaste contracten aangeboden voordat het traject uitzendbureau en (bij goed functioneren) tijdelijk dienstverband is doorlopen (De Wolff, 1995). Tijdens de 'proefperiode' via het uitzendbureau zal de werkgever dus verder kunnen selecteren op aspecten als produktiviteit en verzuim. Bijna de helft van de ondervraagde werkgevers zegt te vrezen voor veel verzuim van de laaggeschoolde (48,6%), verder verwachten werkgevers vooral een gebrekkige kwaliteit van het werk (42,5%), een lage produktiviteit (35,3%) en een te lange inwerkperiode (34,1%) (Lamberts, 1994).

2.4 Het begrip taaksplitsing

De overheid ziet taaksplitsing als één van de mogelijkheden de werkgelegenheidssituatie voor laaggeschoolde werkzoekenden te verbeteren. Er zijn twee vormen van taaksplitsing denkbaar (SZW-rapport door Van Eek, Van de Steeg, Veldhorst, Verhoeven, 1994):

1. *horizontale taaksplitsing*: een beroepsinhoudelijke verdieping of specialisatie.
2. *verticale taaksplitsing*: het creëren van meerdere functieniveaus.

Bij verticale taaksplitsing ontstaat een onderscheid tussen verschillende deskundheidsniveaus, dit wordt ook wel eens functiedifferentiatie genoemd. Verticale taaksplitsing kent twee vormen. Er kan een *neerwaartse taaksplitsing* plaatsvinden waarbij relatief eenvoudige taken afgesplitst worden en aangeboden aan lager geschoolden. En er kan sprake zijn van een *opwaartse taaksplitsing* waarbij nieuwe functies worden gecreëerd voor hoger opgeleiden in een bepaalde functie, het deskundheidsniveau wordt opgehoogd bijvoorbeeld onder invloed van technische ontwikkelingen. De twee vormen kunnen tezamen voorkomen.

Volgens de overheid in de Sociale Nota 1994 kan taaksplitsing de mogelijkheid bieden de vraag naar personeel af te stemmen op het aanbod op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via instroomfuncties waarvoor geen ervaring en geen of weinig opleiding nodig is. Anderen hebben hun bedenkingen geuit tegen taaksplitsing omdat het niet effectief zou zijn als werkgelegenheidsinstrument.

In het verleden zijn veel eenvoudige taken van functies afgesplitst teneinde deze te automatiseren of uit te besteden. Om de inzetbaarheid van werknemers flexibeler te maken zijn veel resterende functies geïntegreerd, waarbij relatief hoge eisen gesteld worden aan vaktechnische en sociale vaardigheden (Allaart et al., 1995). Taaksplitsing ten behoeve van laaggeschoolden lijkt een ontwikkeling in tegengestelde richting. Zo vreest Pot (1992) voor een verlaging van de kwaliteit van de arbeid en een segmentering van de interne arbeidsmarkten. Terwijl aan de effectiviteit getwijfeld kan worden vanwege de verdringing van laaggeschoolden door hoger geschoolden, de mogelijkheid dat standaardtaken later weer weggeautomatiseerd worden en een tendens tot multi-inzetbaarheid in diverse sectoren (zoals de metaal- en elektro-technische industrie en de chemie). Wijmans (1993) grootste vrees is dat er aan de ene kant functies zullen ontstaan met een grotere kans op stress door verhoging van de belasting, omdat de eenvoudige taken eruit zijn gehaald, terwijl er aan de andere kant functies komen zonder leermogelijkheden. De Witte (1995) herhaalt de argumenten van Pot (1992) nog eens in een reactie op het SZW-rapport van Van Eek et al. (1994) en voegt eraan toe dat taaksplitsing volgens hem geen extra werkgelegenheid op zal leveren tenzij taaksplitsing gecombineerd wordt met het creëren van additioneel werk: 'Het betreft dan het bundelen van maatschappelijk nuttige activiteiten die onder het huidige loonkosten- en sociale zekerheidsregime niet

binnen de formele economie worden verricht. Subsidiëring is hierbij onontbeerlijk en dit impliceert dat van extra werkgelegenheid slechts sprake is zolang de subsidies gehandhaafd blijven.' (De Witte, 1995).

In enkele onderzoeken is men verder doorgedaan op de mogelijkheden van taaksplitsing. In het eerder genoemde onderzoek van Van Eek et al. (1994) wordt door vertegenwoordigers van sectoren de aantrekkelijkheid van taaksplitsing niet hoog ingeschat. Ten tijde van het onderzoek waren de economische vooruitzichten slecht en zag men in het bedrijfsleven weinig noodzaak voor werkgelegenheidsuitbreiding. Mogelijk zullen bedrijven bij betere vooruitzichten wel tot taaksplitsing overgaan - los van de vraag of het overheidsbeleid is - indien en voorzover dat organisatorisch en financieel aantrekkelijk is. Een terechte vraag is vervolgens hoeveel van de in hoogconjunctuur via taaksplitsing gerealiseerde banen zullen beklijven tijdens een laagconjunctuur. Bovendien worden door veel organisaties meer voordelen gezien van taakverbreding met het oog op een grotere flexibiliteit van het personeel en een verhoging van de kwaliteit van de arbeid (c.q. verlaging van het ziekteverzuim). Over de trend naar taakverbreding stellen Nijman et al. (1995) in hun onderzoek dat 'zonder de invloed van deze trend zou taakafplitsing, ofwel 'taakverarming', waarschijnlijk in het geheel niet aan de orde geweest zijn.' Omdat taakintegratie relatief hogere eisen stelt aan werknemers ten aanzien van vaktechnische en sociaal-communicatieve vaardigheden, wordt bij nieuwe instroom vaak een hoger opleidingsniveau gevraagd. Door het uitsluiten van laaggeschoolden leidt taakintegratie in de praktijk dus tot een geringer aanbod van werk voor hen.

Voor werkgevers in de profitsector blijkt de aantrekkelijkheid van taaksplitsing sterk afhankelijk van een kosten-baten afweging (Van Eek et al., 1994). Op korte termijn worden vooral kosten gezien: begeleiding, coördinatie en scholing. Bovendien bestaat vrees voor hogere looneisen voor de functies waaruit eenvoudige taken afgesplitst worden en voor een hoger ziekteverzuim wanneer de kwaliteit van de arbeid zou verslechteren. Baten zouden volgens de onderzoekers kunnen bestaan uit het verminderen van aantal moeilijk vervulbare vacatures, op termijn verlagen van loonkosten en verhogen van efficiency. Nijman et al. (1995) hebben per branche de aantrekkelijkheid van taaksplitsing geïnventariseerd. Zij zien mogelijkheden voor taaksplitsing in de detailhandel, de metaal- en elektrotechnische industrie en bij de overheid (regiopolitie, arbeidsvoorziening, belastingdienst, gemeentelijk vervoerbedrijf). Bij de overheid gaat het daarbij vooral om additioneel werk, aldus Nijman et al. Last but not least komt het woord 'taaksplitsing' in de Sociale Nota 1996 niet meer voor, gesubsidieerde banen moeten 'additioneel' zijn maar niets wordt gezegd over hoe banen uit de bestaande organisatie kunnen voortkomen.

2.5 Taaksplitsing en kwaliteit van de arbeid

Van Eek et al., (1994) en Nijman et al., (1995) stellen kwaliteit van de arbeid volledig ondergeschikt aan het scheppen van werk waarvoor taaksplitsing (lees: taakverarming) als een reële optie wordt gezien. De vraag is nu: is taaksplitsing strijdig met het welzijnsbegrip in de Arbwet? De wijze waarop Nijman et al. (1995) taaksplitsing opvatten, namelijk tegengesteld aan taakverbreding, taakverrijking en taakroulatie, laat weinig ruimte voor misverstanden. Door taaksplitsing slechts op te vatten als een neerwaartse taaksplitsing waarbij eenvoudige taken uit bestaande functies worden gehaald, en gelijk te stellen aan taakverarming, ligt een negatief oordeel over kwaliteit van de arbeid voor de hand.

Taaksplitsing kan echter verschillende gedaantes hebben, zoals de eerder gegeven omschrijving van het begrip laat zien (Van Eek et al., 1994, zie vorige paragraaf). Afhankelijk van het systeem van de arbeidsdeling in een organisatie kan taaksplitsing er verschillend uitzien.

Bij taaksplitsing in een traditionele organisatie met een lijnstructuur of functionele structuur bestaat er een grote kans dat deze in overeenstemming met het in die structuren werkzame principe van maximale arbeidsdeling zal verlopen. Dat zal naar verwachting een (verdere) verarming van functies opleveren, in de vorm van smallere functies met weinig regelmogelijkheden, met andere woorden: een (verdere) verslechtering van de kwaliteit van de arbeid.

In een stroomsgewijze structuur waarin het principe van minimaal mogelijke arbeidsdeling gevolgd wordt, lijkt taaksplitsing op het eerste gezicht niet op z'n plaats. Toch is het voorstelbaar dat, bijvoorbeeld door het complexer worden van de (groeps)taak, enige vorm van taaksplitsing gewenst is (zie bijvoorbeeld Warmerdam, 1992). Een horizontale taaksplitsing zou plaats kunnen vinden via een veranderde indeling in segmenten van de produktiestroom. En een verticale taaksplitsing zou kunnen bestaan uit een functiedifferentiatie, het groeperen van taken en regelmogelijkheden van verschillend niveau tot nieuwe functies binnen één groep of in verschillende groepen. Ook zou taaksplitsing toegepast kunnen worden als verbetering van de instroommogelijkheden voor laaggeschoolden, uiteraard gekoppeld aan een kwalificeringstraject. Met kwaliteit van de arbeid expliciet als doelstelling bij het herontwerp kunnen taken met bijbehorende regelmogelijkheden en verantwoordelijkheden tot functies ge(her)groepeerd worden. WEBA kan hier goede dienst bewijzen, als richtsnoer bij de hergroepering en bij het beoordelen van functies. Eenvoudig werk hoeft tenslotte geen 'dom' werk te zijn (o.a. Licher, 1992). De nieuwe functies kunnen van een verschillend deskundigheidsniveau zijn. Elk functieniveau zal wel volledige functies moeten bevatten (uitvoerende, voorbereidende, ondersteunende taken) met voldoende regelmogelijkheden (autonomie, contactmo-

gelijkheden). Goede voorbeelden kan men vinden in de gezondheidszorg, waar in het kader van een project Functie Innovatie en Functie Ontwerp (FIOO) functiedifferentiatie gecombineerd wordt met (het streven naar een goede) kwaliteit van de arbeid (Licher, 1992; AortANZi: FIOO-cahiers).

Scholing tijdens de arbeidsloopbaan wordt door werkgevers en werknemers positief beoordeeld en scholingsafspraken worden vaak opgenomen in CAO's. De scholing ziet men als belangrijk voor de arbeidsmarktpositie van mensen en voor de kwaliteit van werk en loopbaan. Dat lijkt echter alleen voor hoger geschoolden te gelden. Scholing voor laaggeschoolden wordt door werkgevers vaak niet nodig gevonden: 'inwerken is genoeg' (Tom, Overdiep, 1994). Laaggeschoolden zelf staan door ervaringen in het verleden niet altijd te trappelen en monotoon werk zonder ruimte voor initiatief zal niet motiveren iets bij te leren. Wanneer laaggeschoolden hun schroom eenmaal overwonnen hebben, blijkt de bereidheid tot deelname aan scholingen toch groot (de inhoud van het werk moet dan wel meeveranderen). Er is echter bijna geen geschikt scholingsaanbod dat goed aansluit op het werk, de ervaring en de leerstijl van laaggeschoolden. Inzicht in het hele productieproces, de werking, bediening en het onderhoud van alle machines alsmede het dragen van verantwoordelijkheid voor kwaliteit, veiligheid en gezondheid op de werkplek bieden mogelijkheden voor laaggeschoolden, mits daarin veel praktijkkennis is opgenomen en de scholing in werktijd wordt gegeven.

Ook Hofman et al., (1991) stuiten in hun onderzoek in de installatie- en metaalbewerkingsbranche op (voor)oordelen over het scholingspotentieel van laaggeschoolden en een tekort aan adequaat scholingsaanbod. Een groot aanbod van laaggeschoolden staat echter tegenover een tekort van (gespecialiseerde) vakmensen, met daartussen een scholingskloof. Scholing kan als middel dienen om de doorstroom te bevorderen. Vanuit intredebannen op laag niveau kan men via scholing en training doorstromen naar betere functies binnen de organisatie. Door het in gang zetten van een interne cascade van scholingsactiviteiten (het Cascademodel) kan het niveau van externe vacatures worden verlaagd zodat deze beter aansluiten op het aanwezige arbeidsaanbod (Hofman et al., 1991). Bovendien wordt laaggeschoolden een aantrekkelijk loopbaanperspectief geboden.

2.6 Gesubsidieerde arbeid

Gezien de omvang en het karakter van de werkloosheid is het onmogelijk dat alle werkzoekenden op korte tot middellange termijn in een reguliere baan terecht komen. Op grond van Artikel 19 lid 1 van de Grondwet ('Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.') heeft de overheid een inspanningsverplichting ten aanzien van het terugdringen van de

werkloosheid. Voorts is de overheid sterker dan voorheen van mening dat het recht op een uitkering onverbrekkelijk samenhangt met de plicht om aangeboden werk te aanvaarden, tenzij dit in redelijkheid niet kan worden verlangd. Door (uitbreiding van) bijkomende ('additionele') banen voor werkzoekenden, die op de reguliere arbeidsmarkt voorlopig niet aan de slag komen, wordt geprobeerd een eind te maken aan de paradoxale situatie dat er enerzijds nuttig werk onverricht blijft en anderzijds werkzoekenden werkloos blijven. Dit impliceert onder meer een uitbreiding van de collectieve sector waar eerder bezuinigingen plaatsvonden.

Om de werkgelegenheid te stimuleren en om langdurig werkzoekenden werkervaring op te laten doen, zijn verschillende subsidieregelingen ingezet. Van de onderstaande opsomming van regelingen voor gesubsidieerde arbeid bestaat de WSW het langst. Ook de KRA, JWG en banenpool zijn al wat langer in gebruik. De regeling voor de Melkertbanen is in 1995 gestart. Een nieuwe wet, de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), zal de diverse regelingen en de uitvoering beter moeten stroomlijnen.

Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De regeling bestaat al langer en heeft een specifieke doelgroep. De sociale werkvoorziening is gereserveerd voor mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen niet bij een gewone werkgever kunnen werken. De wachtlijsten zijn lang en de doorstroming naar regulier werk is vanwege de aard van de doelgroep minimaal. De laatste jaren zijn echter veel langdurig werkzoekenden ingestroomd waarvoor de regeling eigenlijk niet bedoeld was. Onder de nieuwe Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW, zie later) dient strikter dan voorheen geselecteerd te worden wie hiervoor in aanmerking komt (SZW-nieuws 16/95).

Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA). De KRA bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste een subsidieregeling voor het aannemen van langdurig werklozen op een reguliere arbeidsplaats. Deze regeling bestaat uit twee elementen: een vrijstelling van werkgeverspremies (premiereductie) en een subsidie als bijdrage voor begeleiding en training (loonkostensubsidie). De regeling is in alle sectoren toepasbaar.

Ten tweede een werkervaringsplaatsregeling, bedoeld om langdurig werklozen in de gelegenheid te stellen werkervaring op te doen. Het gaat hierbij om additionele arbeidsplaatsen in de collectieve en de marktsector. Ook deze subsidie kent twee elementen: premiereductie en een zgn. instandhoudingssubsidie.

De KRA wordt aangevraagd via het Arbeidsbureau.

De Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU) is vergelijkbaar met de KRA, namelijk vrijstelling van bepaalde premies, maar geldt specifiek voor werkzoekenden die via uitzendbureaus aan de slag raken. Ook de loonkostensubsidie voor een reguliere arbeidsplaats via de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) richt zich op een specifieke doelgroep, namelijk die van gedeeltelijk arbeidsgeschikten (o.a. Allaart et al., 1994; Commissie Andriessen, 1994).

Jeugdwerkgarantiewet (JWG). De regeling is erop gericht te komen tot een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid en geldt voor schoolverlaters (tot 23 jaar) die langer dan een half jaar werkloos zijn en minder dan een jaar werkervaring hebben opgedaan. In plaats van een 'recht op uitkering' wordt een inkomen uit werk (werkgarantie) en/of scholing aangeboden. Het doel, doorstroming naar vaste banen, moet bereikt worden via het opdoen van werkervaring in combinatie met scholing. Deelname aan de regeling is niet vrijwillig, behalve voor volledig arbeidsongeschikte jongeren (80% of meer in de zin van de AAW).

Werkervaringsplaatsen kunnen in de collectieve sector, in de non-profitsector en -onder voorwaarden- ook in de marktsector worden ingevuld. Garantieplaatsen moeten voldoen aan de eis van additionaliteit. Een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie fungeert als werkgever, in de profitsector wordt een inleenvergoeding gevraagd. Een werkweek omvat 32 uur per week en de beloning bevindt zich op het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon op uurbasis. Na een half jaar (soms een jaar in de non-profitsector) wordt de werkgever geacht de JWG-er een reguliere arbeidsplaats aan te bieden (o.a. Allaart et al., 1994).

Banenpoolregeling (BP). De regeling beoogt zeer moeilijk bemiddelbare werklozen (minimaal 3 jaar werkloos) te plaatsen op additionele plaatsen in de non-profitsector (exclusief bijvoorbeeld woningbouwcorporaties). De werklozen zijn in dienst van een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie, die hen tegen een inleenvergoeding plaatst bij verschillende instellingen. De werkweek kan een verschillend aantal uren omvatten maar minimaal het aantal uren dat nodig is om met minimumloon boven het uitkeringsniveau uit te komen. Voor een alleenstaand inwonende werkzoekende is dat minimaal 24 uur, alleenstaand zelfstandig wonend minimaal 28 uur en een gehuwde kostwinner 38 uur. De duur van de plaatsing is onbeperkt, tenzij één van de partijen de plaatsing wenst te beëindigen.

Waarschijnlijk wordt binnenkort de banenpoolregeling verruimd om doorstroming te bevorderen. Men kan dan gedurende beperkte tijd de banenpool combineren met activiteiten daarbuiten zoals een deeltijdbaan buiten de banenpool, volgen van scholing of werkervaring opdoen. Ook de terugkeermogelijkheid wordt verruimd (o.a. Allaart et al., 1994; SZW-nieuws 16/95).

Melkertbanen. In het banenoffensief dat in 1995 door minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ingezet, kan een onderscheid gemaakt worden tussen Melkert I en Melkert II.

Melkert I. Van de (40.000 geplande) extra banen in de non-profitsector zal de helft gezocht worden op het gebied van openbare veiligheid, kinderopvang, publieke monumentenzorg en milieuzorg. De andere helft betreft banen in de zorgsector bij onder meer ziekenhuizen en verpleeghuizen, bejaardenoorden, de thuiszorg, dagverblijven en tehuizen voor gehandicapten. Het gaat om banen van gemiddeld 32 uur per week. Deze banen worden volgens de Sociale Nota 1996 blijvend en volledig gefinancierd.

Melkert II. Een aantal gemeenten, instellingen en particuliere organisaties gaat met een gedeeltelijke inzet van uitkeringsgeld experimenteren met het scheppen van (tijdelijk) werk voor langdurig werkzoekenden. Er zijn 57 projectvoorstellen gehonoreerd die de komende twee jaar werk in de profit- en de non-profitsector op moeten leveren voor 20.000 werkzoekenden. Het gaat om banen van gemiddeld 32 uur per week tegen maximaal 120% van het minimumloon. Het is de bedoeling dat deze banen na maximaal twee jaar omgezet worden in reguliere arbeidsplaatsen. Mogelijkheden worden gezien in werk in en rond het huis (verborgen vraag, informele arbeid), het witten van werk dat voorheen zwart werd gedaan (huishoudelijke arbeid, andere dienstverlening). Prijs en kwaliteit moeten dan wel concurrerend zijn. Ook wordt onderzocht hoe deze markt door het bedrijfsleven verder ontwikkeld kan worden (o.a. Sociale Nota 1996, 1995; SZW-nieuws 12/95).

Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). Er wordt gewerkt aan een nieuwe Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) die de diverse oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid (KRA, JWG, BP) moet vervangen. Op dit moment zijn er bovendien verschillende organisaties die de verschillende subsidieregelingen uitvoeren. De Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en de Banenpoolregeling (BP) worden uitgevoerd door een stichting die in een gemeente of regio de werkgeversrol vervult ten behoeve van deze regelingen. De uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) kan in handen zijn van een gemeentelijke dienst of een regionaal samenwerkingsverband. Zowel voor werkzoekenden en werkgevers als voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn de bestaande regelingen ondoorzichtig door overlap tussen regelingen en concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen.

Alle bestaande geldstromen voor de inschakeling van werkzoekenden worden gebundeld in een Gemeentelijk Werkfonds (GWF). Gemeenten kunnen zelf beslissen of ze de WIW en de WSW geïntegreerd gaan uitvoeren of uitbesteden aan een zelfstandige organisatie. Uit het werkfonds kunnen detacheringsplaatsen, werkervaringsplaatsen en loonkostensubsidies gefinancierd worden. Ook kan geld bestemd worden voor uitvoeringskosten en voor maatregelen gericht op toetreding

van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt. De rijksbijdrage per werknemer wordt gedifferentieerd naar rato van diens afstand tot de arbeidsmarkt. Aan werkzoekenden wordt een arbeidsovereenkomst aangeboden op het niveau van het minimumloon met een werkweek van 32 uur voor maximaal twee jaar. Na deze periode kan de gemeente eventueel het dienstverband verlengen (o.a. SZW-nieuws 16/95 en 19/95).

De vraag of een werkzoekende moeilijk plaatsbaar is in het reguliere arbeidsproces, moet worden beantwoord door het Arbeidsbureau in samenwerking met de betrokken uitkeringsinstantie. Het Arbeidsbureau maakt gebruik van landelijke criteria, opgesteld door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, om een voordracht samen te stellen. De gemeente heeft de vrijheid te beslissen wie daarvan voor gesubsidieerde arbeid in aanmerking komt. Zowel het Arbeidsbureau als de gemeente hebben een eigen verantwoordelijkheid en een eigen werkkerrein ten behoeve van werkzoekenden. Arbeidsbemiddeling, beroepsgerichte scholing en beroepskeuze-advisering behoren tot de activiteiten van het Arbeidsbureau. De gemeente, of beter de uitvoeringsorganisatie, richt haar activiteiten op uitkeringsgerechtigden die langer dan zes maanden werkloos zijn en wel in de vorm van ondersteunende activiteiten op het terrein van werk, scholing en vorming.

Het doel van het overheidsbeleid betreffende aanvullende werkgelegenheid is een brug te vormen naar gewoon werk, vanuit alle onderdelen moet daarom doorstroom naar regulier werk mogelijk zijn. Het totale pakket omvat 'zowel het scheppen van extra banen als vergroting van de kans op bestaand werk, zowel in de marktsector als in de collectieve sector, zowel tijdelijk als structureel en zowel experimenten in sectoren als in regio's' (Sociale Nota 1996, 1995, p46).

2.7 Subsidieregelingen in cijfers

Onderstaande tabel (tabel 2.2) geeft een overzicht van enkele langer bestaande regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Het merendeel van de gesubsidieerde arbeidsplaatsen is te vinden in de sociale werkplaatsen, hieraan zijn tevens de hoogste kosten per deelnemer verbonden. Het is niet verwonderlijk dat de overheid de toegang tot deze regeling strenger wil bewaken. De subsidiebedragen per deelnemer van de loonkostensubsidies KRA, KRU en GMD zijn gemiddeld het laagst.

