

Ser. 4
S 171

SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Demonstratieprojecten Gemeentelijke Overheden

S 171

Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden



NIA0083852

Nederlands Instituut voor
Arbeidsomstandigheden NIA
bibliotheek-documentatie-informatie
De Boelelaan 30, Amsterdam-Buitenveldert

IKN-nr. 10.674
plaats Ser. 4, S 171
datum 22 APR. 1994

Demonstratieprojecten Gemeentelijke Overheden

**S. Dhondt
A. Goudswaard
R. van den Berg
J.C.M. Mossink
Y. Stuyt**

**Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het
Directoraat-Generaal van de Arbeid door het
Nederlands Instituut voor Praeventieve
Gezondheidszorg
TNO**

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag 1994

Behoudens uitzonderingen door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking. De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyrightholder(s), the same applies to whole or partial adaptations. The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or take legal or other action for this purpose.

© Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag 1994

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Demonstratieprojecten

Demonstratieprojecten gemeentelijke overheden / S. Dhondt [et al.]. - Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - III. - ([Studie] / Directoraat-Generaal van de Arbeid, Arbeidsinspectie, ISSN 0921-9218; S 171)

Oorspr. uitg.: Leiden : Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO, 1993. - Met lit. opg.

ISBN 90-399-0628-9

Trefw.: ergonomie / arbeidsomstandigheden ; gemeenteambtenaren.

INHOUD

pagina

BEGELEIDING

LEESWIJZER

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSMETHODEN	1
1.1 De achtergrond van dit onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksmethoden	3
1.4 De keuze van de gemeenten en de diensten	5
1.5 Opbouw van het rapport	6
2. VERBETERINGEN ARBEIDSINHOUD, ERGONOMIE EN FUNCTIONEREN VAN DRIE GEMEENTELIJKE DIENSTEN	7
2.1 Inleiding	7
2.2 De Gemeentelijke Sociale Dienst	7
2.2.1 Inleiding	7
2.2.2 De oude Gemeentelijke Sociale Dienst	8
2.2.3 De nieuwe Gemeentelijke Sociale Dienst	13
2.2.4 Conclusie	21
2.3 De Gemeentereiniging	21
2.3.1 Inleiding	21
2.3.2 De oude Gemeentereiniging	22
2.3.3 De nieuwe Gemeentereiniging	26
2.3.4 Conclusie	34
2.4 Burgerzaken	35
2.4.1 Inleiding	35
2.4.2 De oude afdeling Burgerzaken	35
2.4.3 De nieuwe afdeling Burgerzaken	40
2.4.4 Conclusie	47

	pagina
3. DE VERANDERINGSPROCESSEN IN DE VIER GEMEENTEN	48
3.1 Inleiding	48
3.2 Verbeteringsvoorwaarden arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie	48
3.3 Aanpak van de veranderingen	55
3.4 Conclusie	58
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Verbeteringen in drie gemeentelijke diensten	60
4.2.1 De Gemeentelijke Sociale Dienst	60
4.2.2 De Gemeentereiniging	62
4.2.3 De afdeling Burgerzaken	64
4.2.4 Conclusies	66
4.3 Veranderingsaanpak	66
4.3.1 Voorwaarden voor betere welzijnscondities	67
4.3.2 Aanpak	67
4.4 Tot slot	68
LITERATUUR	69

BEGELEIDING

Dit rapport kwam tot stand onder de begeleiding van:

- mevrouw mr. A. Schrijver namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de werkgeversorganisatie voor de Nederlandse gemeenten;
- de heer R. van Doorn van het NOVON, namens de werknemersorganisaties van de Nederlandse gemeenten;
- de heren T. Dirksen, R. Hagen en G. Evers van het Directoraat-Generaal van de Arbeid (Directie Sociaal Arbeidsbeleid), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

LEESWIJZER

Dit rapport beschrijft demonstratieprojecten met betrekking tot betere arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van drie gemeentelijke diensten.

- Wilt u wat meer te weten komen over de achtergrond, de vraagstelling en de onderzoeksmethodiek, dan kunt u terecht bij hoofdstuk 1. Ook komt aan bod de keuze van de vier gemeenten en de beperking van het onderzoek tot drie diensten binnen deze gemeenten: de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeentereiniging en de afdeling Burgerzaken.
- Verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de organisaties bij de Gemeentelijke Sociale Dienst worden besproken vanaf bladzijde 6, bij de Gemeentereiniging vanaf bladzijde 22 en bij de Afdeling Burgerzaken vanaf bladzijde 37.
- Hoe veranderingsprocessen in de vier gemeenten verliepen kan worden teruggevonden in hoofdstuk 3, vanaf bladzijde 50.
- In hoofdstuk 4 kunt u de samenvatting en de conclusies van het onderzoek terugvinden.

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSMETHODEN

1.1 De achtergrond van dit onderzoek

In 1990 werd de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) in zijn geheel van kracht. Deze wet beoogt een verbetering van de veiligheid, gezondheid en het welzijn bij de arbeid. Met het begrip welzijn bij de arbeid wordt bedoeld op de kwaliteit van de arbeidsinhoud en de ergonomie van de werkplek. Om te tonen wat verbeteringen op dit terrein voor de verschillende bedrijfstakken en sectoren betekent, laat het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) onderzoek uitvoeren door het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg (NIPG-TNO) naar verbeterde arbeidsomstandigheden in specifieke bedrijfstakken of sectoren. Dit zijn zogenaamde demonstratieprojecten. In onderhavige studie worden de vernieuwingen op het gebied van welzijn bij de arbeid in een aantal gemeentelijke diensten in kaart gebracht. Soortgelijke onderzoeken werden uitgevoerd in de havens en in verschillende confectiebedrijven. Alvorens in te gaan op de specifieke vragen die met dit onderzoek worden beantwoord en de methoden die hiervoor zullen worden gebruikt, is het nodig vooraf kort stil te staan bij de inhoud van een demonstratieproject, voor wie het is bedoeld en bij de definitie van het begrip 'welzijn'.

Een demonstratie-project?

Een demonstratieproject laat zien welke maatregelen genomen worden of kunnen worden genomen met het oog op de verbetering van de welzijnscondities in overeenstemming met de Arbowet. Het verbeteren van de welzijnscondities van medewerkers bij de gemeenten levert zowel de gemeentelijke als de centrale overheid een aantal voordelen op, zoals het terugdringen van het ziekteverzuim, het verlagen van de uitstroom naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor ambtenaren (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP)), het verbeteren van de verhoudingen tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en leiding. Tevens kunnen de prestaties van de overheid verbeteren. In dit laatste geval kan men onder meer denken aan de dienstverlening aan de burger. Een voorbeeld van hoe betere arbeidsinhoud en ergonomie kunnen samengaan met betere dienstverlening vormt de in dit onderzoek bestudeerde Gemeentereiniging. Door het overstappen van het ophalen van vuilniszakken naar vuilniscontainers, kan de Gemeentereiniging niet alleen sneller reageren, maar wordt het werk van de beladers minder zwaar.

Voor wie is een demonstratieproject bestemd?

Een demonstratieproject moet een duidelijke voorbeeldfunctie voor de sector vervullen en moet andere gemeenten stimuleren tot een beter arbeidsomstandighedenbeleid. Gemeentelijke bestuurders, leidinggevendenden, arbo-coördinatoren en werknemersvertegenwoordigers moeten uit deze voorbeeldprojecten informatie kunnen putten voor mogelijke veranderingsprojecten binnen de eigen organisatie.

Wat is welzijn?

De Arbowet heeft onder meer als doel om risico's op het vlak van welzijn te voorkomen of te verkleinen. Bij welzijn gaat het niet om het subjectief 'welbevinden' van individuen, maar om een aantal objectieve kenmerken van de werkplek. Bij de interpretatie van het begrip welzijn uit de Arbowet kunnen drie typen welzijnsrisico's worden onderscheiden, waarbij de eerste betrekking heeft op de ergonomie van de werkplek en de andere twee op de arbeidsinhoud en de organisatie van het werk (zie projectgroep WEBA):

- a. De kans op hinder in en door het werk of, positief geformuleerd, de kans op comfortabel werken. Deze welzijnsrisico's betreffen met name de ergonomische aanpassingen van het werk aan menselijke eigenschappen.
- b. De kans die mensen lopen om psychisch overbelast te worden. Het werk mag niet leiden tot blijvende stressreacties en overspanning. Deze welzijnsrisico's betreffen met name de eventuele discrepantie tussen de eisen die het werk stelt en de reëlmogelijkheden die de organisatie van het werk biedt om aan die eisen te voldoen en problemen op te lossen.
- c. De kans die aan mensen geboden wordt om in en door het werk te leren en zich verder te ontwikkelen. De bekwaamheden van mensen moeten benut en in stand gehouden worden en verder ontwikkeld kunnen worden.

Met de in dit rapport beschreven demonstratieproject gaat het er om te kijken hoe binnen de verschillende gemeenten de welzijnsrisico's op het gebied van arbeidsinhoud en ergonomie zijn gereduceerd of worden voorkomen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit project is tweeledig:

1. Het beschrijven van concrete verbeteringen op het vlak van arbeidsinhoud en ergonomie binnen bepaalde gemeentelijke diensten. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan het

reilen en zeilen van de organisatie. Er wordt vastgesteld in welke mate verbeteringen in de arbeidsinhoud en ergonomie samen kunnen gaan met verbeteringen in het functioneren van de organisatie.

2. Het beschrijven van het veranderingsproces binnen deze gemeenten of diensten dat is gericht op een betere arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie.

1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gekozen voor het uitvoeren van casestudies bij drie diensten (de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeentereiniging en de afdeling Burgerzaken) van vier gemeenten (Doetinchem, Enschede, Soest en Zwolle). In een volgende paragraaf wordt op de selectie van de gemeenten nader ingegaan. Bij de casestudies werden twee onderzoeksmethoden gehanteerd:

- ▶ Ten behoeve van het beoordelen van de arbeidsinhoud en ergonomie en de verbeteringen is gebruik gemaakt van enkele specifieke *meetinstrumenten*.
Voor de beoordeling van de arbeidsinhoud is uitgegaan van de WEBA-methodiek. De WEBA-methodiek is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het NIPG-TNO, het NIA (Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden) en het IVA (Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek) ontwikkeld om nadere invullen te geven aan het begrip welzijn uit de Arbowet. De WEBA-methodiek is opgezet om welzijnsrisico's in samenhang met de inhoud en organisatie van het werk te beoordelen. De methodiek is gericht op het beoordelen en vaststellen van stressrisico's en mogelijkheden om kennis en vaardigheden op te doen (leermogelijkheden). Met de WEBA-methodiek wordt de inhoud van functies beoordeeld op zeven criteria (zie de zeven vragen in figuur 1.1). Naast deze criteria wordt in dit onderzoek ook, voor zover daar tijdens het onderzoek op werd gewezen, aandacht besteed aan emotionele belasting en werkdruk.

Figuur 1.1 De WEBA-methodiek

<u>DE ZEVEN WEBA-VRAGEN</u>	
-	Is de functie een volledige functie: bevat de functie voorbereidende, uitvoerende en ondersteunende taken? (Vakmatige volledigheid)
-	Bevat de functie voldoende organiserende taken; kan de functiehouder (middels functionele contacten, contacten met leiding en werkoverleg) problemen oplossen die boven het niveau van de eigen werkplek uitgaan? (Organiserende taken)
-	Kan de functiehouder voldoende niet-kortcyclische taken uitvoeren? (Niet-kortcyclische taken)
-	Bevat de functie een evenwichtige verdeling van gemakkelijke en moeilijke taken? (Moeilijkheidsgraad)
-	Kan de functiehouder met voldoende autonomie zijn problemen oplossen? (Autonomie)
-	Bezit de functiehouder voldoende contactmogelijkheden met zijn/haar collega's? (Contactmogelijkheden)
-	Krijgt de functiehouder voldoende informatie over en voor zijn/haar taakuitvoering? (Informatievoorziening)

De WEBA richt zich met name op de arbeidsinhoud en niet op risico's die veroorzaakt worden door ergonomische condities van het werk.

Voor de beschrijving van de ergonomische verbeteringen in de gemeenten is gebruik gemaakt van de Inspectiemethode Arbeidsomstandigheden. De Inspectiemethode Arbeidsomstandigheden (IMA) is eveneens in het kader van de Arbowet in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkeld door het NIPG-TNO en het IZF-TNO (Instituut voor Zintuigfysiologie TNO). De Inspectiemethode Arbeidsomstandigheden onderscheidt dertien modules, waarvan er in dit onderzoek elf worden gebruikt (zie figuur 1.2; buiten beschouwing gelaten blijven de IMA-modules ergonomiebeleid, mentale belasting en stress).

Figuur 1.2 De Inspectiemethode Arbeidsomstandigheden

<u>DE INSPECTIEMETHODE ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN - MODULEN</u>	
-	geluidsniveau
-	verlichting en uitzicht
-	klimaat
-	gassen, dampen, stoffen
-	lichamelijke belasting
-	werkplekinrichting
-	gereedschappen
-	trillingen
-	bedieningsmiddelen
-	visuele informatie
-	werk-en-rusttijden

Aan de hand van deze twee methodieken kunnen de arbeidsinhoud en ergonomie van de verschillende werkplekken op een verantwoorde wijze beoordeeld worden. De beoordelingen kwamen tot stand door middel van interviews met genoemde contactpersonen en een rondleiding (beperkte observaties) op de respectievelijke werkplekken. De resultaten van de beoordelingen werden ter controle voorgelegd aan de direct betrokkenen (voornamelijk de chef). Per dienst is één uitvoerende functie als referentiepunt voor analyse

van arbeidsinhoud en ergonomie uitgekozen; een functie waarvan aangenomen kan worden dat deze typerend is voor deze dienst.

- ▶ Ten behoeve van het beschrijven van de veranderingsprocessen en het functioneren van de organisaties zijn in de diverse gemeenten *interviews* gehouden met sleutelpersonen. De belangrijkste sleutelpersonen waren: arbo-coördinatoren, leden van medezeggenschapsorganen, personen in leidinggevende functies of in staffuncties (bijvoorbeeld personeelsfunctionarissen) en medewerkers uit de verschillende diensten.

1.4 De keuze van de gemeenten en de diensten

Het onderzoek is uitgevoerd bij twee grote gemeenten (100.000⁺ inwoners), namelijk Enschede en Zwolle, en twee kleinere gemeenten (50.000⁺ inwoners), namelijk Doetinchem en Soest.

Bij de selectie van de voorbeeldgemeenten is gezocht naar gemeenten die zich onderscheiden van andere door een laag ziekteverzuim, een laag verloop, lage stressklachten, een klantgerichte werkwijze of gemeenten die op deze verschillende gebieden zeer actief zijn geweest of nog zijn. De vraag was wat deze positieve effecten binnen de gemeenten voor gevolgen had voor de arbeidsinhoud en de ergonomie.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni 1992 tot en met januari 1993. De beschreven processen binnen de gemeenten waren reeds in een eerdere periode op gang gebracht.

De bedoeling was om binnen de gemeenten het werk in drie specifieke diensten te onderzoeken: de Gemeentelijke Sociale Dienst, de afdeling Burgerzaken en de Gemeentereiniging.

Er waren twee redenen om het onderzoek te beperken tot deze drie diensten:

- a. Van alle medewerkers in een gemeente zijn het de medewerkers in deze diensten die het meeste contact met de inwoners hebben. Het gezicht van de gemeente wordt in grote mate bepaald door de wijze waarop deze diensten met de inwoners omgaan.
- b. Beschikbare cijfers wijzen uit dat bij dit type gemeentelijke diensten belangrijke personeelsproblemen voorkomen (bijvoorbeeld ziekteverzuim).

Uiteindelijk konden niet in alle geselecteerde gemeenten dezelfde diensten worden bestudeerd en heeft het onderzoek niet steeds volgens een zelfde onderzoeksplan kunnen verlopen. Reorganisaties in verschillende sociale diensten bemoeilijkten het onderzoek in twee gemeenten: in de gemeente Zwolle is de sociale dienst niet in het onderzoek betrokken, in Doetinchem is in de sociale dienst slechts een beperkte analyse uitgevoerd.

1.5 Opbouw van het rapport

De twee onderzoeksvragen worden in aparte hoofdstukken behandeld. Welke de concrete verbeteringen waren voor arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de organisatie binnen drie gemeentelijke diensten, wordt behandeld in hoofdstuk 2. De tweede onderzoeksvraag, naar de betekenis van veranderingsprocessen binnen de vier gemeenten, komt aan bod in het derde hoofdstuk. In hoofdstuk 4 wordt het onderzoek samengevat en worden enkele conclusies geformuleerd.

2. VERBETERINGEN ARBEIDSINHOUD, ERGONOMIE EN FUNCTIONEREN VAN DRIE GEMEENTELIJKE DIENSTEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verbeteringen op het vlak van arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van drie gemeentelijke diensten aan de hand van casestudies beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeentereiniging en de afdeling Burgerzaken. In de drie paragrafen wordt telkens dezelfde opbouw van de tekst gebruikt: na een inleiding over de belangrijkste aandachtspunten in het veranderingsproces, begint elke paragraaf met een beschrijving van de oude situatie in de gemeentelijke dienst. Van deze oude situatie wordt de organisatorische context en de inrichting van de werkplekken besproken, de gevolgen ervan voor de arbeidsinhoud en ergonomie van specifieke functies en voor de kwaliteit van het functioneren van de dienst. Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond om te veranderen en de verschillende maatregelen die werden getroffen om tot verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie en kwaliteit van het functioneren van de dienst te komen. Deze verbeteringen worden apart toegelicht. Aan het eind van elke paragraaf worden conclusies met betrekking tot de verbeteringen geformuleerd.

2.2 De Gemeentelijke Sociale Dienst

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf komen verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van binnen de Gemeentelijke Sociale Dienst aan bod. Deze verbeteringen worden bekeken in samenhang met de organisatorische context van de Gemeentelijke Sociale Dienst. In de oude situatie bleek dat veel problemen met betrekking tot arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de Gemeentelijke Sociale Dienst te maken hadden met de bureaucratische inrichting en de onaangepaste werkinrichting van de dienst. Verbeteringen in de vier gemeenten richtten zich op een grotere integratie van taken van de verschillende functionarissen binnen de Gemeentelijke Sociale Dienst. Binnen deze dienst is het onderzoek toegespitst op de functie van de bijstandsmaatschappelijk werker, omdat dit de functie is waarin men binnen de Sociale Dienst vooral de contacten heeft met de

cliënten. Terzijde wordt aandacht besteed aan het werk van de administratieve medewerkers in de dienst.

2.2.2 De oude Gemeentelijke Sociale Dienst

De oude produktieorganisatie

De taken van de Gemeentelijke Sociale Dienst bestaan uit het ontvangen van aanvragen voor uitkeringen, het onderzoek van deze aanvragen, het uitbetalen van de uitkeringen en de administratie ervan. Het produktieproces is redelijk complex doordat een groot aantal verschillende operaties achter elkaar en naast elkaar moet verlopen, voordat tot uitkering aan een cliënt besloten wordt. In de gemeenten uit het onderzoek werden deze taken in de sociale diensten enkele jaren geleden in sterk gebureaucratiseerde structuren uitgevoerd. Een eerste kenmerk van deze bureaucratische structuur was de opsplitsing van de taken over een groot aantal functionarissen. In de bezochte sociale diensten betrof het een arbeidsdeling op drie niveaus:

- sterke centralisatie: de besturing en de controle op het proces waren gecentraliseerd bij de leiding. Medewerkers hadden weinig inspraak in het werk. Het feit dat met geld omgegaan werd (en nog steeds wordt) leidde ertoe dat men veel aandacht besteedde aan controle op de juistheid van de toekenning en op de uitbetaling zelf. Fraude van cliënten of fouten bij de Gemeentelijke Sociale Dienst werden maatschappelijk gezien onaanvaardbaar geacht.
- splitsing van taken tussen afdelingen: daarnaast was er een opdeling in het uitvoerende werk tussen een afdeling bijstandsmaatschappelijk werk (de intake), een afdeling administratie (de uitbetaling), de archivering en de sociale recherche.
- splitsing van taken binnen afdelingen: als laatste vorm van arbeidsdeling waren de medewerkers binnen een afdeling gespecialiseerd in één wettelijke regeling of één cliëntencategorie.

Een tweede kenmerk van deze gebureaucratiseerde structuur was dat het werk in de verschillende afdelingen geïsoleerd ten opzichte van elkaar verliep: een aanvraag kwam binnen in de afdeling 'bijstandsmaatschappelijk werk'; vervolgens schoof de aanvraag als een anoniem dossier door naar de 'afdeling administratie'. De chefs van de afdelingen vormden de verbinding tussen de afdelingen. In de 'afdeling administratie' kwam het dossier op een stapel, die afgewerkt werd volgens het ritme van de medewerkers in deze afdeling. In de onderzochte gemeenten waren deze twee afdelingen ook fysiek van elkaar gescheiden in aparte werkruimten. Een afdelingsverantwoordelijke kon in een dergelijke zaal gemakkelijk overzicht op het werk behouden en snel ingrijpen indien er

vragen waren. Als voorbeeld van een dergelijk gebureaucratiseerd dienstverleningsproces wordt in onderstaande kader beschreven hoe in de Gemeentelijke Sociale Dienst van Soest vroeger een aanvraag van een uitkeringsgerechtigde werd behandeld. Vooral het hiërarchisch karakter van het proces valt op.

De intake werd verzorgd door een afzonderlijke intakefunctionaris. Deze stelde op basis van een vraag van een cliënt een aanvraagformulier voor een uitkering op. De aanvraagformulieren kwamen dan bij de Chef Bijstandsmaatschappelijk Werk die besliste naar welke sectie de aanvraag moest. De aanvraag ging vervolgens naar de chef van een sectie. Deze chef deelde de aanvragen onder zijn bijstandsmaatschappelijk werkers uit die vervolgens het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een aanvraag uitvoerden. Het oordeel van de bijstandsmaatschappelijke werker moest vervolgens naar juridische zaken. De aanvraag en het advies van juridische zaken ging daarna naar de Chef Binnendienst. Vervolgens werd de aanvraag op de agenda van de kleine commissie (2 sectieleiders, 2 toetsers, chef binnendienst, chef buitendienst, directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst) geplaatst waarover dan ten gepaste tijde een eerste beslissing over de toekenning van een uitkering werd geveld. Dit oordeel ging voor controle naar speciale commissies (òf de commissie RWW òf de commissie bijstand). Na deze controle volgde opnieuw een controle door juridische zaken. Alleen als zij hun werk gedaan hadden kon de aanvraag naar de uitkeringsadministratie die de uitbetaling verzorgde. Een dergelijk proces kon gemakkelijk enkele maanden in beslag nemen.

Een dergelijke productieorganisatie kwam niet toevallig tot stand, het was ondermeer het gevolg van een bewuste keuze binnen deze diensten. Binnen de oude functieleer, zo werd door één van de verantwoordelijken van een sociale dienst opgemerkt, werd een dergelijke opsplitsing voorgeschreven. Vanuit het oogpunt van controle op het uitgevoerde werk was taaksplitsing de meest rationele oplossing. Deze taaksplitsing had voor de leiding als bijkomend voordeel dat op een lager opleidingsniveau gerecruteerd kon worden omdat men medewerkers met een MBO-diploma kon werven die in een beperkt taakgebied waren gespecialiseerd. Deze strategie was primair ingegeven door tekorten van HBO-afgestudeerden op de arbeidsmarkt. Deze HBO-afgestudeerden konden in het verleden beter betaalde banen in andere sectoren vinden en waren daardoor niet beschikbaar voor deze dienst.

Arbeidsinhoud in de oude organisatie

De lange keten van stappen en de opsplitsing van taken die het gevolg waren van de bureaucratische structuur van de sociale dienst, hadden tot gevolg dat het werk van de bijstandsmaatschappelijk werker en de administratieve medewerker maar een klein deel van het hele uitkeringsproces bestreken. Op zodanige wijze opgesplitste functies hadden specifieke risico's op het vlak van arbeidsinhoud tot gevolg. Problemen waren er in de vakmatige volledigheid van de functie, de moeilijkheidsgraad, de contactmogelijkheden en organiserende taken, de autonomie en de emotionele belasting tijdens het werk. Het werk van de bijstandsmaatschappelijk medewerker was niet kortcyclisch, en voor informatievoorziening zouden er zich in het verleden geen grote

problemen hebben voorgedaan.