Tabel 2.2 Aantal geplaatsten en kosten diverse regelingen

	Feitelijk aantal deelnemers in 1994	potentiële deelnemers ¹	kosten per deelnemer ² op jaarbasis	subsidie per deelnemer ³ op jaarbasis	beloning in % WML
Sociale Werkvoorziening	84.200	101.180	54.900	41.400	100-140%
Werkervaringsplaatsen (KRA)	5.250	100 à 125.000	36 à 49.000	25 à 30.000	100-125%
Loonkostensubsidie reguliere arbeidsplaats (KRA)	9.750	100 à 125.000	36 à 45.000	10 à 13.000	100-125%
Kaderregeling uitzendarbeid (KRU)	2.600	100 à 125.000	36 à 45.000	15.000	100-125%
Idem (GMD)	5.500	35.000	36 à 45.000	13.000	100-125%
Jeugdwerkgarantie (JWG)	15.200	29.300 ⁴	19.300	19.300	100-125%
Banenpool	23.900	40 à 75.000	36.100	33.600	100-109%

¹ Aantal potentiële deelnemers is mede afhankelijk van indicering

² Loonkosten (inclusief eventuele bruto-premiederving fondsen door premievrijstelling + (geschatte) uitvoeringskosten

³ Totale kosten +/- bijdrage werkgever

⁴ Raming begroting 1998

Uit het OSA-rapport Vraag naar arbeid 1994 (Allaart et al., 1994) blijkt dat 12% van alle organisaties op een of andere manier gebruik maakt van de KRA. Er zijn duidelijke verschillen tussen de profit- ($\pm 10\%$) en de non-profitsector (ruim 25%), met uitzondering van het onderwijs (8%). De JWG mag zowel in de profit- als in de non-profitsector ingezet worden. In de praktijk maakt vrijwel alleen de non-profitsector gebruik van de JWG en dan met name de overheid. Banenpoolers mogen enkel in de non-profitsector ingezet worden, zij blijken vooral bij de overheid en in het onderwijs geplaatst te worden (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Inzet van JWG-ers en banenpoolers in 4 sectoren

	Zorgsector	Overige dienstverlening	Overheid	Onderwijs
% organisaties met alleen JWG-ers	12	8	10	3
idem, met alleen banenpoolers	15	12	19	22
idem, met beide	11	7	20	4
als % van het personeelsbestand:				
- JWG-ers	0,6	0,3	0,8	0,3
- banenpoolers	0,6	0,6	1,5	0,9
- JWG-ers + banenpoolers	1,2	0,9	2,3	1,2

De Commissie Laagste Segment (Commissie Andriessen et al., 1994) vreest dat in veel gevallen de prikkel om over te stappen naar een reguliere baan niet groot genoeg is zodat de doorstroom belemmerd wordt. Vaak kunnen werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen namelijk meedelen in allerlei vergoedingen, feestdagenuitkeringen en gratificaties. Hierdoor kan het loon oplopen tot ruim boven het wettelijk minimumloon (WML; zie laatste kolom tabel 2.2).

Bij de regelingen die al enige tijd bestaan (KRA, JWG en BP) blijkt de uitstroom naar regulier werk inderdaad (nog) vrij beperkt te zijn. In 1993 stroomde van de banenpoolers slechts 0,5% uit en van de JWG-ers 18%. Van degenen die via de KRA een werkervaringsplaats hadden verworven, had twee jaar later 63% nog een baan (SZW 1995 in SCP, 1995). De doorstroming uit de banenpool naar regulier werk is volgens het ministerie van SZW in de laatste helft van 1994 toegenomen ten opzichte van de eerste helft van 4% naar 6%, vooral het gevolg van de indienstneming van tramconducteurs in Amsterdam (SZW-nieuws 16/1995).

Ervaringen van diverse uitvoeringsorganisaties wijzen in de richting van zeer beperkte mogelijkheden voor plaatsing in de profitsector van langdurig werkzoekenden met een 'vlekje' (ziekte of gebrek hoe licht ook; laag tempo; geringe motivatie). Het plaatsen in de profitsector wordt door uitvoeringsorganisaties als moeizaam en tijdsintensief bestempeld. Wanneer een omvangrijke non-profitsector aanwezig is, probeert men in eerste instantie daar te plaatsen. In de non-profitsector wordt tevens minder sterk geselecteerd op een 'vlekje'. Geplaatsten in de profitsector lijken echter meer uitzicht op een reguliere baan te hebben dan in de non-profitsector.

2.8 Het begrip additioneel

'Additioneel' betekent letterlijk bij- of toegevoegd, bijvoorbeeld 'additionele artikelen van de grondwet' (Van Dale woordenboek, 1984). Additionele banen worden gezien als een alternatief voor een tekortschietende groei van reguliere banen. De additionele banen zijn bedoeld voor de korte termijn, totdat een algehele werkgelegenheids groei op de (middel)lange termijn deze werkzoekenden kan absorberen. In de tussentijd worden arbeidsritme en capaciteiten van langdurig werkzoekenden, waaronder met name laaggeschoolden, op peil gehouden (SCP, 1995). Uitbreiding van additionele banen wordt door de overheid onvermijdelijk geacht om langdurig werkzoekenden aan werk(ervaring) te helpen.

Additioneel, bijgevoegd of extra werk betreft vooral 'het bundelen van maatschappelijk nuttige activiteiten die onder het huidige loonkosten- en sociale zekerheidsregime niet binnen de formele

economie worden verricht' (De Witte, 1995). Werkzaamheden die in additionele banen verricht zouden kunnen worden (Commissie Andriessen, 1994, bijlage 4):

- Rondbrengen van koffie en voorkomende administratieve werkzaamheden bij overheidskantoren.
- Onderhoud van en opruimen van rommel in bossen, duinen, aan stranden en langs weg- en spoorbermen.
- Toezichthouders op wijk- en buurtniveau die in contact staan met de politie (verg. 'Ogen en oren van de politie' in Japan).
- Veiligheidsploegen in zorginstellingen.
- Ondersteuning ouderen t.b.v. boodschappen doen, hond uitlaten, tuinonderhoud, etc.
- Permanente perroncontrole en het bemannen van bewaakte fietsstallingen.
- Etcetera.

De bedoeling is dat werkzoekenden vanuit additionele banen doorstromen naar reguliere banen. Het gebruik van deze banen dient vanuit de werkzoekende gezien tijdelijk te zijn. Maar ook vanuit de overheid gezien zijn additionele banen nadrukkelijk niet bedoeld als structurele oplossing. De banen kennen afwijkende arbeidsvoorwaarden zoals het ontbreken van pensioenopbouw, periodieken of loonsverhoging via een CAO. Additionele of toegevoegde banen als een andere categorie dan reguliere banen heeft als implicatie dat de overheid vroeg of laat van plan is deze banen weer op te heffen (of om te zetten in reguliere banen?).

De belangrijkste factor die volgens het SCP (1995) de kans op doorstroming bepaalt, is de totale vraag naar (vooral laaggeschoolde) arbeidskrachten. Voor een voldoende doorstroom is dus een groei van het aantal reguliere banen vereist. Verschillende overheidsmaatregelen zoals algehele en specifieke lastenverlichting hebben de bedoeling deze banengroei te bevorderen. Een onvoldoende groei van reguliere banen betekent echter dat werkzoekenden in de praktijk lange tijd, zo niet permanent, een additionele arbeidsplaats innemen. Enerzijds betekent dit een verstopping van de doorstroomfunctie van additionele banen, anderzijds krijgen de arbeidsplaatsen alsnog een structureel karakter.

Een andere factor die de doorstroom naar reguliere banen zou belemmeren, is het geringe beloningsverschil tussen gesubsidieerde additionele banen en reguliere banen (Commissie Andriessen et al., 1994). De beloning van additionele banen zou daarom volgens de commissie niet hoger moeten zijn dan het bedrag van de uitkering. Ook zouden volgens de commissie veel reguliere banen op het punt van werkinhoud, werktijden en beloning minder aantrekkelijk zijn dan additionele banen.

De groep werkzoekenden die het meest in aanmerking komt en ook aangewezen is op additionele arbeidsplaatsen zijn 'de moeilijk plaatsbare werklozen: mensen met een lage of afgebroken opleiding, mensen met 'verkeerde' opleiding die zich niet willen laten omscholen, mensen met in andere opzichten tekortschietende capaciteiten en bekwaamheden, en werkers die het jachtige tempo van moderne productieprocessen niet kunnen bijbenen' (Commissie Andriessen et al., 1994, p39).

2.9 Verdringing

Aan het inzetten van additionele banen worden voorwaarden gesteld om verdringing van reguliere werkgelegenheid tegen te gaan. Vervanging binnen een reeds bestaande arbeidsplaats mag niet met behulp van een regeling voor additionele arbeid ingevuld worden. De vraag naar arbeid dient een *uitbreiding* van het personeelsbestand te betreffen. Dit geldt zowel voor de profit- als voor de non-profitsector. In de profitsector zou concurrentievervalsing en misbruik op kunnen treden wanneer werkgevers reguliere arbeidsplaatsen kunnen vervangen door gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Een gelijke spreiding van gesubsidieerde plaatsing over verschillende sectoren draagt bij aan het tegengaan van concurrentievervalsing. Verder hebben additionele arbeidsplaatsen in de profitsector slechts een tijdelijk karakter (JWG). De Commissie Laagste Segment (1994) is van mening dat uitbreiding van additionele arbeid in de profitsector geen aanbeveling verdient. In de non-profit ligt budgetvervalsing op de loer doordat de kostprijs van sommige diensten kunstmatig gedrukt kan worden. De Commissie Laagste Segment (Commissie Andriessen et al., 1994) adviseert daarom de additionele banen als bruto bedragen op te voeren op begrotingen.

Het SCP (1995, p157) constateert een min of meer stabiele omvang van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt¹ en een sterke afname van het aantal laaggeschoolden. Men vraagt zich af hoe dit te rijmen valt met de sterke toename van langdurige werkloosheid van met name laaggeschoolden. Een (deel van de) verklaring wordt gezocht in het verschijnsel verdringing. Waar 15 jaar ervoor 78% van de personen in laaggeschoolde beroepen laaggeschoold was, is dit in 1993 nog slechts 58%. Als factoren die daarbij een rol zouden kunnen spelen, noemt het SCP (1995) onder andere: de hoogte van het (minimum)loon, ruime aanbod van werkzoekenden, stigmatisering van langdurige werkloosheid en zoekgedrag van werklozen.

¹ Uitgaande van de laatste ruim anderhalve decennium ziet de OSA (Allaart et al., 1995) een dalende vraag naar laaggeschoolden.

Verdringing betekent dat er onderbenutting van kennis en vaardigheden optreedt. Onderbenutting wordt volgens de OSA (Allaart et al., 1995) ook deels veroorzaakt door het opbouwen van menselijk kapitaal in combinatie met een gebrek aan verticale mobiliteit. Door een gebrek aan doorstromingsmogelijkheden naar hogere niveaus ontstaat een overschot aan ongebruikte kennis, een desinvestering in menselijk kapitaal?

Om de relatief hoge werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bestrijden, worden vooral maatregelen getroffen die het ontstaan van (reguliere) arbeidsplaatsen aan die onderkant moeten bevorderen. Door de neerwaartse verdringing (zie ook: De Witte, 1995, Veendrick, 1994) zullen laaggeschoolden die geheel aangewezen zijn op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar ten dele profiteren van deze maatregelen. De neerwaartse verdringing en onderbenutting zal er niet minder door worden. Niet alleen moeten bijzonder veel arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden gerealiseerd worden, maar er vindt tevens een kapitaalvernietiging plaats bij hoger geschoolden in banen onder hun scholingsniveau. De neerwaartse verdringing zal nog gestimuleerd worden wanneer op 1 januari 1996 het begrip 'passende arbeid' verruimd wordt voor onder andere werkzoevende schoolverlaters: 'Door de lange periode (6 maanden) waarin uitsluitend werk op het eigen niveau mag worden gezocht, kunnen kansen op ander werk verloren gaan' (SZW-nieuws, 15/1995). Omdat schoolverlaters nog geen arbeidsverleden hebben opgebouwd, wordt voor hen alle arbeid als passend beschouwd.

Het SCP (1995, p161) vreest voor negatieve effecten op welvaartsniveau en concurrentiepositie wanneer Nederland zich 'in toenemende mate zou specialiseren in relatief laagwaardige en laagbetaalde activiteiten' terwijl een belangrijk potentieel aan kwalitatief hoogwaardige arbeid onderbenut zou blijven. Ook de OSA (Allaart et al., 1995) wijst op het belang van opbouw van menselijk kapitaal voor onze economie.

De onderbenutting en neerwaartse verdringing op de arbeidsmarkt impliceren dat niet alleen banen voor laaggeschoolden nodig zijn, maar banen op alle niveaus. Meer werkgelegenheid op midden en hoger niveau heeft tot gevolg dat laaggeschoold werk inderdaad door laaggeschoolden ingevuld kan worden. Bovendien wordt door een betere doorstroming de onderbenutting van menselijk kapitaal verminderd.

3. HET ONDERZOEK: OPZET EN METHODE

3.1 Uitwerking van de probleemstelling

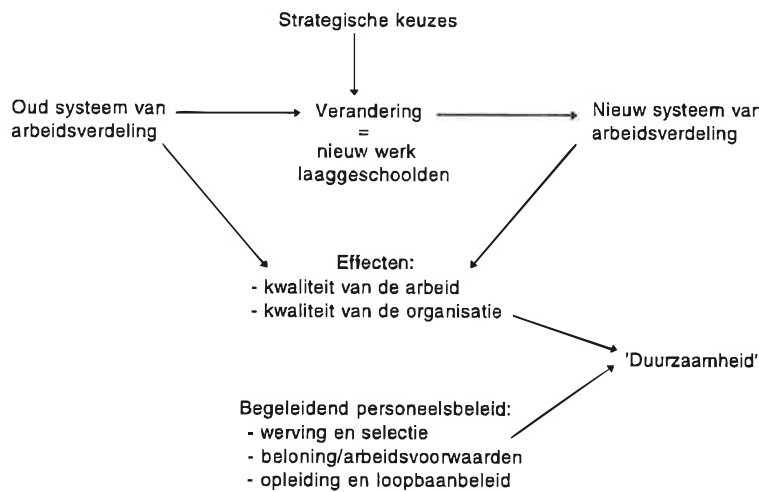
De centrale vraagstelling luidde: welke uitspraken kunnen gedaan worden over de 'duurzaamheid' van nieuwe werkgelegenheid wat betreft kwaliteit van de arbeid en toekomst-/loopbaanperspectief. Een antwoord wordt gezocht op de volgende deelvragen:

- (1) wat vindt er in de praktijk zoal plaats onder de noemer 'nieuwe' werkgelegenheid voor laaggeschoolden;
- (2) wat betekent de 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor (onderdelen van) kwaliteit van de arbeid en kwaliteit van de organisatie;
- (3) wat betekent de 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor het loopbaanperspectief van de werknemers;
- (4) wat betekent de 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor de 'duurzaamheid' van het werk (i.c. structureel werk van voldoende kwaliteit).

Voor een brede evaluatiestudie van de huidige initiatieven wat betreft hun 'duurzaamheid' ontbreken vooralsnog tijd en middelen. In dit oriënterend/exploratief onderzoek worden daarom enkele initiatieven met betrekking tot nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden nader bestudeerd om in ieder geval een indruk te krijgen van de 'duurzaamheid' ervan.

Voor het exploratieve karakter van dit onderzoek en de inhoud van de gestelde vragen is een kwalitatief onderzoeksmodel het meest geschikt. In dit kwalitatieve onderzoek worden een aantal zorgvuldig gekozen cases systematisch geanalyseerd. Onder een 'case' wordt hier verstaan: een organisatorische eenheid binnen een bedrijf of instelling waar nieuw werk is ontstaan voor één of meer laaggeschoolde werkzoekende(n). Voor de analyse van een case is een analysekader nodig waarin de op theoretische gronden veronderstelde verbanden uitgewerkt zijn en waarlangs voor de vraagstelling relevante conclusies getrokken kunnen worden. In het onderstaande schema (figuur 1) is het analysekader voor dit onderzoek schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 Analyse kader: duurzaamheid van nieuw werk voor laaggeschoolden



Relaties. De gelegde relaties in de figuur kunnen als volgt gelezen worden.

Het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden en het beschikbaar stellen van vacatures aan de arbeidsmarkt kunnen beschouwd worden als een gevolg van beslissingen van het management (strategische keuzes). De keuzes van het management kunnen een kleine of grote verandering met zich meebrengen in het systeem van de arbeidsverdeling waar de nieuwe werkgelegenheid ingepast wordt. Dit kan weer (positieve, negatieve) gevolgen hebben voor kwaliteit van de arbeid en kwaliteit van de organisatie. Het personeelsbeleid van de organisatie geeft informatie over hoe de arbeidsmarkt benaderd is voor het opvullen van de vacatures en door welke arbeidsvoorwaardelijke condities de nieuwe arbeidsplaatsen gekenmerkt worden. Uit kwaliteit van de arbeid en het begeleidend personeelsbeleid tezamen worden conclusies getrokken over de 'duurzaamheid' van het werk.

In de caseverslagen wordt een achtergrond geschetst over het waarom, waar en hoe ontstaan van nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden. De aanleidingen kunnen divers zijn. Er kan sprake zijn van een uitbreidingsvraag door groei van de organisatie. Men wil de aanwezige hoge werkdruk spreiden over meerdere medewerkers. Er blijft werk liggen, dat men eigenlijk gedaan wil hebben. Men kampt reeds enige tijd met moeilijk vervulbare vacatures doordat er onvoldoende aanbod is van werkzoekenden met de gewenste opleiding, ervaring, of motivatie. Door het hergroeperen van taken (taaksplitsing) zou een ander (lager en goedkoper) segment van de arbeidsmarkt benaderd kunnen worden. Subsidiereregelingen bieden organisaties de mogelijkheid de gewenste werkgelegenheid daadwerkelijk aan te bieden of de nieuwe werkgelegenheid goedkoop in te vullen. Van belang is ook het perspectief van de arbeidsplaats op de langere termijn. De arbeidsplaats zou bijvoorbeeld

weer opgeheven kunnen worden wanneer de subsidie stopt. Het werk zou uitbesteed kunnen worden aan een andere organisatie of (weer) opgenomen in functies waaruit het werk al dan niet afgesplitst was. Of de arbeidsplaats zou kunnen blijven voortbestaan, eventueel met een gewijzigde inhoud.

Nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden wordt ingepast in een bestaande organisatie, dit kan een kleine of grote verandering met zich meebrengen in het *systeem van de arbeidsverdeling*. Er kan bijvoorbeeld een taaksplitsing plaatsvinden, taken worden gehergroepeerd tot nieuwe functies van verschillend niveau of eenvoudige taken worden afgesplitst van bestaande functies en aangeboden aan lager opgeleiden. Al of niet gecombineerd met voldoende regelmogelijkheden. Wanneer onvoldoende regelmogelijkheden aanwezig zijn in de nieuwe functie op laaggeschoold niveau, zal deze functie stressrisico's bevatten die de kans vergroten dat de geworven laaggeschoolde vroeg of laat arbeidsongeschikt raakt. Van belang is dus hoe de nieuwe banen ingepast zijn in het 'oude' systeem van de arbeidsverdeling (produktiestructuur, besturingsstructuur en arbeidsorganisatie²).

Een kleine of grote verandering in het systeem van de arbeidsverdeling kan (positieve of negatieve) gevolgen hebben voor *kwaliteit van de arbeid* (met name arbeidsinhoud van de diverse functies binnen de organisatorische eenheid) en *kwaliteit van de organisatie*.

Bij kwaliteit van de arbeid worden de volgende vier aspecten onderscheiden: arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. De nieuwe functies kunnen al of niet volledig zijn, meer of minder regelmogelijkheden hebben, goede of slechte arbeidsomstandigheden, dezelfde of afwijkende arbeidsvoorwaarden en goede of slechte arbeidsverhoudingen.

Bij kwaliteit van de organisatie worden de volgende aspecten onderscheiden: produktiviteit, kwaliteit, logistiek, flexibiliteit en innovativiteit (ontleend aan Peeters, 1995). Met name het aspect produktiviteit is van belang, inclusief verzuim en verloop. Er wordt namelijk nogal eens beweerd dat laaggeschoolden een (te) lage produktiviteit zouden hebben, waardoor ze al gauw te duur bevonden worden door werkgevers.

Vacatures voor nieuwe werkgelegenheid worden aangeboden op de arbeidsmarkt (*begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid*). De vraag naar laaggeschoolden en het aanbod ervan kunnen via verschillende kanalen bij elkaar komen of bij elkaar gebracht worden: via het Arbeidsbureau, via

² De 'produktiestructuur' is de wijze waarop het de bewerkingen en de stappen in het transformatieproces gegroepeerd en gekoppeld zijn; de 'besturingsstructuur' is de wijze waarop de besturing van het proces geregeld is, waar liggen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden; de 'arbeidsorganisatie' is de wijze waarop taken en bevoegdheden over functies zijn verdeeld.

advertenties, via informele contacten, etc. Vervolgens worden er impliciet of expliciet een aantal selectiecriteria gehanteerd om tot een keuze te komen van de geschikte kandidaat voor de nieuwe functie, de selectiecriteria kunnen bestaan uit opleidings- en ervaringseisen, motivatie en persoonskenmerken. Het is waarschijnlijk dat bij werk op het laaggeschoolde niveau motivatie belangrijker wordt geacht dan opleiding of ervaring.

Verder is het van belang in hoeverre scholings- en loopbaanbeleid en arbeidsvoorwaarden ten aanzien van nieuwe laaggeschoolden afwijkt van dat voor zittende werknemers.

Duurzaam werk wordt gedefinieerd als structureel werk van voldoende kwaliteit. Men kan een onderscheid maken tussen duurzaamheid opgevat als het voortbestaan van de arbeidsplaats en duurzaamheid opgevat als het voorkómen van het ontstaan van fysieke risico's en stressrisico's. Het voortbestaan van de arbeidsplaats (structureel werk) omvat het lange termijn perspectief van het werk. Een laaggeschoolde zal moeite hebben z'n vakkennis op peil te houden en weinig werkzekerheid kunnen ontlenen aan een arbeidsplaats die zeer vlot weer afgestoten wordt of bij het stoppen van een subsidie direct weer opgeheven wordt. En een goede kwaliteit van de arbeid dient een laag risico op het ontstaan van fysieke klachten en stress te bevatten, zodat laaggeschoolden niet na korte of langere tijd ziek worden van hun nieuwe werk.

3.2 Methode

In vijf bedrijven en instellingen zijn casestudies verricht. Gesproken is met twee directeuren, een eigenaar, een hoofd van de afdeling Personeel & Organisatie, twee direct leidinggevenden en één laaggeschoolde zelf. Om het onderwerp voldoende te kunnen afbakenen tijdens een gesprek werd gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst bestaande uit half-open vragen, open vragen en checklisten. Het merendeel van de vragen kon kort en bondig beantwoord worden. De geïnterviewden werden wel uitgenodigd tot uitgebreider beantwoording. De gesprekken duurden 1½ tot 2 uur. Over de verschillende onderdelen van het analysekader is op de volgende wijze informatie verzameld.

Strategische keuzes. Om te kunnen beoordelen of een case geschikt was voor het doel van dit onderzoek, is bij de telefonische benadering geïnformeerd naar het vóórkomen van nieuw werk voor laaggeschoolden en óf er sprake was van taaksplitsing. Nieuw werk werd gedefinieerd als 'het opvullen van één of meer arbeidsplaatsen die daarvoor niet bestonden', dus geen vervanging van

medewerkers die uitgestroomd of doorgestroomd waren. Laaggeschoolden werd gedefinieerd als 'personen met een opleiding tot maximaal lbo/mavo-niveau'. De definiëring van taaksplitsing werd open gelaten. In een daaropvolgend vraaggesprek met relevante personen in de geselecteerde cases is via enkele half-open vragen nader geïnformeerd naar het waarom en het hoe van het ontstaan van nieuw werk voor laaggeschoolden, alsmede het perspectief van de nieuwe arbeidsplaatsen op langere termijn.