- ▶ **Volledigheid.** Bijstandsmaatschappelijk werkers en administratieve medewerkers beheerden slechts een klein deel van het totale takenpakket. Hun taakomschrijving bood hen weinig ruimte om nieuwe taken te leren of om zich binnen de organisatie verder te ontwikkelen. Men ontwikkelde zich binnen een beperkte specialisatie. Het werk was weinig gevarieerd en eentonig. In die zin was er sprake van beperkte leer mogelijkheden. Dergelijke specialisatie had als voordeel dat medewerkers alle details van een regeling snel konden leren en/of dat de medewerkers zich op een eigen cliëntencategorie konden toeleveren. In één van de gemeenten was er bijvoorbeeld een bijstandmaatschappelijk werker die zich gespecialiseerd had in woonwageneigenaren. Alle aanvragen voor deze groep werden naar deze medewerker toegesluisd.
Binnen een specialisatie verzorgde de medewerker niet alle taken: hij of zij verzorgde alleen de intake en de allocatie voor een klein deel van het cliëntenpakket van de sociale dienst, maar niet de uitbetaling en administratie van de toegekende uitkering. In persoonlijk contact met zijn/haar cliëntengroep was in sommige gevallen zelfs niet voorzien. Van een volledige afwerking van een aanvraag was geen sprake. Voorbereidende en ondersteunende taken waren in de functie maar beperkt aanwezig omdat de leiding de toedeling van de taken en de controle op het werk in handen had. Misschien was dit alles voor de bijstandsmaatschappelijk werker weinig problematisch (voor hen was sprake van voldoende afwisseling in het takenpakket omdat ze nu eens buiten het gebouw konden om cliënten te bezoeken en dan weer op kantoor taken konden afwerken), voor de medewerkers die de administratie verzorgden, leidde de onvolledige functie tot saai werk.
- ▶ **Moeilijkheidsgraad.** De meeste uitkeringsaanvragen waren complex van aard. De bijstandsmaatschappelijk werker had per definitie te maken met cases die binnen de algemene sociale zekerheidsregels (bijv. pensioenen, kinderbijslag, ...) niet opgelost konden worden. Voortdurende veranderingen in de wettelijke regels en de invoering van steeds nieuwe controlesystemen zorgden voor het moeilijker worden van bepaalde taken.
- ▶ **Contactmogelijkheden en organiserende taken.** De grote mate van opsplitsing in functies leidde ertoe dat de functionarissen veel met elkaar moesten afstemmen. Op zich bracht dit voldoende contactmogelijkheden met zich mee. Het nadeel van de bureaucratische structuur was echter dat medewerkers bij eventuele problemen geen ondersteuning konden krijgen van hun collega's. Beperkte ondersteuningsmogelijkheden waren ook het gevolg van de specialisatie in de dienst. Omdat een medewerker zich alleen toelegde op een bepaalde cliëntengroep of regeling, konden andere medewerkers nooit taken overne-

men van deze medewerker. De andere medewerkers wisten helemaal niets van de regels die golden voor deze cliëntengroepen of regeling.

Bij hun chefs konden de medewerkers ook niet voor problemen terecht. Contacten met de leidinggevende waren voor de medewerkers niet stimulerend omdat de chefs voornamelijk controlerend waren ingesteld. Een dergelijke rol liet weinig ruimte toe voor ondersteuning.

- ▶ **Autonomie.** Er was sprake van beperkte autonomie tijdens het werk, aangezien het takenpakket sterk gecontroleerd werd door de chef en andere functionarissen.
- ▶ **Emotionele belasting.** Als gevolg van specialisatie in een wettelijke regeling of in een cliëntengroep gingen medewerkers zich teveel met hun domein of cliëntengroep identificeren. Ook liepen ze het risico informatie over wat ze zelf deden van hun organisatie af te schemen. Een te grote betrokkenheid bij de eigen cliënten kon problemen op emotioneel vlak met zich meebrengen. Dat specialisatie in een doelgroep niet altijd de voorkeur geniet, kon uit de ervaring van Enschede afgeleid worden.

In een sociale dienst werkte men voor allochtonen aanvankelijk met een tolkentelefoon. Allochtone inwoners die aanspraak maakten op een uitkering konden hun wensen kenbaar maken aan een bijstandsmatenschappelijk medewerker via een tolkentelefoon. Deze procedure was omslachtig maar werkte in praktijk naar behoren. Op een bepaald moment kon men in de afdeling bijstandsmatenschappelijk werk allochtone medewerkers werven. Vanuit de afdeling dacht men dat deze medewerkers zich zouden kunnen specialiseren op de aanvragen voor allochtone inwoners. Deze specialisering bracht deze medewerkers in grote moeilijkheden. De allochtone inwoners waren blij dat zij in hun moedertaal konden worden bediend, maar kregen de indruk dat dit ook impliceerde dat zij op alle aanvragen konden gaan loven en bieden. De nieuwe medewerkers verzeilden daarmee in een problematische situatie. De oplossingen om uit deze situatie te komen waren de medewerkers niet uitsluitend op deze groep inwoners te plaatsen en alle cliënten te verplichten elke aanvraag in het Nederlands te stellen of via de tolkentelefoon te formuleren.

Een andere factor die tot emotionele belasting bij de bijstandsmatenschappelijke medewerker leidde was dat cliënten dikwijls te hoge verwachtingen koesterden. De sociale dienst vormde voor hen de laatste stap in de hulpverlening. Men wou koste wat kost hulp en indien nodig waren de cliënten bereid te frauderen om een uitkering te bemachtigen. De bijstandsmatenschappelijke werkers daarentegen werden verplicht elke fraude te voorkomen. Steeds zoeken naar onrechtmatige praktijken was lastig en moeilijk, maar meer nog was het emotioneel belastend voor de medewerker.

Een laatste probleem op dit vlak bestond uit het risico op gewelddadige reacties van cliënten, wanneer deze in hun ogen bij de intake onvoldoende geholpen werden.

Ergonomische condities in de oude organisatie

Naast knelpunten ten aanzien van de arbeidsinhoud werden ook risicovolle ergonomische condities in de oude organisatie vastgesteld. Risico's hadden te maken met de onaangepastheid van de oude gebouwen waarin de Gemeentelijke Sociale Diensten werden gehuisvest, en het feit dat het werk in open kantoren werd georganiseerd. Het meubilair was meestal ook niet aanpasbaar aan de individuele eigenschappen van elke medewerker.

In één van de gemeenten huisden de medewerkers van de sociale dienst in een oud en als monument geïdentificeerd postkantoor. De inrichting kwam nog voort uit de tijd dat het gebouw als postkantoor dienst deed en was nauwelijks aangepast aan de praktijk van de sociale dienst. Er moest gewerkt worden in één grote open ruimte voor alle medewerkers, wat tot gevolg had dat men gestoord werd door het geluid van de collega's en door tocht.

Problemen waren er bijgevolg voor klimaat, stof en lichamelijke belasting.

- ▶ **Klimaat.** In de sociale diensten waar met open kantoren werd gewerkt was sprake van tocht- en klimaatproblemen. Medewerkers brachten kachels mee om de temperatuur zelf aan te passen.
- ▶ **Stof.** In één van de gemeenten leidde het open kantoor tot stofophopingen, veroorzaakt door de dossiers op de bureaus en in de archieven. Voor medewerkers die als gevolg daarvan problemen kregen aan de luchtwegen waren geen voorzieningen mogelijk.
- ▶ **Lichamelijke belasting.** Andere ergonomische risico's hadden te maken met het zittende werk. De medewerkers moesten lang achtereen zitten op niet al te beste stoelen, waardoor rugklachten konden ontstaan.

Functioneren van de organisatie

De oude productieorganisatie leverde een aantal functioneringsproblemen op waarop later de verbeteringen zouden worden gericht. De knelpunten waren vooral gelegen in de geringe flexibiliteit van de organisatie, de beperkte efficiëntie en de geringe klantvriendelijkheid. Met ziekteverzuim en verloop bleek bij de bestudeerde gemeenten niets problematisch aan de hand te zijn.

- ▶ **Flexibiliteit van de organisatie.** De bureaucratische organisatie was maar weinig flexibel. Medewerkers waren onvoldoende bereid of flexibel genoeg om nieuwe taken op zich te nemen. Daardoor fungeerde deze oude sociale dienst niet als instrument in het sociale beleid, maar uitsluitend als uitkeringsmachine. Bij twee van de drie gemeenten traden de sociale diensten als geïsoleerde bastions op waarop de gemeente zelf geen greep had.
- ▶ **Efficiëntie.** Waarschijnlijk waren de sociale diensten ook dure instanties gezien de lange bureaucratische procedures die gehanteerd werden om over uitkeringen te beslissen. Deze

procedures legden een groot tijdsbeslag op een groot aantal verantwoordelijken. In de verschillende toekenningscommissies zaten veel personen. De kosten van een dergelijk systeem waren eigenlijk nooit goed bijgehouden maar het groot aantal overlappings en hercontroles gaven blijk van een geringe efficiency.

- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** Wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft, leverde de bureaucratische organisatie maar weinig voordelen op. Het belangrijkste voordeel van een dergelijke organisatie leek een strenge controle op het werk. Strenge controle kon leiden tot een laag aantal fouten. In de praktijk evenwel leidde de extreme specialisatie van medewerkers tot een verlies in overzicht op wat gedaan werd, wat de kans op fouten door de medewerkers en op fraude door cliënten verhoogde. Het grootste nadeel van een dergelijke productieorganisatie betrof de geringe klantvriendelijkheid van de sociale dienst. Bijstandsmaatschappelijk werkers konden zich sterk inzetten voor een bepaalde cliënt, de uiteindelijke beslissing over een uitkering hing niet van hen af, maar van een groot aantal personen en overleginstanties waarmee de cliënt nooit in aanraking kwam. De tijd tussen de intake en de effectieve uitkering duurde van enkele weken tot enkele maanden.

2.2.3 De nieuwe Gemeentelijke Sociale Dienst

Getroffen maatregelen

Problemen met arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de oude Gemeentelijke Sociale Dienst hadden te maken met de bureaucratische inrichting van de dienst en de onaangepastheid van de gebouwen. Verbeteringen in de onderzochte Gemeentelijke Sociale Diensten richtten zich juist op het terugdringen van de bureaucratie en op een nieuwe inrichting van de kantoorwerkplekken.

Eén van de belangrijkste redenen om de Gemeentelijke Sociale Dienst te reorganiseren was de hervorming van de gemeentelijke structuur van het secretarie- naar het sectormodel (voor meer hierover zie hoofdstuk 3). In het kader van deze hervorming kregen de Gemeentelijke Sociale Diensten meer middelen om de dienst klantvriendelijker in te richten en meer aandacht te besteden aan arbeidsinhoud en ergonomie.

In figuur 2.1 worden de verbeteringsmaatregelen gepresenteerd die in de verschillende gemeenten genomen zijn. In de grijze kolom van de tabel worden de belangrijkste problemen met betrekking tot arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de oude organisatie nog eens kort samengevat.

Figuur 2.1 Oplossingen op het vlak van de produktieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsico's en de organisatieproblemen van de oude sociale dienst

Figuur 2.1 Oplossingen op het vlak van de produktieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsico's en de organisatieproblemen van de oude sociale dienst.

SOCIALE DIENST		Opgelost door:			
Arbeidsinhoud	Welzijnsico's / Organisatieproblemen	Produktieorganisatie	Technologie/infrastructuur	Arbeidsorganisatie	Personeelsmaatregelen
	<ul style="list-style-type: none"> - beperkte volledigheid organiserende taken beperkt te eenvoudige taken (administratie) - te complexe taken (bijst. me.) - hoge emotionele belasting - contrasterende hiërarchie 	<ul style="list-style-type: none"> - schaalverkleining; opdeling wijkteams naar drie afzonderlijke gebieden: niveau van wijktaken, gemeenschappelijke taken en algemene taken 	<ul style="list-style-type: none"> - veiligheidsmaatregelen in ontvangstruimte voor cliënten 	<ul style="list-style-type: none"> - integratie van intake, onderzoek en uiteringstaken - werkoverleg en functioneringsgesprekken, circuleren besluitenlijsten - informatiebijeenkomsten - loskoppelen van medewerker van cliëntengroep 	<ul style="list-style-type: none"> - rekrutering op hogere opleidingsniveau - betere bereikbaarheid leiding - cursus omgaan met agressie
	<ul style="list-style-type: none"> - moeilijk regelbaar klimaat - teveel geluid - zwaar werk, zithouding - langdurig lijnwerk - producties 		<ul style="list-style-type: none"> - overstap van open kantoor naar individuele kamers - opstelling beeldschermen - kleur beeldschermen 		<ul style="list-style-type: none"> - aanstellingskeuring
	<ul style="list-style-type: none"> - trage procedures - gebrekkig vergaderingen - slechte organisatie - weinig controle medewerkers - weinig beleidsvoorbereiding - hoge kosten 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering kwaliteitsdienst - schaalverkleining 	<ul style="list-style-type: none"> - automatisering; leidt tot grotere standaardisering en minder fouten - verbeteren van de toegankelijkheid van de sociaaldienst: beter hanterbare deur, drempels weg 	<ul style="list-style-type: none"> - integratie taken - meer autonomie bij medewerkers - medewerker beleidsvoorbereiding 	

Voor de verschillende problemen worden vier soorten maatregelen geïnventariseerd die de Sociale Diensten in de laatste jaren genomen hebben: maatregelen die de hele produktieorganisatie betreffen, technologische maatregelen, arbeidsorganisatorische en personeelsmaatregelen. Op deze maatregelen en hun relatie met arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de organisaties wordt verder ingegaan in de rest van deze paragraaf.

De nieuwe produktieorganisatie

In de onderzochte gemeenten is gekeken naar de manieren om bureaucratie terug te dringen. Twee belangrijke maatregelen vallen daarbij het meeste op: schaalverkleining en integratie van taken en functies.

- ▶ **Schaalverkleining.** Indien de hele produktieorganisatie wordt aangepakt kunnen de beste verbeteringen in arbeidsinhoud en ergonomie ontstaan. In de gemeente Enschede bijvoorbeeld werden de taken van de verschillende teams uit elkaar getrokken en ondergebracht bij nieuwsoortige teams. De kern van het sociale beleid is komen te liggen bij de wijkserviceteams. Het doel van de reorganisatie was de dienst aan te passen aan de nieuwe wijkgerichte werking van de gemeente. Een centrale bureaucratische structuur was niet aangepast aan dit streven.

Aanvankelijk was het werk in de sociale dienst van Enschede in vier afzonderlijk functioneel ingerichte afdelingen georganiseerd. Tijdens een eerste reorganisatie werd het werk teruggebracht tot op het niveau van de wijken. Er werden teams opgericht die alle wettelijke regelingen op het niveau van de wijken verzorgden. In een tweede fase heeft men de wettelijke regelingen teruggebracht tot op het niveau waarop de regeling van belang is: is een bepaalde taak alleen op een hoger niveau dan de wijk te realiseren dan wordt deze niet in de wijk gedaan, of als een bepaalde regeling een te grote politieke bemoeienis vergt dan wordt het ook op een hoger niveau gebracht. Vandaar dat er momenteel in Enschede drie soorten teams werken: de wijkserviceteams, het stedelijk serviceteam en het algemene serviceteam.

- ▶ In de zes wijkserviceteams worden alle klassieke bijstands- en RWW-uitkeringen verzorgd.
- ▶ Het stedelijke service team houdt zich bezig met complexere sociale regelingen of met die onderwerpen waar politieke beslissingen aan te pas komen. Bijvoorbeeld: de regeling opvang asielzoekers, invorderingen, schuldenproject Enschede, ...
- ▶ Het algemene service team houdt zich bezig met bijzonder onderzoek en jeugd-werkgarantieplan (JWG) en andere zaken.

Op die wijze kunnen de verschillende teams zich op relatief homogene zaken concentreren en binnen deze domeinen kunnen medewerkers binnen een team bredere takenpakketten uitvoeren.

Binnen een andere gemeente uit het onderzoek denkt men wel tot op zekere hoogte dezelfde wijzigingen te zullen doorvoeren. Een oplossing die in die gemeente overwogen wordt is om de sociale dienst wijkgericht te laten werken, zoals reeds andere diensten in de gemeente werden gereorganiseerd. Binnen de gemeenten zouden lokale aanspreekpunten komen die burgers helpen op allerlei gebied, onder andere in sociale aangelegenheden.

De Gemeentelijke Sociale Dienst zou dichter bij de burger komen en meer geïntegreerd zijn in het dagelijks leven van een wijk.

- ▶ **Taakintegratie en taakverbreding.** De meeste vernieuwingsmaatregelen (technische vernieuwingen, arbeidsorganisatorische of personeelsmaatregelen) binnen de Gemeentelijke Sociale Diensten zijn er op gericht taken die verdeeld waren over verschillende functionarissen te integreren en specialisatie binnen bepaalde functiecategorieën te reduceren. Daarmee kan een aantal negatieve effecten van specialisatie op arbeidsinhoud en functioneren van de organisaties worden teruggedrongen.

Een integratie van taken kan in drie richtingen plaatsvinden:

- naar verschillende soorten taken: medewerkers verrichten dan zowel uitvoerende taken, als planningstaken en specifieke ondersteunende taken (bijv. bijscholing);
- horizontaal in de uitvoering: in dit geval moeten medewerkers meerdere wettelijke regelingen beheersen of meerdere cliëntengroepen bedienen;
- verticaal: medewerkers verrichten dan zowel het intakegesprek, als het onderzoek voor de uitkering en de administratie van het proces.

In de Gemeentelijke Sociale Dienst van Soest is sprake van een dergelijke taakintegratie in de drie richtingen.

In de gemeente Soest worden de taken van 'intake' en 'onderzoek' geïntegreerd in de functie bijstandsmaatschappelijk werk. Specialisatie naar wettelijke regeling of naar cliëntengroep wordt teruggedrongen. De nieuwe werkprocedure verloopt als volgt:

Een cliënt komt met een hulpvraag bij een balie-medewerker. Deze verwijst de cliënt onmiddellijk door naar een bijstandsmaatschappelijk werker. De bijstandsmaatschappelijk werker klasseert de hulpvraag in een bepaalde klasse en vult een formulier in. Als het gaat om een simpele of standaardcase (ongeveer de helft van alle cases) kan de bijstandsmaatschappelijk werker zelf aanduiden dat hij/zij de case afhandelt. De bijstandsmaatschappelijk werker gebruikt dan standaardformulieren in een computerfile. Bij alle andere cases, in het jargon van de sociale dienst 'gladde' gevallen genoemd, is het de coördinator die de cases onder bijstandsmaatschappelijk medewerkers verdeelt. Vervolgens hoort de bijstandsmaatschappelijk werker de cliënt en poogt hij/zij alle nodige informatie bij elkaar te krijgen om de ontvankelijkheid van een aanvraag te bepalen. Dit geldt voor zo'n 50% van alle aanvragen. Een juridisch medewerker die in dezelfde unit als de bijstandsmaatschappelijk werker opereert, moet de beslissing van de bijstandsmaatschappelijke medewerker toetsen. Samen moeten ze tot hetzelfde besluit komen:

- als ze akkoord zijn is de case gesloten.
- is er een meningsverschil, dan gaat de case naar de coördinator die dan moet beslissen.

Van het onderzoek gaat de case dan naar de uitkeringsadministratie die uitbetaalt en naar het archief om de afwerking te registreren. Het hele proces valt onder de controle van externe controllers (= bedrijfs-economisch onderzoeker), controllers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een interne controller.

Op dit moment lijken de medewerkers van de sociale dienst van Soest echter moeite te hebben met de verbreding van de uitvoerende taken.

Bij de reorganisatie van de sociale dienst in Soest is gestreefd naar een brede taakinvulling voor de verschillende functionarissen, maar in de praktijk ziet men een specialisatie naar domein. In het begin startte men met 100% allrounders in de afdeling 'bijstandsmaatschappelijk werk' en 'uitkeringsadministratie'. In de laatste afdeling hebben medewerkers zich tegen deze verbreding van het takenpakket verzet. Medewerkers werkten liever op een beperkt domein. In de afdeling bijstandsmaatschappelijk werk is er een verzet tegen functieverbreding vanwege de parttimers. Zij hebben geen tijd genoeg om alle taakdomeinen aan te kunnen: zij prefereren specialisatie op welomlijnde taken.

In Enschede is sprake van een integratie van planning en ondersteuning in de uitvoering gekoppeld aan een verregaande verticale integratie van taken. Wel is er sprake van een zekere specialisatie van medewerkers in meer of minder complexe regelingen.

De Wijkserviceteams in Enschede moeten meerdere wettelijke regelingen aankunnen. Er is binnen deze teams wel een specialisatie naar de moeilijkheid van wettelijke regelingen toe: de wijkconsulenten (HBO-niveau) staan in voor de lastige klussen binnen een wijk, de bijstandsconsulenten (MBO-niveau) voor de gewone aanvragen. Enschede is wel verder gegaan in de integratie van taken dan de andere gemeenten in die zin dat consulenten ook instaan voor uitkeringen en de administratie daarvan.

Arbeidsinhoud in de nieuwe productieorganisatie

De nieuwe organisatie leidt tot bredere functies, betere overlegprocedures en meer aandacht voor de problemen met betrekking tot agressie. Verbeteringen in het profiel van de bijstandsmaatschappelijk medewerker zijn te zien in de vakmatige volledigheid, de organiserende taken, moeilijkheidsgraad, informatievoorziening en autonomie. Contactmogelijkheden zijn in geringe mate gewijzigd.

- ▶ **Volledigheid.** Door taakverbreding is het takenpakket van de bijstandsmaatschappelijke werkers vollediger geworden. Zij hebben nu zelf meer greep op de intake. In één dienst hebben de bijstandsmaatschappelijk werkers het proces van onderzoek tot uitkering onder zich. Zo kunnen ze meer aan eigen werkplanning doen. Dit betekent evenwel niet dat de sociale diensten aan het einde zijn van hun verbeteringen. Integratie en verbreding van taken zijn mooie oplossingen om betere functies en een betere service te creëren, maar een dergelijke integratie is moeilijk te verzoenen met het groeiend aantal parttimers binnen deze sociale diensten. Parttimers hebben er moeite mee om binnen hun korte werktijd het grote aantal verschillende regelingen de baas te kunnen. Zij hebben behoefte om zich te specialiseren in bepaalde regelingen of cliëntengroepen. Een taakverbreding op het vlak van de uitvoering wordt vanuit dit oogpunt niet gewenst. Wel is het wenselijk om meer voorbereidende en ondersteunende taken toe te voegen of de medewerkers meer taken in afhandelingsproces te laten uitvoeren.

Deze vormen van taakintegratie maken het werk vollediger en reduceren zodoende de welzijnsrisico's in het werk. Verbreding van het takenpakket in de zin van meer regelingen of cliëntengroepen maakt dat het werk louter uitvoerend wordt zodat men nog meer belast wordt dan voorheen.

- ▶ **Organiserende taken.** Om het tekort aan organiserende taken op te lossen is in de meeste gemeenten een systeem van werkoverleg ingevoerd of wordt gebruik gemaakt van functioneringsgesprekken. Daarin kunnen werkproblemen aan de orde worden gesteld.
- ▶ **Moeilijkheid.** Verbreding van het takenpakket leidt tot een betere verdeling van makkelijke en moeilijke taken. Toch is er een verdere aangroei van complexe wettelijke regelingen die de bijstandsmaatschappelijke medewerker moet aankunnen. Om de grotere complexiteit van het werk aan te kunnen wordt momenteel gedacht aan het werven van nieuwe medewerkers met een hogere vooropleiding. Voor het zittende personeel worden bijscholingen voorzien.
- ▶ **Autonomie.** De bijstandsmaatschappelijk medewerkers in Soest hebben in de taakuitoefening bovenop het bredere takenpakket meer autonomie gekregen om te beslissen of zij zelf een case mogen afwerken. Vroeger moest de chef alle klanten aan de medewerkers toewijzen. De grotere autonomie in de keuze van cases laat hun toe om de eigen taakbelasting beter te regelen.

Aan de andere kant is er een aantal bedreigingen voor de autonomie van de bijstandsmaatschappelijk werker. De klantgerichtheid brengt met zich mee dat het risico op fraude door cliënten toeneemt. Men probeert dit tegen te gaan door meer controles in het werkproces in te voeren. Nu al worden medewerkers in de verschillende sociale diensten geconfronteerd met drievoudige controles: door interne controllers, door een externe (gemeentelijke) controller en door controllers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De tendens is om nog meer toezicht in te voeren. De invoering van een kwaliteitsdienst in de gemeente Enschede, met als opdracht te zoeken naar verbeteringen in de werkpraktijken, kan in dit licht worden gezien. Strakkere procedures moeten tot minder fouten leiden. De keerzijde van dit controle-streven is dat de autonomie van de medewerkers terugloopt. Op dit moment worden in de verschillende sociale diensten ook tijdschrijfformulieren ingevoerd. Het management poogt op die manier meer zicht te krijgen op de uitvoering van het werk en de tijdsbesteding. Op dit moment is niet duidelijk of deze formulieren stuurbare informatie opleveren en of deze formulieren negatieve effecten hebben op de inzet van de medewerkers.

- ▶ **Informatievoorziening.** Informatie wordt op allerlei manieren verspreid: het circuleren

van besluitenlijsten en een informatiemap met tekenlijst zijn populaire oplossingen, maar er wordt ook met informatiebijeenkomsten gewerkt. Toch worden niet in alle Gemeentelijke Sociale Diensten deze verbeteringen als voldoende ervaren. De werkdruk is zo hoog dat men geen tijd heeft de beschikbare informatie te lezen.

- ▶ **Emotionele belasting.** Doordat de procedures voor het al dan niet toekennen van een uitkering zijn versneld, ontstaat het gevaar dat de cliënt de medewerker identificeert met de beslissing over toekenning of niet. De cliënt kan zich wreken op de dienstverlener voor een negatieve uitspraak van de Gemeentelijke Sociale Dienst. Om agressie in het werk de baas te kunnen, overweegt men het personeel trainingen te laten volgen in het omgaan met agressie. Daarnaast wordt gezocht naar een hogere preventieve veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn dat een alarmknop voor het personeel standaard in de spreekkamers worden voorzien en dat de balie afgeschermd wordt met glas.

Te sterke identificatie van een dienstverlener met een cliënt zoals zich vroeger voordeed, wordt door de verschillende verbeteringen gereduceerd. Doordat de medewerkers zijn losgekoppeld van specifieke cliëntenpopulaties kunnen ze meer afstand nemen van de problemen waar ze mee te maken krijgen.

Ergonomische condities in de nieuwe organisatie

De meeste ergonomische verbeteringen zijn het gevolg van de overstap van het open kantoor naar individuele lokalen. Voor zover werkplekken geïndividualiseerd konden worden, was sprake van een verbetering van de werkomgeving: tocht wordt uitgeschakeld, geluidsoverlast vermindert, beeldschermen kunnen beter opgesteld worden en het klimaat kan aan de individuele wensen aangepast worden.

In de gemeente Soest konden deze ergonomische verbeteringen gerealiseerd worden bij de nieuwbouw van het gemeentehuis. Bij de nieuwbouw hebben de medewerkers er trouwens sterk op aangedrongen dat er aparte werkruimtes zouden komen. Het management gaf de voorkeur aan een open kantoor omdat dit tot een gemakkelijke besturing leidt. Uiteindelijk is de keuze van de medewerkers aanvaard. Men werkt nu met maximaal drie medewerkers uit eenzelfde taakgebied in één lokaal. Voordelen van deze oplossingen zijn dat men nu minder gestoord wordt door telefoongesprekken van andere medewerkers, men de werkruimte kan inrichten zoals men zelf wil en men het klimaat aan de individuele wensen kan aanpassen.

Dergelijke aanpassingen zoals in Soest waren niet in alle sociale diensten mogelijk.

In de gemeente Enschede heeft men lange tijd op nieuwbouw gerekend. Onlangs werden deze plannen echter weer opgeborgen, zodat men moet voortwerken met de middelen waarover men beschikt. Dat wil zeggen dat men in grote open lokalen moet blijven werken. Elk wijkserviceteam

beschikt over één open kantoor. In dit kantoor zitten een wijk- en een bijstandsconsulent aan één bureaublok (twee bureaus tegen elkaar geschoven) wat deze medewerkers toelaat om elkaar in het werk te ondersteunen. Vanuit ergonomisch oogpunt is deze oplossing niet ideaal. Omdat de beeldschermen op de werktafels met de achterkanten tegen elkaar worden geplaatst, staat steeds één van de beeldschermen slecht ten opzichte van de vensters opgesteld. De andere problemen die te maken hebben met open kantoren, zoals klimaat en geluidsoverlast, blijven bestaan.

Functioneren van de organisatie

De meeste verbeteringen binnen de Gemeentelijke Sociale Dienst liggen op het vlak van klantvriendelijkheid. Op het vlak van verzuim, verloop en flexibiliteit zijn de verbeteringen van marginale betekenis.

- ▶ **Verzuim, verloop en flexibiliteit.** Nieuwe gegevens over ziekteverzuim en verloop zijn niet in alle diensten te verkrijgen. Daar waar er informatie te verkrijgen is, blijkt het ziekteverzuim en het verloop zeer laag te liggen. Als indicatie voor een goede arbeidsinhoud en ergonomie kan een gering verloop als positief worden gezien. Vanuit het oogpunt van de flexibiliteit van de organisatie wordt het geringe verloop niet door alle leidinggevenden als positief beschouwd. Er is sprake van een geringe doorstroom van personeel, medewerkers blijven lang op een werkdomein zitten wat tot afscherming van het werkdomein voor de collega's en voor de leiding leidt. Het gevolg is dat de organisatie minder flexibeler en minder doeltreffend wordt. Functieroulatie (waarbij medewerkers na een aantal jaar andere functies gaan uitvoeren) als remedie hierop is alleen in Soest overwogen. Functieroulatie is breder dan taakroulatie. Concrete voorbeelden van functieroulatie zijn evenwel nergens te zien.
- ▶ **Klantvriendelijkheid.** De klantvriendelijkheid van de sociale dienst wordt voornamelijk verbeterd door taakintegratie en door een betere bereikbaarheid van de sociale dienst. Door taakintegratie kunnen verschillende processen (zoals onderzoek en administratie) samengevoegd worden. De grotere beslissingsautonomie van de bijstandsmaatschappelijk werker laat toe om de verwerkings- en uitkeringsprocessen te versnellen. Een aanvraag kan aanzienlijk sneller worden afgehandeld. Bepaalde standaardaanvragen kunnen bijvoorbeeld in één dag afgewerkt worden, iets wat vroeger uitgesloten was. Voor de cliënt is het ook van belang dat het aantal personen waarmee hij of zij in aanraking komt vermindert. De cliënt voelt zich zo minder van het kastje naar de muur gestuurd. Daarbij is een betere bereikbaarheid van de sociale dienst ook van belang.

In Soest heeft men er bij de nieuwbouw van het gemeentehuis op gelet dat de sociale dienst op de begane grond te bereiken kon zijn en niet verbannen zou worden naar een hogere verdieping. De sociale dienst kan men nu in een zijvleugel van het gemeentehuis op de begane grond aantreffen. Ideaal wordt de uiteindelijke oplossing nog niet genoemd omdat de meeste aanvragers in Soest eerst de ingang van de afdeling Burgerzaken binnentreden voordat ze de juiste ingang voor de sociale dienst hebben gevonden. Toch is de bereikbaarheid beter.

2.2.4 Conclusie

In de bestudeerde Gemeentelijke Sociale Diensten is het werk in de verschillende functies sterk van karakter veranderd. Er is voornamelijk gekeken naar de functie van bijstandsmaatschappelijk werker. In de oude structuur van de sociale dienst leidde het complexe productieproces en de grote behoefte naar controle tot een sterke arbeidsdeling en een gefragmenteerde productieorganisatie. De sterke bureaucrativering leidde tot geringe zeggenschap en regelmogelijkheden bij medewerkers in de sociale dienst. Het gevolg daarvan was dat de functie van bijstandsmaatschappelijk werker een schrale taak was waarin weinig leermogelijkheden aanwezig waren. Ergonomische risico's hadden te maken met de staat van het gebouw, maar ook met eenzijdige belasting als gevolg van het beperkte taakbereik in een functie. In de nieuwe sociale diensten wordt gestreefd naar integratie van verschillende taken in de functie. Op die manier wordt een meer volledige functie van bijstandsmaatschappelijk werker gecreëerd, waarin de medewerkers over meer regelmogelijkheden beschikken. De effecten van deze nieuwe functies op arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie zijn positief: leermogelijkheden zijn toegenomen, klantvriendelijkheid en doelmatigheid van de dienst zijn verbeterd. Binnen de diensten zoekt men nog wel naar een oplossing om de fraudegevoeligheid van het nieuwe systeem te verbeteren.

2.3 De Gemeentereiniging

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden consequenties van de organisatieveranderingen op arbeidsinhoud en ergonomie beschreven binnen de Gemeentereiniging van de vier gemeenten. Zoals in de vorige

paragraaf worden de verbeteringen bekeken in samenhang met de wijze waarop het werk is ingericht in de Gemeentereiniging. Van belang voor het reinigingswerk zijn ook de produktiemiddelen die worden ingezet. In de oude Gemeentereiniging hadden veel welzijnsrisico's te maken met het sterk opgesplitste werk dat tot zware lichamelijke belasting leidde. Verbeteringen zijn er op gericht deze lichamelijke belasting te verminderen. Het onderzoek spitst zich verder toe op de functie van de belader in deze dienst.

2.3.2 De oude Gemeentereiniging

De oude produktieorganisatie

De taak van de Gemeentereiniging is het ophalen van uiteenlopende soorten afval. In vergelijking met de Gemeentelijke Sociale Dienst is het produktieproces in de Gemeentereiniging eenvoudiger. Het vuil haalt men volgens een vast circuit op vaste momenten in de week op. Daarvoor beschikt de dienst over vrachtwagens en teams van chauffeurs en beladers. De belangrijkste taakstelling van de Gemeentereiniging was en is continuïteit in de dienstverlening. Een ophaalronde die met een bepaalde feestdag samenvalt wordt doorgeschoven naar de volgende dag. De oude organisatiestructuur van de Gemeentereiniging werd gekenmerkt door een sterke arbeidsdeling, met negatieve gevolgen voor zowel het werk van de belader als voor het functioneren van de organisatie.

Deze arbeidsdeling ging in drie richtingen:

- een sterke centralisering van de besluitvorming: alle beslissingen binnen de diensten werden genomen op het niveau van de leiding van de dienst. De medewerkers werden niet betrokken (of niet in staat geacht om betrokken te kunnen worden) in de besluitvorming over werkplanning, nieuwe investeringen of de integratie van nieuwe taken in de dienst. De afstand tussen top en basis was zeer groot. Dit leidde ertoe dat de beladers in hun opgelegde 'inferieure' rol berustten en geen inspanning deden om mee te denken met de organisatie.
- arbeidsdeling tussen functietypen: een tweede arbeidsdeling is de splitsing in functies tussen het rijden met de vrachtwagen en het beladen van de vrachtwagen. Medewerkers werden gerecruteerd als chauffeur of als belader. Voor de beladerfunctie werden geen specifieke functie-eisen gesteld.
- arbeidsdeling tussen type beladers: naast een scheiding tussen chauffeurs en beladers bestond een strikte scheiding tussen beladers van klassiek huisvuil, beladers op de klein chemisch afvalwagen (de KCA-wagen) en vegers uit de veegdienst. Van integratie van

functies of taakroulatie was geen sprake.

In Enschede werden lange tijd boerenzoons in dienst genomen als beladers, die vooral in dienst kwamen om op die manier als werknemer sociaal verzekerd te zijn. Na hun werktijd konden zij als zelfstandige voortwerken op hun boerenbedrijf. Later kwamen werknemers uit de teruglopende industrie uit de regio naar de Gemeentereiniging.

Arbeidsinhoud in de oude organisatie

Dat een dergelijke productieorganisatie voor de beladerfunctie een groot aantal welzijnsrisico's met zich meebracht werd door de verschillende diensten onderkend. De risico's voor arbeidsinhoud in deze functie waren voornamelijk gelegen in de eenzijdige en onvolledige functie van de belader, in de te korte cycli in het werk, de beperkte organiserende taken en contactmogelijkheden, de magere autonomie in de uitvoering van de taken en de slechte informatievoorziening.

- ▶ **Volledigheid en moeilijkheid.** De belader beschikte over een zeer onvolledige functie. Deze medewerker kreeg bij de start van de ochtendrit de opdracht voor die dag en had geen inspraak in de werkplanning. Op die wijze was van voorbereidende taken in deze functie geen sprake. Het werk bestond alleen uit eenvoudige taken, het beladen. Onderhoud van de eigen werkplek of kwaliteitscontrole op het uitgevoerde werk gebeurden niet. Van ondersteunende taken was er in het functieprofiel dan ook geen sprake. De chauffeursfunctie zag er beter uit, in die zin dat de chauffeur een tamelijk complexe machine mocht besturen, zelf de snelheid van het werk kon controleren en meer inspraak had in wat gedaan moest worden. Deze functie was vollediger dan de belader.
- ▶ **Organiserende taken.** De beladers beschikten over weinig mogelijkheden om contact te hebben met de leiding. Er was geen werkoverleg en problemen werden niet doorgesproken. Medewerkers met klachten dienden de organisatie te verlaten. In de praktijk was er sprake van een vicieuze cirkel tussen gedrag en verwachtingen. De leiding had te maken met een snel wisselende populatie medewerkers wat de bereidheid tot het maken van contact met deze medewerkers inperkte. Door de geringe aandacht bij de leiding voor de problemen van de beladers zochten de beladers ook geen contact met de leiding en berustten ze in verloop, wat opnieuw bijdroeg aan het slechte imago van de belader.
- ▶ **Kortcyclische taken.** Het werk van een belader was zeer kortcyclisch. Meerdere keren per minuut moesten vuilniszakken in de wagen geworpen worden, of containers naar de wagen toegerold.
- ▶ **Autonomie.** Wat autonomie betreft, hadden de beladers onvoldoende mogelijkheden om zelf hun werkwijze en volgorde in het werk in te vullen. Het tempo van het werk werd

door de snelheid van de vrachtwagen vastgelegd wat kon leiden tot problemen met een te beperkte tempo-vrijheid.

- ▶ **Contactmogelijkheden.** Tijdens de ophaalrit waren de contactmogelijkheden van de beladers en de chauffeurs beperkt. De beladers dienden de snelheid van de vrachtwagen te volgen en hadden als gevolg van dit ritme geen mogelijkheid om contact te hebben met de collega's. Na de ophaalrit was er wel sprake van voldoende contactmogelijkheden met collega's.
- ▶ **Informatievoorziening.** In de meeste reinigingsdiensten bestond er weinig aandacht bij de leiding om de medewerkers goed in te lichten over de werking van de dienst. Een opzichter deelde de taken uit. Informatie over het doel en de werking van de organisatie aan de medewerker werd niet nodig geacht voor het goed functioneren in de dienst.

Ergonomische risico's in de oude organisatie

In het reinigingswerk was er sprake van risico's op vier gebieden:

- ▶ **Klimaat.** Het werk van de vuilophaler vond plaats in de buitenlucht. De medewerkers dienden in alle weersomstandigheden de straat op te gaan, zonder dat er vanuit de gemeente voor beschermende kleding werd gezorgd.
- ▶ **Geluidsoverlast en trillingen.** De vrachtwagen en het mechaniek van de vuilnispers maakten veel lawaai. De medewerkers waren onderhevig aan sterke trillingen van de vrachtwagen en konden zich door schokken bij het rijden over verkeersdrempels of stoepranden of aan de weinig veilige mechaniek van de vrachtwagen bezeren.
- ▶ **Lichamelijke belasting.** Het belangrijkste ergonomische risico was lichamelijke belasting. De mate ervan was afhankelijk van de wijze waarop het huisvuil werd ingezameld. Bij het zakkensysteem belastten de beladers hun armen en schouders door het zwaaien met de zakken. Met de containers moesten de beladers een draaiende beweging met hun romp maken, dikwijls met te zwaar beladen containers. Vooral met de GFT-container (groente, fruit en tuinafval) was het risico van overgewicht groot. Daarmee belasten ze hun rug. Wat in de lichamelijke belasting nog eens extra meespeelde was het feit dat de beladers tijdens een werkdag zeer ver moesten lopen/meerijden. De afstand varieerde van tien tot dertig kilometer per dag. De zware lichamelijke belasting (tillen en lopen) zorgde voor een achteruitgang in de gezondheid van de beladers. De meeste klachten betroffen de gewrichten (polzen, schouders, knieën) en de rug. Als gevolg daarvan verlieten de meeste beladers voor hun 45ste de dienst of kwamen voortijdig in de arbeidsongeschiktheid-regelingen terecht.

Bij de chauffeurs was ook sprake van een eenzijdige belasting. Zij zaten de hele dag achter het stuur en moesten lange tijd in moeilijke houdingen werken (achter- en opzij kijken), met voornamelijk rugklachten tot gevolg.

Het functioneren van de organisatie

De oude Gemeentereiniging slaagde er nauwelijks in haar medewerkers lang vast te houden en om gepast te reageren op nieuwe uitdagingen in haar taakdomein.

- ▶ **Verzuim en verloop.** Het verloop en het ziekteverzuim in de Gemeentereiniging waren altijd al hoog bij de beladers. Enerzijds speelde een hoog vrijwillig verloop van de beladers, anderzijds, in verband met de hoge lichamelijke belasting van de functie, werd het verloop kunstmatig verhoogd door het overplaatsen van beladers naar andere functies binnen de gemeente. Zolang de uitstroom van medewerkers in deze dienst opgevangen kon worden door de voortdurende instroom van werklozen, was dit verloop weinig problematisch. Door een gespannen arbeidsmarkt moest men echter steeds meer dure uitzendkrachten werven om de leemten op te vullen. Chauffeurs hadden een iets andere positie in die zin dat zij een stuk beter betaald werden en duidelijk een hogere status genoten dan de beladers. Het verloop in deze functiegroep was lager.
- ▶ **Efficiëntie.** Daarnaast bleek de interne efficiëntie van de Reinigingsdienst voor de gemeenten moeilijk te beheersen. De meeste reinigingsdiensten werkten volgens een vaste begroting. Voor de gemeenten was er geen mogelijkheid om te achterhalen of de reiniging nu efficiënt werkte of met minder toekon om zich naar nieuwe taakgebieden te ontplooiën.
- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening en flexibiliteit.** De kwaliteit van de dienstverlening was ook niet hoog. De verregeande taaksplitsing en de gecentraliseerde structuur van de reinigingsdienst leidden tot een starre organisatie die de gemeente weinig ruimte gaven om nieuwe initiatieven van de grond te krijgen of om meer klantgericht op reinigingsgebied te opereren. Men was bijvoorbeeld weinig gevoelig voor de introductie van nieuwe taken om aan het grotere milieubewustzijn van de samenleving tegemoet te komen. Klanten konden ook niet bij beladers terecht met hun klachten. Voordat een klacht opgelost werd, diende een klant te wachten totdat het management bereid was de bezwaren in behandeling te nemen. De middelen waarover de Gemeentereiniging beschikte, waren over het algemeen te beperkt om aan de klachten van burgers tegemoet te komen.

2.3.3 De nieuwe Gemeentereiniging

Getroffen maatregelen

De twee centrale problemen waarmee de Gemeentereiniging op arbeidsinhoudelijke en ergonomisch vlak worstelde waren resp. het weinig gevarieerde werk en de lichamelijke belasting van de beladers. Deze problemen gingen samen met een slechte functioneren van de organisatie. Tot voor kort bestond er in de gemeenten maar weinig aandacht om iets aan deze problemen te doen. Lange tijd kwam de Gemeentereiniging niet op de agenda van de gemeenteraad. Met het reinigingsbeleid konden bestuurders aanvankelijk niet scoren. De enige (belangrijke) relatie tussen de Reiniging en de gemeente bestond op personeelsgebied waarbij de Reiniging een plaats probeerde te vinden in andere gemeentediensten om eigen medewerkers te herplaatsen die binnen de Gemeentereiniging het zware werk niet meer aankonden. Een aantal factoren heeft ertoe geleid dat men in de vier gemeenten is gaan zoeken naar oplossingen voor de problemen en dat men meer mogelijkheden heeft gekregen om de problemen aan te pakken:

- Gescheiden afvalverzameling: in de laatste jaren is in het ophaalproces meer aandacht gegeven aan het scheiden van verschillende soorten afval. Zo ontstonden de Klein Chemisch Afval-wagens, het ophalen van het groente, fruit en tuin-afval en containerparken. De diensten halen dit afval op verschillende manieren op. Dat heeft geleid tot belangrijke wijzigingen in de aanpak van het werk in de Gemeentereiniging.
- Concurrentie: de reinigingsdiensten worden in de laatste jaren geconfronteerd met een verscherping van de eisen en hogere werkdruk als gevolg van een concurrentie met het particuliere bedrijfsleven. Deze concurrentie dwingt de reinigingsdiensten de gangbare werkwijzen nogmaals onder de loep te nemen. Vooral de integratie van nieuwe taken in het werkpakket moet daarbij tot een grotere efficiëntie leiden.
- Budgettaire problemen: vooral op het gebied van het personeelsbeleid worden de problemen groter omdat de gemeenten niet meer bereid zijn om de hoge kosten voor arbeidsongeschiktheids- en VUT-regelingen die gepaard gaan met de uitstoot van medewerkers binnen de Gemeentereiniging, op te brengen.
- Sectormodel: zoals in de vorige paragraaf vormde de overstap van de gemeenten naar het sectormodel een belangrijke voorwaarde om interne wijzigingen in de organisatie uit te voeren.

Figuur 2.2 Oplossingen op het vlak van productieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsrisico's en de organisatieproblemen voor oude Gemeentereiniging

Figuur 2.2 Oplossingen op het vlak van productieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsrisico's en de organisatieproblemen voor oude Gemeentereiniging

GEMEENTEREINIGING		Opgelost door:			
Arbeidsinhoud	Welzijnsrisico's/ Organisatieproblemen	Productieorganisatie	Technologie/infrastructuur	Arbeidsorganisatie	Personeelsmaatregelen
	<ul style="list-style-type: none"> opgepaste taak weinig probleem oplossende taken te veel kortzyclische taken simpel, alsbarend werk lage autonomie in het werk weinig aandacht voor informele moeilijke relatie met creëte stiggende taakcases geen leermogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> nieuwe taken ingevoerd: uitbreiding van het territorium naar nieuwe gemeenten; invoering van het Klein Chemisch Afval, ... 		<ul style="list-style-type: none"> functierotatie: medewerkers krijgen besturende taken (zorgen voor eigen planning, uitspielen eigen weg), voorbereidende (onderhoud wagen), route in uitvoerend werk rotatie per rit: nu eens laden, volgende keer chaufferen rotatie tijdens rit: 30% van de tijd chaufferen, 60% laden invoeren van werkverleg pauzes voor contactspraken meer open leiderschapsstijl 	<ul style="list-style-type: none"> carrièremogelijkheden creëren: men kan tussen jobs en in de beloning-ladder schuiven vermindern van belasting in de tijd meer opleidingen: koppeling aan promotieladder. Alleen door het behalen van certificaten kan men promotie (in beloning-ladder) maken. cultuurveranderingsproces ook in de Reininging medewerkers mogen beurzen bezoe-ken
	<ul style="list-style-type: none"> klmaat: buiten werken getijd: lousings machines tiltingen; schommelende machines zware lichamelijke belasting slechte houdingen hypertensie veel klachten met betrekking tot schieren, gewrichten, rug, armen veel heesuren 		<ul style="list-style-type: none"> geluidsarme wagens stoel in cabine videocamera in vrachtwagen verplichte kledij containers stulp (gescheiden) wasgelegenheid containers in plaats van zakken 		<ul style="list-style-type: none"> vaste uren/klaar naar huis: spreiding van belasting over een langere periode op een dag. inconveniantstelsel instellen van geluidscontroles bij de BGD
	<ul style="list-style-type: none"> zekerheid in de bediening betere informatie naar de klant slecht inrap recruteringproblemen afschrijven van interne problemen op de gemeentis (versliden medewerkers): hoge uitloot naar VUT en ABP hoog ziekteverzuim, hoog verloop 	<ul style="list-style-type: none"> invoeren van KCA invoeren van het differentieel tarief invoeren van klachtenbehandeling invoeren van een voorlichtersfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> mobilofoon voor contact met dienst 	<ul style="list-style-type: none"> aanstellen van een voorlichter, telebrista 	<ul style="list-style-type: none"> cursus 'sociale vaardigheden' voor buitendienstwerkers (Zwolle)

In bovenstaande figuur zijn verschillende maatregelen aangeduid die door de gemeenten getroffen zijn om de genoemde welzijnsrisico's te beperken en organisatieproblemen op te lossen. De maatregelen verschillen in bereik. Opnieuw kunnen we maatregelen onderscheiden die de hele productieorganisatie van de Reiniging betreffen, technologische verbeteringen, arbeidsorganisatorische verbeteringen en personeelsmaatregelen.