Vanwege de bij voorbaat bekende tijdelijke aard van het werk worden uitzendwerk en tijdelijke contracten buiten beschouwing gelaten.

Systeem van de arbeidsverdeling. In het vraaggesprek wordt van de oude en nieuwe situatie een globale beschrijving gevraagd van produktiestructuur, besturingsstructuur en arbeidsorganisatie. Van belang is hoe de nieuwe banen zijn ingepast. Een aantal vragen in dit onderdeel zijn gebaseerd op de vragenlijst Monitoring Stress en Lichamelijke Belasting (Houtman, Hildebrandt, Dhondt, 1993; Vaas, Goudswaard, Dhondt, Mossink, Peeters, 1995). Enkele open en een aantal gesloten vragen moeten inzicht geven in de opbouw van het totale takenpakket van de organisatorische eenheid waartoe het nieuwe werk voor laaggeschoolden behoort (produktiestructuur). Inzicht in de mate van (de)centralisatie wordt verkregen uit enkele vragen over het aantal hiërarchische lagen en de verdeling van regelende taken tussen direct leidinggevende en medewerkers (besturingsstructuur). Om inzicht te verwerven in de arbeidsorganisatie worden enkele vragen gesteld over de verdeling van uitvoerende en regelende taken over functies binnen de organisatorische eenheid, de meeste aandacht gaat uit naar de inhoud van de (nieuwe) laaggeschoolde functies.

Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie. Er is gebruik gemaakt van de checklisten over de vier aspecten van kwaliteit van de arbeid uit het *Handboek werkstress* (Kompier, Marcelissen, 1990), met bij enkele vragen een kleine aanpassing. In de checklist 'arbeidsinhoud' komen de WEBA-gedachten duidelijk naar voren in de vragen: volledigheid, niet-kortcyclische taken, moeilijkheidsgraad, autonomie, contactmogelijkheden, organiserende taken en informatievoorziening. De checklist 'arbeidsomstandigheden' betreft de ergonomische aandachtsgebieden lichamelijke en mentale belasting, hulpmiddelen en omgevingsfactoren. In de checklist 'arbeidsvoorwaarden' komen onder andere loopbaan, scholing, loon en overwerk aan de orde, en in de checklist 'arbeidsverhoudingen' worden vragen gesteld over de relatie met de leiding, sfeer en waardering.

Een korte checklist 'kwaliteit van de organisatie' is opgesteld aan de hand van de door Peeters (1995) onderscheiden aspecten. Er worden vragen gesteld over produktiviteit, verzuim, verloop,

kwaliteit van het produkt, leverbetrouwbaarheid, pieken en dalen in de produktie en betrokkenheid van het personeel.

Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid. Er worden in het vraaggesprek (half-)open vragen gesteld over:

- werving: via welke kanalen en het succes ervan;
- selectie: procedure en selectiecriteria (opleidings- en ervaringseisen, motivatie, gewenste persoonskenmerken);
- beloning: hoogte (bijvoorbeeld Wettelijk Minimumloon, CAO-loon), aandeel subsidie;
- contract: wie is werkgever, hoeveel uren per week, arbeidsvoorwaarden;
- scholing: training on the job, training off the job;
- loopbaanmogelijkheden: vakinhoudelijke verdieping, doorstroming naar andere functie(s).

Duurzaamheid. Duurzaamheid is de afhankelijke variabele in het model waarover slechts indirect informatie verzameld kan worden. Beoordeling van de duurzaamheid van het werk vindt per case plaats op basis van de verkregen informatie uit de onderdelen strategische keuzes, kwaliteit van de arbeid en van de organisatie en het begeleidend personeels- en opleidingsbeleid, met name kwaliteit van de arbeid en loopbaanperspectief bepalen het oordeel. Het voortbestaan van de arbeidsplaats kan niet rechtstreeks 'gemeten' worden, wel wordt een verwachting omtrent de arbeidsplaats op de langere termijn gevraagd (in het onderdeel strategische keuzes).

De duurzaamheid wordt als positief of voldoende beoordeeld wanneer de kwaliteit van de arbeid als voldoende ingeschat wordt en er sprake is van structureel werk (vooral opgevat als: (uitzicht op) een reguliere arbeidsplaats). Een onvoldoende beoordeling op één van beide aspecten levert een beperkt voldoende oordeel op voor duurzaamheid van het werk. En de duurzaamheid wordt als onvoldoende beoordeeld wanneer geen van beide aspecten een voldoende beoordeling oplevert.

Het aantal cases zal te beperkt zijn om een generalisatie te maken naar nieuw werk voor laaggeschoolden in het algemeen. Het geringe aantal cases zal zeer waarschijnlijk niet eens alle variaties kunnen beschrijven van nieuw werk voor laaggeschoolden, laat staan een inschatting maken van het aandeel van elke variatie in de totale nieuwe werkgelegenheid van laaggeschoolden.

3.3 Selectie van de cases

Elke case betreft een bedrijf of instelling waar nieuw werk is ontstaan voor één of meer laaggeschoolde werkzoekende(n). De laaggeschoolden waren langdurig werkzoekend en stapten aldus uit een werkloosheids situatie in een baan.

Bij dit oriënterend onderzoek zijn vijf bedrijven met twaalf nieuwe banen voor laaggeschoolden betrokken geweest. Het betrof twee bedrijven in de profit- en drie in de non-profitsector.

De belangrijkste voorwaarde waaraan de twee tot vier gewenste cases moesten voldoen, was: *het doel van een initiatief moet zijn 'nieuwe' werkgelegenheid voor één of meer laaggeschoolde werkzoekende(n), dus geen vervanging binnen een reeds bestaande arbeidsplaats.* Verder werd gestreefd naar enige spreiding wat betreft:

- sector: non-profit- en profitsector;
- subsidiëring van de arbeidsplaats: verschillende soorten subsidiëring en geen subsidiëring;
- systeem van de arbeidsverdeling: variatie in vormen van toegepaste arbeidsverdeling en perspectieven voor laaggeschoolden.

Deze laatste voorwaarde was uiteraard moeilijk te beoordelen in een eerste telefonisch contact.

Voor de selectie van bedrijven werd in eerste instantie contact opgenomen met Arbeidsbureau, gemeenten en Sociale Diensten. Via deze instanties werd contact gelegd met uitvoeringsorganisaties van subsidieregelingen:

- Stichting Weerwerk in Leiden;
- NV Werk in Amsterdam;
- Werkraad in Den Haag; Bureau Perspectief (experiment Melkert II);
- Intergemeentelijk Stimulerings Project (ISP) in Moordrecht (vooral plaatsingen profitsector);
- Dienst Arbeidsmarktbeleid, Sociale vernieuwing en Doelgroepen (ASD) in Utrecht.

Bij deze uitvoeringsorganisaties stopte doorgaans het speurwerk, de organisaties waren niet bereid medewerking te verlenen bij het verstrekken van namen van werkgevers die laaggeschoolde werkzoekenden hadden geplaatst. Omdat enige indicatie bestond dat in zorginstellingen langdurig werkzoekende laaggeschoolden waren geplaatst in (gesubsidieerde) nieuwe arbeidsplaatsen, werden vervolgens rechtstreeks zorginstellingen in de regio benaderd. Van de 7 zorginstellingen die benaderd werden, voldeed een groot deel aan de voorwaarden. Twee zorginstellingen waren bereid mee te werken. Het betrof duidelijk verschillende cases. Omdat twee cases in de non-profitsector vol-

opig voldoende geacht werden, werd de verdere speurtocht gericht op de profit-sector. Het rechtstreeks benaderen van bedrijven zou te tijdrovend zijn omdat de kans dat een bedrijf aan de gestelde selectievoorwaarden voldeed, klein geacht werd. Omdat inmiddels enige contacten opgebouwd waren met twee uitvoeringsorganisaties werd via deze weg opnieuw geprobeerd cases in de profit-sector te werven. Dat leverde twee cases in de profit- en nog één case in de non-profitsector op.

De werving van bedrijven of instellingen vond telefonisch plaats, daarbij werd gesproken met de directeur, een hoofd Personeel & Organisatie of een hoofd van een afdeling. Met deze personen werd een afspraak gemaakt voor een vraaggesprek. Per case werden één of twee afspraken gemaakt, het tweede gesprek werd gehouden met de direct leidinggevende of de laaggeschoolde zelf.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht van de geselecteerde cases gegeven.

Tabel 3.1 Overzicht cases

Case	sector	functie	subsidieregeling	aantal personen
1. 'Verpleeg'	non-profit	zorgassistent	KRA	3
2. 'Huis'	non-profit	medewerker huishoudelijke dienst	banenpool	2 (plus 1 vacature)
3. 'School'	non-profit	klasse-assistente conciërge	JWG banenpool	1 1
4. 'Eten'	profit	medewerkers afdeling zelfbediening	JWG KRA	1 1
5. 'Tuin'	profit	medewerker kwekerij	JWG geen	1 2

4. CASE 'VERPLEEG'

4.1 Inleiding

4.1.1 Achtergrond

'Verpleeg' is een verpleeghuis met zes verpleegafdelingen van elk 24 tot 33 bedden en diverse ondersteunende afdelingen. Het personeelsbestand van de verpleegdienst bestaat uit 240 vaste medewerkers en 60 zogeheten poolers. Het verpleeghuis is reeds enige jaren bezig met diverse met elkaar samenhangende veranderingen in de organisatie. Een groot deel van die veranderingen vinden hun oorsprong in de professionalisering van verpleeghuiszorg en spelen zich af op de verpleegafdelingen. De veranderingen zijn nog gaande.

De belangrijkste veranderingen bestaan uit:

1. *verschuiving in categorie patiënten*: van vooral somatische patiënten naar psychogeriatrische patiënten, deze laatstgenoemde categorie heeft meer begeleiding, structuur en ondersteuning nodig naast puur lichamelijke verzorging;
2. *teamverpleging*: de afdeling wordt verdeeld in meerdere eenheden met een eigen team medewerkers;
3. *functiedifferentiatie*: hergroepering van taken en verantwoordelijkheden over verschillende functieniveaus;
4. *patiënttoewijzing*: iedere medewerker is gedurende één dienst verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van een beperkt aantal patiënten;
5. *mentorschap*: iedere medewerker coördineert de lange termijn zorgverlening voor één of enkele patiënten en is aanspreekpunt voor de patiënt en familie;
6. *zorgdossier*: planmatige zorgverlening waarbij een meer patiëntgerichte methode van werken geleverd wordt.

Kortom, een wijziging in de inhoud van het werk, de organisatie van het werk en de methode van werken. Ondertussen is het instellingsbudget verder uitgekleed door bezuinigingen van de overheid. Voor het doel van dit onderzoek is vooral de doorgevoerde functiedifferentiatie van belang. Motieven om tot functiedifferentiatie over te gaan omvatten:

1. een verwachte *schaarste* van gekwalificeerd personeel (de ziekenverzorgenden);

2. de sterke *niveauverschillen* in de werkzaamheden van ziekenverzorgenden (enkele moeilijker taken waarvoor het diploma van ziekenverzorgende vereist was en veel makkelijke taken waarvoor geen diploma-eis gold);
3. de onduidelijke *afbakening* tussen het takenpakket van ziekenverzorgenden en verpleeghulpen (verpleeghulpen voerden ook wel taken uit waarvoor zij niet bevoegd waren).

Elk nieuw takenpakket diende een duidelijk onderscheiden functieniveau en opleidingsniveau te hebben. Door taken en verantwoordelijkheden van een lager verpleegniveau te groeperen tot nieuwe functies kon tevens een lager geschoold segment van de arbeidsmarkt benaderd worden. Kwaliteit van de arbeid speelde niet mee als criterium bij het samenstellen van takenpakketten.

In dit verslag wordt de aandacht gericht op veranderingen in het werk van laaggeschoolden op de verpleegafdelingen.

4.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

Op de verpleegafdelingen werken vaak laaggeschoolde, niet voor verpleegwerk gekwalificeerde mensen. Een specifieke opleiding was niet vereist en werd doorgaans ook niet aangeboden. Aan de voedingsassistent, een andere laaggeschoolde functie op de verpleegafdeling die niet tot de verpleegdienst hoorde, werd vaak wel een korte huisopleiding geboden.

Het scheppen van werkgelegenheid voor laaggeschoolden vormde geen vooropgezet doel maar volgde uit de functiedifferentiatie op de verpleegafdelingen. Er ontstond behoefte aan vier laaggeschoolden voor de functie van zorgassistent op het derde deskundigheidsniveau³. Een regionaal initiatief om laaggeschoolde werkzoekenden aan een opleiding en een baan in de zorgsector te helpen bleek aan te sluiten bij deze behoefte. De regionale opleiding bood plaats aan totaal 13 laaggeschoolden voor verschillende zorginstellingen. Het initiatief heeft (nog) geen vervolg gekregen (zie Werving en selectie).

³ Uiteindelijk zijn drie van hen in 1993 als zorgassistent aan de slag gegaan in het verpleeghuis.

4.2 Systeem van arbeidsverdeling

4.2.1 Produktiestructuur

Vóór de diverse veranderingen (de 'oude' situatie) werd er vooral taakgericht gewerkt op de verpleegafdelingen. Ieder deed een deel van de verzorging van één patiënt en met z'n allen zorgden men zo voor alle patiënten. De leidinggevenden coördineerden de zorgverlening en het afdelingshoofd droeg de eindverantwoordelijkheid voor de totale zorg aan alle patiënten. Op de afdeling waren werkzaam: het hoofd van de afdeling, het waarnemend hoofd, een teamouder, ziekenverzorger, verpleeghulpen en een voedingsassistent.

Door de functiedifferentiatie werd een duidelijke afbakening gemaakt wat wel en niet tot ieders takenpakket behoorde. Verder werd de verpleegafdeling verdeeld in twee teams met elk de zorg voor twaalf bedden. Elk teamlid dient zoveel mogelijk alle zorg te leveren voor een beperkt aantal patiënten en ondersteunt zo nodig collega's. Bij het toewijzen van patiënten wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met enerzijds de zorgbehoefte van de patiënt en anderzijds het deskundigheidsniveau van zorgverleners. Eventueel wordt hulp verleend door een collega van een hoger deskundigheidsniveau. Op deze manier krijgt elke patiënt per dag met veel minder verschillende zorgverleners te maken. Een teamleider verzorgt de coördinatie binnen elk team.

Op de afdeling zijn nu werkzaam: twee teamleiders, ziekenverzorger (eerste deskundigheidsniveau), verzorger (tweede niveau) en zorgassistenten (derde niveau). Het afdelingshoofd heeft vooral managementtaken en werkt niet meer mee op de afdeling.

Contacten met disciplines buiten de verpleegafdeling zoals arts, fysiotherapeut, maatschappelijk werker, etc werden in de oude situatie door het afdelingshoofd onderhouden. In de nieuwe situatie verlopen deze contacten via beide teamleiders. De bezoekende disciplines dienen meer dan voorheen te overleggen over de inhoud van hun contacten met patiënten en over geschikte tijden daarvoor.

4.2.2 Besturingsstructuur

In de nieuwe situatie is op de verpleegafdelingen één hiërarchisch niveau verdwenen terwijl bovendien het afdelingshoofd geen aandeel in de dagelijkse zorgverlening meer heeft. Het aantal leidinggevendenden is echter gelijk gebleven omdat elk team een eigen teamleider heeft. De teamleiders verzorgen ten behoeve van de dagelijkse zorgverlening de contacten met disciplines buiten de verpleegafdeling, maken de dienstlijst en wijzen per dienst de patiënten toe aan de aanwezige teamleden. De teamleden hebben wel inspraak hierin. De werkzaamheden ten behoeve van de toegewezen patiënten worden vervolgens door de teamleden zelf gepland en afgestemd met collega's. De verschillende deskundigheidsniveaus werken naast elkaar onder leiding van de teamleiders, de deskundigheidsniveaus staan verder niet in een formeel-hiërarchische verhouding tot elkaar. Bij problemen in de zorgverlening wordt overlegd met de teamleiders.

4.2.3 Arbeidsorganisatie

In de oude situatie waren er twee deskundigheidsniveaus in de zorgverlening, namelijk de ziekenverzorgende op het eerste en de verpleeghulp op het tweede niveau. De te verrichten taken werden door de leidinggevende verdeeld over de aanwezige zorgverleners van beide niveaus overeenkomstig een taakgerichte verpleegvorm. Eén persoon deelde bijvoorbeeld alle medicijnen, anderen wassen de patiënten, weer anderen maakten alle bedden op, etc. Problemen of afwijkingen die men tegen kwam bij de uitvoering van taken werden gerapporteerd aan de leidinggevende. Keukenwerkzaamheden werden verricht door een voedingsassistent.

De nieuwe situatie kent weliswaar drie deskundigheidsniveaus maar de aparte functie van voedingsassistent is verdwenen. De werkzaamheden van de voedingsassistent zijn opgenomen in het derde deskundigheidsniveau. Het eerste (ziekenverzorgende) en het tweede niveau (verzorgende) zijn gekoppeld aan specifieke opleidingen⁴, op het derde niveau (zorgassistent) werken de voormalige verpleeghulpen en voedingsassistenten plus de nieuw aangenomen zorgassistenten. Per dagdienst worden één of twee zorgassistenten ingepland. De zorgassistenten zijn geen mentor van patiënten en krijgen vaak geen eigen patiënten toegewezen die ze inderdaad de gehele dienst verzorgen. Het werk van de zorgassistent start net als de andere deskundigheidsniveaus met het volgens het zorg-

⁴ Het verschil tussen eerste en tweede deskundigheidsniveau blijkt in de praktijk gering. De verpleegtechnische handelingen die bij het eerste deskundigheidsniveau horen, komen weinig voor.

plan leveren van basisverzorging aan patiënten (ochtendwasbeurt en ontbijt). Vervolgens besteedt de zorgassistent de rest van de dag aan de zorg voor eten en drinken of aan basisverzorging van patiënt en omgeving en aan ondersteunende taken op de afdeling.

4.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid

4.3.1 Werving en selectie

De werving vond plaats via Arbeidsbureau en advertenties. In verband met de verstrekking van KRA-subsidie voor het opleidingsdeel dienden de kandidaten ouder te zijn dan 25 jaar en geregistreerd als (langdurig) werkzoekende. De werving verliep moeizaam, hiervoor werden twee mogelijke redenen aangevoerd. Ten eerste was in de andere deelnemende instellingen de meerwaarde van de opleiding niet duidelijk in vergelijking met de perspectieven op hetzelfde soort werk zonder deze opleiding. Men kon elders ook zonder extra opleiding werk doen als verpleeghulp, voor de nieuwe zorgassistenten werd een stukje opleiding juist relevant geacht. Ten tweede liepen de geboden arbeidsvoorwaarden erg uiteen, bij de start een kleine deeltijdfunctie in dagdienst naar een voltijdfunctie in onregelmatige dienst na het opleidingstraject.

De selectie van kandidaten vond per instelling plaats. Opleidings- en ervaringseisen waren niet geëxpliciteerd, impliciet werd een LBO-niveau (bijvoorbeeld LHNO) verwacht. Belangrijker was de motivatie van kandidaten, namelijk een affiniteit met verpleeghuiszorg en de wens om iets te leren. Bij de selectie werd vooral naar sociale vaardigheden en houding van de kandidaat gekeken.

4.3.2 Beloning en contract

De zorgassistenten ontvangen een beloning conform de CAO-ziekenhuiswezen. Verpleeghulpen en voedingsassistenten uit de oude situatie waren doorgaans iets lager ingeschaald dan de zorgassistenten in de nieuwe situatie. Voor het opleidingstraject (ontwikkeling en uitvoering van het theoretisch deel) was een KRA-subsidie toegekend aan de regionale school.

De nieuwe zorgassistenten hebben een arbeidscontract voor onbepaalde tijd gekregen. Zowel voltijd als deeltijd (met een ondergrens van 60%) werken is mogelijk, bij voorkeur biedt men echter een voltijd dienstverband aan. De zorgassistenten worden ingeroosterd in de dienstlijst, zij worden voor

alle diensten ingezet behalve voor nachtdiensten (dus wel: vroeg, laat, weekend). Zij mogen geen verantwoordelijke diensten draaien.

4.3.3 Scholing en loopbaan

De opleiding voor de nieuwe zorgassistenten bestond uit een theoretisch deel door de regionale school en een praktisch deel door het verpleeghuis. Tijdens het praktische deel werd onder begeleiding van collega's gewerkt, de verantwoordelijkheid voor de praktijkbegeleiding lag bij de afdeling opleiding.

Na deze aanvangsscholing zijn ten behoeve van het werk meerdere (vakinhoudelijke) scholingsmogelijkheden aanwezig, deze bijscholingen worden veelal intern georganiseerd wanneer er een behoefte aan specifieke kennis gesignaleerd wordt. Zo werd onlangs een cursus over diëten gegeven aan zorgassistenten en een cursus over psychogeriatric staat gepland voor later. Er zijn in het verpleeghuis geen directe doorgroei mogelijkheden aanwezig naar andere zorgfuncties. Voor het verwerven van een functie op een hoger zorgniveau dient (extern) een daarvoor gangbare opleiding gevolgd te worden. Voor het niveau van verzorgende is dit de dagopleiding MDGO-vz of de in-service opleiding bejaardenverzorging. Andere verpleeghuizen in de regio kennen de functie 'zorgassistent' (nog) niet, het verpleeghuis is vooralsnog de enige die een functiedifferentiatie heeft doorgevoerd.

4.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie

4.4.1 Kwaliteit van de arbeid

Arbeidsinhoud. De zorgassistent kan het keukenwerk in grote mate zelf plannen en zo nodig hulp krijgen van collega's. De relatie met de centrale keuken kan beter, de dienstverlening is "bijna dagelijks niet kloppend" (ontbrekende maaltijden of delen daarvan, niet doorgevoerde wijzigingsopdrachten, etc) en betekent doorgaans extra werk voor de zorgassistent. De werkmethode en werkvolgorde bieden door het contact met patiënten ruimte voor eigen inbreng van de zorgassistent. Verder kan de zorgassistent hulp vragen aan collega's ('tilletje') of teamleider (bij problemen) en voorstellen doen voor bijstelling van het zorgplan. Door ervaring ontstaat wel routine maar

patiëntenpopulatie, verpleegmethoden en diëten kunnen veranderen waardoor de zorgassistent nieuwe dingen kan leren.

De aard van het werk op de verpleegafdelingen, het verzorgen van somatische en vooral van psychogeriatrische patiënten, kan beschouwd worden als emotioneel belastend voor het personeel. Er wordt bovendien onder grote tijdsdruk gewerkt om de geplande hoeveelheid zorg te verlenen. Het werktempo ligt vaak hoog. Er zijn signalen dat de nieuwe situatie wat betreft werkdruk niet verschilt van de oude situatie waarin taakgericht verpleegd werd. "De (veranderde) systematiek zou tot verbetering hebben moeten leiden." Een beperking van het budget en een hoog ziekteverzuim worden als oorzaak gezien.

Er is werkoverleg aanwezig maar dat vindt onregelmatig plaats en er wordt weinig informatie uit andere niveaus van de organisatie gegeven, vooral onderwerpen die alleen de eigen afdeling aangaan worden besproken (zoals door het personeel opgeschreven 'punten' over dingen die niet goed gaan).

Arbeidsomstandigheden. Het werk op de verpleegafdelingen is fysiek zwaar door het vele tilwerk. Tilinstructies en een tilhulp zijn beschikbaar en een goede tiltechniek wordt belangrijk geacht, het gebruik van tilapparatuur vergt echter (kostbare) tijd. Overeenkomstig de wens van de veelal oude patiënten is de omgevingstemperatuur aan de warme kant, het is echter onmogelijk een raam open te zetten bij extreme warmte. Er dient hygiënisch gewerkt te worden om oplopen of overdragen van eventuele infecties te voorkomen.