De nieuwe productieorganisatie

De verschillende bezochte reinigingsdiensten hebben niet geschuwd om te experimenteren met allerlei maatregelen om het werk binnen de dienst aantrekkelijker te maken. In eerste instantie werden voornamelijk technische oplossingen gezocht voor het te zware werk, later werd naar organisatorische oplossingen gekeken.

- ▶ **Containers.** In het begin van de jaren tachtig werd huisvuil voornamelijk in zakken opgehaald. De belangrijkste technische verbetering voor de beladers is het invoeren van de vuilniscontainer geweest. Deze container kan naar de vuilniswagen worden gerold en hoeft verder niet meer getild te worden. De lichamelijke belasting is verminderd, maar niet helemaal verdwenen. De belader moet nu een roterende trekbeweging met romp en armen maken.
- ▶ **Nieuwe taken.** Om tegemoet te komen aan wensen van burgers ontstaan nieuwe of aangepaste taken in de Reiniging. Deze nieuwe taken brachten met zich mee dat er voor de medewerkers meer variatie in het werk mogelijk wordt.

In de gemeente Zwolle werd beslist om commercieel te gaan werken. Aan de rondliggende gemeenten biedt de reiniging nu haar diensten aan. Om te kunnen concurreren met bedrijven uit het particuliere bedrijfsleven bedenken de medewerkers (beladers en chauffeurs inbegrepen) hoe het werk het best in die nieuwe 'markten' moet worden uitgevoerd. Beladers krijgen er zodoende een commerciële taak bij. Een onverwacht effect volgens de leiding van deze dienst was dat deze uitbreiding van het takenpakket tot een groot enthousiasme bij de beladers leidt.

Het Klein Chemisch Afval wordt in de verschillende gemeenten met een aparte wagen opgehaald, volgens een andere werkwijze dan in de klassieke vuilophaal. De medewerkers van een aantal gemeenten kregen de kans bij de invoering van deze dienst om dit werk te doen. Andere taken zoals het gescheiden ophalen van gewoon afval en GFT-afval leveren daarentegen weinig voordeel op in vergelijking met de gewone vuilophaal.

- ▶ **Taakintegratie en taakroulatie.** Naast technische maatregelen hebben de diensten geëxperimenteerd met de structuur van de arbeidsorganisatie. De gemeente Soest is daarbij het verst gegaan in de integratie van functies en taken.

In Soest heeft de reiniging een zeer verregaande vorm van taakrotatie ingevoerd. Een ophaalploeg bestaat normaliter uit drie man: één chauffeur en twee beladers. Nu hebben alle medewerkers in de ploeg dezelfde kwalificaties: zij kunnen alledrie rijden met de vrachtwagen en beladen. Tijdens de rit rouleren de drie 'operators' voortdurend. Het gevolg is dat zij elk een derde van de tijd rijden en niet meer dan twee derde van de tijd beladen. Dit vermindert de fysieke belasting aanzienlijk en verbreedt het takenpakket van de operator. Naast het werk op de route verzorgt de ploeg het (basis)onderhoud aan de vrachtwagen. De planning van de dag stellen ze zelf op en de route kiezen ze zelf. Wel is dit soort werk weinig complex en erg gestandaardiseerd omdat uiteindelijk steeds dezelfde routes worden gereden. De ploegen zorgen zelf voor de rapportage aan de afdelingschef. De ploeg werkt volgens het klaar-naar-huis-systeem. Dit betekent dat de ploeg een ronde eerder kan hebben afgewerkt dan in een normale werkdag te verwachten zou zijn. Niet alle ritten zijn even lang, zodat het kan voorkomen dat ze op een andere rit langer moeten werken dan een normale werkdag. Er worden daarvoor geen overuren uitgekeerd. De ploegen zorgen zelf voor een goede tijdsplanning.

Om een dergelijk ophaalteam samen te stellen moeten alle medewerkers bij indiensttreding dezelfde kwalificaties hebben. In de gemeente Soest wordt de beladers daarnaast nog de mogelijkheid geboden om te rouleren tussen de gewone en de KCA-ophaaldienst. Dit leidt tot meer afwisselend werk. De mogelijkheid die aan medewerkers wordt geboden om volgens het klaar-naar-huis-systeem te werken, kan als ongelukkig worden bestempeld. Zoals verder in de gemeente Doetinchem zal worden beschreven, leidt een dergelijk systeem tot een onnodige verhoging van de lichamelijke belasting. Vaste werktijden dwingen medewerkers hun inspanningen beter te doseren in de tijd.

In de andere gemeenten streeft men naar dit model van Soest. Het grote verschil met Soest is dat in de andere gemeenten tijdens de ritten geen rotatie is toegestaan. De rotatie gebeurt per dag. In Enschede hoopt men een dergelijke 'job rotation' binnen de ploeg, zoals ze in Soest bestaat, gefaseerd te kunnen invoeren. Deze optie wordt niet in de resterende twee gemeenten nagestreefd. In deze gemeenten wordt een differentiatie tussen functies nodig geacht zodat promotiemogelijkheden ontstaan. Deze promotiemogelijkheden hebben als voordeel dat medewerkers meer gebonden worden aan de organisatie.

- ▶ **Loopbaanbeleid.** Belangrijke maatregelen volgen ook op personeelsgebied en zijn van belang om de integratie van taken en functies succesvol te laten verlopen. In de meeste reinigingsdiensten zijn in de laatste jaren opleidingsprogramma's en een loopbaanbeleid ingevoerd. De belangrijkste reden hiervoor vormt het streven van de dienst naar het terugdringen van het verloop onder het personeel. Medewerkers wordt de kans geboden om via allerlei opleidingen op te klimmen van het simpele beladerswerk naar een chauffeursfunctie toe. In de gemeente Doetinchem is dit systeem het sterkst uitgebouwd. In de oude structuur van de Gemeentereiniging werkte de ophaaldienst met een sterke scheiding tussen het chauffeurswerk en beladen. De beladers werden als makkelijk te

vervangen beschouwd, zodat weinig voor hen gedaan werd. De nieuwe taken van de reinigingsdienst konden in deze organisatievorm niet volbracht worden. In de nieuwe structuur van de Gemeentereiniging wordt uitgegaan van een nieuwe rol voor de belader. Men heeft de functiegroepen gehergroepeerd en doorstroming in functies mogelijk gemaakt. Men wil zoveel mogelijk toe naar all-round medewerkers (veger, belader en chauffeur). Ten eerste om de mensen meer ervaring in meerdere taken op te laten doen zodat ze buiten de Reiniging redelijke werkkansen zouden behouden en ten tweede om meer flexibiliteit voor de organisatie te scheppen. Dit voorkomt het moeten inhuren van dure uitzendkrachten. Met de invoering van de minicontainers kan men door de lagere lichamelijke belasting waarschijnlijk een groter aantal jaren werken, zodat de Reiniging minder vaak mensen van buiten hoeft aan te trekken. Het nieuwe promotiesysteem in Doetinchem ziet er als volgt uit:

DIPLOMA		REINIGING	KCA
		chauffeur (3 niveaus)	
chauffeursdiploma	←	↑	
		medewerker reiniging (3 niveaus)	inzamelaar KCA (3 niveaus)
vervoersdiploma / chauffeur	←	↑	↑
		belader/reserve chauffeur reserve chauffeur (3 niveaus)	belader/reserve inzamelaar KCA (3 niveaus)
vervoersdiploma chauffeur	←	↑	
		belader huisvuil (2 niveaus) medewerker veegploeg	

Medewerkers komen binnen in de dienst als belader huisvuil of belader KCA en hebben nu de mogelijkheid door te groeien binnen de eigen functie (niveaus), maar ook door te groeien naar meer gekwalificeerde functies. De promotie is wel afhankelijk van het halen van certificaten en diploma's (depothouder, chauffeursdiploma, groot rijbewijs, vervoer gevaarlijke stoffen). Medewerkers worden financieel ondersteund om opleidingen te volgen. Op die manier slaagt de Reiniging erin de medewerkers betere promotieperspectieven te bieden, maar ook beter gekwalificeerd personeel te krijgen dat in staat is om de nieuwe taakeisen aan te kunnen.

De medewerkers van de dienst liepen aanvankelijk, tegen de verwachtingen in, niet warm voor deze reorganisatie. Financiële waardering was een belangrijk punt voor de medewerkers en daar was in het voorstel te weinig rekening mee gehouden. In het oude systeem

konden de medewerkers aan de hand van het inconvenientensysteem (financiële vergoeding voor bepaalde lichamelijke belastingen) meer verdienen dan ze in het nieuwe systeem zouden kunnen. Na overleg kwam de bedrijfsleiding aan de eisen van de medewerkers tegemoet. De hele reorganisatie is voor de dienst budgettair neutraal verlopen.

Arbeidsinhoud in de nieuwe organisatie

Zoals uit het voorafgaande al blijkt zijn verschillende welzijnscondities van de beladerfunctie door de integratie van functies verbeterd.

- ▶ **Volledigheid.** Door de beladers toe te laten ook chauffeurstaken uit te voeren wordt de beladerfunctie vollediger. Het werk van de belader wordt gevarieerder en meer verantwoordelijk. De beladers krijgen nu ook de kans om mee te denken over hoe het werk anders kan. Deze voorbereidende taken vormen het grote verschil met de oude belader.
- ▶ **Organiserende taken en contactmogelijkheden.** Het werkoverleg en de minder directieve stijl van leidinggeven zorgen ervoor dat het contact met de leiding verbetert en de medewerkers meer gehoord worden in de organisatie. In alle onderzochte gemeenten is werkoverleg ingevoerd.

In de gemeente Doetinchem is over de vernieuwing van de oude directieve cultuur veel tijd heengegaan. In het begin, met de nieuwe leiding, durfden de medewerkers hun problemen niet uit te praten. Het was moeilijk om te achterhalen waarom ogenschijnlijk leuke oplossingen (bijv. het invoeren van promotieladders) niet door de beladers als leuk werden ervaren. Alleen door voortdurend aan te dringen op meer contact is de sfeer 'losser' en 'opener' geworden in de dienst. Op die wijze kon de leiding achterhalen dat het veranderde inconvenientensysteem (vergoedingen voor specifieke fysieke belastingen) ongunstig uitwerkte voor de beloning van de medewerkers.

- ▶ **Kortcyclische taken.** Het werk wordt door de variatie in taken minder belastend, hoewel kortcyclische taken nog steeds de hoofdmoot van het werk uitmaken.
- ▶ **Informatievoorziening.** De medewerkers krijgen de kans om meer informatie over de werkpraktijk te verzamelen en te verwerven door naar vakbeurzen te gaan en door betere informatiedoorstroming in de diensten. In Zwolle vraagt men de medewerkers ideeën te leveren over hoe het beter kan. In Doetinchem en Soest hebben de beladers/chauffeurs in 1992 een dag vrij gekregen om naar vakbeurzen toe te gaan om daar zelf informatie te verzamelen over wagens en apparatuur met betrekking tot hun werk. Hun contacten op deze beurzen met verkopers en de ideeën die ze daar opdoen zijn bronnen van informatie waarmee de leiding rekening houdt. Dit experiment kan vervolg krijgen in de toekomst.
- ▶ **Autonomie en moeilijkheid.** Deze welzijnsrisico's komen onder druk door de stijgende werkdruk in de Gemeentereiniging. Door concurrentie met het particuliere bedrijfsleven

moeten de reinigingsdiensten meer concurrerende tarieven voeren. Door een daling van de inkomsten kunnen, ondanks de groei van het aantal inwoners in de gemeenten, geen bijkomende krachten ingehuurd worden. Nieuwe taken moeten met het zittende personeel opgelost worden. Medewerkers krijgen minder tijd om problemen op te lossen zodat tempo-autonomie verdwijnt. Daarnaast dienen ze hun nieuwe taken in een kortere tijd uit te voeren zodat het werk moeilijk wordt.

Ergonomische condities in de nieuwe organisatie

Verbeteringen in de ergonomische condities van de belader situeren zich op het vlak van lichamelijke belasting en van de produktiemiddelen waarmee moet worden gewerkt.

- ▶ **Lichamelijke belasting.** Het werk van een belader blijft te zwaar om deze functie lang in een carrière te kunnen uitoefenen. Per dag moet een belader honderden keren dezelfde draaiende beweging maken. De enige wijze waarop deze belasting verminderd kan worden is door het ritme van de rotatie te verlagen en door meer rustpauzes te voorzien.

In Doetinchem heeft men om dit te verwezenlijken de ophaalploegen verplicht om minder snel te werken. De ploegen hadden de neiging om zo snel mogelijk de ritten af te werken. Hoe sneller ze klaar waren, hoe sneller ze naar huis konden. Nu worden de ploegen verplicht om tot een bepaald uur in de namiddag in de dienst aanwezig te blijven. Het gevolg van deze maatregel is dat de ploegen nu 's middags de tijd nemen om op het centrale kantoor te komen pauzeren en dat ze de ritten op een rustiger ritme afwerken. Daardoor wordt men minder slordig in de ophaalrit en, wat belangrijker is, wordt de fysieke belasting meer gespreid over de werkdag en dus minder intens.

Nieuwe risico's voor lichamelijke belasting hebben te maken met het veranderende ophaalbeleid van gemeenten. Nu wordt steeds meer gesproken over het invoeren van differentiële tarieven (de zogenaamde 'diftar') in de vuilophaal. Daarmee zouden de voordelen van de vuilcontainer overboord worden gegoooid wat tot een terugkeer naar de oude situatie zou leiden.

In de gemeente Soest wordt momenteel gedacht aan de invoering van een zogenaamd 'diftar'-systeem (differentiële tarieven) voor de hoogbouw waar wijkcontainers staan. Bewoners zullen worden getaxeerd op het gewicht aan vuil dat ze laten ophalen. Dit zou een tegemoetkoming zijn aan milieubewuste burgers, maar waarschijnlijk negatieve gevolgen hebben voor de medewerkers van de reiniging. In Soest zou het 'diftar'-systeem alleen mogelijk zijn door het invoeren van plastic zakken. Het is duidelijk dat dit een stap terug is. Werknemers zouden in dit scenario opnieuw zakken moeten sleuren. Vandaar dat in die gemeente de arbo-werkgroep is ingeschakeld om te beoordelen of een dergelijke verandering om arbotechnische redenen geaccepteerd dan wel verworpen dient te worden.

- ▶ **Productie- en hulpmiddelen.** Technische verbeteringen hebben te maken met de inrichting van de gebouwen (betere sanitaire installaties) en met de vrachtwagen. Voor de chauffeurs zijn er nu camera's in de cabine zodat niet voortdurend in een gedraaide houding gezeten moet worden. De nieuwe vrachtwagens hebben comfortabeler cabines: minder geluidshinder, betere stoelen en mobilifoons. Voor de medewerkers wordt beschermende bedrijfskleding nu overal gratis ter beschikking gesteld.

Aan de andere ergonomische risico's is ondanks alle inspanningen weinig gewijzigd: geluidsoverlast en trillingen blijven slecht.

Functioneren van de organisatie

De nieuwe taakverdeling in de Gemeentereiniging leidt tot lager verzuim, lager verloop, meer efficiëntie en een betere kwaliteit van de dienstverlening.

- ▶ **Verzuim en verloop.** De verschillende veranderingen hadden ondermeer tot doel om ziekteverzuim en verloop terug te dringen. Het laatste punt lijkt gerealiseerd te worden in de verschillende gemeenten. Wat het ziekteverzuim betreft is het beeld niet homogeen. In de verschillende diensten zat men gemiddeld rond de 15% verzuim op jaarbasis. In de gemeente Zwolle is het verzuim teruggelopen tot zo'n 8%. In de gemeenten Soest en Doetinchem is eveneens een duidelijke terugval in het verzuim op te merken. In Enschede hoopte men door de invoering van ziekteverzuimregistratie dat het verzuimcijfer zou teruglopen. Dit is evenwel niet het geval geweest.
- ▶ **Efficiëntie.** De diensten zijn meer doelmatig gaan werken onder de druk van concurrentie met privé-ondernemingen. Het aantal medewerkers is gelijk gebleven, maar de diensten voeren wel meer taken uit: KCA, containers ophalen, het gescheiden ophalen etc. Er worden voor de gemeente meer kosten op lange termijn uitgespaard door de medewerkers binnen de dienst langer aan te houden. De grote uitstoot van medewerkers naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt afgeremd.

- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** Met het oog op de klantvriendelijkheid moet er altijd uitgereden worden. Het overslaan van een dienst levert grote overlast op voor de burgers. Het hoge ziekteverzuim veroorzaakt problemen op dit vlak. Om toch de stiptheid van de dienst te verzekeren werden in Zwolle en Enschede tot voor kort voornamelijk uitzendkrachten ingeschakeld. Door de bredere inzetbaarheid van de verschillende medewerkers kan men nu meer wisselen tussen de teams en kunnen oplossingen voor verzuim eerder intern worden opgelost. Dit heeft ook besparende effecten voor de dienst.
- Klantgerichtheid** wordt ook nog op andere manieren nagestreefd. Medewerkers die met de KCA-wagen rijden hebben zelf contact met de burger. Bij de aanstelling van deze medewerkers wordt gelet op de contactvaardigheid van deze medewerkers. Op het kantoor worden klantvriendelijke oplossingen uitprobeerd. Het werven van commerciële krachten of voorlichters die de klantgerichtheid en de commerciële kracht van de Reiniging moeten verhogen, is een voorbeeld daarvan. In de grote gemeenten hebben dergelijke medewerkers zelfs een vaste aanstelling. In de middelgrote gemeenten worden deze medewerkers tijdelijk van de centrale gemeentelijke diensten 'geleend'. De dagtaak van de chef bestaat meer en meer in het oplossen van klachten van burgers. Het contact met de burgers verhoogt en meer oplossingen 'op maat' zijn mogelijk.

2.3.4 Conclusie

De arbeidsinhoud en ergonomische risico's in het werk van de belader hadden te maken met het weinig aantrekkelijke werk en de zware lichamelijke belasting. In de vier onderzochte Reinigingsdiensten is veel werk verzet om aan het problematisch karakter van dit werk iets te doen. Vanuit de gemeenten wordt op de Reinigingsdiensten een om twee redenen druk uitgeoefend die er verder toe bijdraagt dat het werk van de beladers kan wijzigen. Enerzijds wordt in de gemeenten meer en meer een milieubeleid gevoerd waarbij de Gemeentereiniging als een belangrijk instrument ingeschakeld wordt. Anderzijds zijn de Colleges van B&W minder geneigd de kosten die arbeidsongeschiktheidsintrede en VUT-regelingen voor beladers met zich meebrengen te gaan dragen. De verschillende diensten zoeken oplossingen door de beladersfunctie met de chauffeursfunctie te integreren of door nieuwe functies binnen de dienst (bijvoorbeeld belader KCA-wagen) te creëren waarover gerouleerd kan worden. Tussen de gemeenten verschillen de oplossingen in de frequentie van roulatie tijdens ritten en in de waarde die gehecht wordt aan loopbaanbeleid. Daarnaast wordt overal gewerkt met containersystemen en met beter aangepaste vrachtwagens om

de lichamelijke belasting te verlagen. In de nieuwe Gemeentereiniging is als gevolg van deze maatregelen arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de organisatie verbeterd, hoewel niet in alle gemeenten een gelijkwaardig beeld is te vinden. In één gemeente bleef het ziekteverzuim op een zeer hoog peil. De leermogelijkheden zijn in de verschillende diensten wel groter geworden voor de medewerkers, getuige de grotere participatie die gevraagd wordt van de medewerkers in de besluitvorming over investeringen en bij reorganisaties.

2.4 Burgerzaken

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de veranderingsprocessen beschreven binnen de afdeling Burgerzaken. De afdeling Burgerzaken is die gemeente-afdeling waarmee de burgers het meest in contact komen. Het is als het ware het gezicht van de gemeente. De wijze waarop de dienstverlening aan de burgers verloopt, beïnvloedt ook de beeldvorming van de burgers over het reilen en zeilen van de gemeente. De oude afdeling Burgerzaken was, zoals de Gemeentelijke Sociale Dienst, gekenmerkt door een sterke bureaucratisering en het werk vond plaats in open kantoren. De verbeteringen richten zich op deze aspecten van de afdeling Burgerzaken. In de afdeling Burgerzaken wordt vooral gekeken naar de welzijnsrisico's in de functie van baliemedewerker/administratieve kracht. Andere functies die binnen de afdeling Burgerzaken aangetroffen konden (of kunnen) worden betreffen de intake (ontvangst van een aanvraag), de archivering van officiële stukken uit het verwerkingsproces, en de leidinggeving of controle op het proces. Deze functies komen slechts terzijde aan bod.

2.4.2 De oude afdeling Burgerzaken

De oude productieorganisatie

Burgers kunnen bij de afdeling Burgerzaken voor drie zaken terecht:

- het krijgen van inlichtingen over de gemeente of over privé-aangelegenheden,
- het in orde brengen van papieren (huwelijk, militaire dienst, rijbewijs, migratie) en,
- het indienen van allerlei verzoeken (bijvoorbeeld voor vergunningen).

Deze aanvragen voor de afdeling Burgerzaken kunnen in twee categorieën ingedeeld worden: de minder complexe aanvragen, met name aanvragen voor paspoorten en rijbewijzen, en de meer complexe aanvragen, met name naturalisaties en militaire zaken. Evenals bij de Gemeentelijke Sociale Dienst het geval was, laten de taken van de afdeling Burgerzaken zich gemakkelijk bureaucratiseren. In de oude afdeling Burgerzaken werd het werk sterk opgesplitst tussen verschillende functionarissen.

Drie soorten arbeidsdeling werden in de afdeling Burgerzaken tot het uiterste doorgetrokken:

- een scheiding tussen besturende en uitvoerende taken. De chef zorgde alleen voor planning van het werk en controle op het proces. De balie-medewerkers (en andere functionarissen) zorgden voor de ontvangst en het onderzoek van de aanvragen;
- tussen uitvoerende taken en ondersteunende taken (bijvoorbeeld tussen kassa- en baliewerk);
- en, tenslotte, binnen het uitvoerend werk, met specialisaties op aparte wettelijke regeling of binnen specifieke regelingen op onderdelen van regelingen.

Hieronder wordt het oude opgesplitste productieproces van één van de gemeenten afgebeeld. De verschillende stappen in het productieproces verlopen achter elkaar.

De klant diende bij de 'intake' een aanvraag voor een akte of ander onderwerp in. Deze aanvraag werd opgenomen door een baliefunctionaris. Nadat de aanvraag werd geregistreerd werd de klant meestal naar huis gestuurd. De baliefunctionaris gaf vervolgens de aanvraag door aan een administratieve specialist. Deze specialist verrichtte alle opzoekwerk en maakte de nodige bescheiden klaar. Ter controle werden de formulieren doorgestuurd naar de chef die als enige in de afdeling tekenbevoegdheid heeft. In een aantal gevallen kon de aanvraag zelfs naar de gemeentesecretaris doorverwezen worden. In de afwerkingsfase kreeg de specialist de papieren terug van de leiding en werd de klant per brief opgeroepen. Uiteindelijk was het de balie-medewerker die de papieren uitreikte aan de klant. Als laatste stap in dit proces diende de klant te betalen bij een apart kassaloket.

Typerend voor deze oude organisatiestructuur was ook de inrichting van de afdeling Burgerzaken. In een groot open kantoor werd de werkruimte van het klantgedeelte gescheiden door een centrale balie. In vele oude gemeentehuizen kan men deze oude indeling tot op zekere hoogte nog terugzien. In de open kantoren dienden de burgers aan te schuiven achter loketten aan de balie. Zij hadden vanuit die positie overzicht op de hele afdeling Burgerzaken zodat de verschillende medewerkers in feite onder het toezicht van de burgers werkten. Indien een wachtrij te lang werd, was het niet ongewoon dat medewerkers vanuit de wachtruimte werden toegesnauwd door de klanten.

Arbeidsinhoud in de oude organisatie

De arbeidsinhoudelijke risico's in de functie van baliemedewerker en administratieve medewerker hadden te maken met de opsplitsing van het werk.

- ▶ **Volledigheid.** De baliemedewerkers/administratieve medewerkers in de afdeling beheerden elk slechts een klein deel van het productieproces. Zij waren louter verantwoordelijk òf voor de ontvangst van een aanvraag òf voor het onderzoek van een aanvraag. Sommige administratieve medewerkers hadden geen enkel contact met de klant voor wie zij verantwoordelijk waren. Zij werkten de hele aanvraag ook niet af omdat het dossier na een eerste inzage doorverhuisde naar de chef van de afdeling Burgerzaken. Het dossier kwam na goedkeuring en controle terug en werd op de buffer van de medewerker gedeponneerd. Overzicht op hoe een aanvraag verliep had de medewerker niet, zijn/haar werk besloeg slechts een gedeelte van het verwerkingsproces. Het werkritme en de planning werden geregeld door de chef van de afdeling. De functies in de afdeling konden door dit gebrek aan voorbereidende en ondersteunende taken onvolledig genoemd worden.
- ▶ **Organiserende taken.** De contacten met de leiding waren in deze structuur voornamelijk controlerend, weinig ondersteunend van aard. Het werkoverleg functioneerde onvoldoende want problemen met het niet afkomen van werk konden misschien wel bespreekbaar gemaakt worden, oplossingen voor de problemen verkrijgen was moeilijker. Niemand kon, omwille van de specialisatie in beperkte taakgebieden, werk van anderen overnemen.
- ▶ **Kortcyclische taken.** Voor sommige medewerkers waren het administratieve werk of de administratieve taken kortcyclisch van aard omdat ze bestonden uit de herhaling van simpele taken met cycli van minder dan 90 seconden. Een voorbeeld van een dergelijke functie was een medewerker die de hele dag niets anders deed dan paspoorten en dergelijke van gemeentelijke stempels voorzien.
- ▶ **Contactmogelijkheden.** Men werkte in een open ruimte zodat contacten met collega's mogelijk waren.

Voor bepaalde functionarissen was er wel sprake van een isolement: functionarissen die stukken moesten opbergen, moesten dikwijls gedurende lange perioden alleen in een afgesloten ruimte werken. In één van de gemeenten werkten de archiefmedewerkers geïsoleerd in de kelders van het gemeentehuis.

Ergonomische condities in de oude organisatie

De ergonomische problemen hadden te maken met het niet kunnen aanpassen van de werkplekken aan de persoonlijke behoeften van de balie medewerkers. De problemen speelden in op ervaren comfort en gezondheidsklachten.

- ▶ **Klimaat.** De grote open ruimtes van de afdelingen gaven altijd aanleiding tot tochtproblemen. Tocht verminderde het ervaren comfort en kon aanleiding geven tot gezondheidsklachten. De temperatuur in de werkruimte was niet individueel instelbaar. Dit leidde tot wrijvingen tussen medewerkers over open of gesloten vensters. Medewerkers namen eigen kachels mee wat niet bevorderlijk was voor de veiligheid op de werkplek.
- ▶ **Geluidsoverlast.** Het geluid had in de open zaal vrij spel. Omdat er geen scheiding bestond tussen de wachtruimte en de werkplekken, werden de medewerkers voortdurend blootgesteld aan storend geluid van klanten en collega's. In de oude gemeentehuizen waren wanden en vloeren niet altijd aangepast zodat geluid nauwelijks gedempt werd.
- ▶ **Lichamelijke belasting en werkplekinrichting.** De oude balie was niet gemaakt op maat van de verschillende medewerkers. Voor de ene medewerker was de balie hoog genoeg, voor de andere te laag zodat hij of zij voortdurend moest bukken. Voor weer een andere medewerker kon het zijn dat deze voortdurend moest reiken naar instrumenten, kasten of naar de klant. Voor die medewerkers die vijf dagen na elkaar achter de balie moesten staan was dan ook sprake van een hoge lichamelijke belasting als gevolg van slechte houdingen. Andere houdingproblemen hadden te maken met het beeldschermwerk en/of met de beperkte aandacht die besteed werd aan de stoelen en bureaus. Door de specialisatie van medewerkers kwam het voor dat zij lange periodes achter een beeldscherm moesten werken. Het gevolg daarvan waren oogklachten. Slechte stoelen leidden bij langdurig op één werkplek zitten tot rugklachten. De stoelen waren slecht instelbaar, de vloeren rolden in sommige gemeenten niet genoeg.

Functioneren van de organisatie

Problemen met betrekking tot het functioneren van de organisatie lagen op het vlak van verzuim, verloop, efficiëntie en van kwaliteit van de dienstverlening.

- ▶ **Verzuim en verloop.** Het verzuim in de vier gemeenten vroeger was, was onduidelijk. In sommige gemeenten was sprake van een ziekteverzuimpercentage van meer dan 10 procent. In de gemeente Enschede was het relatief hoge ziekteverzuim op de afdeling Burgerzaken een directe aanleiding geweest om een arbo-beleid op te starten. Verloop was in geen van de vier gemeenten een thema.

- ▶ **Efficiëntie.** De afdelingen Burgerzaken werkten inefficiënt als gevolg van veel dubbele controles. Het aantal medewerkers dat ingeschakeld werd bij een aanvraag was hoger dan strikt noodzakelijk. De organisatie was weinig flexibel omdat men afhankelijk bleef van de verschillende specialisten en specialismen. Verzuimde één van de specialisten dan groeide de buffer op zijn of haar werkplek aan. Niemand kon het werk overnemen (tenzij in de gemeente een vervangerssysteem bestond) omdat niemand het fijne van het werk van de collega afwist.
- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** De oude afdeling Burgerzaken was voornamelijk intern gericht en had weinig aandacht voor de behoeften van haar klanten. Nauwkeurigheid in de afhandeling stond voorop opdat de administratieve overheidsbestanden niet vervuild zouden worden door zwaarwegende fouten. Schrijf- of tikfouten op een geboorteakte hadden immers zware gevolgen voor de bezitter van de akte. Fouten werden zoveel mogelijk vermeden door veelvuldige controles in het proces uit te voeren. Dit leidde op haar beurt tot een vertraging van het proces waaraan de klant zich maar diende te conformeren. Klanten werden door de veelvuldige bureaucratische procedures geconfronteerd met nog twee andere wachttijden:
 - allereerst dienden ze in de wachtzaal aan te schuiven in de rij voor de balie;
 - en ten tweede was er de wachttijd bij het ophalen van de documenten waarbij de klant voor verschillende rijen mocht aanschuiven omdat taken (uitreiken document, ontvangst van betaling) niet waren geïntegreerd.

Daarnaast werd de klant geconfronteerd met een groot aantal functionarissen dat zich bemoeide met zijn/haar aanvraag. Voor de klant was onduidelijk bij wie ze terecht moest met mogelijke klachten over de afhandeling, wie verantwoordelijk was voor fouten in het proces of voor het trage afhandelen van het proces.

In een aantal gevallen was de bereikbaarheid van de afdeling niet altijd goed uitgedacht. In één gemeente bijvoorbeeld waren de deuren te zwaar om door gehandicapten geopend te worden. Ook leverde de open balie voor gehandicapten grote hindernissen op om goed bediend te kunnen worden.

2.4.3 De nieuwe afdeling Burgerzaken

Getroffen maatregelen

De bureaucratische organisatie en de open inrichting van de werkruimte van de oude afdeling Burgerzaken hadden allerlei welzijnsrisico's tot gevolg. Ook het functioneren van de afdeling Burgerzaken was als gevolg van deze kenmerken niet optimaal. Er zijn verschillende redenen door de onderzochte diensten aangehaald waarom men van deze oude situatie is weggegaan en een 'nieuwe' afdeling Burgerzaken heeft ingericht. De belangrijkste redenen waren:

- sectormodel: zoals ook bij de Gemeentelijke Sociale Dienst het geval was, vormde de overstap van de gemeenten naar het sectormodel een belangrijke voorwaarde om aan interne reorganisatie te werken (zie ook hoofdstuk 3). In het sectormodel krijgt de afdeling meer autonomie om de eigen opgelegde doelstellingen te voldoen. De grotere verantwoordelijkheid die hiermee gepaard gaat, heeft de verschillende afdelingen Burgerzaken aangespoord iets te doen aan de interne organisatie.
- mondige burgers: in de gemeenten wilde men meer tegemoetkomen aan de klachten van de burgers. In één van de gemeenten was de steeds lagere participatie van de burgers aan de gemeentelijke verkiezingen een aanleiding om de interne organisatie meer klantgericht te maken.

In figuur 2.3 worden de verschillende oplossingen voor de problemen met arbeidsinhoud, ergonomie en kwaliteit van de organisatie afgebeeld.

De nieuwe productieorganisatie

De oplossingen in de vier gemeenten voor de problematische productieorganisatie gaan allen in dezelfde richting: integratie van taken gekoppeld aan een nieuwe inrichting van de baliewerkplek/-ontvangstruimte. De gekozen oplossingen van de gemeenten wijken onderling af als gevolg van de mate van renovatie of nieuwbouw die in de gemeenten werd uitgevoerd en van de grootte van de gemeente. Grotere gemeenten beschikken over meer medewerkers zodat integratie van taken gemakkelijker te realiseren valt dan bij kleinere gemeenten; bij kleinere gemeenten was overigens sprake van een minder sterke arbeidsdeling dan bij de grote gemeenten.

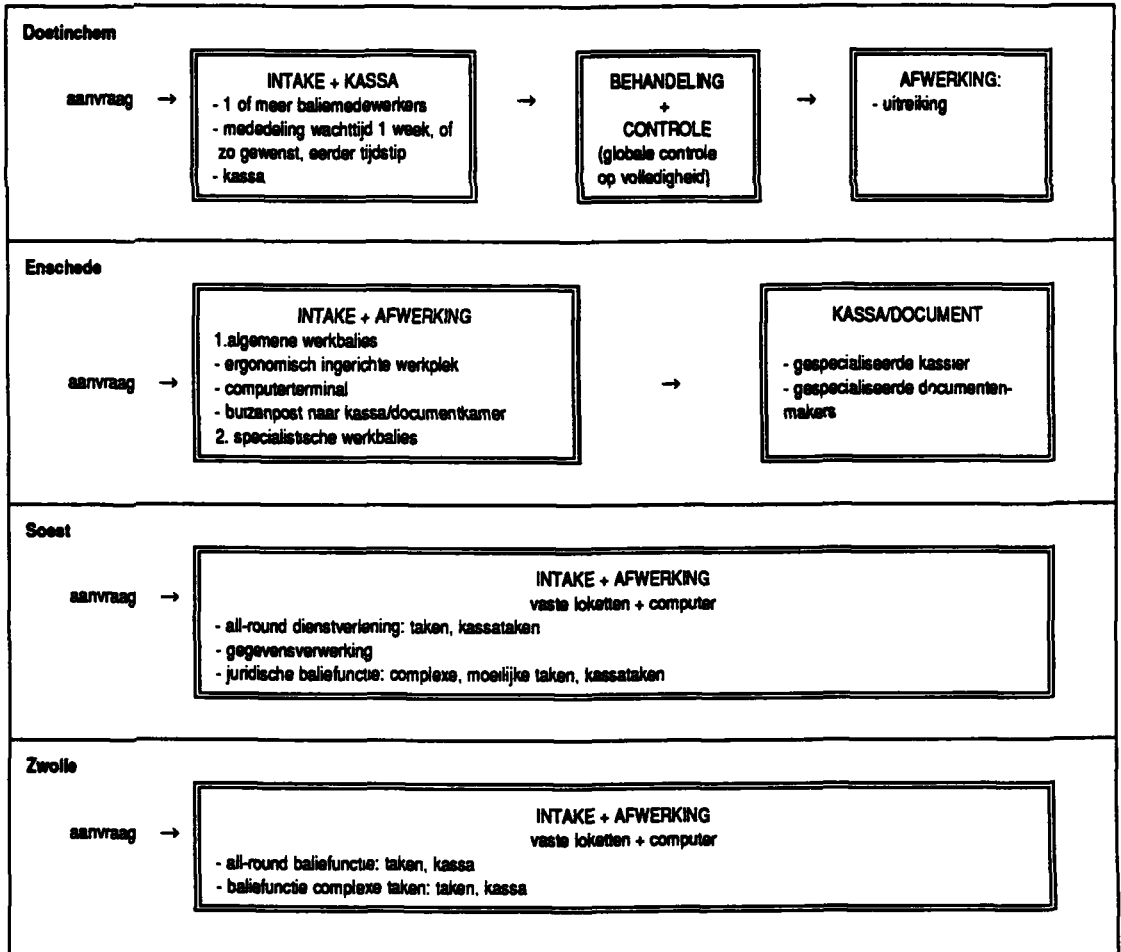
Figuur 2.3 Oplossingen op het vlak van de produktieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsrisico's en de organisatieproblemen van de afdeling Burgerzaken

Figuur 2.3 Oplossingen op het vlak van de produktieorganisatie, technologie, arbeidsorganisatie en personeelsgebied voor de welzijnsrisico's en de organisatieproblemen van de afdeling Burgerzaken.

AFDELING BURGERZAKEN		Opgelost door:			
Arbeidsinhoud	Welzijnsrisico's / Organisatieproblemen	Technologie/Infrastructuur	Arbeidsorganisatie	Personeelsmaatregelen	
	<ul style="list-style-type: none"> • taalsplicing tussen functies • beperkte afsplitsing tussen functies • beperkte variatie in het werk, overwegend simpel werk • contacten hiërarchie concurrerend • isoleren van bepaalde functies • informatiebehoefte beperkt • beperkte leer mogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> • automatisering leidt tot standaardformulieren en correctie op de invoer (vermindert correctiebehoefte) 	<ul style="list-style-type: none"> • mandatering taken: medewerkers mogen nu voor alles taken • toekennen meer verantwoordelijkheid aan kluistertien: kassataken - invoering werkoverleg, functioneringsgesprekken 	<ul style="list-style-type: none"> • ervaringsdoorstroom van beperkte naar meest complexe functie • aanspreken om opleidingen te volgen: bijscholing tot hogere niveaus of in specifieke taken (bijv. werken met computers) • informatiemappen circuleren 	
Ergonomie	<ul style="list-style-type: none"> • hoog geluidsniveau • lichamelijke belasting door lang te staan • slechte en statische houding door weinig beweging • onaanpassbare stoelen • slechte beeldschermen: oogklachten • afstand tussen loket en kassa • lichtproblemen • niet individueerbare temperatuur • veiligheid werk 	<ul style="list-style-type: none"> • zitbalkes gecreëerd • vaste vloerbedekking • geluidswand • buitentransportsysteem • aanpasbare stoelen • betere computerschermen • isolering van kassa 	<ul style="list-style-type: none"> • betere tijdsverdeling achter beeldschermen over meerdere personen: minder last van hoofdpijn 		
Kwaliteit van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Productiviteit en flexibiliteit: • verzuim • dubbel op van controles • te hoge personeelsbezetting • weinig flexibel • Dienstverlening: <ul style="list-style-type: none"> • klant gericht (geen aandacht identiteitsnummers) • klantvriendelijk: twee maal terugkomen van klant, lange wachttijden, contacte met dan één functionaris, meerdere wachttijden aan balie, slechte toegankelijkheid, te weinig privacy 	<ul style="list-style-type: none"> • betere telefonische bereikbaarheid • betere afschermmogelijkheden aan balie: privacy, persoonlijke behandeling • automatisering: snellere afhandeling van zaken • van uitvoering • overzicht over de wachtlijsten en dus inschakeling van medewerkers aan balie • deuren + toegang aangepast • handcapten 	<ul style="list-style-type: none"> • taken uitbreiden: ontvangstbeveiliging laten sturen • klachtafhandeling door chel medewerkers • versnelling door mandatering taken aan medewerkers • toch nog laten controleren door collega van uitvoering • all-round functie laat grotere flexibiliteit toe: continue bezetting van balie + flexibel inspelen bij ziekteverzuim 	<ul style="list-style-type: none"> • uitbreiden van aantal uren • open: afwisseling in werken van medewerkers 	

In figuur 2.4 worden de oplossingen van de vier gemeenten afzonderlijk weergegeven. De rangschikking in oplossingen is van minder naar meer integratie van taken in de baliefunctie. Elk dubbelomlijnd kader geeft een aparte werkplek met één of meerdere functies weer die in de nieuwe organisatiestructuur is terug te vinden.

Figuur 2.4 De interne organisatie van het productieproces binnen vier afdelingen Burgerzaken.



Deze voorbeelden worden verder toegelicht.

In de gemeente Doetinchem is ten aanzien van paspoort- en rijbewijsaanvragen nog geen 'klaar terwijl u wacht'-systeem ingevoerd. Voor andere balietaken geldt dit wel. Voor paspoorten en rijbewijzen wordt in het algemeen een wachttijd van 1 week aangehouden. Heeft een aanvrager een document op een eerder tijdstip nodig dan wordt met dit eerdere tijdstip rekening gehouden. De aanvragen worden beoordeeld door de behandelende balie-medewerker.

De scheiding tussen werk- en balieruimte brengt met zich mee dat de medewerkers bij toerbeurt eerste, tweede of derde baliedienst hebben. Degene die eerste baliedienst heeft, heeft mede tot taak toe te zien dat, zodra het aantal wachtenden meer dan 4 of 8 bedraagt, respectievelijk de tweede of derde balie-medewerker wordt ingeschakeld. Een baliecoördinator/trice zorgt ervoor dat deze methode (eventueel met inschakeling van oproepkrachten) ook ingeval van ziekte en verlof van baliepersoneel doorgang blijft vinden.

De invulling van persoonsgegevens op aanvraagformulieren en documenten geschiedt met behulp van bij de balie aanwezige geautomatiseerde apparatuur. Reisdocumenten en rijbewijzen worden dagelijks met behulp van een geautomatiseerde paspoort- en rijbewijzenapparaat, welke is gekoppeld aan het geautomatiseerd bevolkingsbestand, vervaardigd. Dit gebeurt in een deels voor het publiek afgeschermd ruimte. Aanmaak langs geautomatiseerde weg houdt in dat controle op de juistheid achterwege kan blijven. Er vindt dan ook door de medewerker alleen een globale controle op de volledigheid plaats waarna deze medewerker ook het document ondertekent. Alle vaste medewerkers hebben hiertoe bij mandaat tekenbevoegdheid gekregen.

De kassataken worden door het baliepersoneel verricht bij het aanvragen van de diensten.

Voor baliewerkzaamheden, die doorgaans langere tijd in beslag nemen, zoals militaire zaken en aangiften burgerlijke stand, zijn zitbalies aanwezig.

In de andere gemeenten worden de balies nog meer uitgebouwd tot echte werkplekken. Klanten komen aan de balie en de aanvraag wordt, voorzover dat mogelijk is, onmiddellijk afgewerkt. De medewerker beschikt over een computerterminal met de nodige formulieren of documenten in computerfiles beschikbaar. Alle informatie is op de werkplek aanwezig. Bij het ontwerp van deze werkplekken is op het ergonomisch ontwerp gelet. De medewerker kan al zittend op een bureau-stoel op wielen overal bijkomen.

De voornaamste verschillen tussen de overige drie gemeenten hebben te maken met het kassawerk.

In Enschede hebben de balie-medewerkers geen kassaverantwoordelijkheden, noch het recht om de officiële documenten te maken. Deze twee taken zijn toegewezen aan een kassier en twee documentenmakers die geïsoleerd in een aparte, sterk beveiligde ruimte werken. De klant wordt eerst geholpen aan de balie en daarna doorverwezen naar de kassa. De opdracht gaat van een balie via een systeem van buizenpost naar de kassa.

In de gemeenten Soest en Zwolle hebben de balie-medewerkers wel kassataken. Zo wordt de klant nog sneller geholpen en heeft de klant te maken met 1 medewerker. Er bestaat meestal wel een verschil tussen balie-medewerkers die de algemene aanvragen verwerken en enkele hoger opgeleide balie-medewerkers die aanvragen waar meer uitzoek- en besliswerk voor nodig is, uitvoeren.

Arbeidsinhoud in de nieuwe organisatie

Wat de arbeidsinhoud van de baliemedewerker en de administratieve medewerker betreft, levert de overstap van een productieorganisatie met een verregaande arbeidsdeling naar de geïntegreerde productieorganisatie een vermindering in risico's op het vlak van volledigheid, moeilijkheid, cyclusduur, organiserende taken, contactmogelijkheden en informatievoorziening. Voor autonomie en werkoverleg ontstaan nieuwe risico's.

- ▶ **Volledigheid en moeilijkheid.** In het nieuwe ontwerp is sprake van een grotere afwisseling van het takenpakket zodat de functies vollediger worden en een betere verdeling in makkelijke en moeilijke taken tot stand komt. Er is sprake van een zekere verhoging van het kennis- en vaardigheidsniveau. Deze verhoging is ondermeer opgevangen door middel van opleidingen.
De gestegen complexiteit van het werk wordt ook opgevangen door promotieladders te creëren. Nieuwe medewerkers beginnen met pure dienstverlening en schuiven na een zekere ervaringsperiode door naar de moeilijkere (juridische) functies door. Soest is zo'n voorbeeld.
- ▶ **Kortcyclische taken.** Kortcyclische taken blijven bestaan, maar er is geen sprake meer van kortcyclische functies. Archiveringstaken en -functies verdwijnen door de automatisering van de bevolkingsadministratie.
- ▶ **Autonomie.** Hoewel medewerkers een breder takenpakket hebben, wordt hun autonomie ingeperkt door automatisering. Dit leidt tot een groot aantal standaardtaken waarin weinig variatie zit.
- ▶ **Contactmogelijkheden en organiserende taken.** De contacten met de leidinggevenden zijn van inhoud veranderd, van voornamelijk controlerend naar meer ondersteunend. Dit werkt voor de medewerker meer stimulerend. Ontspecialisatie van een medewerker laat aan andere medewerkers toe om meer werk van elkaar over te nemen als dat nodig is.
Daarentegen kunnen problemen opgemerkt worden ten aanzien van het werkoverleg. Werkoverleg is moeilijk in te passen in een afdeling waarin medewerkers volgens verschillende roosters werken. Vandaar dat werkoverleg te weinig als middel gebruikt kan worden om werkproblemen aan de orde te stellen.
- ▶ **Informatievoorziening.** Door de nieuwe werkwijze is er sprake van een stijgende informatiebehoefte bij de medewerkers. Allrounders dienen meer regelingen te kennen en moeten veranderingen bijhouden. In sommige gemeenten wordt dit opgevangen door informatiemappen te laten circuleren. Werkoverleg en functioneringsgesprekken worden aangegrepen om op deze informatie- en afstemmingsbehoefte in te spelen.