Arbeidsvoorwaarden. Af en toe wordt een vroege na een late dienst gedraaid (te kort rust). Gemaakte overuren krijgt men een andere keer terug in vrije tijd. Vervanging van ziek personeel is vanwege het krappe budget alleen toegestaan wanneer men onder een minimale bezettingsnorm komt. Niet alle verlofaanvragen (kunnen) worden gehonoreerd. Desondanks zijn er perioden dat het personeel voor een groot deel uit poolers bestaat. Scholingsmogelijkheden zijn aanwezig (zie ook 3.3 Scholing en loopbaan).

Arbeidsverhoudingen. De verschillende overlegsituaties lijken voor verbetering vatbaar, zowel in het werkoverleg als tussendoor op de afdeling. Communicatie met de leiding wordt nogal eens ervaren als een eenrichtingverkeer ("Sommige dingen krijg je van andere afdelingen te horen en daar weet je dan niks van", "Soms zeg je je mening, dan zeggen ze 'jajaja' en doen er verder niks mee"). Feedback over (de kwaliteit van) het geleverde werk wordt wel gegeven en de zorgassistent krijgt ruimte om zelfstandig te functioneren binnen het team.

4.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Productiviteit. Het instellingsbudget heeft de afgelopen jaren verschillende bezuinigingsrondes ondergaan met als gevolg dat hetzelfde werk door minder mensen gedaan moet worden. De werkdruk is verder gestegen en de kwaliteit van de verzorging staat onder zware druk. Verzuim en verloop blijven hoog. Het verloop ligt onder de 10%. Het verzuim binnen de verpleegdienst ligt ruim boven het gemiddelde van de instelling (14% tegenover 8,2% gemiddeld). Na enkele jaren iets lager geweest te zijn ($\pm 11\%$), ligt het verzuim binnen de verpleegdienst nu weer op het oude niveau van voor de veranderingen.

Kwaliteit. Patiënten, de afnemers van het produkt 'zorg', zijn matig tevreden over de geleverde zorgverlening, zo blijkt uit een in 1995 gehouden enquête. Men veronderstelt dat de patiëntgerichte verpleging al wel een verbetering betekent ten opzichte van het oude taakgerichte verplegen maar hierover zijn geen concrete gegevens beschikbaar. In ieder geval blijven er verbeterpunten aanwezig.

Logistiek. De organisatie van het werk op de afdeling wordt soms verstoord door gebrek aan personeel, door (plotselinge) vergroting van de zorgbehoefte van een patiënt of (sporadisch) door spoedopname van een patiënt.

Flexibiliteit. In het zorgplan wordt de benodigde zorg voor een patiënt vastgelegd. Wanneer de personeelsbezetting dit toelaat worden individuele (extra) wensen van patiënten gehonoreerd. Er wordt naar gestreefd in ieder geval de basiszorg te verlenen, zelfs dat lukt niet altijd. Op de verpleegafdelingen komen regelmatig pieken in de hoeveelheid werk voor, vooral door ziekte van personeel of tijdens de zomerperiode door vakanties. Deze pieken worden opgevangen door werkzaamheden te laten liggen of te verschuiven of personeel van andere afdelingen in te lenen en als het budget het toelaat door personeel uit de pool te vragen. Dalen in de hoeveelheid werk komen weinig voor.

Innovativiteit. Naar aanleiding van 'punten' in het werkoverleg kunnen verbetervoorstellen worden aangedragen, de medewerkers richten zich daarbij vooral op de afstemming binnen de afdeling en de relatie met andere afdelingen. Zo participeert een zorgassistent sinds kort in een overleg over verbetering van de communicatie met de centrale keuken.

4.5 Conclusie

In zowel de oude als de nieuwe situatie verleent een groep mensen de benodigde verpleeghuiszorg aan een aantal patiënten. De organisatie van het werk op de verpleegafdelingen is in de oude en nieuwe situatie duidelijk verschillend, dit heeft echter geen vermindering van de hoge werkdruk opgeleverd.

Keukenwerk en ongeschoold werk in de zorgverlening werden gecombineerd tot één functie op het derde deskundigheidsniveau, dat van de 'zorgassistent'. Hier is sprake van een verticale taaksplitsing na een reorganisatie die inhield dat van een taakgerichte naar een patiëntgerichte organisatie werd overgegaan. Wel bestaat het werk van de zorgassistent uit een gevarieerd takenpakket en biedt voldoende ruimte voor een eigen inbreng wat betreft contact met patiënten, werkmethode en werkvolgorde. De werkdruk is echter hoog en de mogelijkheden van werkoverleg worden onvoldoende benut. De zorgassistent zou meer kunnen participeren in patiënttoewijzing (op het eigen niveau). Leermogelijkheden vloeien vooral voort uit ontwikkelingen in patiëntenpopulatie, verpleegmethoden en diëten.

De functie van zorgassistent is een betrekkelijk nieuwe functie, mogelijk dragen de interne cursussen bij aan een verdere professionalisering. Binnen het verpleeghuis bestaat geen mogelijkheid door te groeien naar een hoger deskundigheidsniveau. Het is verder onduidelijk wat de waarde van de opleiding en ervaring van de zorgassistent is buiten het verpleeghuis.

De functie van zorgassistent heeft geen tijdelijke of afwijkende status en de functie heeft een eigen takenpakket van uitvoerende en regelende taken.

Aan de gestelde criteria voor duurzaamheid wordt in deze case ten dele voldaan. Er is wel sprake van structurele werkgelegenheid, maar op de punten kwaliteit van de arbeid en doorgroeimogelijkheden vanaf het laagste deskundigheidsniveau zijn nog verbeteringen mogelijk; de kwaliteit van de organisatie lijkt evenmin erg veel baat gehad te hebben bij deze veranderingen.

5. CASE 'HUIS'

5.1 Inleiding

5.1.1 Achtergrond

'Huis' is een verzorgingshuis met 90 bewoners verdeeld over 83 zelfstandige huishoudens. Het aantal personeelsleden in vaste dienst schommelt rond de 90 medewerkers. De verzorgingsdienst (inclusief activiteitenbegeleiding) is met ± 60 medewerkers de grootste dienst. Bij de civiele dienst, de andere grote dienst, zijn 7 plaatsen voor banenpoolers. De civiele dienst bestaat uit keuken, huishoudelijke dienst, linnenkamer en technische dienst. Verder verzorgt de directeur de personeelszaken en is er een kleine algemene dienst (administratie, receptie).

De zorgbehoefte van bewoners in verzorgingshuizen is de laatste decennia sterk toegenomen: veel ouderen die vroeger naar een verpleeghuis gingen, blijven nu in het verzorgingshuis. De werkdruk is voortdurend gestegen, de beschikbare budgetten niet.

In verzorgingshuizen is een trend gaande van toenemende professionalisering, tot uiting komend in een formalisering van de structuur van de organisatie, bezinning op het dienstenpakket, certificering van kwaliteit, oprichten van regionale samenwerkingsverbanden en belangenbehartiging, etc. Zo is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen verzorgend en huishoudelijk werk ten behoeve van bewoners, waarvoor nu twee aparte diensten verantwoordelijk zijn (in plaats van één).

In dit verslag staat het werk van de huishoudelijke dienst centraal, deze dienst telt 13 vaste medewerkers en twee banenpoolers.

5.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

In het verzorgingshuis behoren veel banen tot het laaggeschoolde niveau. In 1992 zijn met goedkeuring van de OR zeven vacatures geformuleerd en ter invulling aangeboden aan Stichting Weerwerk, een uitvoeringsorganisatie voor gesubsidieerde arbeid.

Als belangrijkste redenen de vacatures op te vullen via de banenpool werden door het verzorgingshuis een verlaging van de (hoge) werkdruk en het "aanvaarden van een maatschappelijke functie ten aanzien van werklozen" genoemd. Daarnaast speelde de mogelijkheid met behulp van subsidie

werk gedaan te krijgen. Gesteld werd dat het verzorgingshuis geen alternatief had, gezien de beperkte financiële ruimte. Wanneer de subsidiemogelijkheid weg zou vallen, bestaat er grote kans dat het werk niet meer gedaan wordt of dat het werk geïntegreerd wordt in andere functies. De banenpooler "functioneert als volwaardig werker, we verlangen dezelfde arbeidsprestatie en bieden dezelfde arbeidsvoorwaarden als het eigen personeel. Het heet wel additioneel, maar de banenpooler werkt beslist niet voor spek en bonen mee."

5.2 Systeem van arbeidsverdeling

5.2.1 Productiestructuur

Voorheen behoorden de medewerkers die het huishoudelijk werk op de kamers van bewoners verrichtten tot de verzorgingsdienst. In geval van tekorten onder het verzorgend personeel werden ervaren huishoudelijk medewerkers ingezet voor licht verzorgend werk. De huishoudelijk medewerkers dienden als een soort 'reserve-verzorgenden'. Het gevolg was dat het huishoudelijke werk nogal eens in de knel kwam en soms zelfs niet gedaan kon worden. Er was wel een aparte huishoudelijke dienst aanwezig in het verzorgingshuis, maar die had alleen de algemene ruimtes onder haar hoede. In de nieuwe structuur werden huishoudelijke taken op de kamers van bewoners afgesplitst van de verzorgingsdienst en ondergebracht bij de huishoudelijke dienst (dit werd 'taaksplitsing' genoemd). Door al het huishoudelijk werk in één dienst onder te brengen is een duidelijke afbakening van het huishoudelijk werk aangebracht. De huishoudelijke dienst heeft een groter en breder takenpakket gekregen en kan medewerkers flexibeler inzetten over de verschillende werkzaamheden.

5.2.2 Besturingsstructuur

In de oude situatie viel een deel van het huishoudelijk personeel hiërarchisch gezien onder de drie afdelingshoofden van de verzorgingsdienst en een ander deel onder het hoofd huishoudelijke dienst. In de nieuwe situatie valt al het huishoudelijk personeel onder het hoofd huishoudelijke dienst. Het hoofd huishoudelijke dienst maakt de dienstroosters, houdt de werkljsten bij die op elke verdieping

hangen, verdeelt het werk over de beschikbare medewerkers, houdt toezicht op de voortgang van het werk en springt bij waar nodig.

5.2.3 Arbeidsorganisatie

Het takenpakket van de huishoudelijke dienst omvat nu het schoonhouden van de kamers van bewoners, algemene ruimtes, kantoren en een bijdrage aan werkzaamheden in spoelkeuken en linnenkamer. Voor het schoonhouden van de kamers van bewoners hebben een aantal medewerkers een vaste verdieping (voortvloeiend uit de oude situatie en op eigen verzoek), het overige werk wordt in overleg door het hoofd huishoudelijke dienst verdeeld. Er worden niet meer dan twee medewerkers ingeschakeld voor één klus omdat men elkaar anders al gauw in de weg loopt. Het werk van de huishoudelijke dienst bestaat voor een groot deel uit dagelijks terugkerende werkzaamheden (schoonmaken toiletten, meubels, vloeren, ramen, bedden opmaken, etc). Elke medewerker verricht verschillende soorten werkzaamheden, het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat één medewerker alle toiletten schoonmaakt. Er zijn werklijsten opgehangen op elke verdieping, waarop genoteerd staat wat op welke kamer op welke dag gedaan moet worden. Deze lijsten worden door het hoofd huishoudelijke dienst regelmatig aangepast aan veranderingen in behoefte en levensritme van bewoners. Wanneer een geconstateerd probleem niet door de medewerker zelf opgelost kan worden, wordt overleg gepleegd met het hoofd huishoudelijk dienst. Na gebruik vult men de eigen werkkarren of werkkasten aan met materiaal uit een centrale voorraad. De kwaliteit van het geleverde werk behoort tot de verantwoordelijkheid van de medewerkers, eventueel stuurt het hoofd huishoudelijke dienst bij (na klachten of via controle).

Op de urenlijsten zijn de banenpoolers boventallig maar in de werkplanning wordt geen onderscheid gemaakt tussen banenpoolers en vaste medewerkers. Banenpoolers verrichten dezelfde werkzaamheden als de medewerkers in dienst van het verzorgingshuis en worden als onmisbaar beschouwd om het werk gedaan te krijgen.

5.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid

5.3.1 Werving en selectie

Aan de hand van functiebeschrijvingen uit de CAO-bejaardenoorden heeft de stichting Weerwerk kandidaten geworven in haar bestand. Voor elke vacature is een kandidaat voorgedragen aan het verzorgingshuis. Zowel het verzorgingshuis als de kandidaat konden in het 'sollicitatiegesprek' nog positief of negatief reageren op de voorgestelde match. Aan de kandidaten werden geen opleidings- of ervaringseisen gesteld. Een zekere algemene arbeidsmotivatie ("gemotiveerdheid voor de functie-typering") was belangrijker. Voor de functies waarin contact met bewoners plaats zou vinden, werden tevens enige affiniteit met de oudere mens en sociale vaardigheden in de bejegening van bewoners op prijs gesteld.

Gezien de samenstelling van het personeelsbestand is door het verzorgingshuis gevraagd naar meer allochtonen, de enige voorgedragen allochtoon is inmiddels weer vertrokken.

5.3.2 Beloning en contract

Huishoudelijk medewerkers in vaste dienst ontvangen het CAO-loon en vallen in de laagste loon-schalen. De meeste huishoudelijk medewerkers werken in kleine deeltijdbanen (van 10 tot 32 uur) maar hebben doorgaans een partner met een eigen inkomen. De leeftijd van de medewerkers varieert van 32 tot 60 jaar. De twee banenpoolers ontvangen minimumloon en werken 28 en 36 uur (en er is één banenpoolvacature). Eén medewerker is via de banenpool in dienst gekomen van het verzorgingshuis (32 uur per week) na sollicitatie op een 'grote' vacature. De beloning van banen-poolers verloopt via de Stichting Weerwerk (wettelijk minimumloon), slechts een klein bedrag (f 3.500,- per persoon per jaar) komt ten laste van het verzorgingshuis. Een deel van de arbeidsvoorwaarden die het verzorgingshuis biedt, staat ook open voor de banenpoolers zoals bijvoorbeeld personeelsvereniging en medezeggenschap (behalve verkiesbaarheid voor de OR: de banenpooler is formeel geen werknemer van het verzorgingshuis).

5.3.3 Scholing en loopbaan

De banenpoolers hebben een training on the job gekregen van het hoofd huishoudelijke dienst. Twee jaar geleden is aan de huishoudelijke dienst enkele middagen scholing aangeboden over het gebruik van schoonmaakmiddelen. Verder zijn er sporadisch scholingsbijeenkomsten die voor iedereen (ook banenpoolers) openstaan, bijvoorbeeld van de brandweer. Er wordt door het huishoudelijk personeel nauwelijks gebruik gemaakt van de aangeboden scholing. Vanwege de veranderde populatie in het verzorgingshuis zou een scholing 'Omgang met ouderen/dementerenden' wel nuttig zijn, aldus het hoofd huishoudelijke dienst, om bijvoorbeeld onbegrip en afwijzing tegen te gaan. Vrijkomende vacatures worden eerst intern aangeboden, ook aan banenpoolers. Er zijn echter weinig vacatures en dan veelal een (te) beperkt aantal uren.

5.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie

5.4.1 Kwaliteit van de arbeid

Arbeidsinhoud. Om de gestelde hygiënenorm (kamers bewoners wekelijks, algemene ruimtes dagelijks/wekelijks) te halen wordt vaak onder grote tijdsdruk gewerkt. Ziekte van collega's, vakanties, feestdagen ("het werk moet toch ingehaald") en calamiteiten verstoren de krappe planning en verhogen de werkdruk nog verder. Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven kunnen de medewerkers, eventueel in overleg met het hoofd huishoudelijke dienst, de volgorde van het werk wijzigen. De werkmethode ligt in grote lijnen vast, calamiteiten kunnen een afwijkende aanpak vereisen. Na korte tijd ervaring vereist het werk zelf nauwelijks dat de werknemer nog nieuwe dingen leert. Wekelijks vindt een teamoverleg plaats waarin informatie uit andere diensten, de planning van werkzaamheden en problemen, wensen of voorstellen vanuit de huishoudelijk medewerkers aan de orde komen.

Arbeidsomstandigheden. Veel bewoners houden van een goed verwarmde omgeving zonder tocht, medewerkers prefereren vaak een lagere temperatuur en een goede ventilatie. Met betrekking tot de beschikbare schoonmaakmiddelen gaat de voorkeur van de leiding uit naar beperkt gebruik van agressieve middelen.

Arbeidsvoorwaarden. Omdat de werkdruk in de huishoudelijke dienst erg hoog is wordt voltijd werken veelal als te belastend ervaren voor de langere termijn. Bij ziekte wordt soms aan mede-

werkers met een klein contract gevraagd tijdelijk meer uren te werken. Een eventuele vacature wordt zo spoedig mogelijk opgevuld. De doorstroom van de huishoudelijke dienst naar andere diensten is gering, in acht jaar is één medewerker doorgestroomd naar een zorgfunctie (inclusief opleiding)⁵. Arbeidsvoorwaarden zouden wel beter zijn dan bij bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven.

Arbeidsverhoudingen. Huishoudelijk werk wordt ervaren als onvoldoende gewaardeerd. "Op huishoudelijk werk wordt vaak neergekeken en op zich is het soms best geestdodend. Bij enkelen is het wel nodig dat je oplet (wat er uit hun handen komt). Soms proberen andere diensten werk op de huishoudelijke dienst af te schuiven. Je houdt je mensen dan zo slecht gemotiveerd. Ik ben voortdurend bezig mijn eigen mensen te motiveren en anderen bewust te maken van de noodzaak van huishoudelijk werk. Stel dat er één of andere epidemie uitbreekt (door vervuiling). In een verzorgingshuis is niet alleen verzorging nodig, er hangt nog zoveel omheen."

5.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Productiviteit. De huishoudelijke dienst heeft in een eerder stadium vanwege bezuinigingen enkele formatieplaatsen in moeten leveren terwijl de hoeveelheid werkzaamheden vrijwel gelijk bleef. Ziekteverzuim en verloop zijn niet uitgesplitst per dienst maar bedragen respectievelijk 8% (inclusief zwangerschapsverlof) en minder dan 9%.

Kwaliteit. De kwaliteit van het huishoudelijke werk wordt door de medewerkers zelf en door het hoofd huishoudelijke dienst gecontroleerd, een oordeel van de bewoners hierover is niet bekend.

Logistiek. De naleving van afspraken met bewoners (dag, tijdstip, werkzaamheden op de werkdagen) wordt soms maar niet vaak verstoord door calamiteiten.

Flexibiliteit. Op dit moment wordt er een standaardpakket huishoudelijke taken verricht bij alle bewoners, er bestaan wel plannen in de toekomst meer rekening te gaan houden met individuele wensen van bewoners. De frequentie en soort werkzaamheden zijn gepland aan de hand van minimale hygiënenormen (vastgesteld door het hoofd huishoudelijke dienst). Wanneer er teveel werk te doen is voor het aanwezige personeel, door ziekte of calamiteiten, wordt doorgaans een hoger tempo verwacht of soms werkzaamheden niet gedaan. Te weinig werk komt zelden voor.

Innovativiteit. Slechts een klein deel van de huishoudelijk medewerkers draagt actief bij aan verbeteringen van werkmethoden, werkplanning, afstemming met andere diensten, etc en dan vooral als ze er direct mee te maken hebben.

⁵ De opleiding bejaardenhelper wordt doorgaans in deeltijd gevolgd: gedurende twee jaar één dag per week naar school en daarnaast 20 tot 32 uur werken.

5.5 Conclusie

De banenpoolers zijn boventallig in het personeelsbestand van de huishoudelijke dienst maar zijn beslist niet 'extra'. Ze draaien volledig mee en verrichten hetzelfde werk als het vaste huishoudelijk personeel. Zonder de banenpoolers zou de werkplanning ernstig in problemen komen.

In de oude situatie hadden huishoudelijk medewerkers in de verzorgingsdienst de mogelijkheid tot taakverrijking (verzorgende taken), de huishoudelijk medewerkers in de huishoudelijke dienst hadden die mogelijkheid niet. De taakverrijking ging echter ten koste van de beschikbare tijd voor de eigen huishoudelijke taken, hetgeen stress opleverde. Ook zonder verzorgende taken was de werkdruk reeds hoog. Het werk van alle huishoudelijk medewerkers is na de 'taaksplitsing' in principe gevarieerder geworden wat betreft werkomgeving (kamers bewoners, algemene ruimtes, kantoren). Iedere werkomgeving vraagt een iets ander pakket huishoudelijke taken. Het totale pakket huishoudelijke taken varieert nauwelijks, na korte tijd is er weinig nieuws te leren. De plannen meer flexibiliteit toe te laten in afspraken over huishoudelijk werk op de kamers van bewoners bieden enig perspectief. Er bestaat een grote werkdruk omdat het werk volgens de gestelde normen maar ternauwernood gedaan kan worden in de beschikbare tijd. Deze hygiënenormen worden door de leiding als minimaal noodzakelijk beschouwd voor een goed produkt (een schone woon- en werkomgeving). Het werken in deeltijd houdt de werkdruk draaglijker voor een langere periode. Voor banenpoolers biedt het werken in deeltijd weinig soelaas omdat zij dan al gauw op een inkomen onder uitkeringsniveau uitkomen.

De kans om via de banenpool in een reguliere baan te komen is klein in het verzorgingshuis, de weinige vrijkomende vacatures zijn doorgaans te klein van omvang om een inkomen boven uitkeringsniveau te verwerven. "Banenpoolers doen hetzelfde werk, als ze goed voldoen waarom kan dat niet omgezet worden in een vaste baan met alle perspectieven die daarbij horen." Het verzorgingshuis heeft echter te maken met een krap budget waarbinnen ook weer prioriteiten gesteld (moeten) worden. De banenpoolregeling heeft een open-eind karakter, dus: banenpoolers blijven banenpoolers ook al zijn zij onmisbaar geworden.

De nieuwe banen zijn in deze instelling niet duurzaam te noemen. Ze worden niet omgezet in structurele banen; als de periode voor een banenpooler om is, komt er een andere. Doorgroeimogelijkheden zijn er dus ook niet. Het werk laat wat betreft de kwaliteit van de arbeid te wensen over. De taaksplitsing volgde op een reorganisatie die een sterke functionalisering inhield daardoor verminderde de mogelijkheden in de nieuwe functies voor taakverruiming er kwamen wel nieuwe

mogelijkheden voor taakroulatie. De mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de organisatie werden niet zichtbaar.

6. CASE 'SCHOOL'

6.1 Inleiding

6.1.1 Achtergrond

'School' is een openbare basisschool in een plattelandsgemeente. Door bezuinigingsoperaties van de overheid heeft de school net als andere scholen slechts de beschikking over een krap budget, het aantal kinderen per klas is groot en de werkdruk is hoog. Op 5,3 fte's zijn 9 leerkrachten werkzaam, variërend van 8 tot 38 uur per week. Twee leerkrachten hebben een jaarcontract (eerste baan), de anderen een vast contract. Al deze medewerkers hebben onderwijstaken. Voor klussen en kleine reparaties deed men rechtstreeks een beroep op de Dienst Gemeentewerken. Bij de gemeente was al eens het nut van bijvoorbeeld een conciërge aangekaart.

Als de plannen van staatssecretaris Netelenbos doorgaan, wordt 100 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor het aanstellen van klasse-assistenten in het basisonderwijs. In het speciaal onderwijs bestaat de functie van klasse-assistent al langer. Voor het gewone basisonderwijs moet de functie nog omschreven worden maar verwacht wordt dat het een functie op MBO-niveau zal worden.