Ergonomische condities in de nieuwe organisatie

Verbeteringen in de ergonomische condities van de verschillende medewerkers zijn alleen mogelijk door belangrijke investeringen in meubilair en in de inrichting van de werkruimte. Het meubilair in de verschillende gemeenten is vernieuwd of aangepast. Daarbij is gekozen voor individuele instelbaarheid van het meubilair zodat elke medewerker de werkplek aan de eigen behoeften kan aanpassen. Dit heeft vooral gevolgen voor houding tijdens het werk. Daarnaast vormen een vast tapijt, verlaagde plafonds, betere beeldschermen, verhoogde vloeren aan de balie en individuele loketten belangrijke verbeteringen.

Niet alle risico's zijn verdwenen.

- ▶ **Lichamelijke belasting en werkplekinrichting.** In het beste geval kunnen medewerkers zittend het baliewerk uitvoeren, op ooghoogte met de klant. Op die wijze worden houdingsproblemen voorkomen. In één van de gemeenten heeft men bij de herinrichting van de zitbalie onvoldoende rekening gehouden daarmee. Dit leidt tot nekklachten. In de gemeente Doetinchem is de balie nog steeds een sta-werkplek wat een hoge (statische) belasting betekent voor de baliecoördinator. Wel heeft men deze belasting verminderd door een roulatiesysteem in te voeren voor deze functie.
- ▶ **Beeldschermarbeid.** Computers aan de balie versnellen het werk aanzienlijk. Om de belasting van het werken met computers te verminderen wordt in een enkele gemeente de werktijd achter het beeldscherm ingeperkt. Een andere maatregel die wordt uitgevoerd is monochrome beeldschermen die voor de ogen belastend zijn, te vervangen door meer contrastrijke schermen (witte achtergrond, zwarte letters).
- ▶ **Hulpmiddelen.** De hulpmiddelen zijn gezien automatisering nu sterk aan verandering onderhevig, hoewel een aantal onderzochte afdelingen nog steeds vol met archiefkasten of dossierbakken staat. Voor verschillende documenten moet worden gewerkt met niet automatische typemachines, vanwege het specifieke lettertype voor bepaalde documenten gebruikt moeten worden. Deze typemachine is belastend voor de polsgewrichten.
- ▶ **Klimaat.** Klimaatproblemen blijven bestaan voor zover men voort werkt met open kantoren. Het plaatsen van plantenbakken of scheidingspanelen voorkomt nog onvoldoende temperatuurschommelingen en tocht. Oplossingen voor dergelijke problemen zijn niet eenvoudig, gegeven het dilemma tussen individualisering van de werkplekken aan de ene kant en verhoging van contact met de burger en de afhankelijkheid tussen de medewerkers aan de andere kant.

Verder zijn er lokale aanpassingen aan ergonomische condities binnen de verschillende gemeenten. In de gemeente Enschede bijvoorbeeld bestaat een scheiding tussen kassa- en baliewerk. De

overdracht van documenten tussen deze twee werkplekken verloopt via een buizensysteem waardoor het heen en weer geloop en de veiligheidsrisico's die geldtransporten met zich meebrengen verminderen. De kassa is nu in een beveiligde ruimte ondergebracht.

Functioneren van de organisatie

De nieuwe werksituatie heeft positieve effecten voor het verzuim, de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening.

- ▶ **Verzuim en verloop.** In de gemeente Enschede is sinds de doorgevoerde veranderingen sprake van een vermindering van het ziekteverzuim van 11 tot 7%. In de andere gemeenten is het verzuim laag geworden of gebleven. Verloop is nergens een probleem en blijft laag.
- ▶ **Efficiëntie.** De efficiëntie van de afdeling Burgerzaken wordt verbeterd door vragen van de klanten onmiddellijk aan de balie af te werken. Doorlooptijden van moeilijke zaken dalen eveneens als gevolg van minder controles en minder dubbele bewerkingen. De werktijd wordt efficiënter gebruikt zodat nieuwe taken (zoals het verzamelen van informatie voor andere gemeentediensten) gemakkelijker in het takenpakket opgenomen kunnen worden.
- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** De geïntegreerde werkwijze levert een verbeterde dienstverlening voor de klant op. De drie wachttijden waarover sprake was verdwijnen:
 - de wachttijden in de wachtzaal worden gereduceerd door het feit dat het klantbedieningssysteem de afdelingschef of baliecoördinator overzicht geeft van het aantal wachtenden in de zaal. Bij een te groot aantal wachtenden wordt een nieuwe balie geopend;
 - tijdens een bezoek aan het gemeentehuis worden de meeste vragen van een klant in een kwartier opgelost. Daarbij wordt de klant niet van de ene naar de andere medewerker doorgestuurd, nu staat één medewerker hem of haar van begin tot eind te woord;
 - door de onmiddellijke afwerking van een aanvraag behoeft de klant niet meer terug te komen.

Klantvriendelijkheid wordt vergroot door nog andere maatregelen:

- De toegankelijkheid van de afdeling Burgerzaken is vergroot, de entree en de toegangsdeur zijn verbeterd door drempels te verwijderen en deuren licht hanteerbaar te maken.

- De afdeling is bereikbaarder gemaakt door de openingsuren te vermeerderen of te verplaatsen naar de avonduren.

2.4.4 Conclusie

De veranderingen in de wijze waarop gewerkt wordt in de afdeling Burgerzaken toont goed aan hoe de inrichting van de werkplek samengaat met de organisatie van het werk. In de oude situaties die beschreven werden, bestond de afdeling Burgerzaken uit een grote open ruimte waarbij de centrale balie de scheiding vormde tussen werkruimte en de wachtruimte. De open ruimte liet aan de chef toe om overzicht op de uitvoering van het werk te houden. De medewerkers beheerden allen een klein deel van het uitvoeringsproces. Deze inrichting en organisatie van het werk hadden zowel negatieve gevolgen voor de medewerker als voor de klant. De medewerkers stonden als het ware onder de permanente controle van de klanten, de burgers waren onderworpen aan het bureaucratische productieproces waarbij zij voornamelijk geduld dienden uit te oefenen. In de nieuwe opzet van de afdeling Burgerzaken wordt overgestapt naar individuele werkplekken aan de balie en een afgeschermd ruimte voor de moeilijkere of langdurige opdrachten. Deze opzet heeft een opdeling van de inrichting in drie ruimtes tot gevolg: de wachtruimte, de baliewerkplek en de (administratieve) werkruimte. De medewerkers moeten nu een breder pakket aan taken aankunnen waarbij zij instaan voor het ontvangen, het beoordelen en het uitvoeren van een aanvraag en de financiële afhandeling ervan. De functie van de baliemedewerker is tegelijk vollediger en moeilijker geworden. De baliewerkplek is daarbij ergonomisch goed ingericht zodat de medewerker weinig hinder ondervindt van slechte houdingen (reiken, kijken) of van het klimaat. Er bestaan evenwel binnen de verschillende diensten afwijkingen van dit scenario waarbij in de ene gemeente nog steeds een centrale baliecoördinator werkt en waarbij in andere gemeenten op de baliewerkplek minder taken (bijvoorbeeld geen kassataken) mogelijk zijn. De nieuwe opzet van de afdeling Burgerzaken heeft als voordeel voor de klant dat de meeste aanvragen vrijwel onmiddellijk afgewerkt kunnen worden.

3. DE VERANDERINGSPROCESSEN IN DE VIER GEMEENTEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag, met betrekking tot het veranderingsproces in de verschillende gemeentelijke diensten, behandeld. Eerst wordt ingegaan op de vraag naar welke factoren betere arbeidsinhoud, ergonomie en een beter functioneren van organisaties kunnen stimuleren en daarna op de vraag hoe een dergelijke verandering kan worden aangepakt. In paragraaf 3.2 wordt gekeken naar drie mogelijke stimulansen zoals ze in het vorige hoofdstuk terloops werden behandeld: de invoering van het sectormodel in de gemeente, de nieuwbouw- en renovatieprojecten en het arbo-beleid. In de paragraaf 3.3 wordt gekeken naar de wijze waarop de veranderingen werden doorgevoerd en naar de wijze waarop participatie van de medewerkers werd geregeld. In beide paragrafen worden de veranderingsprocessen niet meer per dienst besproken, maar wordt een algemene lijn beschreven over alle diensten heen. In paragraaf 3.4 volgen de conclusies op dit hoofdstuk.

3.2 Verbeteringsvoorwaarden arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie

In het vorige hoofdstuk werden verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie van medewerkers in de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeentereiniging en de afdeling Burgerzaken, en in het functioneren van de diensten beschreven. Twee voorwaarden waren telkenmale in min of meerdere mate aanwezig om deze verbeteringen mogelijk te maken: de overstap van de gemeente naar het sectormodel en nieuwbouw of renovatie. Er wordt in deze paragraaf ook gekeken naar het arbeidsomstandighedenbeleid als voorwaarde voor verbeteringen.

Het sectormodel

In alle vier de gemeenten hebben in de jaren voorafgaand aan het onderzoek belangrijke reorganisaties in de gemeentelijke structuur plaatsgevonden. Het gaat hier om een overstap van het zogenaamde secretarie-model naar het sector-model, waarbij de tussen Burgemeester & Wethouders en de diensten liggende secretarie is verdwenen of aan invloed heeft ingeboet. Het voorbeeld van de gemeente Doetinchem wordt hier nader uitgewerkt, omdat dit min of meer model kan staan voor

ontwikkelingen in de andere gemeenten (zie figuur 3.1 voor een verduidelijking).

Voor 1990 werkte de gemeente Doetinchem volgens het secretariemodel waarbij de diensten van de gemeentesecretaris de koppeling vormden tussen de afzonderlijke diensten en het gemeentebestuur. De aanleiding om over te stappen naar het sectormodel was van inhoudelijke aard: de secretarie voegde weinig meer toe aan wat in de afzonderlijke diensten werd gedaan, maar bewerkte alle eerdere informatie van de diensten om tot voor de gemeenteraad verwerkbaar te maken. In het *secretariemodel* zorgde de secretarie als beleidsvoorbereidende afdeling voor de koppeling tussen de diensten en de gemeentesecretaris, en bij de beleidsuitvoering vertaalde de secretarie de besluiten van het College van B&W tot opdrachten voor de verschillende diensten. Deze structuur leidde tot een overdreven controle op wat in de organisatie gebeurde, tot een groot aantal doublures in het werk en tot het ontstaan van interne competentiegeschillen tussen secretarie en diensten. De scheiding tussen voorbereiding en uitvoering leidde tot een afnemende slagvaardigheid van de gemeentelijke organisatie. De verschillende diensten waren teveel procedure- en regelgericht, en minder gericht op het realiseren van de verschillende doelen van de organisatie.

Het *sectormodel* zou deze gebreken moeten voorkomen. Bij de reorganisatie werd de centrale secretarie opgeheven en werden de verschillende beleidsmedewerkers overgeplaatst naar de verschillende sectoren en afdelingen. De sectoren zouden voortaan zelf het beleid van de gemeente vertalen in concrete maatregelen en daarover rapporteren aan het gemeentebestuur. In de praktijk betekende dit dat hiervoor in elke dienst beleidsmedewerkers werden aangesteld.

Drie doeleinden stonden in de reorganisatie voorop:

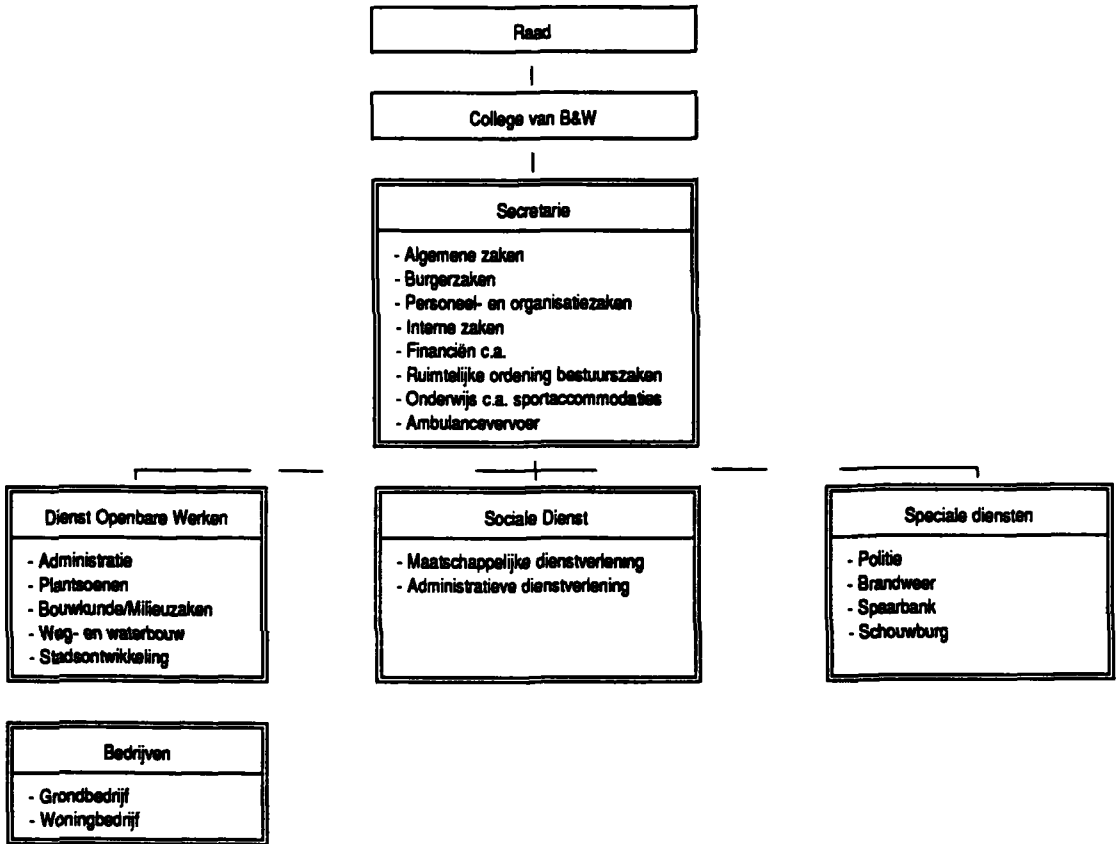
- "een betere doelmatigheid van de diensten en de werking van de gemeente door betere organisatorische afbakening, door integrale beleidsvoorbereiding en uitvoering, door flexibiliteit en door ontplooiingsmogelijkheden;
- een betere beheersbaarheid van de gemeente door een optimale politieke sturing en door optimale mogelijkheden voor planning en coördinatie;
- een betere cliëntgerichtheid door een grotere publieksgerichtheid en grotere openheid van de organisatie."

Naast de wijziging in de structuur van de gemeente werd gelijktijdig de organisatiecultuur aangepast met als doel in de organisatie een ander denkmodel tot stand te brengen: van een bestuursgericht naar een burgergericht denken. De nieuwe cultuur vormde het sluitstuk op de nieuwe structuur en ging gepaard met opleidingen en informatie aan alle medewerkers.

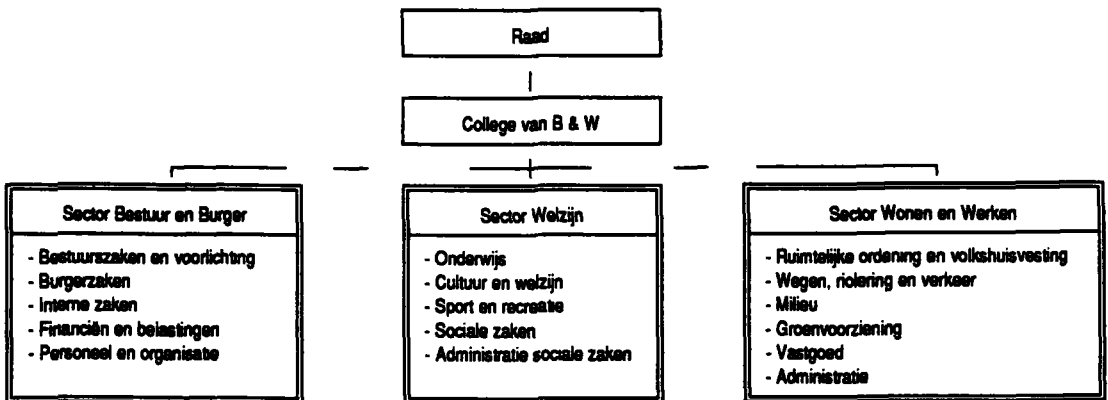
Dit veranderingsproject was van groot belang voor de arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud van de verschillende categorieën medewerkers van de gemeente in die zin dat de taken van de verschillende medewerkers, de gezagsverhoudingen en de besluitvormingsprocessen wijzigden. Ook in de andere gemeenten hebben soortgelijke reorganisaties plaatsgevonden, gericht op een kwalitatief betere organisatie (grotere efficiëntie en een betere klantgerichtheid), welke positieve consequenties hebben gehad voor arbeidsinhoud en ergonomie. In het voorgaande hoofdstuk werd hier per dienst nader op ingegaan.

Figuur 3.1 De oude en de nieuwe organisatiestructuur van de gemeente Doetinchem (B. Wams, 1992)

DE OUDE ORGANISATIESTRUCTUUR (het secretariemodel voor 1990)



DE NIEUWE ORGANISATIESTRUCTUUR (het sectormodel na 1990)



Nieuwbouwprojecten en renovaties

Met de reorganisatie van de organisatiestructuur ontstond ook de behoefte aan nieuwe werkplekken. In enkele gemeenten heeft nieuwbouw of renovatie plaatsgevonden, wat vooral gevolgen op ergonomisch gebied heeft gehad. In de gemeenten Doetinchem en Soest werden rigoureuze plannen opgesteld of uitgevoerd waarin expliciet aandacht voor arbo werd ingeruimd.

In *Doetinchem* is een paar jaar geleden een renovatie-programma voor het hele gemeentehuis van start gegaan. De gemeente maakte van dit renovatieprogramma een lange termijn beleid om te voorkomen dat door vele 'kleine ad hoc verbeteringen' de gemeente achteraf duurder en slechter af zou zijn. Voor 1992 en 1993 werd/wordt jaarlijks een gemiddeld bedrag van een half miljoen gulden aan verbeteringen (meubilair, zonnewering, isolatie, licht, sociale zaken) bestemd. Een werkgroep die deze renovatie stuurde laat zich daarbij voor ergonomisch advies begeleiden door een BGD-arts/verpleegkundige.

In de Gemeente *Soest* was sprake van een totale nieuwbouw van het gemeentehuis, waar bij de aanvang veel aandacht is besteed aan de arbeidsomstandigheden. Enerzijds zijn deze arbeidsomstandigheden geïncorporeerd in de plannen van de architect omdat deze zich bij zijn ontwerp aan de verschillende nieuwe wettelijke richtlijnen op het vlak van arbeidsomstandigheden hield en omdat deze ook rekening hield met specifieke arbo-problemen die zich binnen administratief gemeentelijk werk voordoen. Anderzijds is er bewust naar gestreefd om aan de eisen van de Arboret te voldoen. Daarvoor heeft men alle plannen voor keuring aan de Arbeidsinspectie voorgelegd. Bij deze keuring is gelet op ventilatie, locatie van giftige stoffen etc. Na de afwerking van de nieuwbouw is de Arbeidsinspectie teruggekomen om een eindinspectie uit te voeren: de evaluatie was positief, slechts op details moest worden gecorrigeerd. Voor de buitendiensten kwamen er geen nieuwe werkplekken en wijzigde m.a.w. weinig in de arbeidsomstandigheden.

In de andere twee gemeenten zijn dergelijke investeringen nog niet gedaan.

In de gemeente *Zwolle* kampen verschillende diensten nog met een nijpend plaatsgebrek, wat er soms toe leidt dat arbeidsomstandigheden in de knel komen: te kleine werkruimtes, geluidsoverlast en lichtproblemen. De gemeente heeft inmiddels besloten voor dit plaatsgebrek oplossingen te zoeken. In een aantal diensten is de situatie opgelost (onder andere bij de brandweer met een nieuw gebouw) en in een aantal diensten is door herinrichting van de werkruimte veel verbeterd (onder andere in de afdeling Burgerzaken).

In de gemeente *Enschede* hebben de renovatieprojecten eerder een ad hoc karakter. Door de omvang van de gemeente is per dienst meer of minder vernieuwd. Er is wel sprake geweest van een centralisatie van de gemeentelijke diensten in een nieuw complex. Deze plannen zijn ondertussen op de lange baan geschoven, zodat per dienst gekeken moet worden naar verbeteringen.

Een planmatige aanpak van verbeteringen en grotere projecten vormen gunstige voorwaarden voor betere arbeidsinhoud en ergonomie.

Het arbo-beleid binnen de gemeenten

In het onderzoek is ook gekeken naar het arbo-beleid van de gemeenten, omdat met name hier vanuit positieve effecten op arbeidsinhoud en ergonomie te verwachten waren. Er is evenwel geconstateerd dat de reorganisaties en de renovaties in dit verband grotere effecten hebben gehad dan het arbo-beleid. Deels ligt dit aan het feit dat het arbo-beleid tot op heden nog onvoldoende handen en voeten heeft gekregen. Deels ligt dit aan de *curatieve aanpak* en *beperkte organisatorische inpassing van het arbo-beleid in het dagelijkse beleid*. Onder druk van de wettelijke verplichtingen voortvloeiend uit de nieuwe Arbowet zien we in de gemeenten nu initiatieven ontstaan om het arbo-beleid (nieuwe) vorm te geven. Zo is men nu verplicht om een risico-inventarisatie te maken van de arbo-risico's in de totale organisatie.

Het oplossen van arbo-problematiek gebeurt in de gemeente Doetinchem curatief, van preventief optreden is nog geen sprake.

In de gemeente *Doetinchem* bestond tot voor kort helemaal geen geïnstitutionaliseerd arbo-beleid. Door de ingrijpende reorganisaties en cultuurveranderingsprocessen in de gemeente was er geen tijd om zich om de wettelijke verplichtingen te bekommeren. De gemeente kon pas onlangs het Sociaal Jaarverslag over de laatste drie jaar aan de Arbeidsinspectie aanbieden. Als reactie op dit jaarverslag vroeg de Arbeidsinspectie de gemeente om het arbo-beleid meer vorm te geven. Het gebrek aan een geïnstitutionaliseerd arbo-beleid betekent evenwel niet dat de verschillende afdelingshoofden geen rekening houden met arbeidsomstandigheden. Het gevolg van het ontbreken van een beleid op arbo-gebied is wel dat de arbeidsomstandighedenproblematiek ad hoc ('fragmentarisch' in termen van de gemeente) wordt opgepakt in de organisatie. De inventarisatie van risico's in de organisatie gebeurt niet systematisch. Klachten over arbeidsomstandigheden komen normaliter bij het lijnmanagement terecht en elke lijnmanager dient uit te maken of er in het sector- en/of dienstbudget ruimte is voorzien om werkplekken of arbeidsomstandigheden aan te passen. Soms merkt de BGD-verpleegkundige (bij keuringen, in het sociaal medisch team, bij werkplekonderzoeken, bij het Periodiek Bedrijfsgezondheidskundig Onderzoek, bij rondgangen) bepaalde risico's op en kan dan adviezen over oplossingen formuleren.

Men is nu van plan meer lijn in het arbo-beleid te brengen door het systematisch inventariseren van risico's in alle sectoren.

In de gemeente *Soest* is ook sprake van een curatief beleid.

In de gemeente *Soest* richtte de medezeggenschapscommissie (MC) naar aanleiding van veranderingen in de Arbowet in 1985 een eerste Arbo-Werkgroep (AWG) op. Nochtans bestond er toen op personeelsvlak geen directe aanleiding om met een apart arbeidsomstandighedenbeleid te starten: ziekteverzuim, verloof en welzijnsrisico's scoorden traditioneel lager dan in de 'gemiddelde' Nederlandse gemeente. Met de AWG werd het arbo-beleid verzelfstandigd in een aparte commissie. Dit had als voordeel dat het arbo-beleid verankerd werd in de organisatie maar had (achteraf) als nadeel dat het arbo-beleid niet als een lijnverantwoordelijkheid werd en wordt gezien: de AWG wordt ervaren als enige belichamer van het arbo-beleid. De AWG werkt naast de lijn en adviseert het lijnmanagement op het vlak van arbo. De AWG heeft een eigen agenda en detecteert zelf problemen in de organisatie. Zij kan evenwel niet zelf ingrijpen om problemen op te lossen: dit is een taak van het lijnmanagement. Leden van de AWG zijn enkele lijnmanagers, (verkozen) leden van de MC of personen die destijds door de MC werden benaderd om zitting te nemen in de AWG. De afdeling personeelszaken fungeert als secretariaat van de AWG. Het feit dat niet alle afdelingsverantwoordelijken in de AWG zetelen maakt dat het arbobeleid van de AWG niet in alle diensten evenveel weerklank geniet. Naast de AWG blijft de MC haar eigen verantwoordelijkheid op het vlak van arbo behouden. Arbo-problemen komen op de agenda van de MC en de MC probeert een eigen deskundigheid te verwerven op dit domein.

Het curatieve in dit beleid is te zien in het feit dat men alleen op vragen van medewerkers reageert en niet vanuit een beleidsplan arbo-problemen probeert te voorkomen. Daarin komt nu verandering. Contacten met de Arbeidsinspectie hebben geleid tot meer initiatieven op arbo-gebied: onder andere is een inventarisatie arbo-problemen gestart en wordt er gewerkt aan een jaarplan. Op die wijze kan de curatieve aanpak omgebogen worden in een meer actieve aanpak.

Een voorbeeld van een meer systematische aanpak van het arbo-beleid kan worden gevonden in de gemeente *Zwolle*.

In Zwolle heeft de reorganisatie van de gemeente tot de oprichting van een Arbo-Adviescommissie (AAC) geleid. Deze AAC wordt in de gemeente gezien als een eerste stap om te komen tot een geïntegreerde arbo-benadering. Het arbo-beleid is bewust van de top af opgestart. De AAC heeft tot nog toe voornamelijk ondersteunend gewerkt voor de sectordirecteuren (aanzetten tot risicoinventarisatie, opstellen van arbo-jaarplannen en jaarverslagen, toekijken en reageren op het beleid). Hoewel de AAC de grote motor is achter het arbo-beleid is haar belangrijkste taakstelling haar eigen activiteit in te perken en de fakkel door te geven aan de sectoren. Het zijn de directeuren die het beleid moeten maken en de Medezeggenschapscommissies die ermee moeten instemmen. Eén van de eerste beleidsdaden van de AAC was overigens ervoor te zorgen dat het College van B&W de sectordirecteuren met het arbo-beleid mandateerde. De MC's hebben instemmingsrecht op het gevoerde beleid.

Het arbo-beleid van Zwolle heeft reeds op korte termijn een aantal belangrijke resultaten opgeleverd. Arbeidsomstandigheden worden door de gemeente als een investeringsgoed gezien. Investerings in betere arbeidsomstandigheden moeten zichzelf op korte en lange termijn terugbetalen in lager ziekteverzuim, in minder ongevallen, in minder arbeidsongeschikten, in lagere werkdruk. Er is een cultuur gegroeid waarin men zich bewust is dat de AAC als eerste oplossingskanaal dienst doet om risico's in de arbeidsomgeving of in de taken op te lossen.

In de gemeente *Enschede* is sprake van een meer gedecentraliseerde aanpak van het arbo-beleid.

Het arbo-beleid in de gemeente Enschede is gestart in 1988. Ook hier lag de aanleiding in de Arbwet. De centrale Personeel & Organisatie-afdeling zette de diensten aan om een arbo-beleid vorm te geven. Sindsdien zijn de diensten hun eigen weg gegaan. Uiteindelijk zijn er in de verschillende diensten gelijksoortige arbo-procedures en -structuren tot stand gekomen (mandatering, arbo-(advies)-commissie, arbo-coördinator), hoewel deze structuren in werking en effecten per dienst danig kunnen verschillen. Vandaar dat P&O momenteel opnieuw een coördinerende rol opneemt om meer lijn in het arbo-beleid te krijgen. Een overleg tussen de arbo-coördinatoren is geïnstitutionaliseerd om die afstemming mogelijk te maken. Het centrale arbo-beleid bevindt zich daardoor nog in een beginfase: op dit moment gaat de meeste aandacht uit naar het vastleggen van de principes ervan en naar inventarisatie van risico's in de gemeente. Een eerste evaluatie van het arbo-beleid is onder weg.

3.3 Aanpak van de veranderingen

In hoofdstuk 2 werd een reeks maatregelen beschreven die door de verschillende gemeentediensten werden getroffen om verbeteringen te realiseren. Soms wijzigde men de hele productieorganisatie, soms beperkte het ingrijpen zich tot enkele kleinere technische ingrepen. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de verschillende gemeenten deze maatregelen in hun organisatie hebben ingevoerd. De aanpak van de gemeenten was voornamelijk de projectmatige wijze van werken. Interessant is dat de wijze waarop in deze projectaanpak participatie van medewerkers werd geregeld, van belang is voor het arbo-gehalte van de veranderingen. Hoe de gemeenten met deze twee aandachtspunten om zijn gesprongen, wordt hieronder toegelicht.

Projectmatige aanpak

Een ingrijpende verandering in een organisatie waarbij met arbeidsomstandigheden wordt rekening gehouden, kan niet zomaar worden doorgevoerd. Opdat een verandering niet halverwege strandt of niet op verkeerde doeleinden uitkomt, verkozen de onderzochte gemeenten een projectmatige aanpak van de veranderingen. In sommige diensten was een meer incrementele ('beetje-bij-beetje') aanpak te zien waarbij een hele reeks commissies en overlegorganen een rol krijgen bij het invullen van de plannen. In onderstaand kader is de projectmatige aanpak van de reorganisatie in de gemeente Doetinchem beschreven.

Bij de aanvang van het project stelde het College van Burgemeester en Wethouders een ambtelijke werkgroep (stuurgroep) samen om te werken aan de probleemformulering en de keuze voor een nieuw gemeentemodel. Alle medewerkers van de gemeente werden ingelicht over de nieuwe plannen in informatie-bijeenkomsten. Het gekozen model werd getoetst op algemene kwaliteitseisen door een extern adviesbureau.

Bij de invulling van de ideeën werden extern nieuwe directeurs voor de verschillende sectoren geworven. Zij kregen de gelegenheid om zich gedurende enkele maanden met de inrichting van hun nieuwe sector bezig te houden. Uitgaande van de plannen van de sectordirecteurs werden drie projectgroepen samengesteld voor de drie sectoren. In de projectgroepen zaten de nieuwe sectordirecteur, de gemeentesecretaris, de chef personeelszaken en een lid van de Medezeggenschapscommissie (MC). Het MC-lid was niet gebonden aan beslissingen van de projectgroep. Boven de drie projectgroepen fungeerde een begeleidingsgroep (de drie sectordirecteurs, de chef personeelszaken, een lid van het College van B&W en een lid van het Georganiseerd Overleg). Voor de medewerkers die moeilijkheden hadden met de inpassing in de nieuwe organisatievorm was er de mogelijkheid klachten in te dienen bij een bezwarencommissie. Van deze mogelijkheid werd door werknemers gebruik gemaakt. Het veranderingsproces zou verder zonder grote aanpassingsmoeilijkheden gerealiseerd worden. In totaal zouden door de reorganisatie 75 personen nieuwe functies krijgen.

In de verschillende gemeenten is in de projectmatige aanpak voornamelijk op interne kennis gebouwd.

Het veranderingsproces in Enschede is geheel intern uitgevoerd door de adjunct gemeente-secretaris, ondersteund door enkele interne adviseurs. De keuzen met betrekking tot de nieuwe structuur werden gemaakt door een stuurgroep waarin een financiële deskundige en organisatieadviseurs zaten. De reorganisatie ging uit van een evaluatierapport waarin als doelstellingen meer publieksgericht en efficiënter werken, werden geformuleerd. In het veranderingsproces werden in het overleg van de diensthoofden de resultaten van het veranderingsproces aan de orde gesteld.

Een ander aspect dat bij een veranderingsproces (ook in andere dan projectmatige aanpakken) van belang is, is dat achteraf getoetst wordt of de verandering de organisatie heeft toegelaten de oorspronkelijke (en nieuwe) doelstellingen te behalen. Een middel die hiervoor kan worden gebruikt, is de interne audit. Dit wordt geïllustreerd in de gemeente Soest. De audit is evenwel nog niet georiënteerd op het controleren van arbo-doelstellingen, maar niets weerhoudt andere gemeenten van dit instrument voor dit doel gebruikt te maken. De case geeft wel aan dat men voorzichtig met het instrument moet omspringen.

Na de invoering van de nieuwe organisatiestructuur in de Gemeentelijke Sociale Dienst, werd in de gemeente Soest een evaluatiefase voorzien. In 1990 werd een audit-groep samengesteld waarin de sectorcontroller, een medewerker Personeelszaken, een externe adviseur, een waarnemer uit een andere afdeling en drie mensen uit de eigen afdeling waren vertegenwoordigd. In de doorlichting is er een vergelijking gemaakt van de prestaties van de dienst met normen die gehanteerd worden voor de werking van andere sociale diensten in Nederland. De audit laat toe om zicht te krijgen op de huidige prestaties, maar ook om nieuwe initiatieven van de grond te trekken. De ideeën met betrekking tot werkgelegenheidsfunctionarissen kregen door deze audit meer ondersteuning in de dienst. Wat moeilijk was aan de audit was dat de sectordirecteur geen zitting in de onderzoeksgroep had en deze sector-directeur achteraf de conclusies van de groep kon interpreteren in een richting die niet noodzakelijk dezelfde was als deze door de audit-groep was bedoeld. Ook werden de resultaten van de doorlichting door de onderzoeksgroep soms als weinig concreet ervaren: men vroeg zich af of de beslissingen van de audit-groep niet hoe dan ook zouden zijn getroffen in de Gemeentelijke Sociale Dienst. Een ander probleem in de audit is dat de externe consultants werken met vergelijkingsnormen waarvan het onduidelijk is hoe ze tot stand zijn gekomen. De medewerkers ervoeren de toetsing van de dienst daarom als niet erg realistisch.

Mate van participatie

De veranderingen die in het vorige hoofdstuk werden beschreven raken alle medewerkers. Vandaar dat het ook interessant is om te zien op welke wijze medewerkers al dan niet betrokken worden in het veranderingsproces. In de gemeenten Doetinchem en Enschede is bij het begin van het veranderingsproces goed gelet op participatie van de medewerkers. De medewerkers in de gemeente Doetinchemse projectgroepen konden meedenken over keuzen in de organisatie, meewerken aan de veranderingen en werden tijdens het hele proces de gelegenheid geboden om klachten te formuleren over nadelige veranderingen. In Enschede werd tijdens het reorganisatieproces aan het personeel

door middel van projectgroepen keuzes voorgelegd ter bespreking. Daarnaast bestonden er werkgroepjes van leidinggevenden, medewerkers en MC-leden die tot doel hadden de betrokkenheid van de medewerkers bij het veranderingsproces te verhogen.

In de andere twee gemeente is het participatievraagstuk pas tijdens het veranderingsproces opgenomen. In Soest was het veranderingsproces vooral in de beginfase 'top-down'. De noden en oplossingen in het veranderingsproces werden centraal bepaald. In latere fasen van de reorganisatie werd meer participatie van medewerkers mogelijk gemaakt.

In de Gemeentelijke Sociale Dienst van Soest werd bij de reorganisatie een nieuwe directeur aangetrokken die zijn eigen ideeën kon uitwerken. Voor de definitieve keuze van hoe het werk zou gaan verlopen werden deze ideeën grondig uitgepraat met alle medewerkers. Voor alle andere (nieuwe) veranderingen wordt de Medezeggenschapscommissie systematisch op de hoogte gehouden.

Bij het uittekenen van de nieuwe werkplekken tijdens de nieuwbouw is meer dan bij de reorganisatie sprake van een brede participatie van de sectoren en medewerkers. Tijdens de nieuwbouw werd een werkgroep (de 'bouwgroep') geïnstalleerd die zich bezig moest houden met de inrichting van het gemeentehuis en de selectie van nieuw meubilair. Eén van de principes die de werkgroep hanteerde was dat het meubilair aangepast moest zijn aan de persoonlijke wensen van de medewerkers.

Sectoren konden bij deze bouwgroep de plannen laten bijsturen in de richting van de eigen wensen. De leiding van de Gemeentelijke Sociale Dienst kon aan de bouwgroep een plan van eisen aanbieden waarin eigen wensen, maar ook wensen van de medewerkers waren verwerkt. Voorbeelden van dergelijke wensen waren de situering van de Gemeentelijke Sociale Dienst op de begane grond en de reductie van de werkruimte tot kleine kamers voor drie personen.

Het reorganisatieproces in *Zwolle* is in de meeste diensten 'top-down' verlopen. De medewerkers werden pas achteraf bij de uitvoering van de plannen betrokken en geïnformeerd. Een uitzondering vormde de afdeling Burgerzaken. Bij de herinrichting van deze afdeling werden de medewerkers door externe adviseurs aan de hand van het instrument van videosomatografie betrokken.

Een architect werd ingeschakeld en externe deskundigen werden geraadpleegd om de balie nieuw in te richten. Bij de keuze van hoe de nieuwe werkplek er uit moest zien, werden de wensen van de medewerkers geïnventariseerd. Iedereen kon zijn/haar ideeën inbrengen. Het technisch instrument dat daarbij gebruikt werd was videosomatografie. Dit instrument is een systeem van twee camera's, een mixer en twee monitoren, waarmee een mens in een tekening van een werkplek wordt geplaatst. Zo kan men een wijziging van een werkplek in beeld brengen en nagaan in welke mate de wensen overeenkomen met ergonomische normen. De verschillende wensen werden verzameld en in een video gemonteerd zodat men kon visualiseren hoe de werkplek er zou uitzien. Op basis van de keuze werd een Programma van Eisen opgesteld die moest uitgevoerd worden door een architect.

3.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk de overstap naar het sectormodel en het uitvoeren van grootscheepse vernieuwingen gunstige condities vormen voor het realiseren van de verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de verschillende gemeentelijke diensten. De essentie van de overstap van het secretariemodel naar het sectormodel is dat de diensten dichterbij het gemeentebestuur komen te staan en dat zij zelf meer middelen krijgen om het gemeentebestuur vorm te geven. De gemeentelijke diensten kunnen sneller inspelen op nieuwe vragen en eisen van de burgers en zodoende klantvriendelijker en doelmatiger worden. Nieuwbouw biedt de verschillende diensten de kans om eigen werkingseisen te verzoenen met een betere inrichting van de werkplekken. Betere arbeidsinhoud en ergonomie kunnen worden gerealiseerd indien de wensen van de medewerkers in het ontwerp worden meegenomen. Ook is uit het onderzoek gebleken dat de Arbeidsinspectie ingeschakeld kan worden om de arbo-kwaliteit te toetsen. In de gemeente Soest slaagde men erin om de eisen van de Arbeidsinspectie in de nieuwbouw in te bedden. Het arbeidsomstandighedenbeleid blijkt in de onderzochte gemeenten nog niet veel te hebben opgeleverd, maar dit is te wijten aan het jonge karakter van dit beleid, de curatieve aanpak die nog centraal staat en het beperkte belang dat werd gegeven aan dit beleid.

Wat betreft de wijze waarop de verbeteringen werden aangepakt, leidt een projectmatige aanpak tot een grote slaagkans. De projectmatige aanpak maakt het ook mogelijk om de participatie van medewerkers te organiseren. In sommige gemeenten kregen de medewerkers in projectgroepen een kans om de doelstellingen aan te passen aan de eigen noden en wensen. Toch kan worden opgemerkt dat 'top-down'-benaderingen bij reorganisaties in aanvank dominieren. De medewerkers worden slechts zijdelings betrokken in de verbeteringen. De enkele keren dat de participatie wel werd geregeld, leverde wel de meest duidelijke verbeteringen in arbeidsinhoud en ergonomie op.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

4.1 Inleiding

De in 1990 in haar geheel van kracht geworden Arbowet beoogt een verbetering van de welzijnscondities van het werk. Deze wet beoogt daarnaast ook een verbetering van veiligheid en gezondheid op het werk. Deze studie geeft aan hoe bij een viertal gemeenten de welzijnscondities van medewerkers zijn verbeterd. Bij welzijnscondities gaat het niet om het subjectieve 'welbevinden' van medewerkers, maar wordt gedoeld op een aantal objectieve kenmerken van de werkplek, namelijk de arbeidsinhoud en de ergonomie. Het gaat hierbij om de kans op meer comfortabel werken, minder stress door het werk en betere leermogelijkheden in het werk.

Het doel van deze studie was tweeledig:

- concrete verbeteringen in arbeidsinhoud en ergonomie beschrijven, en kijken hoe deze verbeteringen samengaan met een beter functioneren van de onderzochte diensten;
- veranderingsprocessen beschrijven (hoe heeft men het aangepakt en onder welke voorwaarden worden deze verbeteringen gestimuleerd).

De veranderingen in de gemeenten moeten dienen als voorbeeld, waar andere gemeenten van kunnen leren in hun eigen pogingen de welzijnscondities van de medewerkers te verbeteren.

De veranderingen in arbeidsinhoud en ergonomie staan in de onderzochte gemeenten niet op zichzelf. In de meeste gevallen zijn zij het gevolg van reorganisaties binnen de gemeenten, die gericht waren op een verbetering van de doelmatigheid en de klantvriendelijkheid van de gemeentelijke organisatie. Dat verbeteringen in het functioneren van de organisatie hand in hand kunnen gaan met verbetering in arbeidsinhoud en ergonomie, laten de voorbeelden uit deze studie duidelijk zien.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie diensten: de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeentereiniging en de afdeling Burgerzaken. Vier gemeenten waren erbij betrokken. Juist omdat het hier diensten betreft die direct in contact staan met de burgers, konden veranderingen in de arbeidsinhoud en ergonomie en veranderingen in de dienstverlening in hun onderlinge verband worden bestudeerd.

In dit hoofdstuk worden eerst conclusies met betrekking tot de belangrijkste verbeteringen in de drie verschillende diensten geformuleerd (4.2), vervolgens komen de conclusies met betrekking tot de aanpak van de verbeteringen aan bod (4.3). Het geheel wordt afgerond met enkele slotconclusies (4.4).

4.2 Verbeteringen in drie gemeentelijke diensten

De arbeidsinhoudelijke verbeteringen in de drie diensten waren gericht op een reductie van de arbeidsdeling en integratie van taken. De verbeteringen werden beoordeeld aan de hand van acht welzijnsrisico's: volledigheid van het werk, voldoende organiserende taken, kortcyclische taken, evenwicht tussen moeilijke en gemakkelijke taken, voldoende autonomie in het werk, voldoende contactmogelijkheden, goede informatievoorziening en geen emotionele belasting. De beoordeling van de ergonomische risico's verschilt naargelang van de dienst die werd bestudeerd. In kantooromgevingen richtten zich ergonomische verbeteringen op het aanpassen van de werkomstandigheden aan de individuele behoeften van medewerkers. In de Reinigingsdienst werden ergonomische verbeteringen bereikt door het verlichten van het lichamelijk zware werk. Als verbeteringen in het functioneren van de organisaties werden beschouwd: snellere en betere dienstverlening, meer flexibel inspringen op nieuwe vragen in de gemeente en minder verzuim en verloop.

4.2.1 De Gemeentelijke Sociale Dienst

Bij de Gemeentelijke Sociale Dienst bleek de oude productieorganisatie sterk gebureaucratiseerd te zijn. Dat wil zeggen dat de diverse onderdelen van het werk strikt gescheiden waren ondergebracht in aparte afdelingen, waarbinnen verschillende functionarissen slechts kleine deelgebieden beheerden. Deze verregaande taaksplitsing had voor de bijstandsmatenschappelijke medewerkers weinig interessant werk tot gevolg waarin ook weinig mogelijkheden aanwezig waren om zelf allerlei problemen op te lossen. De dienst was niet in staat om snel in te springen op nieuwe ontwikkelingen in het sociale beleid en was weinig efficiënt in haar werkprocedures. Klantvriendelijkheid leed onder het trage verwerkingsproces van de dienst.

De wijzigingen in de oude productieorganisatie waren er op gericht de praktijk van de Gemeentelijke Sociale Dienst meer wijkgericht te maken, waarbij bijstandsmatenschappelijk medewerkers op wijkniveau een breder taakgebied onder zich kregen. In plaats van uitsluitend de uitvoering van een deelgebied van het uitkeringsproces, werd deze functionaris verantwoordelijk voor de intake, het onderzoek en de afwerking van een aanvraag voor een uitkering. Medewerkers gingen zich ook steeds minder richten op één cliëntengroep of wettelijke regeling. Deze veranderingen hebben geleid tot betere arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de dienst, zoals in het onderstaande uiteen zal worden gezet.

Arbeidsinhoud

Wat betreft verbeteringen in de arbeidsinhoud van de bijstandsmaatschappelijke werker, kan het volgende worden geconcludeerd:

- ▶ **Volledigheid.** De medewerkers krijgen meer intake en afwerkingtaken in hun takenpakket zodat zij enerzijds beter in staat zijn hun eigen werkritme te beheersen, en anderzijds meer variatie in hun werk krijgen. Hierdoor neemt de vakmatige volledigheid van de verschillende onderzochte functies beduidend toe. Daardoor dalen de kansen op stress en stijgen de vakmatige leermogelijkheden.
- ▶ **Organiserende taken.** De medewerkers beschikken in de nieuwe situatie over meer mogelijkheden hun problemen in werkoverleg op te lossen en kunnen hun individuele problemen aankaarten en oplossen in functioneringsgesprekken. Hierdoor zijn de organiserende taken in de onderzochte functies in belangrijke mate toegenomen.
- ▶ **Moeilijkheid.** De verdeling tussen makkelijke en moeilijke taken is in de meeste functies evenwichtiger geworden. Men krijgt de kans meerdere wettelijke regelingen te beheren en nieuwe taken uit te voeren, waardoor de leermogelijkheden in de functies zijn toegenomen.
- ▶ **Autonomie.** Door de taakverbreding krijgen de medewerkers meer autonomie in de uitvoering van hun functie. Zo kunnen de medewerkers beslissen of zij een klant zelf verder kunnen helpen. Strenger wordende controles bedreigen evenwel deze autonomie.
- ▶ **Informatievoorziening.** De medewerkers krijgen zowel meer informatie met betrekking tot het eigen werk als over de organisatie. Het rondsturen van informatiemappen en werkoverleg zijn standaardpraktijken geworden.
- ▶ **Emotionele belasting.** Dit risico was en blijft vooral een probleem voor medewerkers die in dienstverlenende relaties tot klanten staan en met name bij de Gemeentelijke Sociale Dienst. Door betere veiligheidsvoorzieningen is de kans op agressie van cliënten verminderd.

Doordat de procedure voor het al dan niet toekennen van een uitkering is versneld, ontstaat echter het gevaar dat de cliënt de medewerker identificeert met de boodschap en de cliënt zich wrekt op de dienstverlener voor een negatieve uitspraak van de Gemeentelijke Sociale Dienst. Emotionele belasting als gevolg van identificatie van de bijstandsmaatschappelijk medewerker met zijn/haar cliëntengroep is gereduceerd door loskoppeling van de dienstverlener van de cliëntengroep. Een dienstverlener werkt nu voor meerdere cliëntengroepen.

Ergonomie

Voor de meeste ergonomische risico's werden verbeteringen gevonden. Problemen met geluid en tocht hadden te maken met de open inrichting van kantoren. Door de werkplekken te individualiseren (aparte ruimten per medewerker, alle middelen op één plek) en door specifieke maatregelen (vast tapijt, geluidsabsorberende wanden) heeft men de problemen met geluid en tocht gereduceerd. Andere verbeteringen richten zich op het computerwerk (betere toetsenborden en meer contrastrijke beeldschermen) en stoelen.