6.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

Voorheen waren er geen arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden op de basisschool. Diverse (ondersteunende) werkzaamheden, waarvoor de kennis of de tijd ontbrak bij de leerkrachten, bleven liggen of werden uitbesteed. Deze werkzaamheden zouden door laaggeschoolden gedaan kunnen worden, maar daarvoor ontbraken de financiële middelen.

Het initiatief van de Stichting Intergemeentelijk Stimulerings Project (ISP) om laaggeschoolde werkzoekenden een gesubsidieerde arbeidsplaats aan te bieden binnen de school werd positief ontvangen door de directeur. Men stond open voor het aanbieden van werkervaring aan laaggeschoolde werkzoekenden. Een klasse-assistente zou de werkdruk van de groepsleerkracht kunnen verlagen en een conciërge zou allerlei ondersteunende werkzaamheden kunnen verrichten. Ten tijde van het gesprek waren op de school meerdere personen via een regeling voor gesubsidieerde arbeid werkzaam: een banenpooler als conciërge, een JWG-er als hulpconciërge en een JWG-er als klasse-

assistente in de oudste kleutergroep (groep 2). Vooral de functies van klasse-assistente en conciërge worden in dit verslag belicht.

6.2 Systeem van arbeidsverdeling

6.2.1 Produktiestructuur

Afhankelijk van leeftijd en leerniveau bestaan er in het basisonderwijs 8 jaargroepen met een bijbehorend onderwijsprogramma. In de school zijn een aantal groepen samengevoegd tot dubbele groepen: groep 3 en 4 (ook deels gescheiden), groep 5 en 6 en groep 7 en 8. Tezamen met de eenvoudige groepen 1 en 2, de twee kleutergroepen, zijn dit totaal 5 lesgroepen. De leerkrachten hebben ieder een groep of dubbele groep kinderen waaraan zij gedurende een geheel schooljaar onderwijs geven. De planning van het onderwijs verzorgen de leerkrachten zelf.

Verder maakt de school gebruik van vrijwilligers (ouders) voor diverse activiteiten, zoals: leesouders, overblijfouders, computerouders, begeleiders creatieve middag, begeleiders bij activiteiten in het kleuteronderwijs en excursiebegeleiders.

Per lesgroep is doorgaans één leerkracht aanwezig en soms (afhankelijk van de activiteit) één of meer vrijwilligers. In de oudste kleutergroep (groep 2, 27 kinderen) is naast de groepsleerkracht een klasse-assistente aanwezig.

Waar voorheen rechtstreeks de Dienst Gemeentewerken ingeschakeld werd voor relatief simpele klussen of reparaties, wordt nu door de conciërge beoordeeld of een (technisch) probleem al dan niet door hemzelf opgelost kan worden.

6.2.2 Besturingsstructuur

De directeur heeft één dag vrijstelling van onderwijstaken om zijn managementtaken te verrichten, over het beleid van de school dient hij verantwoording af te leggen aan het Gemeentebestuur. Er is nauwelijks een formele hiërarchie aanwezig, de directeur is meer collega van de andere leerkrachten dan leidinggevende. De directeur fungeert wel duidelijker als leidinggevende ten opzichte van de conciërge. De directeur houdt van een afstand in de gaten "of de conciërge wat te doen heeft". De klasse-assistente werkt in de nabijheid en onder de directe leiding van de leerkracht van groep 2.

6.2.3 Arbeidsorganisatie

De leerkrachten hebben een grote zelfstandigheid in de lesgroepen. In teamvergaderingen wordt door alle leerkrachten overlegd over onderwijsinhoudelijke zaken.

De klasse-assistente assisteert de groepsleerkracht van groep 2 bij uitvoering van de onderwijsonderdelen. Ze helpt (een deel van) de kinderen bij het knutselen, bij ontwikkelingsspelen en bij kleutergymnastiek. De kinderen werken veelal in groepjes aan verschillende activiteiten. Als voorbereiding op een activiteit zet de klasse-assistente bijvoorbeeld de stoeltjes in een kring of ze zet knutselmateriaal klaar. Soms leidt ze zelf, in aanwezigheid van de groepsleerkracht, het 'kringgesprek'.

Tot het takenpakket van de conciërge behoort 'alles wat op technisch gebied gedaan moet worden' (kleine reparaties aan gebouw en materialen), het klaarzetten van apparatuur (zoals tv, diaprojector, gymtoestellen), algemeen onderhoud wat niet door het schoonmaakbedrijf verricht wordt (schoolplein, tuin, magazijn, aanvullen materialen), eventueel het maken van nieuwe spelhulpmiddelen (bijvoorbeeld stelten), etc. De conciërge informeert dagelijks bij de directeur of er 'bijzondere wensen' zijn en deelt het werk in voor zichzelf en de hulponciërge.

6.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid

6.3.1 Werving en selectie

De klasse-assistente had al eens stage gelopen op de school, ook als klasse-assistente. Ze werkte graag met kinderen en de leerkracht was toen erg tevreden over haar. Haar vader benaderde de school opnieuw nadat ze enige moeite bleek te hebben met andere aspecten van haar VBO-opleiding 'verzorging' en met haar werkloosheid daarna. Vervolgens werd de school benaderd door het ISP om een functie als klasse-assistent te creëren via de JWG voor deze laaggeschoolde werkzoevende. Haar motivatie was goed ("ze wilde graag"), opleidings- en ervaringseisen werden verder niet gesteld.

Ook de banenpooler is via het ISP aangeboden aan de basisschool. Er werden geen opleidings- en ervaringseisen gesteld, wel werd de aanwezige technische achtergrond van harte verwelkomd door de directeur van de basisschool.

6.3.2 Beloning en contract

De JWG-ers en banenpooler krijgen een wettelijk minimum(jeugd)loon uitbetaald via het ISP. De basisschool hoeft geen inleenvergoeding te betalen. De JWG-ers werken 32 uur per week en kunnen een jaar blijven, de banenpooler werkt 36 uur per week voor onbepaalde tijd. De conciërge en de hulpconciërge werken de helft van hun werktijd op een andere school. Er is geen financiële ruimte de gesubsidieerde arbeidsplaatsen om te zetten in reguliere arbeidsplaatsen.

6.3.3 Scholing en loopbaan

Als de plannen van staatssecretaris Netelenbos doorgaan zal waarschijnlijk een MBO-opleiding vereist worden voor klasse-assistenten. Het verwerven van een dergelijk niveau wordt ingeschat als niet haalbaar voor de huidige klasse-assistente (te hoog).

De klasse-assistente werkt inmiddels ongeveer een jaar op de basisschool en zal binnenkort haar plaats af moeten staan aan een volgende JWG-er in dezelfde functie. Een volgende klasse-assistente zal meerdere groepen moeten ondersteunen. Zelf gaat ze naar een andere school als klasse-assistente, opnieuw via de JWG.

Ook voor de conciërge zijn geen scholings- of loopbaanmogelijkheden aanwezig via de huidige functie. Vanwege z'n leeftijd zijn ook arbeidsmarktkansen elders niet groot te noemen.

6.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie

6.4.1 Kwaliteit van de arbeid

Arbeidsinhoud. De groepsleerkracht bepaalt welke activiteit er wanneer en hoe met de groep gedaan wordt. De klasse-assistente "ziet het werk wel maar moet soms geleid worden". Ze doet vele verschillende werkzaamheden, steeds onder leiding van de leerkracht. Terloops wordt geëvalueerd hoe een activiteit verlopen is. Volgens de directeur heeft de klasse-assistente veel nieuwe dingen aangeleerd in het afgelopen jaar.

De planning en werkmethode van de conciërgewerkzaamheden worden grotendeels overgelaten aan de conciërge zelf. Een deel van zijn werk heeft een enigszins routinematig karakter, een ander deel vereist juist kennis en creativiteit.

Zowel klasse-assistente als conciërge nemen geen deel aan het teamoverleg. Ze zouden er veelal voor spek en bonen bij zitten, met name voor de klasse-assistente zou het niveau vaak te hoog zijn. *Arbeidsomstandigheden.* In het kleuteronderwijs neemt men vaak een gebogen houding aan wanneer men de kleuters helpt bij hun activiteiten. Het meubilair is vooral afgestemd op de lichaamslengte van kleuters. Op de hurken gaan zitten zou beter zijn voor de volwassenen maar wordt erg inspannend gevonden.

Arbeidsvoorwaarden. Scholings- en loopbaanmogelijkheden ontbreken voor de klasse-assistente en voor de conciërge (zie Scholing en loopbaan). Voor verlof is men gebonden aan schoolvakanties en vervanging bij ziekte is er niet voor de gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Arbeidsverhoudingen. De onderlinge sfeer wordt als goed bestempeld, de klasse-assistente en conciërge worden over het algemeen 'in hun waarde gelaten'. De directeur is zeer blij met hun bijdrage.

6.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Productiviteit. De bijdrage van de conciërge komt goed van pas in de duidelijk niet-technische omgeving. Gezien opleidingsniveau en goede contact met de groepsleerkracht van groep 2 wordt de klasse-assistente slechts binnen één groep ingezet. Binnen die groep is het door haar geleverde werk conform verwachtingen, "ze is zeer trouw en ijverig". Op een andere school heeft de daar aanwezige klasse-assistent een wat ruimere taakomschrijving en in de toekomst zal op de school een nieuwe klasse-assistent in meerdere groepen ingezet worden. Ziekteverzuim is 'gemiddeld'.

Kwaliteit. Volgens de directeur wordt door ouders 'prettig gereageerd' op activiteiten van de school en de aanwezigheid van gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Logistiek. De aanwezigheid van de conciërge bespaart de school geld en vooral wachttijd bij het oplossen van (technische) problemen in vergelijking tot direct contact met de Dienst Gemeentewerken.

Flexibiliteit. Er zijn wel drukke perioden in een leerjaar, zoals de decembermaand (sinterklaas en kerst) maar dit wordt niet als 'extreem' ervaren.

Innovativiteit. Initiatieven voor verbeteringen en speciale activiteiten worden zeer op prijs gesteld door de directeur. Wel wordt uitvoerbaarheid beperkt door het budget of de onderwijsplanning. De

klasse-assistente "doet gewoon haar werk, verder komt er weinig uit haar". De conciërge komt met eigen ideeën, vooral op technisch gebied, en is daarnaast erg begaan met het milieu.

6.5 Conclusie

De basisschool was niet gewend aan de structurele aanwezigheid van niet-onderwijzend personeel. Buiten contacten met hun begeleiders c.q. leidinggevend is er geen overleg waar de klasse-assistente en de conciërge aan kunnen deelnemen. De bijdrage van de klasse-assistente vormt een welkome verlichting van de werkdruk van de groepsleerkracht, de werkzaamheden zijn gevarieerd 'maar kennen weinig ruimte voor een eigen inbreng. Meer of minder inbreng wordt gezien als afhankelijk van de persoonlijke mogelijkheden van de klasse-assistente. De conciërge levert een bijdrage aan een schone en veilige schoolomgeving (voorheen was hier weinig tijd voor), de werkzaamheden zijn gevarieerd en worden grotendeels zelfstandig geregeld.

Er is voor de klasse-assistente en de conciërge op de school geen omzetting mogelijk in een reguliere baan omdat daarvoor de financiële ruimte ontbreekt in het beschikbare budget. Andere scholen kampen met hetzelfde probleem. Indien er door de overheidsplannen in de toekomst voor een klasse-assistent wel financiële ruimte zou ontstaan, kan de huidige persoon zeer waarschijnlijk niet aan de daarvoor gestelde eisen voldoen. Ook voor functies buiten het onderwijs waarin ze 'iets met kinderen' kan doen (zoals kinderopvang) wordt haar opleiding als te laag beschouwd.

De arbeidsplaatsen van de conciërge en de klasse-assistente zijn volledig afhankelijk van het voortbestaan van de subsidie. De conciërge kan blijven zolang de subsidie gehandhaafd blijft. Voor de klasse-assistente wordt een zelfde tijdelijke arbeidsplaats zonder doorstroommogelijkheden elders herhaald. De conciërge heeft een volledige functie met bijbehorende regelmogelijkheden. Bij de klasse-assistente ontbreken de regelmogelijkheden.

Aan de gestelde criteria voor duurzaamheid wordt hier ten dele voldaan. Het is niet waarschijnlijk dat de additionele werkgelegenheid op deze school wordt omgezet in structurele arbeidsplaatsen. Er zijn geen doorstroommogelijkheden. De kwaliteit van de arbeid van de beide onderzochte nieuwe banen is voldoende (conciërge) of beperkt (klasse assistente); maar de kwaliteit van de organisatie is verbeterd: minder werkdruk, een nette omgeving en kostenbesparing op onderhoud.

7. CASE 'ETEN'

7.1 Inleiding

7.1.1 Achtergrond

'Eten' is onderdeel van een restaurant/hotelketen. De vestiging heeft zojuist een reorganisatie achter de rug, een verbouwing van het al veel langer bestaande restaurant en een uitbreiding door de aanbouw van een hotel. Na de verbouwing was een uitbreiding van het personeelsbestand gewenst. Er waren arbeidsplaatsen beschikbaar voor hoger en lager geschoolde werkzoekenden, merendeels contracten voor onbepaalde tijd. Het restaurant/hotel heeft ongeveer 150 medewerkers in vaste dienst, een groot deel werkt deeltijd. Het zelfbedieningsrestaurant is één van de vier afdelingen in het restaurant/hotel. Op de afdeling werken 24 medewerkers bij een capaciteit van 165 stoelen.

7.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

In de horeca werken veel laaggeschoolden. De meest recente uitbreiding van het personeelsbestand van het restaurant/hotel betrof twee personen, één via de KRA-regeling (vrijstelling van werkgeverspremies) en de ander via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). Men wilde het bestaande team verjongen en de werkdruk spreiden, zodat meer ruimte zou ontstaan voor kwaliteitsverbetering. Natuurlijk speelde het kostenaspect een rol: een jongere is goedkoper en de subsidie was 'mooi meegenomen'. De eerste zes maanden van de JWG'er worden door het hoofd van de afdeling gezien als een extra lange inwerkperiode alias proeftijd. De JWG'er wordt meer tijd en rust gegund bij het ingewerkt raken en de werkgever heeft langer de tijd zich een oordeel te vormen over de geschiktheid van de kandidaat.

7.2 Systeem van arbeidsverdeling

7.2.1 Produktiestructuur

Op de afdeling Zelfbediening lopen de klanten met een plateau langs de uitgestalde gerechten waarbij de gerechten van hun gading op het plateau geplaatst kunnen worden, afgerekend en aan een tafel geconsumeerd. De gerechten worden volgens een uitgekiende 'routing' gepresenteerd bij kamertemperatuur, in koelings- en in verwarmingsapparatuur. Het bereiden van gerechten vindt op een andere afdeling plaats (in de Keuken). Het werk op de afdeling Zelfbediening is verdeeld in vier 'taken', namelijk:

- 1 *onderhoud*: het schoonhouden van het restaurant, tafels afruimen;
- 2 *buffetten*: het bijvullen van koude menu-onderdelen zoals fris, kaas en koude gerechten en het op peil houden van de presentatie van de koude gerechten;
- 3 *warme lijn*: het zelf grillen en uitserveren van enkele gerechten en het 'uitvragen' (volgens een just-in-time principe in de volgorde van bereiding) van gerechten in de keuken, dit vergt een goede communicatie met de keuken en een goede werkindeling om het wachten van klanten zo kort mogelijk te laten zijn;
- 4 *kassa*: afrekenen via diverse betaalwijzen, dit vergt een goede kennis van gerechten, prijzen en betaalprocedures.

De vier taken kennen een oplopende graad van moeilijkheid en een zekere logica bij het inwerken van nieuwe medewerkers.

Op de afdeling zijn werkzaam: leerlingen en stagiaires (van verschillende opleidingen), de JWG-er, de KRA-er, medewerkers en eerste medewerkers. Allen doen (eventueel afhankelijk van inwerkfase) in principe hetzelfde werk en leggen verantwoording af aan het hoofd van de afdeling. De eerste medewerkers zijn de meer ervaren mensen die bij afwezigheid van het hoofd van de afdeling (een deel van) zijn taken kunnen waarnemen en een belangrijk aandeel hebben in het geven van training on the job.

7.2.2 Besturingsstructuur

Binnen de afdeling Zelfbediening zijn formeel drie hiërarchische lagen: hoofd van de afdeling, eerste medewerkers en medewerkers. Het hoofd van de afdeling legt direct verantwoording af aan de bedrijfsleider van de vestiging.

Het hoofd van de afdeling heeft een min of meer begeleidende rol naar zijn medewerkers toe, zorgt voor de personeelsbezetting, begeleidt leerlingen en nieuwe medewerkers, werkt zo nodig mee en is aanspreekpunt voor vragen van medewerkers en klanten. De medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor de verdeling van het werk, het hoofd van de afdeling: "Ik wil dat ze 't zelf doen, dat ze het met elkaar overleggen."

7.2.3 Arbeidsorganisatie

Omdat voor de eerder genoemde vier taken soms slechts twee medewerkers aanwezig zijn, is een goede samenwerking belangrijk. De aanwezige medewerkers zullen regelmatig met elkaar moeten overleggen wie op welk moment wat doet, zodat klanten bijvoorbeeld niet tegen vuile tafels aankijken of moeten wachten bij de kassa. De kwaliteit van het geleverde werk wordt gecontroleerd door de medewerkers zelf en door de leidinggevende, voor het assortiment bestaan checklisten als ijkpunt. Verder zijn er regels voor het kassawerk, het bijvullen en het schoonmaken.

Er bestaat bij de leiding van de afdeling een duidelijke visie over de gewenste organisatie van het werk. Van iedereen wordt verwacht dat hij/zij na een inwerkperiode alle taken beheerst en alle taken doet. De werknemers worden geacht onderling het werk te verdelen. "De één vindt kassa heel leuk, een ander een andere taak. Ik wil dat ze allerlei taken doen en ook op één dag meerdere verschillende taken.", dit vergt soms enige bijsturing van de leidinggevende.

7.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid

7.3.1 Werving en selectie

De werving van de KRA-er verliep via het Arbeidsbureau, voor de tweede vacature werd Stichting Weerwerk ingeschakeld. De eerste JWG-kandidaat bleek in de praktijk minder flexibel wat betreft

beschikbare arbeidstijden dan ze zich gepresenteerd had. Deze persoon is door Stichting Weerwerk na 1½ maand weer teruggetrokken omdat zowel de afdeling als de persoon zelf een vast dienstverband niet (meer) zagen zitten. De daaropvolgende kandidaat is sinds enkele weken werkzaam op de afdeling Zelfbediening en "doet het tot nu toe goed". Een tweede 'mislukking' zal voor de afdeling aanleiding zijn het niet meer via Stichting Weerwerk te proberen.

Aan de JWG-er werden niet zozeer opleidings- of ervaringseisen gesteld. Beide kandidaten hadden enige relevante werkervaring opgedaan (horeca-ervaring respectievelijk kassa-ervaring in een supermarkt). Gevraagd werd naar een positieve houding ten opzichte van flexibele werktijden en een dienstverlenende instelling ("mensen die het leuk vinden de gast te helpen").

7.3.2 Beloning en contract

Slechts enkele medewerkers werken voltijd, de meesten werken 1 à 2 dagen per week (vaak studenten) of via een min-max contract (40-120 uur per 4 weken). Er zijn een ochtendploeg, tussendiensten (11.00-20.00 uur) en avonddiensten (14.00-22.00/22.30 uur). Afgezien van de KRA-subsidie verschillen beloning (120 à 130% van het minimum jeugdloon bij een voltijd dienstverband), contract en verdere arbeidsvoorwaarden van de KRA-er niet van de andere (startende) medewerkers in het restaurant/hotel.

Naast het wettelijk minimum jeugdloon via de Stichting Weerwerk ontvangt de JWG-er loon in natura in de vorm van gratis maaltijden tijdens werktijd. Als de JWG-er naar tevredenheid functioneert (en zelf ook wil blijven) wordt het restaurant/hotel geacht haar na zes maanden in vaste dienst te nemen. Het hoofd van de afdeling denkt de JWG-er voor 16 à 24 uur per week in te kunnen zetten.

7.3.3 Scholing en loopbaan

Er vindt zowel training binnen als buiten het werk plaats. Training on the job bestaat uit het inleren van de verschillende taken: meekijken, samen aan een taak werken en vervolgens zelfstandig werken met een afnemende (directe) controle. Doordat de JWG-er de eerste zes maanden 'over staat', kan meer zorg, rust en tijd gegeven worden aan het opleiden, normaal staat daar maximaal twee maanden voor (zoals voor de KRA-er). Het hoofd van de afdeling houdt regelmatig overleg met de 'leerlingen' over hun vorderingen, de JWG-er wordt hier ook onder geschaard. Training off the job

bestaat uit een opleiding tot 'gastvrouw/-heer' van twee dagen per week gedurende 1 à 2 jaar (duur is afhankelijk van tempo van de leerling), verzorgd door de Stichting Vakopleiding Horeca (SVH). De JWG-er is direct bij aanvang van het werk in het restaurant/hotel ingestroomd in genoemde opleiding.

Als de JGW-er en de KRA-er voldoende potentieel hebben en het leuk vinden om verder te kijken, behoort bijvoorbeeld het moeilijker werk van het serveren aan tafel tot de mogelijkheden (afdeling Bedieningsrestaurant). Via SVH kan ook nog aanvullende kennis opgedaan worden, bijvoorbeeld over het keukenwerk of over klachtafhandeling.

7.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie

7.4.1 Kwaliteit van de arbeid

Arbeidsinhoud. De warme lijn wordt gezien als de taak waarbij de meeste concentratie is vereist, bestellingen moeten onthouden worden totdat uitgeserveerd kan worden. Tijdens piektijden wordt onder grote tijdsdruk gewerkt. De werkmethode ligt grotendeels vast door ervaring (hoe kan er zo 'slim' mogelijk gewerkt worden) en regels. Men kan bijvoorbeeld niet zelf zomaar een variatie aanbrenge in de presentatie van gerechten. Na enige ervaring vereist het werk zelf nauwelijks dat er nieuwe dingen geleerd worden. Hooguit via kleine incidentele variaties in het assortiment (door de Keuken) en de presentatie van gerechten.

Er is geen regelmatig werkoverleg. Een werkoverleg wordt gehouden met de medewerkers die regelmatig aanwezig zijn, dus degenen met grotere contracten. Eenmaal is geprobeerd met alle medewerkers van de afdeling een werkoverleg te voeren, dus ook alle medewerkers met kleine deeltijdcontracten. Dat werd niet effectief bevonden, "er werd teveel over te kleine dingen gepraat". Het hoofd van de afdeling heeft zich voorgenomen elke drie maanden een werkoverleg te plannen, bij voorkeur in combinatie met een speciale gelegenheid (bijvoorbeeld sinterklaas): "(...) niet alleen over het werk praten, ook teamvorming is belangrijk".

Arbeidsomstandigheden. Verschillende taken vereisen langdurige bewegingsactiviteiten, veel staan bij de taken 'buffet' en 'warme lijn' en zitten tijdens het kassawerk. De altijd aanwezige achtergrondmuziek staat zacht. De vloer wordt nogal glad bij natheid (bijvoorbeeld waar men afwast), dit wordt gezien als een 'niet geheel veilige' situatie waaraan men moeilijk iets kan doen.

Arbeidsvoorwaarden. De afdeling Zelfbediening heeft een seizoenspiek in de zomerperiode, in die periode wordt daarom bij voorkeur weinig vrij gepland. Ook wordt dan veel gebruik gemaakt van tijdelijke contracten waarna eventueel verder gewerkt kan worden op een klein deeltijdcontract in de andere seizoenen. De beloning van medewerkers vindt strak volgens de CAO plaats. Scholingsmogelijkheden zijn aanwezig (zie Scholing en loopbaan).

Arbeidsverhoudingen. De uitbreiding van het restaurant met een hotel heeft volgens het hoofd Zelfbediening een verandering van de bedrijfscultuur tot gevolg gehad, met "noodzakelijkerwijs meer regeltjes en controle". Niet iedereen was daar blij mee.