Functioneren van de organisatie

Het functioneren van de onderzochte Gemeentelijke Sociale Diensten werd op verschillende punten verbeterd.

- ▶ **Verzuim.** Ziekteverzuim is in de meeste diensten teruggedrongen, maar niet overall is het beeld even duidelijk.
- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** Taakintegratie heeft geleid tot verkorte doorlooptijden van een dossier en tot klantvriendelijkere dienstverlening. De cliënt weet meer dan in de vroegere situatie waar hij/zij aan toe is.

4.2.2 De Gemeentereiniging

Bij de Gemeentereiniging is vooral gekeken naar de wijze waarop de vuilophaal is georganiseerd. In de oude Gemeentereiniging werkte men met sterk opgesplitste werkprocessen, waarbij binnen een ophaalploeg een strikte scheiding bestond tussen de chauffeursfunctie en de beladersfunctie. Een ophaalploeg werd daarbij sterk gestuurd vanuit het centrale kantoor zodat de ophaalploeg de eigen planning of werkindeling niet kon regelen. De belader was verplicht de hele dag dezelfde zware en kortcyclische taken uit te voeren, met een groot aantal lichamelijke klachten tot gevolg. Verzuim en verloop waren de voornaamste vluchtroutes voor deze medewerkers. Dit leidde evenwel tot een slecht en duur functioneren van de Gemeentereiniging.

De verbeteringen in de Gemeentereiniging richtten zich op de integratie van de beladersfunctie met de chauffeursfunctie. In de nieuwe ophaalploegen rouleren chauffeurs en beladers tijdens de rit of per dag. De ophaalploegen worden betrokken bij het uitstippelen van het eigen werk of bij het aangaan van nieuwe opdrachten. Naast deze organisatorische verbeteringen hadden verbeteringen te maken met de aankoop van beter materiaal en met de overstap van het ophalen van zakken naar het containersysteem.

Arbeidsinhoud

In het functieprofiel van de belader zijn de verschillende arbeidsinhoudelijke risico's door deze organisatorische verbeteringen verminderd.

- ▶ **Volledigheid.** De belader krijgt door chauffeurstaken meer gevarieerd werk en daardoor ook meer middelen om zijn/haar werk te regelen. De beladersfunctie is meer volledig geworden.
- ▶ **Organiserende taken.** Werkoverleg en betere contacten met de leiding verbeteren de middelen die medewerkers hebben om problemen in de uitvoering van het werk op te lossen.
- ▶ **Kortcyclische taken.** De kortcyclische taken zijn in verhouding afgenomen, omdat de belader nu ook chauffeurstaken uitvoert. Deze functie blijft nog te sterk kortcyclisch van aard.
- ▶ **Moeilijkheid.** Door de uitbreiding van het takenpakket van de belader met chauffeurstaken, worden meer complexe taken in de functie gebracht. Daardoor wordt de beladersfunctie minder eenzijdig gemakkelijk.
- ▶ **Autonomie.** Door de eerder beschreven taakverbreding krijgen de medewerkers meer mogelijkheden om de tempo van het werk te regelen.
- ▶ **Informatievoorziening.** De medewerkers krijgen de kans om meer informatie over de werkpraktijk te verzamelen en te verwerven door naar vakbeurzen te gaan en door betere informatiedoorstroming in de diensten.

Ergonomie

Voor de meeste ergonomische risico's werden verbeteringen gevonden. Toch blijft lichamelijke belasting het grootste risico voor beladers.

- ▶ **Geluidshinder.** In de Gemeentereiniging heeft men voornamelijk te maken met luidruchtige machines: voor zover geïnvesteerd werd in nieuwe machines of vrachtwagens is het geluidsprobleem verminderd.
- ▶ **Trillingen.** Hinder door trillingen in de vrachtwagen kon worden verminderd door het aanschaffen van betere vrachtwagens; tegen schokken als gevolg van het wegdek is er niet veel uit te richten. Schokken blijven op geregelde tijdstippen aanleiding te geven tot kwetsuren of zelfs lichte ongevallen.
- ▶ **Lichamelijke belasting.** Deze belasting vormde het grootste risico bij de beladers in de Gemeentereiniging. Deze belasting is sterk verminderd door het containersysteem, hoewel deze oplossing lichamelijke belasting niet wegneemt. De beladers moeten nog steeds een

te hoog gewicht vertillen per dag, in een te hoge frequentie deze tilhandelingen uitvoeren en tegelijkertijd een te lange afstand lopen. Containersystemen leiden tot veel roterende bewegingen met andere lichamelijke klachten tot gevolg.

Functioneren van de organisatie

Het functioneren van de Gemeentereiniging werd op verschillende punten verbeterd.

- ▶ **Verzuim en verloop.** Ziekteverzuim en verloop zijn in de meeste diensten teruggedrongen, maar niet overal in gelijke mate. De daarmee gepaard gaande kosten voor VUT, uitzendkrachten, arbeidsongeschiktheid en dergelijke zijn verminderd.
- ▶ **Flexibiliteit.** De nieuwe werking van de Gemeentereiniging maakt het mogelijk om soepeler en sneller op concurrentie van particuliere vuilophaalbedrijven in te spelen door nieuwe taken op te nemen en gevoeliger te zijn voor wat de klant, in casu de burger, wil. De nieuwe Gemeentereiniging kan met de meer flexibele en meer gekwalificeerde medewerkers ook meer milieutaken (bijv. KCA, gescheiden ophalen, ...) uitvoeren.

4.2.3 De afdeling Burgerzaken

Bij de afdeling Burgerzaken was in de oude situatie sprake van een bureaucratisch productieproces. De afdeling was in het merendeel van de onderzochte gemeenten ondergebracht in een groot open kantoor, waarin een centrale balie de scheiding vormde tussen werkplek en ontvangstruimte. Door deze inrichting en organisatie was het werk van de balie medewerkers schraal te noemen. Sommige medewerkers hadden kortcyclisch werk. Het open kantoor leidde tot tocht- en geluidproblemen. Op het vlak van dienstverlening was er sprake van lange doorlooptijden van aanvragen.

In de nieuwe afdeling Burgerzaken verdwijnt de splitsing tussen functies, zijn de archiveringstaken door automatisering niet meer nodig en kan de baliefunctie zelf meer beslissen. Ook is er een 'ontspecialisatie' op wettelijke regeling in die zin dat balie medewerkers aanvragen voor alle soorten dienstverlening moeten aankunnen (bijv. paspoorten, geboortebewijzen, ...). Op die manier ontstaat de geïntegreerde baliefunctie. Een dergelijke arbeidsinhoudelijke reorganisatie stelt eisen aan de inrichting van de werkruimte, de balie wordt een afzonderlijke werkplek met eigen privacyvoorzieningen voor klant en medewerker. Wachtruimte en administratieve werkplekken worden daarbij tot aparte ruimten uitgebouwd. De nieuwe afdeling Burgerzaken, met lichte verschillen tussen de onderzochte gemeenten, levert voor arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie een reeks verbeteringen op.

Arbeidsinhoud

De arbeidsinhoud van de baliemedewerker en administratief medewerker zijn op verschillende welzijnsrisico's verbeterd:

- ▶ **Volledigheid.** Door integratie van taken is er sprake van een grotere afwisseling in het werk. De vakmatige volledigheid van de baliemedewerker is duidelijk beter.
- ▶ **Organiserende taken.** Door ontspecialisering kunnen medewerkers aan hun collega's vragen om hen te ondersteunen bij de uitvoering van bepaalde opdrachten. Werkoverleg is ingevoerd. Een knelpunt blijft het werkoverleg voor parttimers en medewerkers die in verschillende roosters werken, omdat zij dit werkoverleg niet als een instrument kunnen gebruiken om werkproblemen op te lossen.
- ▶ **Moeilijkheid.** De grotere afwisseling in soort taken verbetert het evenwicht tussen gemakkelijke en moeilijke taken.
- ▶ **Informatievoorziening.** De medewerkers krijgen zowel meer informatie met betrekking tot het eigen werk als over de organisatie. Het rondsturen van informatiemappen is, zoals in de Gemeentelijke Sociale Dienst, een standaardpraktijk geworden.

Ergonomie

De meeste ergonomische risico's zijn verminderd.

- ▶ **Klimaat en geluidshinder.** Door de werkplekken te individualiseren (aparte ruimten, alle middelen op één plek) en door specifieke maatregelen (vast tapijt, geluidsabsorberende wanden) zijn de problemen met geluid en tocht gereduceerd.
- ▶ **Lichamelijke belasting en werkplekinrichting.** Slechte werkhoudingen waren het gevolg van onaangepaste balies. Daar is aan gewerkt door de balie meer aan te passen aan de wensen van de medewerkers. Sommige balies zijn zo aangepast dat medewerkers klanten op ooghoogte van dienst kunnen zijn. Verder worden aangepaste stoelen gebruikt. Ook in de afdeling Burgerzaken zijn specifieke maatregelen gericht op het verbeteren van computerwerk (betere toetsenborden en meer contrastrijke beeldschermen).

Functioneren van de organisatie

Het functioneren van de afdeling Burgerzaken werd op verschillende punten verbeterd.

- ▶ **Verzuim.** Ziekteverzuim is in de meeste diensten teruggedrongen of laag gebleven.
- ▶ **Kwaliteit van de dienstverlening.** De doorlooptijden zijn verkort en de dienstverlening is klantvriendelijker geworden. Door de medewerkers de mogelijkheden te geven om de klant onmiddellijk te helpen, kan de doorlooptijd van een aanvraag gereduceerd worden

van enkele weken tot een vijftiental minuten. Niet alle aanvragen zullen zo snel afgehandeld kunnen worden, maar het is nu aan de balie-medewerker om te beslissen wanneer een aanvraag verdere aandacht vergt. De klant weet dan in ieder geval meer over de duur van afhandeling van een aanvraag dan in de vroegere situatie. Andere kwaliteitsverbeteringen hebben te maken met de inrichting van de balie (gezelligere ontvangstruimte, meer privacy) en de bereikbaarheid van de afdeling (zowel betere toegankelijkheid van de afdeling, als langere openingstijden, als betere telefonische bereikbaarheid).

4.2.4 Conclusies

Op basis van het onderzoek bij de drie diensten kunnen vier conclusies geformuleerd worden.

- De verbeteringen in arbeidsinhoud en ergonomie binnen de onderzochte diensten zijn niet het gevolg geweest van een bewust plan. Het verbreden en verrijken van functies is een positieve consequentie geweest van de organisatieveranderingen binnen de diensten.
- De arbeidsinhoud van de meeste onderzochte functies ontwikkelde zich naar minder stressrisico's en meer leermogelijkheden.
- Ergonomische risico's zijn verminderd. Bij kantoorfuncties hadden risico's te maken met open ruimten. Deze risico's zijn in grote mate verdwenen door de invoering van kleinere werkruimten. Bij de Gemeentereiniging hadden de risico's te maken met de te zware fysieke belasting. Deze zijn verminderd door taakrotatie, containersystemen en andere maatregelen.
- Het functioneren van de verschillende onderzochte gemeenten is op verschillende vlakken verbeterd: minder verzuim, snellere dienstverlening, meer klantgerichtheid.

In de onderzochte diensten gingen verbeteringen in arbeidsinhoud, ergonomie en het functioneren van de organisaties samen.

4.3 Veranderingsaanpak

In het onderzoek is ook gekeken naar enkele voorwaarden die verbeteringen in welzijnsrisico's kunnen stimuleren en naar de wijze waarop in de gemeenten de verbeteringen zijn ingevoerd. De conclusies zijn de volgende.

4.3.1 Voorwaarden voor betere welzijnscondities.

Drie voorwaarden werden bekeken:

- Ten eerste lijkt de overstap van de gemeenten naar een nieuw organisatiemodel van belang. De overstap van het zogenaamde secretarie-model naar het sectormodel blijkt in de onderzochte gemeenten een belangrijke voorwaarde te zijn om de verbeteringen op het vlak van arbeidsinhoud, ergonomie en functioneren van de organisatie te realiseren. Het sectormodel geeft aan de gemeenteraad en aan de sectordirectie meer mogelijkheden om een eigen beleid uit te stippelen zonder dat een tussenliggend niveau (in casu de secretarie) vertragend werkt op het besturingsproces. Dit maakt het mogelijk om sneller in te spelen op interne noden van en externe vragen aan de sector of dienst. Op die manier kunnen arbeidsinhoud en ergonomie beter geïntegreerd worden in het gemeentelijk beleid.
- Ten tweede blijken grote nieuwbouwprojecten een goede kans om welzijnsrisico's te verminderen, en met name op ergonomische risico's, voor zover verbeteringen van arbeidsomstandigheden als doelstelling meegenomen wordt in deze projecten.
- In het onderzoek is ook aandacht besteed aan een laatste factor die stimulerend zou moeten werken op beter welzijn in de arbeid: het arbeidsomstandigheden-beleid in de gemeenten. Er is in dit onderzoek vastgesteld dat er van de arbo-commissies of arbo-praktijken in de gemeenten nog weinig stimulerende werking is uitgegaan. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de verschillende gemeenten nog maar net met een dergelijk beleid zijn begonnen. In de toekomst mag men verwachten dat het arbo-beleid een rol zal spelen in het verbeteren van het welzijn op de werkplek.

4.3.2 Aanpak

Wat betreft de aanpak van de verbeteringen, kan het volgende worden geconcludeerd:

- In de verschillende gemeenten heeft een projectmatige aanpak centraal gestaan bij de implementatie van de betere welzijnsrisico's. Door een dergelijke aanpak, -waarbij een projectteam wordt aangesteld en duidelijke meet- en controlepunten worden voorzien-, kan een goede sturing van het implementatieproces verkregen worden.
- Dat participatie in een vroeg invoeringsstadium van het veranderingsproces ook voordelig kan zijn voor een dienst, toonden de voorbeelden in de drie diensten aan. Indien geen rekening gehouden wordt met de wensen van de medewerkers, dan moet men achteraf

nieuwe dure renovaties uitvoeren, of de organisatiestructuur opnieuw aanpassen. Participatie is tevens het belangrijkste middel om aanvaarding van ideeën te kweken. Wel kan worden vastgesteld dat participatie van medewerkers niet altijd de eerste zorg van het management in de verschillende onderzochte diensten is geweest: 'top-down'-benaderingen domineerden.

4.4 Tot slot

In dit onderzoek is aangetoond dat ook binnen gemeentelijke diensten arbeidsinhoud, ergonomie en kwaliteit van de organisatie verbeterd kunnen worden en hand in hand kunnen gaan. Daarbij kunnen de gemeenten steunen op eigen inzichten en oplossingen en zijn de verbeteringen soms met beperkte financiële middelen uit te voeren. Van groot belang is dat expliciet arbo-doelstellingen worden geformuleerd bij verbeteringsprojecten en dat medewerkers gestimuleerd worden om mee te denken over wat de problemen en oplossingen op arbo-vlak kunnen zijn. In de toekomst zal het arbo-beleid in de verschillende gemeenten als een goede kapstok dienen om betere welzijnscondities te realiseren. Meer onderzoek is wel vereist om te laten zien hoe dit zal werken.

LITERATUUR

BAARDEMANS W. Werken is gevaarlijk in veel gemeentehuizen. Trouw 1992 nov 28.

BARNING T. Lastige klanten. Intermediair 1993;29(15):35.

BRAND T. Telefoonactie levert veel klachten over gemeenten op. Volkskrant 1993 mei 5.

BROERSEN M, KROFT F van der. De aanpak van agressie en geweld bij de Gemeentelijke Sociale Dienst. Bijdrage Arbeidsomstandigheden Congres '93; 1993 februari 2/4; Maastricht.

BURGER ontevreden over gemeente. Volkskrant 1993 april 27.

IZF-TNO (Instituut voor Zintuigfysiologie TNO), NIPG-TNO (Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO), MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. Inspectiemethode Arbeidsomstandigheden. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch, 1992.

KOOLEN C, HUPPES G. Videosomatografie in de praktijk. Maandblad voor Arbeidsomstandigheden 1991;67(2):93-95.

PEETERS MHH. Groepswerk in de confectie: beschrijving en analyse van vier bedrijven met een integraal aangepaste productie- en arbeidsorganisatie. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directoraat Generaal van de Arbeid, 1992. Studies DGA S 156.

PEPERSTRATEN J van, KOENDERS H. Hoe onafhankelijk is de arbocoördinator? Arbo & Milieu 1993;1(1):1,6-7.

POT FD, PEETERS MHH, MOSSINK JCM. Evaluatie sociale innovatie zeehavens. Leiden: NIPG-TNO, 1992. Publ.nr.92.070/vertrouwelijk.

PROJECTGROEP WEBA. Functieverbetering en organisatie van de arbeid. Den Haag: Directoraat Generaal van de Arbeid, 1989. S-71

REMMERS G. Arboret konkretiseert gemeentelijk beleid. Stadswerk: tijdschrift voor ruimtelijke inrichting en milieu 1992;21(6):10-11.

RVU/EDUCATIEVE OMROEP. De gemeente. Magazine Werken aan werk 1992;(1).

SCHRIJVER A. Arbeidsomstandigheden in gemeenten. 2^e dr. Den Haag: VNG-uitgeverij, 1992.

SOCIAAL-GEOGRAFISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK. Ziekteverzuim in gemeenten: verslag van het onderzoek naar de omvang en het beleid. Den Haag: VNG-uitgeverij, 1991.

WAMS B. Doorbraak in Doetinchem? Evaluatie van de reorganisatie in de gemeente Doetinchem. Scriptie Universiteit van Twente, 1992.

PUBLIKATIES ARBEIDSINSPECTIE

De volgende publikaties van de arbeidsinspectie kunnen eveneens van belang zijn

CODE		PRIJS
P 1	Inhoud verbandtrommels Middelen voor de Eerste hulp bij ongevallen op het werk <small>Vijfde druk 1993</small>	f 7,50
P 166-1	Lawaai op de arbeidsplaats; Algemeen <small>Eerste druk 1987</small>	f 19,-
P 166-2	Lawaai op de arbeidsplaats; Gehoorbeschermingsmiddelen <small>Tweede druk 1992</small>	f 15,-
P 179	Zwangerschap en arbeid <small>Eerste druk 1990 ISBN 9053071199</small>	f 21,-
P 184	Werken met beeldschermen <small>Tweede druk 1994 ISBN 9039903735</small>	f 20,-
P 185	Handhavingsbeleid en lijst van ernstige overtredingen <small>Eerste druk 1993 ISBN 9053072500</small>	f 24,50
P 186	Kantoren, informatie, organisatie en besluitvorming bij kantoorbouw- en inrichtingsprojecten <small>Eerste druk 1993</small>	f 40,-
	Handboek gezondheid en veiligheid in kantoren <small>ISBN 9039902054</small>	f 89,-

Arboscoop

Nieuw maandblad over gezond en veilig werken.
Recente ontwikkelingen en produkten, richtlijnen en
projecten van de Arbeidsinspectie en overheidsbeleid.
Vraag gratis proefnummer!
Jaarabonnement f 95,-

Handboek Arbowet

Uitgebreide toelichting op alle bestaande en toekomstige
verplichtingen uit de Arbowet. Met praktische
checklists.
ISBN 9039902992, f 49,50

Hanboek Arbobesluiten

Hoe luiden de voorschriften? Alle Arbobesluiten bijeen,
voorzien van een duidelijke toelichting en checklists.
ISBN 9039905584, f 39,50

Zakboek Arbowet

Een praktisch zakboek met een handzaam formaat. U
heeft de Arbowet altijd bij de hand. Bevat de intergrale
tekst van de Arbowet met een duidelijke toelichting op
de belangrijkste wetsartikelen. Ideaal voor gebruik bij
Arbocursussen
ISBN 9039905576, f 19,50

Signaalintekening en clusters met 25% korting

U wilt goed gedocumenteerd zijn op uw vakgebied?
Wanneer u zich abonneert op één of meerdere onder-
staande signaalintekeningen ontvangt u automatisch alle
nieuwe publikaties van de Arbeidsinspectie op uw vak-
gebied met een korting van 25% op de normale ver-
koopprijs. U kunt tevens complete clusters bestellen met
alle publikaties op uw vakgebied. Vermelde prijzen zijn
indicaties.

Alle publikaties van de Arbeidsinspectie tezamen
bestelcode DGACOMPLEET, ca. f 12.000,-
bestelcode signaalintekening BGSICPL

Complete set publikatiebladen

bestelcode DGAPBLAD, ca. f 1500,-

bestelcode signaalintekening BGSIPBLAD

Bouwbedrijf

bestelcode DGABOUW, ca. f 625,-

bestelcode signaalintekening BGSIBOUW

Havenbedrijf

bestelcode DGAAHAVEN, ca. f 620,-

bestelcode signaalintekening BGSIAHAVEN

Land-, tuin- en bosbouw

bestelcode DGALAND, ca. f 630,-

bestelcode signaalintekening BGSILAND

Houtbewerking

bestelcode DGAHOUT, ca. f 610,-

bestelcode signaalintekening BGSIHOUT

Metaalnijverheid

bestelcode DGAMETAAL, ca. f 650,-

bestelcode signaalintekening BGSIMETAAL

Garagebedrijf

bestelcode DGAGARAGE, ca. f 350,-

bestelcode signaalintekening BGSIGARAGE

Chemie (gevaarlijke stoffen)

bestelcode DGACHEMIE, ca. f 4225,-

bestelcode signaalintekening BGSICHEMIE

Elektrotechniek

bestelcode DGAELEKTRO, ca. f 150,-

bestelcode signaalintekening BGSIELEKTRO

Hijs- en hefwerktuigen

bestelcode DGAHIJS, ca. f 168,-

bestelcode signaalintekening BGSIIHJS

Nieuwe uitgaven

U kunt zich gratis abonneren op de nieuw te verschijnen
catalogus om op de hoogte te blijven van nieuwe uitga-
ven van de arbeidsinspectie.
Bestelcode BGTSCATDGA

Adressen

Informatie over de activiteiten van de Arbeidsinspectie is te verkrijgen bij onderstaande adressen.

Arbeidsinspectie

1e district
Maastricht
Postbus 300, 6200 AH
Sint Pieterskade 26, 6212 AD
Telefoon (043) 219251
Telefax (043) 213052

2e district
Breda
Postbus 90109, 4800 RA
Vismarktstraat 28, 4811 WE
Telefoon (076) 223400
Telefax (076) 229470

3e district
Rotterdam
Stadionweg 43c, 3077 AS
Postbus 9580, 3007 AN
Telefoon (010) 4798300
Telefax (010) 4797093

4e district
Nieuwegein
Postbus 7001, 3430 JA
Florijnburg 41, 3437 SR
Telefoon (03402) 94511
Telefax (03402) 40905

5e district
Zoetermeer
Postbus 3013, 2700 KN
Bredewater 18, 2715 CA
Telefoon (079) 710101
Telefax (079) 511773

6e district
Amsterdam
Leeuwendalersweg 21,1055 JE
Telefoon (020) 5812612
Telefax (020) 864703

7e district
Groningen
Postbus 30016, 9700 RM
Engelse Kamp 4, 9722 AX
Telefoon (050) 225880
Telefax (050) 267202

8e district
Deventer
Postbus 5011, 7400 GC
Smedenstraat 284, 7411 RD
Telefoon (05700) 14745
Telefax (05700) 17208

Bestel/faxbiljet Publicaties Arbeidsinspectie

Graag ontvang ik rechtstreeks/via boekhandel _____
de hieronder vermelde uitgaven

AANTAL

CODE

_____	_____	naam _____
_____	_____	t.a.v. _____
_____	_____	adres _____
_____	_____	postcode _____
_____	_____	plaats _____
_____	_____	functie _____
_____	_____	

Handtekening

Stuur een kopie van dit bestelbiljet naar: Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, afd. Verkoop Publicaties (K2303), postbus 20014, 2500 EA Den Haag
Rechtstreeks bestellen kan ook: telefoon (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83

Genoemde prijzen zijn incl. BTW, excl. verzendkosten. Prijswijzigingen voorbehouden