7.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Productiviteit. Het hoofd van de afdeling Zelfbediening gaat ervan uit dat de JWG'er de productiviteit van het team als geheel naar beneden haalt, vanwege de extra behoefte aan training en het nog niet volledig ingewerkt zijn (tempo, beginnersfouten) en het "over staan" (als extra). De KRA'er dient een 'normaal' productiviteitsniveau te hebben voor een startende medewerker. Het verzuim in het restaurant/hotel blijkt erg laag, slechts 2% (het jaar ervoor 3%). Het verloop is daarentegen mede door de verbouwing erg hoog (schatting $\pm 30\%$), vooral onder deeltijdwerkers die een aantal weken tot 1 à 2 jaar bij het restaurant/hotel werkten. Verondersteld wordt dat velen door de veranderingen de knoop doorgehakt hebben. Het verloop onder medewerkers met grotere contracten is flink lager (geschat $\pm 10\%$).

Kwaliteit. Het kwaliteitsaspect wordt erg belangrijk gevonden, bestaande uit kwaliteit van de producten (de gerechten, dranken) en kwaliteit van de dienstverlening (klantgerichtheid, service). Wanneer een klant een klacht heeft over het eten of de bediening, dient er hard aan gewerkt te worden deze klant uiteindelijk toch tevreden de deur uit te laten gaan. Geschat wordt dat gemiddeld één op de 700 gasten klaagt, de helft ervan kan naar tevredenheid van de klant opgelost worden.

Logistiek. Door het draaien met een iets meer dan minimale bezetting wordt onder andere de wachttijd bij de kassa verkort.

Flexibiliteit. Het werk op de afdeling Zelfbediening kent uiteraard duidelijke pieken tijdens de maaltijden (lunch en diner), dus van 12.00 tot 14.00 uur en van 18.00 tot 20.00 uur. Dit probeert men op te vangen door middel van een flexibele en goede personeelsplanning (omzet/uren verhouding), zodat het niet té druk maar ook niet te rustig is voor de medewerkers.

Innovativiteit. Voor de meeste zaken op de afdeling, zoals routing, presentatie, etc is nauwelijks nog verbetering mogelijk, "de meeste zaken zijn al zo uitgekauwd". Desondanks worden verbete-

ringsvoorstellen, hoe klein ook, op prijs gesteld ("het kan misschien nóg beter"). Soms gaat een verbetering voor het ene ten koste van een ander element en wordt daarom afgewezen of later teruggedraaid.

7.5 Conclusie

De afdeling Zelfbediening kent een beperkt aantal taken van een verschillende moeilijkheidsgraad die onderling verdeeld en gerouleerd dienen te worden, dit heeft een positief oordeel over arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden tot gevolg. Er is variatie en autonomie in het werk en de lichamelijke belasting is acceptabel doordat verschillende werkhoudingen afgewisseld kunnen worden. Het werkoverleg zal minder effectief zijn wanneer het gecombineerd wordt met een afdelingsfeestje, het zal een drempel opwerpen tegen het bespreken van problemen, conflicten, negatieve kritiek, etc. Als toekomstige vaste baan voor de JWG-er is een werkweek van 16 à 24 uur voorzien, geen voltijd dienstverband. Dit kan, gezien het beloningsniveau, een belemmering betekenen voor economische zelfstandigheid van de persoon.

De nieuwe arbeidsplaatsen (KRA en JWG) zijn ontstaan door structurele uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten. Met behulp van scholing kan men zich vakinhoudelijk verder ontwikkelen en indien gewenst doorstromen naar een andere (moeilijker) functie.

De zes maanden als JWG-er worden door de werkgever beschouwd als extra lange inwerktijd respectievelijk proeftijd, dit heeft natuurlijk een positieve en een negatieve kant. De JWG-er heeft langer de tijd om vertrouwd te raken met de inhoud van het werk en met deelname aan het arbeidsproces, ze 'mag' in die zes maanden zelfs minder produktief zijn dan gemiddeld. Tegelijkertijd verkeert de JWG-er langer in onzekerheid over een vast dienstverband en zal moeten bewijzen een volwaardige arbeidskracht te zijn. "Iedereen moet alles kunnen (na inwerkperiode), dus ook de JWG-er. Ik wil geen onderscheid. Als de JWG-er het niet aankan, houdt het op. Ik wil na zes maanden een volwaardige kracht erbij hebben."

Kortom, de medewerker afdeling Zelfbediening heeft uitzicht op een reguliere arbeidsplaats in deeltijd, de inhoud van de functie heeft door taakrotatie een voldoende kwaliteit van de arbeid.

Beide bestudeerde banen kunnen als duurzaam worden aangemerkt. Er is perspectief op een structurele baan, er is sprake van een goede kwaliteit van de arbeid en van (beperkte) doorgroeimogelijkheden; de kwaliteit van de organisatie is verbeterd doordat een uitbreiding van de capaciteit mogelijk was met lage kosten, ook al is de produktiviteit van de JWG-er nog onder de norm.

8. CASE 'TUIN'

8.1 Inleiding

8.1.1 Achtergrond

'Tuin' is een pot- en perkplantenkwekerij, een familiebedrijf met weinig personeel in vaste dienst. Verder maakt het bedrijf vooral gebruik van seizoenswerkers. Sinds 3/4 jaar wordt op twee lokaties gewerkt en zijn enkele personeelsleden voor onbepaalde tijd aangenomen. Na drie jaar zal een evaluatie plaatsvinden, afhankelijk van marktontwikkelingen en rendement behoort ook afstoting van de tweede kas tot de mogelijkheden.

8.1.2 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

In de tuinbouw zijn veel laaggeschoolden werkzaam. De uitbreiding van de pot- en perkplantenkwekerij bracht een vraag naar laaggeschoolde medewerkers met zich mee. Er zijn drie laaggeschoolde werkzoekenden aangenomen voor onbepaalde tijd en voor een voltijdse werkweek. Eén van deze laaggeschoolden was gedurende de eerste zes maanden werkzaam via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). De eigenaar van de kwekerij is bij toeval in aanraking gekomen met de JWG. Subsidieverwerving was niet de opzet maar droeg bij aan een 'verlaging van het risico' dat de eigenaar dacht te lopen bij het in dienst nemen van de JWG-er. Na zes maanden heeft de JWG-er een reguliere baan gekregen omdat hij goed voldeed. Zonder JWG zou deze persoon niet aangenomen zijn. Bij de twee anderen heeft geen enkele bemiddeling plaatsgevonden. Eén had eerder als scholier gewerkt bij de kwekerij, "dan weet je wat voor vlees je in de kuip hebt".

8.2 Systeem van arbeidsverdeling

8.2.1 Produktiestructuur

Toen het bedrijf uit één locatie bestond, waren daar werkzaam: de eigenaar, zijn echtgenote, een vaste voltijd medewerker, een deeltijd medewerker en wisselende aantallen tijdelijke medewerkers op oproepbasis of voor het hoogseizoen (door de eigenaar 'parttimers' genoemd, meestal 'scholieren en huisvrouwen').

De vaste voltijd medewerker (ook wel 'bedrijfsleider' genoemd) werkt al langer bij het bedrijf en kan bij afwezigheid van de eigenaar de zaken waarnemen. De kwekerij aan huis is op bepaalde uren (van 13.00 tot 17.00 uur) open voor verkoop aan particulieren. Voor de verkoop is een deeltijd medewerker aangesteld die in de kas werkt als er geen klanten zijn. De bedrijfsadministratie wordt voornamelijk door de echtgenote van de eigenaar gedaan. Vanwege het in gebruik nemen van een tweede kas zijn drie voltijd medewerkers aangenomen (inclusief de JWG-er) en worden minder tijdelijke medewerkers ingeschakeld. Er wordt geen gebruik gemaakt van uitzendkrachten.

Het assortiment producten bestaat uit vier groepen met een vergelijkbare productiecyclus: perkplanten, potplanten, stekperkplanten en vaste planten. De omvang van de werkzaamheden is het grootst wanneer de planten afgeleverd moeten worden. Het hoogseizoen loopt van ongeveer 1 mei tot 1 augustus. In die periode wordt vrijwel dagelijks overgewerkt door de vaste medewerkers en ook wordt vaak op zaterdag gewerkt. Daarnaast worden in het hoogseizoen dagelijks drie tot zeven tijdelijke medewerkers ingeschakeld. De rest van het jaar worden nieuwe planten opgekweekt, het is dan minder druk en er zijn in principe geen extra personeelsleden nodig.

De twee kassen op twee verschillende lokaties worden als één organisatorische eenheid gezien. In de praktijk werkt de eigenaar vaker op het bedrijf aan huis en de bedrijfsleider vaker op het tweede bedrijf. De drie nieuwe medewerkers en de tijdelijke medewerkers worden op beide lokaties ingezet.

8.2.2 Besturingsstructuur

Zowel de eigenaar als de bedrijfsleider werken mee in de kassen en controleren of het werk goed gedaan wordt. De bedrijfsleider heeft inspraak in het bedrijfsbeleid, zijn oordeel werd belangrijk gevonden bij de bedrijfsuitbreiding en de personeelsvraag.

De meeste regelende taken worden door de eigenaar of de bedrijfsleider gedaan. Zo wordt de planning van het werk vooral door de eigenaar gedaan, "nu is dit of dat nodig en dan zorgt de bedrijfsleider dat het gaat gebeuren". De bedrijfsleider verdeelt het werk over de vaste en tijdelijke medewerkers. Er is wel inspraak mogelijk, "bijvoorbeeld wanneer iemand last van z'n rug heeft laat je hem niet dicht bij de grond werken".

8.2.3 Arbeidsorganisatie

Het bedrijf heeft een beperkte omvang en een formele hiërarchie met aparte functies ontbreekt. De 'bedrijfsleider' heeft meer ervaring in het vak en in het bedrijf dan de drie nieuwelingen en heeft daardoor een grote rol in het instrueren en begeleiden. Iedereen doet in principe alle voorkomende uitvoerende, voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden. Vaak doet men een klus gezamenlijk, soms alleen. De werkzaamheden bestaan uit: poten, stekken, verzorgen en 'rapen' (klaarmaken voor de veiling of de particuliere verkoop). Daarnaast worden onderhoudswerkzaamheden verricht aan de kas: schoonmaken en reparaties. Af en toe wordt er onderscheid gemaakt afhankelijk van het kunnen of inzicht van de persoon. "De JWG-er heeft bijvoorbeeld meer kijk op 't rapen dan de andere twee nieuwelingen, dus dat kun je makkelijker aan hem overlaten." De nieuwe medewerkers hebben geen aandeel in de verkoop aan particulieren.

8.3 Begeleidend personeelsbeleid en opleidingsbeleid

8.3.1 Werving en selectie

Vanwege de uitbreiding van het bedrijf is een advertentie gezet in een streekkrant. Eén van de reacties was afkomstig van de vader van de JWG-er die telefonisch een baan voor zijn zoon bepleitte. Vanwege een problematische periode van de JWG-er werd het risico van uitval of ziekte-

verzuim door de eigenaar als te hoog ingeschat. Een 'proefperiode' van zes maanden als JWG-er beschouwde de eigenaar als een acceptabele verlaging van het risico. Het totale aanbod na de advertentie was niet groot, de andere twee nieuwelingen zijn via deze 'normale weg' aangenomen. Opleiding en ervaring werden niet zo belangrijk gevonden door de eigenaar, motivatie wel. De nieuwe medewerkers moeten "verantwoordelijk met het werk om willen gaan, het werk zo goed mogelijk willen doen en plichtsgetrouw zijn". De eigenaar had een voorkeur voor zo jong mogelijk personeel (loonkosten), alle drie de nieuwe medewerkers waren rond de 18 jaar.

8.3.2 Beloning en contract

De JWG-er ontving gedurende een half jaar het wettelijk minimum jeugdloon via de Stichting Intergemeentelijk Stimulerings Project (ISP), de eigenaar van de kwekerij betaalde een klein bedrag als inleenvergoeding. Na de eerste zes maanden waren er geen verschillen meer in beloning en overige arbeidsvoorwaarden tussen JWG-er en de andere twee nieuwe medewerkers. Alle drie hebben een voltijd dienstverband voor onbepaalde tijd en krijgen minimum jeugdloon betaald. Eventueel wordt een bonus gegeven na de drukke periode. Overwerk wordt uitbetaald.

8.3.3 Scholing en loopbaan

Training on the job wordt hoofdzakelijk door de bedrijfsleider gegeven. Hij vertelt wat waarom moet gebeuren, doet het voor, controleert en stuurt bij wanneer de nieuwe medewerkers het doen. Wat betreft scholing buiten het werk wordt het initiatief aan de medewerker zelf overgelaten. Scholing wordt niet als noodzakelijk gezien voor het werk. Over die mogelijkheid was dan ook niet zo nagedacht. Een eventuele cursus (bijvoorbeeld over plantenteelt) zal in ieder geval in de eigen tijd gevolgd moeten worden omdat een medewerker niet zomaar één dag of meer gemist kan worden, aldus de eigenaar.

Afgezien van een vertrek van de bedrijfsleider zijn in het bedrijf in principe geen doorgroeimogelijkheden aanwezig. Ook vindt er nauwelijks innovatie van produkten of processen plaats waaruit ontwikkelingsmogelijkheden geput kunnen worden.

8.4 Kwaliteit van de arbeid en van de organisatie

8.4.1 Kwaliteit van de arbeid

Arbeidsinhoud. Het komt regelmatig voor dat één of meer dagen achter elkaar werkzaamheden worden verricht die een kortcyclisch (m.n. poten) of monotoon karakter hebben. Het werk aan de pootmachine (bakken klaarzetten, poten, bakken wegbrengen) wordt verdeeld over meerdere medewerkers, het tempo van de pootmachine is instelbaar maar bij problemen met de afstelling kijkt meestal de bedrijfsleider ernaar. Af en toe werkt iemand een paar uur of een paar dagen alleen aan een klus, bij problemen kan wel contact opgenomen worden met anderen. De medewerkers kunnen in principe hun eigen werkmethode kiezen mits die methode doelmatig is, "we proberen wel de beste methode voor te doen". Uitgezonderd in het hoogseizoen wanneer de planten afgeleverd moeten worden, wordt er niet onder tijdsdruk gewerkt. Er is geen als zodanig benoemd werkoverleg, meestal vindt terloops onder de koffie overleg plaats over het werk. Na verloop van tijd zijn er weinig nieuwe dingen te leren in het werk, "als ze een jaar meedraaien hebben ze alles wel zo'n beetje gehad".

Arbeidsomstandigheden. De medewerkers moeten regelmatig langdurig in dezelfde houding werken, bijvoorbeeld één of twee dagen achter elkaar gebukt of op de knieën. Er zijn knielappen beschikbaar en de persoon wordt afgewisseld wanneer hij erom vraagt (bijvoorbeeld last van knie of rug). De temperatuur in de kas beweegt mee met de buitentemperatuur, dus warm in de zomer en koud in de winter. Het sproeien van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen doet de eigenaar meestal 's avonds als iedereen weg is, "niet waar anderen bij werken". Soms hangt er de andere dag nog een afwijkende geur in de kas.

Arbeidsvoorwaarden. De arbeidsvoorwaarden verschillen niet van vergelijkbare bedrijven in dezelfde branche wat betreft beloning, arbeidstijden, overwerk, etc. Zoals reeds besproken zijn er nauwelijks scholings- en loopbaanmogelijkheden aanwezig (zie Scholing en loopbaan).

Arbeidsverhoudingen. De sfeer wordt als goed bestempeld, waardoor de eigenaar meer geneigd is de medewerkers op de hoogte te houden "of bepaalde dingen goed of minder goed gaan" in het bedrijf. Het wordt min of meer vanzelfsprekend gevonden dat de medewerkers goed werk leveren "Ik zeg misschien iets te weinig 'goh, goed gedaan'."

8.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Productiviteit. De productiviteit van de nieuwe medewerkers wordt als voldoende tot goed beoordeeld, de JWG-er verschilt daarin niet van de andere nieuwe medewerkers. Het verzuim bedraagt gemiddeld minder dan één dag per maand per medewerker. Sinds de uitbreiding van het bedrijf is er (nog) geen verloop geweest van vaste medewerkers. Tijdelijke medewerkers werken veelal een seizoen op de kwekerij of langere tijd een zeer beperkt aantal uren.

Kwaliteit. De kwaliteit van de produkten wordt als gemiddeld beoordeeld.

Logistiek. Meerdere produktgroepen hebben een verkoopspiek in één seizoen, de rest van het jaar ligt de nadruk op het opkweken van de nieuwe voorraad. Het groeitempo van de planten alsmede de start en de duur van het hoogseizoen worden mede beïnvloed door het weer.

Flexibiliteit. Specifieke wensen van klanten wat betreft verpakking en dergelijke kunnen gehonoreerd worden. Nieuwe produkten worden slechts in zeer beperkte mate toegevoegd aan het bestaande assortiment. Er bestaat een forse seizoenspiek in het werk (tussen 1 mei en 1 augustus) die opgevangen wordt doordat vrijwel dagelijks overgewerkt wordt, in een hoger tempo gewerkt wordt en er tijdelijke medewerkers ingezet worden. De rest van het jaar worden in principe geen overuren gemaakt en besteedt het vaste personeel meer aandacht aan onderhoud en reparatie.

Innovativiteit. Van vernieuwing van produkten, produktgroepen of processen is nauwelijks sprake in het bedrijf. Door de medewerkers wordt in beperkte mate meegedacht over verbetering van de bestaande manier van werken, "de sfeer is goed, dan bespreek je makkelijker allerlei zaken met elkaar".

8.5 Conclusie

De kwekerij is relatief beperkt van omvang en heeft een informele structuur. De meeste werkzaamheden zijn eenvoudig van aard en worden door iedereen gedaan. De coördinatie van de werkzaamheden wordt gedaan door de eigenaar en in tweede instantie door de bedrijfsleider. Wel is het zo dat hoe meer men weet van het werk hoe meer men mee kan en mag denken met de bedrijfsvoering. In principe zou de verkoop aan particulieren ook door de nieuwe medewerkers gedaan kunnen worden, men geeft er echter de voorkeur aan dit aan één persoon toe te delen. Verbetering van de arbeidsomstandigheden lijkt wenselijk gezien de vaak langdurige houdingsbelasting (en rug- of knieklachten). Indien mogelijk zou men bijvoorbeeld op één dag aan meerdere klussen kunnen werken met een verschillende houdingsbelasting.

Scholings- en loopbaanmogelijkheden zijn vanwege de aard van de werkzaamheden en de omvang van het bedrijf nauwelijks aanwezig. Het voortbestaan van de nieuwe werkplekken wordt gezien als afhankelijk van externe factoren. Misschien zouden leermogelijkheden van de medewerkers en toekomstperspectief van de werkplek positief beïnvloed kunnen worden door meer aandacht te schenken aan innovatiemogelijkheden. De werkzaamheden en het toekomstperspectief van de (inmiddels ex-)JWG-er en de andere nieuwe medewerkers verschillen niet, op diverse onderdelen zijn verbeteringen gewenst en ook verbeteringsmogelijkheden aanwezig.

De duurzaamheid van deze nieuwe banen is afhankelijk van de economische vooruitzichten van het bedrijf. Als de groei blijvend is worden de banen van de JWG-ers omgezet in vaste banen. De kwaliteit van de arbeid is voor verbetering vatbaar, vooral op het aspect fysieke belasting en waarschijnlijk door taakrotatie en verrijking. Er zijn bij blijvende werkgelegenheid wel (beperkte) doorgroeimogelijkheden. Het bedrijf heeft baat bij deze gesubsidieerde banen omdat voor de uitbreiding minder risico's genomen behoefde te worden.

9. CONCLUSIES UIT DE CASESTUDIES

In het project 'Onderkant arbeidsmarkt: nieuw werk voor laaggeschoolden' is een pilotstudie uitgevoerd naar enkele initiatieven met betrekking tot nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolde werkzoekenden. De aanleiding voor deze pilotstudie wordt gevormd door bezorgdheid geuit in de maatschappelijke discussie over de kwaliteit van deze nieuwe banen en de werkgelegenheidsperspectieven voor diegenen die deze nieuwe banen bezetten. De vraagstelling concentreert zich dan ook vooral op de condities waaronder 'duurzame' nieuwe banen voor laaggeschoolden worden gecreëerd. Duurzaamheid wordt opgevat als structureel werk met een voldoende kwaliteit van de arbeid. Een structurele arbeidsplaats veronderstelt dat ook de organisatie gebaat is bij deze nieuwe baan.

Het onderzoek is uitgevoerd bij vijf organisaties in de profit- en de non-profitsector. Totaal betrof het onderzoek twaalf nieuwe banen voor langdurig werkzoekende laaggeschoolden. Er is gestreefd naar enige spreiding wat betreft sector, subsidiëring en systeem van de arbeidsverdeling. Een aantal van vijf organisaties leent zich natuurlijk slechts voor voorzichtige conclusies.

9.1 Nieuwe banen voor laaggeschoolden

De eerste deelvraag van de vraagstelling luidde: *Wat vindt er in de praktijk zoal plaats onder de noemer 'nieuwe' werkgelegenheid voor laaggeschoolden?*

De cases zijn organisaties in zowel de profit- als de non-profitsector (zie tabel 9.1). De twee cases in de profitsector betreffen zogenoemde 'groeiers' op de markt. Door een uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten wordt meer personeel gevraagd, dat gezien de aard van de produktie niet hoog geschoold hoeft te zijn. In deze cases ging de aanstelling van mensen op nieuwe banen niet met een structurele organisatieverandering gepaard. In de non-profitsector wordt vooral een spreiding van de werkdruk nagestreefd. Er werd in de cases gebruik gemaakt van diverse subsidieregelingen. Subsidieverwerving werd vooral beschouwd als 'mooi meegenomen', in twee cases in de non-profitsector zou zonder subsidiëring geen sprake geweest zijn van nieuwe werkgelegenheid (cases 'Huis' en 'School'). Het toekomstperspectief van de arbeidsplaats voor laaggeschoolden is in de cases 'Huis' en 'School' geheel afhankelijk van continuering van de subsidie (zie tabel 9.1). Deze cases bevinden zich in de non-profitsector en de arbeidsplaatsen worden 'additioneel' of bijgevoegd

genoemd. Stoppen van de subsidie betekent dat het werk niet meer gedaan wordt of de werkdruk van anderen (weer) verhoogd wordt. In twee van de drie gevallen vergde de aanstelling van laaggeschoolden een wijziging in de structuur van de organisatie of het was alleen mogelijk na een dergelijke wijziging. Bij dergelijke structurele veranderingen zijn de perspectieven voor het voortbestaan van de arbeidsplaats zonder subsidie goed en waarschijnlijk ontstaan reguliere arbeidsplaatsen. In alle cases werd enige vorm van subsidie genoten. Dat spreekt min of meer vanzelf omdat naar cases gezocht werd via uitvoeringsorganisaties. Het rechtstreeks benaderen van bedrijven met de vraag of er recent nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden gerealiseerd was, werd als te tijdrovend beschouwd voor de omvang van deze pilotstudie.

Tabel 9.1 Aanleiding en toekomstperspectief nieuwe werkgelegenheid

Case	Aantal en subsidie	Functie	Aanleiding	Toekomstperspectief
'Verpleeg'	3 KRA	Zorgassistent	- professionalisering verpleeghuishouding - werkdruk spreiden - moeilijk vervulbare vacatures (toekomst)	- structurele organisatieverandering
'Huis'	2 Banenpool (en 1 vacature)	Medewerker huishoudelijke dienst	- werkdruk spreiden - werk dat bleef liggen - subsidieverwerving /maatschappelijke functie t.o.v. werklozen	- banenpool onbepaalde tijd - arbeidsplaats zolang subsidie aanwezig
'School'	1 JWG	Klasse-assistent	- werkdruk spreiden - initiatief elders	- JWG bepaalde tijd (1 jaar) - arbeidsplaats zolang subsidie aanwezig
	1 Banenpool	Conciërge	- werk dat bleef liggen - initiatief elders	- banenpool onbepaalde tijd - arbeidsplaats zolang subsidie aanwezig
'Eten'	1 KRA	Medewerker afdeling	- uitbreiding bedrijfsactiviteiten	- JWG bepaalde tijd (6 mnd)
	1 JWG	Zelfbediening van restaurant	- werkdruk spreiden - aanleggen kweekvijver	- structurele uitbreiding
'Tuin'	1 JWG 2 zonder subsidie	Medewerker kwekerij	- uitbreiding bedrijfsactiviteiten	- JWG bepaalde tijd (6 mnd) - bedrijfsuitbreiding voor minimaal 3 jaar, daarna evaluatie

De vijf cases bevatten verschillende soorten werkzaamheden. Drie van de zes beroepen betreffen de in hoofdstuk 2.3 genoemde groeiberoepen: verzorgende beroepen, schoonmakers en horecapersoneel (zie tabel 9.2). Maar ook een agrarische beroep, waar over het algemeen vooral krimp plaatsvindt, is vertegenwoordigd. Er zijn twee nieuwe functies aanwezig, de zorgassistent en de klasse-assistent. De zorgassistent komt voort uit een functiedifferentiatie binnen de verpleegdienst, waarbij taken gegroepeerd worden over functies van verschillend deskundigheidsniveau. De klasse-assistent is een beroep dat in de naaste toekomst hoogstwaarschijnlijk verder ingevuld zal worden (zie case 'School').

Onderhavig onderzoek is te klein van omvang om een representatief beeld te scheppen van de spreiding van nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden over sectoren en beroepen.

Tabel 9.2 Werkzaamheden nieuw werk voor laaggeschoolden

Case	Aantal	Functie	Taaksplitsing	Werkzaamheden
'Verpleeg'	3	Zorgassistent	Functiedifferentiatie	Basisverzorging van patiënten en zorg voor eten en drinken op verpleegafdeling (derde deskundigheidsniveau)
'Huis'	2 (en 1 vacature)	Medewerker huishoudelijke dienst	In de vorm van taakafbakening tussen diensten	Schoonmaakwerkzaamheden in verzorgingshuis op kamers van bewoners en in algemene ruimtes
'School'	1	Klasse-assistent	Ja	Ondersteuning groepsleerkracht in onderwijs aan en begeleiding van leerlingen
	1	Conciërge	Neen	Ondersteunende en eenvoudige technische werkzaamheden in en rond de school
'Eten'	2	Medewerker afdeling Zelfbediening van restaurant	Neen	Zorg voor de presentatie en verkoop van gerechten en onderhoud van het restaurant
'Tuin'	3	Medewerker kwekerij	T.b.v. overzicht over beide lokaties	Opkweken en verzorgen pot- en perkplanten ten behoeve van verkoop

Zoals in hoofdstuk 2.4 (Taaksplitsing) al geschetst werd, kan taaksplitsing verschillende gedaantes hebben. In diverse cases werd een vorm van taaksplitsing toegepast, al of niet als zodanig benoemd door geïnterviewden. Aan het begrip taaksplitsing werd een zeer verschillende interpretatie gegeven in de cases. De cases 'School' (klasse-assistente) en 'Verpleeg' blijken daarin twee uitersten. In de case 'School' werden eenvoudige taken uit een bestaande functie gehaald zonder een aparte verantwoordelijkheid en bevoegdheid te definiëren. Het werk van de klasse-assistent wordt volledig 'gestuurd' door de (hoger geschoolde) groepsleerkracht. In de case 'Verpleeg' daarentegen werden taken gehergroepeerd over verschillende deskundigheidsniveaus met daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De zorgassistent op het laagste deskundigheidsniveau heeft een eigen takenpakket van uitvoerende en regelende taken.

In de case 'Huis' werd 'taaksplitsing' opgevat als het afbakenen van taken tussen twee verschillende diensten. Huishoudelijke taken op de kamers van bewoners (en huishoudelijk medewerkers in de verzorgingsdienst) werden overgedragen aan de huishoudelijke dienst, die voorheen alleen de zorg voor de algemene ruimtes had. Het werk van huishoudelijk medewerkers werd daardoor, in tegenstelling tot wat dikwijls verondersteld wordt bij taaksplitsing, juist gevarieerder. In de laatste case waar sprake was van enige vorm van taaksplitsing ('Tuin'), betrof het een zeer informele scheiding van verantwoordelijkheden tussen eigenaar en een ervaren medewerker met betrekking tot de beide lokaties.

In de cases waar taaksplitsing afwezig leek, werd het takenpakket samengesteld uit werk wat daarvoor niet gedaan of uitbesteed werd ('School': conciërge) of werd taakroulatie en onderling regelen zeer hoog gewaardeerd ('Eten').

9.2 Kwaliteit van de arbeid

De tweede deelvraag van de vraagstelling luidde: *Wat betekent 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor (onderdelen van) kwaliteit van de arbeid?*

De gevolgen van 'taaksplitsing' voor kwaliteit van de arbeid blijken afhankelijk van de wijze waarop taaksplitsing is vormgegeven. Bij kwaliteit van de arbeid gaat het dan met name om de arbeidsinhoud. Het gevreesde beeld als zou taaksplitsing automatisch een slechte kwaliteit van de arbeid tot gevolg hebben, behoeft blijkens de verzamelde cases enige nuancering. Een goede kwaliteit van de arbeid vormde in geen enkele case een expliciete doelstelling bij de taaksplitsing. Toch wordt onbewust kwaliteit van de arbeid meegenomen in de (her)verdeling van taken over functies, bijvoorbeeld doordat taken en verantwoordelijkheden plus bevoegdheden worden gedefinieerd (case 'Verpleeg') of via het uitgangspunt 'volwaardig werk' (case 'Huis'). Anderzijds kan niet geconcludeerd worden dat het wel meevalt met de kwaliteit van de arbeid na taaksplitsing. Een lagere kwaliteit van de arbeid behoort wel degelijk tot de mogelijke uitkomsten van taaksplitsing, het komt niet 'vanzelf wel goed' wanneer kwaliteit van de arbeid niet expliciet als doelstelling wordt opgenomen. In één case is via taaksplitsing een duidelijk 'arme' nieuwe functie ontstaan ('School': klasse-assistente) (zie ook tabel 9.3). Eenvoudige taken voor de klasse-assistente zijn afgeleid uit de functie van groepsleerkracht maar regelmogelijkheden zijn geconcentreerd gebleven bij de groepsleerkracht⁶. Het expliciet opnemen van kwaliteit van de arbeid als doelstelling bij taaksplitsing lijkt wenselijk om te voorkómen dat kwaliteit van de arbeid verslechterd.

⁶ Het is onduidelijk of regelmogelijkheden beter verdeeld waren als de klasse-assistente een hogere opleiding had gevolgd. Over een invulling van de officiële nieuwe functie van klasse-assistente was eind 1995 nog niets bekend (zie case 'School').

Tabel 9.3 Kwaliteit van de arbeid

Case	Functie	Positief	Negatief
'Verpleeg'	Zorgassistent	<ul style="list-style-type: none"> - gevarieerd takenpakket - autonomie in methode en volgorde - contactmogelijkheden - scholing, contacten met patiënten - tilhulp aanwezig 	<ul style="list-style-type: none"> - patiënttoewijzing lijkt nauwelijks voor zorgassistent te gelden - werkdruk blijft hoog - werkoverleg onregelmatig en beperkt van inhoud - veel tillen - soms vroege na late dienst - ziekteverzuim hoog
'Huis'	Medewerker huishoudelijke dienst	<ul style="list-style-type: none"> - variatie door taakroulatie - autonomie werkmethode - wekelijks teamoverleg 	<ul style="list-style-type: none"> - vooral eenvoudige taken - niet iedereen rouleert - werkvolgorde in werkljsten - regeltaken veelal door leiding - werkdruk blijft hoog: veel in deeltijd gewerkt - contacten met bewoners vooral op de kamers - weinig scholingsmogelijkheden - afwijkende arbeidsvoorwaarden structureel
'School'	Klasse-assistent	<ul style="list-style-type: none"> - redelijk gevarieerd takenpakket - veel sociale contacten, omgang met leerlingen 	<ul style="list-style-type: none"> - nauwelijks autonomie - geen werkoverleg - vaak gebogen houding - leermogelijkheden zeer beperkt - geen scholingsmogelijkheden
	Conciërge	<ul style="list-style-type: none"> - gevarieerd takenpakket - autonomie werklemo, -methode, -volgorde, -werkplek - sociale contacten mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - geen werkoverleg - geen scholingsmogelijkheden - afwijkende arbeidsvoorwaarden structureel
'Eten'	Medewerker afdeling Zelfbediening	<ul style="list-style-type: none"> - variatie door taakroulatie - taken verschillende moeilijkheidsgraad - autonomie - contactmogelijkheden - houdingsbelasting acceptabel door taakroulatie - scholing, contacten met klanten - lagere produktiviteit 6 mnd JWG getolereerd 	<ul style="list-style-type: none"> - beperkt aantal verschillende taken aanwezig - weinig variatie werkmethode - na enige ervaring weinig nieuwe dingen te leren - langdurig dezelfde houding
'Tuin'	Medewerker kwekerij	<ul style="list-style-type: none"> - klein bedrijf: iedereen doet alles - hulpmiddelen beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - beperkt aantal verschillende taken aanwezig - monotone en kort-cyclische taken aanwezig - langdurig dezelfde houding - i.p. geen contact met klanten - verdere scholing niet als wenselijk of noodzakelijk gezien

Een goede of slechte kwaliteit van de arbeid is onder meer afhankelijk van de aan- of afwezigheid van fysieke risico's, stressrisico's en leermogelijkheden⁷ (zie Tabel 9.3 en 9.4). Zo wordt in de case 'Tuin' vaak langdurig in dezelfde houding gewerkt (gebukt, op de knieën) met grote risico's ten aanzien van rug- of knieklachten, terwijl in de case 'Eten' taakroulatie nagestreefd wordt mede om het langdurig werken in dezelfde houding te voorkomen (staan, zitten). Er is geen verschil tussen nieuwe medewerkers en medewerkers die reeds langer werkzaam zijn bij de betreffende bedrijven. Ook stressrisico's komen in de cases in verschillende mate voor. Van een gevarieerd

⁷ Dit betreft vooral arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. Arbeidsvoorwaarden worden met name bij het oordeel over loopbaanperspectief betrokken.

takenpakket met voldoende autonomie en contactmogelijkheden (case 'Verpleeg', case 'School': conciërge) tot een beperkt aantal taken, weinig autonomie of contactmogelijkheden. In twee cases wordt melding gemaakt van een (te) hoge werkdruk in de vorm van teveel werk voor de beschikbare tijd (cases 'Verpleeg' en 'Huis'). In de cases 'Eten' en 'Huis' worden stressrisico's verminderd door taakrotatie van het beperkte aantal verschillende taken. Leermogelijkheden zijn in meer of mindere mate aanwezig, zoals vakinhoudelijke verdieping (cases 'Verpleeg' en 'Eten'), contacten met 'klanten' en taakrotatie.

Tabel 9.4 Oordeel kwaliteit van de arbeid

Case	Functie	Fysieke risico's	Stressrisico's	Leermogelijkheden	Oordeel kwaliteit van de arbeid
'Verpleeg'	Zorgassistent	beperkt	beperkt	aanwezig	voldoende
'Huis'	Medewerker huishoudelijke dienst	beperkt	aanwezig	beperkt	beperkt voldoende
'School'	Klasse-assistent	aanwezig	aanwezig	beperkt	onvoldoende
	Conciërge	beperkt	beperkt	aanwezig	voldoende
'Eten'	Medewerker afdeling Zelfbediening	beperkt	beperkt	beperkt	voldoende
'Tuin'	Medewerker kwekerij	aanwezig	aanwezig	beperkt	onvoldoende

Kwaliteit van de arbeid vertoont een zeer gevarieerd beeld in de cases, waarschijnlijk samenhangend met het streven naar een variatie in het systeem van de arbeidsverdeling bij het verzamelen van de cases. Het systeem van de arbeidsverdeling lijkt meer bepalend voor kwaliteit van de arbeid dan taaksplitsing. Taaksplitsing volgt het aanwezige principe van minimaal of maximaal mogelijke arbeidsdeling. Binnen een arbeidsdelige productie- en besturingsstructuur zal taaksplitsing op het niveau van de arbeidsorganisatie tot een verdere verarming van de arbeidsinhoud van de nieuwe functies leiden. Binnen een produkt- of ordergerichte en gedefunctionaliseerde produktiestructuur en een gedecentraliseerde besturingsstructuur kan taaksplitsing met behoud van een goede arbeidsinhoud voorkomen.

9.3 Loopbaanperspectief

De derde deelvraag van de vraagstelling luidde: *Wat betekent 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor het loopbaanperspectief van de werknemers?*

Het loopbaanperspectief van de laaggeschoolde medewerker is onder meer afhankelijk van doorstroommogelijkheden naar andere functies binnen de organisatie. In de cases is geïnformeerd naar

doorstroommogelijkheden van een gesubsidieerde naar een reguliere arbeidsplaats dan wel doorstroming naar het naast hogere niveau in de organisatie. Maar ook het voortbestaan van de huidige arbeidsplaats totdat doorgestroomd kan worden, is belangrijk.

De meeste kans door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats is aanwezig waar sprake is van een structurele verandering of van bedrijfsuitbreiding (cases 'Verpleeg', 'Eten', 'Tuin') (zie tabel 9.5 en 9.6).

Voor de JWG-ers is de noodzaak om door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats urgenter dan voor de werknemers die krachtens een andere regeling zijn aangesteld. De subsidie geldt immers voor bepaalde tijd, een half jaar tot een jaar. Bij niet door kunnen stromen dreigt wederom werkloosheid. Het ontbreken van doorstroommogelijkheden in de case 'School' (klasse-assistent) wordt afgeschoven naar de toekomst door elders opnieuw een JWG-plaats aan te bieden voor dezelfde functie. Opnieuw zonder uitzicht op een reguliere arbeidsplaats.

Vooraf de banenpoolplaatsen in de cases blijken weinig tot geen doorstroommogelijkheden naar reguliere arbeidsplaatsen te kennen binnen de organisatie (cases 'Huis' en 'School'). Er zijn geen vacatures of de sporadisch voorkomende vacatures zijn meestal te gering van omvang voor economische zelfstandigheid buiten de uitkeringssituatie.

Vooraf gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de profitsector bieden goede mogelijkheden om door te stromen. Gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de non-profitsector zoals de banenpool hebben natuurlijk vanuit de aard van de regeling al een tijdelijk karakter. Toch wordt ook hier doorstroom gewenst door de overheid. Langdurig werkzoekenden doen lange tijd nuttig werk zonder de arbeidsvoorwaarden die wel gelden voor collega's (zoals pensioenopbouw, periodieken, CAO-loonsverhogingen, medezeggenschap, etc). De banenpoolers zijn veelal permanent afhankelijk van een gesubsidieerde arbeidsplaats terwijl de bijdrage van de banenpooler als wenselijk of zelfs onmisbaar wordt beschouwd. Een paradoxale situatie. In diverse bezuinigingsronden in de non-profitsector zijn reguliere arbeidsplaatsen vervallen, vervolgens zijn additionele banen 'gecreëerd' om het werk gedaan te krijgen! Dus toch een vervangingsvraag en daarmee verdringing (zie hoofdstuk 2.9)?

Tabel 9.5 Loopbaanperspectief

Case	Functie	Positief	Negatief
'Verpleeg'	Zorgassistent	<ul style="list-style-type: none"> - via cursussen verdieping/verbreding mogelijk - doorstroom naast hoger verpleegniveau i.p. mogelijk - structureel werk in reguliere arbeidsplaats 	<ul style="list-style-type: none"> - naast hoger verpleegniveau bereikbaar via externe (dag)opleiding - waarde opleiding en ervaring buiten het verpleeghuis onduidelijk
'Huis'	Medewerker huishoudelijke dienst	<ul style="list-style-type: none"> - vacatures eerst intern aangeboden, ook aan banenpoolers 	<ul style="list-style-type: none"> - weinig vacatures van voldoende grote omvang om uit uitkeringssituatie te raken - naasthogere functie in verzorgingsdienst plus opleiding - geen financiële ruimte voor omzetting in reguliere arbeidsplaats
'School'	Klasse-assistent		<ul style="list-style-type: none"> - opleiding te laag voor functie als klasse-assistente in kader van overheidsplannen - geen doorstroommogelijkheden - geen vacatures - geen financiële ruimte voor omzetting in reguliere arbeidsplaats
	Conciërge		<ul style="list-style-type: none"> - geen doorstroommogelijkheden - geen vacatures - geen financiële ruimte voor omzetting in reguliere arbeidsplaats
'Eten'	Medewerker afdeling Zelfbediening	<ul style="list-style-type: none"> - omzetting JWG in reguliere arbeidsplaats in het vooruitzicht - vakinhoudelijke scholing en ontwikkeling - doorgroei andere functie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - werkweek 16-24 uur nu en straks (economische zelfstandigheid?)
'Tuin'	Medewerker kwekerij	<ul style="list-style-type: none"> - omzetting JWG in reguliere arbeidsplaats 	<ul style="list-style-type: none"> - nauwelijks doorgroeimogelijkheden binnen het bedrijf - na 3 jaar evaluatie

Doorstroommogelijkheden naar naast hogere functies zijn in verschillende cases ('Verpleeg', 'Huis', 'Eten'; zie Tabel 9.5 en 9.6) aanwezig maar vaak moeilijk bereikbaar voor de laaggeschoolden omdat er een meerjarige opleiding gevolgd moet worden, van 1 à 2 dagen per week tot een volledige dagopleiding. De opleiding vergt niet alleen een tijdsinvestering maar ook een inkomensoffer van de laaggeschoolden, de beschikbare tijd om inkomen te verwerven is gering. Het beloningsniveau voor laaggeschoolden is veelal laag. Voor economische zelfstandigheid moet doorgaans voltijd of bijna voltijd gewerkt worden. In de overige cases zijn nauwelijks doorstroommogelijkheden omdat naast hogere functies ontbreken.

Tabel 9.6 Oordeel loopbaanperspectief

Case	Functie	Doorstroommogelijkheden	Reguliere arbeidsplaats	Oordeel loopbaanperspectief
'Verpleeg'	Zorgassistent	aanwezig	ja	voldoende
'Huis'	Medewerker huishoudelijke dienst	beperkt	neen	onvoldoende
'School'	Klasse-assistent	afwezig	neen	onvoldoende
	Conciërge	afwezig	neen	onvoldoende
'Eten'	Medewerker afdeling Zelfbediening	aanwezig	ja, echter	beperkt voldoende
'Tuin'	Medewerker kwekerij	nihil	ja, tenzij	beperkt voldoende

9.4 Duurzaamheid

De laatste deelvraag van de vraagstelling luidde: *Wat betekent 'nieuwe' werkgelegenheid in de geselecteerde cases voor de 'duurzaamheid' van het werk?*

Duurzaamheid als combinatie van oordelen over kwaliteit van de arbeid en loopbaanperspectief, vertoont een gelijkmatige spreiding van voldoende tot onvoldoende (zie Tabel 9.7). Hoe de verdeling zal zijn bij een voldoende aantal en representativiteit van de cases, is op basis van dit onderzoek niet te voorspellen.

Tabel 9.7 Duurzaamheid

Case	Functie	Kwaliteit van de arbeid	Loopbaanperspectief	Duurzaamheid
'Verpleeg'	Zorgassistent	voldoende	voldoende	voldoende
'Huis'	Medewerker huishoudelijke dienst	beperkt voldoende	onvoldoende	beperkt
'School'	Klasse-assistent	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
	Conciërge	voldoende	onvoldoende	beperkt
'Eten'	Medewerker afdeling Zelfbediening	voldoende	beperkt voldoende	voldoende
'Tuin'	Medewerker kwekerij	onvoldoende	beperkt voldoende	beperkt

Duurzaamheid van nieuwe werkgelegenheid, structureel werk van voldoende kwaliteit van de arbeid, blijkt mogelijk maar niet vanzelfsprekend. De twee onderdelen van duurzaamheid lijken onafhankelijk van elkaar. Voldoende respectievelijk onvoldoende kwaliteit van de arbeid en voldoende respectievelijk onvoldoende loopbaanperspectief komen niet overwegend gelijktijdig voor.

Het loopbaanperspectief is vaker dan kwaliteit van de arbeid onvoldoende. Vooral gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de non-profitsector bieden onvoldoende perspectief om door te stromen. Organi-

saties zijn veelal gebonden aan een budget waarop de laatste jaren fors bezuinigd is. Financiële ruimte ontbreekt om gesubsidieerde arbeidsplaatsen te veranderen in reguliere arbeidsplaatsen. Het lijkt waarschijnlijk dat deze bevinding een bredere geldigheid bezit dan dit onderzoek. Wanneer de doorstroming naar reguliere banen in de non-profitsector inderdaad gering is, zou het aanbeveling verdienen actiever te plaatsen in de profitsector dan in de non-profitsector. Dit in tegenstelling tot het advies van de Commissie Laagste Segment (Commissie Andriessen, 1994) die op basis van overwegingen betreffende misbruik en concurrentievervalsing bij voorkeur plaatsingen in de non-profitsector ziet.

Geconstateerd werd dat het systeem van de arbeidsverdeling meer bepalend lijkt voor kwaliteit van de arbeid dan taaksplitsing. Taaksplitsing zou het aanwezige principe van minimaal of maximaal mogelijke arbeidsdeling volgen. Wanneer gestreefd wordt naar 'volwaardige' functies of volledige functies met voldoende regelmogelijkheden, zonder dat kwaliteit van de arbeid verder expliciet als doelstelling is opgenomen, dan leidt dit bijna vanzelf naar een voldoende kwaliteit van de arbeid (zie ook Licher, 1992 en hoofdstuk 2.5). Of kwaliteit van de arbeid op sommige punten (werkinhoud, werktijden, beloning) in gesubsidieerde arbeidsplaatsen inderdaad beter is dan in niet-gesubsidieerde arbeidsplaatsen, zoals de Commissie Laagste Segment (Commissie Andriessen, 1994) beweert, kan in dit explorierend onderzoek nog niet bevestigd of weerlegd worden.

9.5 Verder onderzoek

Enkele mogelijkheden voor verder onderzoek:

- *Evaluatie-onderzoek* van door overheid geselecteerde 57 experimenten met Melkertbanen in de profitsector (Melkert II). Onderdelen: inhoud van experimenten, rendementen, duurzaamheid van banen (kwaliteit van de arbeid, loopbaanperspectief). Er zijn reeds afspraken gemaakt met het onderzoeksbureau Regioplan over een evaluatie na twee jaar. Het is vooralsnog onduidelijk wat er precies geëvalueerd zal worden. Misschien kan TNO een bijdrage leveren.
- *Nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden*. Uitgebreide studie van de praktijk van nieuwe werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Onderdelen: duurzaamheid van nieuwe banen, kwaliteit van de arbeid van gesubsidieerde tegenover ongesubsidieerde nieuwe werkgelegenheid, samenhang taaksplitsing en systeem van de arbeidsverdeling.
- *Uitvoeringsorganen subsidieregelingen*. De praktijk van de uitvoeringsorganen belicht, hoe voeren ze hun opdracht uit. Onderdelen: rendement, wat doen ze en wat laten ze liggen, verbeteringsmogelijkheden, etc.

10. SAMENVATTING

Dit onderzoek is gestart vanuit de wens een bijdrage te leveren aan de discussie over werkgelegenheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt en kwaliteit van de arbeid. Deze discussie is begonnen nadat in het kader van dit werkgelegenheidsbeleid het instrument van 'taaksplitsing' werd geïntroduceerd. De critici wezen erop dat taaksplitsing tot verarming van functies en tot een algemene verslechtering van de kwaliteit van de arbeid kan leiden en dus tot uitval uit deze functies. Ook werd van deze kant aangevoerd dat het bedrijfsleven juist doende is functies te verrijken en verbreden om tot een voor de organisatie effectievere inzet van arbeid te komen. De vraagstelling voor dit onderzoek was: onder welke condities worden in de praktijk duurzame nieuwe banen aan de onderkant gecreëerd? Duurzaamheid wordt opgevat als structureel werk van een goede kwaliteit van de arbeid. Een structurele arbeidsplaats veronderstelt dat ook de organisatie gebaat is bij deze nieuwe baan.

In de literatuur worden verschillende omschrijvingen en definities van de 'onderkant van de arbeidsmarkt' gegeven. In deze studie zijn we uitgegaan van de volgende definities:

- . van de vraagkant gezien: 'werk waarvoor geen speciale opleiding nodig is en dat zonder lange inwerktijd gedaan kan worden' of
- . van de aanbodkant gezien: 'werk voor laaggeschoolden of personen met een opleiding tot en met mavo of lbo'.

Het overheidsbeleid heeft tot het bestaan van enkele subsidieregelingen geleid. Besproken zijn in hoofdstuk 2: de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA), de Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU), de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), de Banenpoolregeling (BP), Melkertbanen 1 en 2, de Wet Inschakeling Werkzoekenden. De laatste wet is nog in ontwikkeling en heeft als doel verschillende eerder genoemde regelingen te vervangen.

Ten behoeve van de uitvoering van casestudies is een analysemodel ontwikkeld (zie fig. 3.1). Daarin is 'duurzaamheid' de afhankelijke variabele. Bepalend voor deze duurzaamheid zijn de kwaliteit van de arbeid en de kwaliteit van de organisatie alsmede de kwaliteit van het personeelsbeleid. De eerst genoemde factor wordt bepaald door het systeem van arbeidsdeling: de produktiestructuur, de besturingsstructuur en de arbeidsorganisatie. Taaksplitsing heeft betrekking op de arbeidsorganisatie. In de casestudies zijn al deze elementen beschreven en is onderzocht of en waarom in de arbeidsorganisatie veranderingen zijn doorgevoerd met het oog op het aanstellen van laaggeschoolde werknemers.

Samenvattend kunnen de volgende conclusies met betrekking tot duurzaamheid van nieuwe werkgelegenheid worden getrokken:

- Taaksplitsing wordt in de praktijk op vele verschillende manieren opgevat.
- Een slechte kwaliteit van de arbeid na taaksplitsing is mogelijk maar niet vanzelfsprekend.
- Het expliciet opnemen van kwaliteit van de arbeid als doelstelling bij taaksplitsing is wenselijk om een lage(re) kwaliteit van de arbeid te voorkómen.
- Kwaliteit van de arbeid lijkt meer samen te hangen met het systeem van de arbeidsverdeling op het niveau van productie- en besturingsstructuur dan met taaksplitsing; taaksplitsing lijkt te worden toegepast overeenkomstig het aanwezige principe van minimaal of maximaal mogelijke arbeidsdeling.
- De doorstroom van een gesubsidieerde arbeidsplaats naar een reguliere arbeidsplaats lijkt in de profitsector beter te verlopen dan in de non-profitsector. In de profitsector bepaalt een uitbreiding van de economische activiteit de vraag naar nieuwe arbeidsplaatsen, in de non-profitsector is dit vooral de wens het werk gedaan te krijgen.
- De twee onderdelen van duurzaamheid, kwaliteit van de arbeid en loopbaanperspectief, lijken onafhankelijk van elkaar. Een onvoldoende loopbaanperspectief hoeft niet gelijktijdig voor te komen met een onvoldoende kwaliteit van de arbeid.
- Voor de organisaties was altijd de subsidie voordelig. Bij de onderzochte bedrijven in de profitsector was geen sprake van het creëren van nieuwe functies voor laaggeschoolden, het reguliere werk daar is laaggeschoold. In de organisaties in de non-profitsector lijkt de taaksplitsing in de gevallen 'Huis' en 'Verpleeg' tot efficiënter functioneren te leiden.

LITERATUUR

ALLAART PC, PRAAT WCM, VOSSE JPM. Trendrapport vraag naar arbeid 1994. Den Haag: Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1994. OSA-rapport nr 19.

ALLAART PC, KUNNEN R, VOSSE JPM, PRAAT WCM. Ruimte aan werk. Arbeidsparticipatie en opneem vermogen van de arbeidsmarkt. Den Haag: Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1995. OSA-rapport nr. 20.

COMMISSIE ANDRIESSEN. De onderste baan boven: rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt. Den Haag: SZW/VUGA, 1994.

DIRECTIE ECONOMISCHE ZAKEN LEIDEN. Werken naar 2000: hoofdlijnennotitie economisch taakveld Leiden. Leiden, 1992.

BEEK NT van, STEEG MA van de, VELDHORST, AM, VERHOEVEN, ADJ. Verkennend onderzoek taaksplitsing. Den Haag: SZW/VUGA, 1994.

HOFMAN WHA, NIEUWENHUIS AFM, VELD RJ in 't. Het cascademodel: scholing als werkbare oplossing voor marktimperfecties tussen vraag en aanbod. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1991;7(4):30-40.

HOUTMAN ILD, HILDEBRANDT VH, DHONDT S. Monitoring Stress en Lichamelijke Belasting: constructie en eerste test van een instrumentarium. Leiden: NIPG-TNO, 1993. Publ.nr. 93.075.

KOMPIER MAJ, MARCELISSEN FHG. Handboek werkstress: systematische aanpak voor de bedrijfspraktijk. Amsterdam: NIA, 1990.

LAMBERS M. 'Ze vragen zoveel aandacht': twerkstelling en werving van laaggeschoolden en kansarmen. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1994;10(2):111-121.

LICHER F. Geen dom werk, maar samen sterk: functiedifferentiatie moet kritisch bekeken worden. Zeggenschap 1992;3(5):41-45.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1995). Sociale Nota 1996. Den Haag: SDU, 1996.

PEETERS M. Groepswerk in Sociotechnisch perspectief. Praktijkervaringen uit de confectie-industrie. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, 1995.

POT FD. Functiesplitsing. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1992;8(3):194-195.

NIJMAN CHM, DURLINGER BLJM, JANSSEN AMC. Herontwerp van laaggeschoold werk. Den Haag: Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, OSA-werkdocument W128, 1995.

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU. Sociale en Culturele Verkenningen 1995. Rijswijk: SCP; Den Haag: VUGA (Cahier SCP nr 120), 1995.

STIPHOUT HA red./et al. Ruimte aan werk. Arbeidsparticipatie en opneemvermogen van de arbeidsmarkt. Den Haag: Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, OSA-rapport nr 20, 1995.

TARIS T, HEESINK J, FEIJ J. Jonge werklozen op zoek naar een baan: de effecten van beleving van werkloosheid op het zoekgedrag en het vinden van werk. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1994;10(1):17-25.

TOM T, OVERDIEP I. Meer sturing geven aan bedrijfsopleidingen. Zeggenschap 1994;5(1):32-36.

VAAS S, GOUDSWAARD A, DHONDT S, MOSSINK J, PEETERS M. Haalbaarheidsstudie monitoring arbeidsinhoud en ergonomie. Den Haag: SZW/Leiden: TNO-PG, 1995. Public.nr. 95.002.

VEENDRICK L. De werkgelegenheid voor ongeschoolde jongeren. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1994;10(2):96-110.

WARMERDAM J. Flexibilisering binnen grenzen: een onderzoek naar organisatie- en kwalificatieprocessen in een drietal grote ondernemingen in de voedingsmiddelenindustrie, het verzekeringswezen en het omroepbedrijf. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1992;8(3):213-225.

WIJMANS L. Alles op één kaart: verhoging van de arbeidsdeelname. Zeggenschap 1993;4(5):24-29.

WITTE MC. de. De laatste stuiptrekkingen van het Taylorisme?! Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1995;11(2):98-99.

WOLFF C de. Werving en selectie van laaggeschoolden. Gids voor Personeelsmanagement 1995;7/8:12-15.

Knipsels uit periodieken en dagbladen:

NRC serie 'Werk? Werk!'

NRC serie 'de Melkertbaan'

SANT diversen

NRC diversen

Volkskrant diversen

Leidsch Dagblad diversen

BIJLAGEN

pagina

BIJLAGE 1 Vragenlijst

87

BIJLAGE 1

Vragenlijst

VRAGENLIJST

Datum:

Naam gesprekspartner:

Functie gesprekspartner:

Soort bedrijf/instelling:

Hoeveel personeelsleden heeft uw bedrijf/instelling momenteel in loondienst? (aantal) ...

Strategische keuzes

1. Wat was/waren de aanleiding(en) voor het initiatief m.b.t. banen voor laaggeschoolden?
 - 0 moeilijk vervulbare vacatures: geen aanbod/kennisniveau/motivatie/ervaring/inpassen
 - 0 beleid overheid
 - 0 subsidieverwerving
 - 0 verlaging personeelskosten
 - 0 werk dat bleef liggen, dat niet gedaan werd
 - 0 kweekvijver aanleggen
 - 0 werkdruk spreiden
 - 0 bestaande organisatiestructuur voldeed niet: waarom

2. In hoeverre hebben direct betrokkenen geparticipeerd in het veranderingsproces?
 - 0 geen participatie
 - 0 informeren van direct betrokkenen
 - 0 adviseren, suggesties van direct betrokkenen voor herontwerp
 - 0 meebeslissen, zelfontwerp door direct betrokkenen

3. Wat ziet u als toekomstperspectief van het werk?
 - 0 mogelijkheid en kans dat het werk niet meer gedaan wordt
 - 0 mogelijkheid en kans dat het werk uitbesteed wordt
 - 0 mogelijkheid en kans dat de functies verdwijnen door integratie in andere functies
 - 0 mogelijkheid en kans dat taakverbreding/taakverrijking plaatsvindt van de functies

Systeem van arbeidsverdeling

Kunt u een globale beschrijving geven van de oude en nieuwe situatie wat betreft wijze van organiseren van het werk (produktiestructuur en besturingsstructuur). Van belang is hoe de gecreëerde banen zijn ingepast (taaksplitsing/taakintegratie).

Wat valt er te doen? Wie doet wat? Wie bepaalt wat iedereen doet?

Produktiestructuur (Wat valt er te doen?)

1. Met welke productie- of dienstenstructuur komt uw bedrijf/instelling het meest overeen?
(in de oude respectievelijk nieuwe situatie)
 - 0/0 Lijnstructuur: in deze structuur lopen verschillende produkten of diensten over één lijn c.q. band met achter elkaar opgestelde (eventueel omstelbare) machines of worden produkten of diensten door een lijn van functionarissen of specialisten afgehandeld.
 - 0/0 Machinegerichte of functionele structuur: in deze structuur worden machines van hetzelfde type bij elkaar gegroepeerd of worden specialisten of functionarissen uit een zelfde werkgebied in een afzonderlijke afdeling samengebracht. De produkten of diensten worden in verschillende volgordes tussen deze machines of specialistengroepen/afdelingen afgehandeld.
 - 0/0 Stroomsgewijze of produktiegerichte structuur: in deze structuur zijn alle machines, specialisten of functionarissen die horen bij de afronding van (een afgebakend deel van) een produkt of klantengroep bij elkaar gegroepeerd.
 - 0/0 Anders/combinatie ...
2. Als het werk op de werkplek stopt, bijvoorbeeld als gevolg van een storing, dan ligt binnen korte tijd een groot deel van de afdeling stil? ja/nee
3. De meeste werknemers werken onafhankelijk van elkaar? ja/nee
4. De meeste werknemers moeten voortdurend (meer dan eens per uur) onderling het werk op elkaar afstemmen? ja/nee
5. Dragen de medewerkers bij aan de opleiding en/of bijscholing van hun collega's? (Of doet de leiding dit?) ja/nee
6. Hebben de medewerkers onderhoudstaken, verrichten zij onderhoudswerkzaamheden aan machines, gereedschap of computer? (Of doet de technische dienst of leiding dit?) ja/nee
7. Controleren de medewerkers de kwaliteit van hun eigen werk? (Of doet de chef of kwaliteitsfunctionaris dit?) ja/nee

8. Hoe groot is het percentage indirecte medewerkers (dat zijn medewerkers in ondersteunende en stafdiensten in het bedrijf, niet de leidinggevenden)? ...%

Besturingsstructuur (Wie bepaalt wat iedereen doet?)

1. Hoe groot is het aantal hiërarchische lagen in uw bedrijf/instelling? (aantal via kernactiviteit gerekend) ...
2. Hoe groot is het percentage leidinggevenden op het totale aantal medewerkers? ...%
3. Zijn de medewerkers zelf verantwoordelijk voor de verdeling van het werk onderling? (Of verdeelt de leiding het werk?) ja/nee
4. Plannen de medewerkers het werk zelf? (Of doet de leiding dat?) ja/nee

Arbeidsorganisatie (Wie doet wat?)

1. Wordt er in uw bedrijf/instelling met groepen of teams gewerkt?
oud: ja/nee nieuw: ja/nee
(Definitie: een vaste groep van medewerkers die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het totale proces waarin producten of diensten tot stand komen, die aan een interne of externe klant geleverd worden. Het team plant en bewaakt de procesvoortgang, lost dagelijkse problemen op en verbetert processen en werkmethoden, zonder daarbij voortdurend een beroep te doen op de leiding of ondersteunende diensten. (Van Amelsvoort en Scholtes, 1993))
2. Wie doet wat? (Taken van de laaggeschoolde)

Begeleidend personeelsbeleid

1. Hoe heeft de werving van laaggeschoolden plaatsgevonden?
 - via welke kanalen: Arbeidsbureau/uitzendbureau/advertentie/informeel/anders ...
 - succes van de werving
2. Hoe heeft de selectie van nieuwe medewerkers plaatsgevonden?
 - procedure
 - opleidingseisen
 - ervaringseisen
 - motivatie
 - persoonskenmerken
3. Wordt verdere opleiding noodzakelijk geacht voor het goed functioneren in de functie?

- 0 training on the job: door wie, traject
- 0 training off the job: welke, waar
- 4. Is er een loopbaanbeleid aanwezig?
 - 0 scholingsmogelijkheden ten behoeve van het werk: vakinhoudelijk, sociale vaardigheden
 - 0 doorgroeimogelijkheden naar andere functies: welke, traject
- 5. Hoe is de beloning geregeld?
 - 0 deel subsidie: percentage, bedrag
 - 0 wettelijk minimumloon
 - 0 CAO-loon
 - 0 prestatiebeloning
 - 0 bonussen
- 6. Arbeidscontract?
 - tijdelijk/vast/oproep contract/uitzendbasis
 - deeltijd/voltdijd/naar keuze
 - begin- en eindtijden, pauzes:

Kwaliteit van de arbeid

Checklist arbeidsinhoud

- 0 1. Kortcyclische taken (minder dan 1,5 minuut) komen veel voor.
- 0 2. Eentonige of monotone taken komen veel voor.
- 0 3. Taken waarbij een hoge mate van geestelijke concentratie is vereist (waaraan men zich niet kan onttrekken) komen veel voor.
- 0 4. Het werk op de afdeling is in sterke mate in stukjes verdeeld. Ieder levert een kleine bijdrage aan het 'produkt' van de afdeling.
- 0 5. Het werk is emotioneel belastend, bijvoorbeeld door de sociale relaties met patiënten, cliënten, pupillen, etc.
- 0 6. Er wordt vaak onder grote tijdsdruk gewerkt of naar 'deadlines' toegewerkt, of de produktienormen zijn moeilijk te halen.
- 0 7. Eenzame arbeidsplaatsen komen voor.
- 0 8. Het komt vaak voor dat de organisatie van het werk en/of de werkprocedures niet kloppen.
- 0 9. Het komt vaak voor dat de werkvoorbereiding door andere afdelingen onvoldoende is.

- 0 10. Het komt vaak voor dat de ondersteuning van het werk door andere afdelingen onvoldoende is.
- 0 11. Het komt vaak voor dat er problemen (storingen, defecten, stilstand) zijn met het gereedschap, de machines, de instrumenten of de programmatuur (software).
- 0 12. Er is geen regelmatig werkoverleg, of er is weliswaar werkoverleg, maar het is meestal niet mogelijk om daarin problemen over het werk naar voren te brengen.
- 0 13. De werknemers kunnen het tempo waarin ze werken niet of nauwelijks zelf regelen.
- 0 14. De werknemers kunnen niet of nauwelijks, binnen bepaalde ruime regels, zelf hun werkmethode kiezen.
- 0 15. Er is onvoldoende gelegenheid voor werknemers om elkaar, als dat nodig is, een handje te helpen.
- 0 16. De werknemers krijgen onvoldoende informatie over het resultaat van hun werk.
- 0 17. Er is onvoldoende gelegenheid voor een praatje tussendoor met collega's.
- 0 18. Het is vaak niet mogelijk om bij problemen zelf contact op te nemen met de chef/baas.
- 0 19. De werknemers kunnen meestal niet zelf contact opnemen met een collega of chef van een andere afdeling om over problemen te overleggen.
20. Kan de werknemer beschikken over voldoende hulpmiddelen? ja/nee
21. Heeft de werknemer in het algemeen genoeg tijd om al het werk in een redelijk tempo af te krijgen? ja/nee
22. Vereist het werk dat de werknemer nieuwe dingen leert? ja/nee

Checklist arbeidsomstandigheden

1. Moet de werknemer vaak langdurig in dezelfde houding werken? ja/nee
2. Moet de werknemer frequent kortdurende, steeds terugkerende bewegingen maken met armen/handen? ja/nee
3. Staan de werknemer hulpmiddelen ter beschikking zoals een verstelbare stoel, stasteun, tilhulp, etc? ja/nee
4. Kan de werknemer zijn werkplek regelmatig verlaten? ja/nee
5. Verricht de werknemer zijn werk in een voortdurend gebogen of gedraaide houding? ja/nee
6. Moet de werknemer frequent zware voorwerpen tillen of grote krachten uitoefenen (tillen, sjouwen, dragen, duwen of trekken)? ja/nee
7. Is er voldoende licht om het werk goed te verrichten? ja/nee
8. Is er sprake van hinderlijke spiegeling of verblinding tijdens de werkzaamheden? ja/nee
9. Is er op de werkplek een hoog of storend geluidsniveau? ja/nee

- | | |
|--|--------|
| 10. Is de temperatuur op de werkplek te hoog of te laag? | ja/nee |
| 11. Is er sprake van hinderlijke tocht op de werkplek? | ja/nee |
| 12. Zijn informatiepunten (instrumenten, lampjes, geluidssignalen e.d.) goed waar te nemen en begrijpelijk? | ja/nee |
| 13. Zijn bedieningsmiddelen (knoppen, hendels, schakelaars, draaiwielen e.d.) goed te bereiken en logisch opgesteld? | ja/nee |
| 14. Zijn er onveilige situaties op de werkplek? | ja/nee |
| 15. Is er sprake van hinderlijke hand-arm- of lichaamstrillingen in het werk? | ja/nee |
| 16. Bestaan er gezondheidsrisico's door blootstelling aan chemische stoffen? | ja/nee |
| 17. Bestaat er risico op het oplopen van infecties? | ja/nee |
| 18. Bestaat er risico op blootstelling aan straling (bijvoorbeeld radioactieve straling)? | ja/nee |

Checklist arbeidsvoorwaarden

- | | |
|---|-----------------------|
| 1. Zijn de loopbaanmogelijkheden voldoende? | voldoende/onvoldoende |
| 2. Zijn de scholingsmogelijkheden voldoende? | voldoende/onvoldoende |
| 3. Wordt de werkgelegenheid bedreigd, bijvoorbeeld ten gevolge van reorganisaties? | nee/ja |
| 4. Is de beloning (in geld en/of natura) goed of slecht ten opzichte van vergelijkbare functies elders? | goed/slecht |
| 5. Kunnen verlofdagen opgenomen worden wanneer men dat zelf wil? | ja/nee |
| 6. Zijn de werk- en rusttijden (begintijden, eindtijden, pauzes) goed geregeld? | ja/nee |
| 7. Wordt er veel met tijdelijke contracten gewerkt? | nee/ja |
| 8. Wordt er veel met uitzendkrachten gewerkt? | nee/ja |
| 9. Worden vacatures snel vervuld? | ja/nee |
| 10. Is vervanging mogelijk bij ziekte? | ja/nee |
| 11. Zijn er problemen over overwerk (te veel, te laat aangekondigd, onvoldoende gecompenseerd in geld of tijd etc)? | nee/ja |
| 12. Is er sprake van tariefloon of stukloon? | nee/ja |

Checklist arbeidsverhoudingen

- | | |
|--|--------|
| 1. Wordt er door de directe leiding voldoende rekening gehouden met de mening van de werknemers? | ja/nee |
| 2. Wordt er door de directe leiding voldoende ondersteuning in het werk geboden? | ja/nee |
| 3. Worden de werknemers voldoende op de hoogte gehouden van wat zich in het bedrijf afspeelt? | ja/nee |
| 4. Is de onderlinge sfeer meestal goed op het werk? | ja/nee |

- | | |
|---|--------|
| 5. Kunnen werknemers een beroep doen op één of meerdere collega's als het nodig is? | ja/nee |
| 6. Worden werknemers in het werk teveel op hun vingers gekeken? | ja/nee |
| 7. Is er een goed functionerend werkoverleg? | ja/nee |
| 8. Komt er discriminatie (naar sekse, huidskleur etc) voor? | ja/nee |
| 9. Is er voldoende waardering voor het werk dat gedaan wordt? | ja/nee |

Kwaliteit van de organisatie

- | | |
|--|--------|
| 1. Zijn klanten/cliënten tevreden over de kwaliteit van de producten/dienstverlening van de medewerkers? | ja/nee |
| 2. Komt het regelmatig voor dat afspraken met klanten/cliënten niet nagekomen kunnen worden? | ja/nee |
| 3. Moeten medewerkers regelmatig op elkaar wachten voor de uitvoering van hun taken? | ja/nee |
| 4. Wordt een produkt/dienstverlening afgestemd op de (individuele) wensen van de klant/cliënt? | ja/nee |
| 5. Komen er regelmatig pieken voor in de produktie/dienstverlening?
(Te veel werk voor het aanwezige personeel.) | ja/nee |
| Deze pieken worden opgevangen door: overwerk/hoger tempo/inlenen personeel andere afdeling/extra (tijdelijk) personeel/werkzaamheden laten liggen/anders ... | |
| 6. Komen er regelmatig dalen voor in de produktie/dienstverlening?
(Te weinig werk voor het aanwezige personeel.) | ja/nee |
| Deze dalen worden opgevangen door: korter werken/achterstallig werk/uitbesteden personeel/anders ... | |
| 7. Dragen medewerkers ideeën aan over: | |
| 0 efficiënter werken (goedkoper) | |
| 0 effectiever werken (slimmer) | |
| 0 betere onderlinge afstemming binnen de groep/afdeling | |
| 0 betere afstemming met andere groepen/afdelingen | |
| 0 nieuwe produktideeën | |
| 0 anders: ... | |
| 8. Zijn medewerkers geïnteresseerd in het bedrijfsbeleid? | ja/nee |
| 9. Is de produktiviteit per groep/medewerker conform verwachtingen daaromtrent? | ja/nee |
| 10. Hoe hoog is het (gemiddeld) verzuim in uw bedrijf/instelling?
(Inclusief langdurig verzuim en/of zwangerschapsverlof?) | ...% |
| 11. Hoe hoog is het personeelsverloop in uw bedrijf/instelling?
(Percentage vertrokken mensen op totale personeelsbestand.) | ...% |

Ruimte voor opmerkingen: