



TNO-rapport

1020137/r7382.hoi/zwm

**Taxonomie van beroepen met publiekscontacten
bij de Gemeente Amsterdam: beschikbare
gegevens**

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.arbeid.tno.nl

T 023 554 93 93

F 023 554 93 94

Datum 27 november 2001

Auteurs Irene L.D. Houtman

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

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

© 2001 TNO

TNO ARBEID
BIBLIOTHEEK
POSTBUS 718
2130 AS HOOFDDORP
TEL. 023-5549 468

NR. 47487
plaats 66-243

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Contactuele beroepen en emotionele belasting	4
3	Werkwijze bij de samenstelling van een taxonomie van functies naar emotionele belasting	5
4	Resultaten	6
	4.1 De beschikbare documenten	6
	4.2 Nieuwe informatie	8
5	Discussie en conclusies	10
6	Literatuur	12

1 Inleiding

De gemeente Amsterdam wil arbeidsvoorwaardenbeleid gaan formuleren op –en dat is nieuw- ‘emotioneel belastende functies’. Het doel van de gemeente is ervoor te zorgen dat beleid wordt geformuleerd zodat functies met een zeer hoge emotionele belasting worden geïdentificeerd, opdat hiervoor specifieke, zo mogelijk ontlastende arbeidsvoorwaarden van toepassing kunnen zijn. Dit beleid kan gaan van afspraken voor deze functiegroepen t.a.v. arbo- en verzuimbeleid, via aanpalend mobiliteitsbeleid naar financiële tegemoetkomingen als FLO (Functioneel Leeftijds Ontslag) of hieraan gerelateerde, dan wel hiervoor in de plaats gekomen voorzieningen. De Rokingroep adviseert bij de formulering van dit beleid.

De Rokingroep heeft TNO Arbeid gevraagd een inventarisatie te maken van bestaande gegevens over emotionele belasting van de diverse functiegroepen binnen de Gemeente, als eerste aanzet om te komen tot een taxonomie van emotionele belasting naar functie. Dit wel onder de randvoorwaarde dat er in eerste instantie sprake zal zijn van een pilot bij de volgende diensten en onderdelen van de Gemeente: de Sociale Dienst, de GG&GD en Stadstoezicht. Aanvankelijk waren de Dienst Binnenstad en WisselWerk/Maatwerk ook bij de pilot betrokken. Van deze diensten is derhalve in dit project ook beschikbaar materiaal over ‘emotioneel belastende aspecten’ van functiegroepen in die diensten beoordeeld.

Een tweede randvoorwaarde die bij aanvang van het project werd meegegeven is dat het vooral zou moeten gaan om de confrontatie met emotioneel belastende situaties in het werk die te maken hebben met publiekscontacten. Het moet gaan om functies waarin gemeenteambtenaren in het kader van hun beroepsuitoefening frequent of voortdurend met publiek worden geconfronteerd, en waarbij dat publiek hen agressief kan bejegenen, of waarbij men beroepshalve moet optreden, en weet dat men weliswaar volgens de wet handelt, maar anderen/het publiek in een uitermate moeilijk parket worden/wordt gebracht. We hebben het dan in het eerste geval bijvoorbeeld over een portier, of iemand die klemmen om de autowielen van foutparkeerders zet. In het tweede geval gaat het bijvoorbeeld om een ambtenaar van de Sociale Dienst die betrokken is bij de beoordeling van bijstandsuitkeringen. Deze situaties hebben allemaal het kenmerk dat ze sterke emotionele reacties bij de betreffende ambtenaren kunnen losmaken. Wanneer deze emotionele reacties frequent zijn en/of langdurig aanhouden kunnen zij een verhoogde uitval uit het werk (verzuim, WAO-intrede) veroorzaken.

In dit rapport wordt eerst kort beschreven wat de kenmerken zijn van ‘contactuele beroepen’, wat dit betekent in termen van ‘emotionele belasting’, en hoe tot een rangorde of taxonomie van functies op emotioneel belastende risicofactoren in het werk kan worden gekomen. Deze taxonomie kan het uitgangspunt vormen voor een vaststelling door anderen van functies waarvoor een specifiek arbeidsvoorwaardenbeleid zou moeten worden geformuleerd. Vervolgens wordt nader ingegaan op de werkwijze om te komen tot een rangorde voor emotioneel belastende functies, en op de resultaten na de bestudering van bestaand materiaal.

2 Contactuele beroepen en emotionele belasting

Functiehouders van contactuele beroepen, d.w.z. beroepen waarbij men in aanraking komt met publiek/burgers, met cliënten, patiënten en leerlingen, kunnen door de aard van dat contact om emotionele redenen heel belastend zijn. Het gaat bij deze emotioneel belastende risicofactoren om zaken als:

1. het beroepshalve worden geconfronteerd met dood, ziekte of ander menselijk lijden;
2. het werken onder voor de persoon zelf (fysiek) gevaarlijke omstandigheden, of hier voortdurend beducht voor moeten zijn;
3. moeten werken met agressieve burgers;
4. tijdens het werk hinder ervaren van een negatieve beeldvorming over de eigen functie.

Van belang voor het functioneren en de gezondheid op de langere termijn zijn zowel de frequentie (hoe vaak komt het voor), maar vooral ook de (vaak negatieve) impact/invloed die het vóórkomen van deze aspecten heeft op de betrokken functiehouders.

3 Werkwijze bij de samenstelling van een taxonomie van functies naar emotionele belasting

Als werkwijze wordt gekozen voor een fasegewijs traject. Allereerst wordt informatie verzameld over arbeid, gezondheid en uitval, waarbij twee trajecten/onderzoeksopties kunnen volgen, en die verschillen in de mate waarin er basisgegevens voorhanden zijn. De algemene gedachte is dat wanneer er basismateriaal voorhanden is hier in eerste instantie vooral van gebruik gemaakt wordt. Als basismateriaal valt te denken aan door de organisatieonderdelen of hun arbodienst uitgevoerde risico-inventarisaties en evaluaties (RI&E's), of ander onderzoek naar arbeidsomstandigheden. Op basis hiervan kunnen mogelijk specifieke functiegroepen als een risicogroep voor emotioneel belastende factoren worden onderkend.

Verwacht wordt dat niet alle, voor emotionele belasting relevante functies op dit aspect in kaart zijn gebracht. Wanneer er geen of onvoldoende informatie voorhanden is, moet deze alsnog worden verzameld. Dat kan op twee manieren: een kwantitatief onderzoek, bijvoorbeeld een vragenlijstonderzoek onder alle, dan wel een representatieve steekproef van gemeenteambtenaren, of een meer kwalitatief onderzoek zoals een gestructureerd proces met gebruikmaking van de Delfinethodiek om consensus over de taxonomie te verkrijgen van een groep nader te bepalen 'experts' die werkzaam zijn bij de gemeente. Bij dit laatste valt te denken aan een aantal functiehouders, maar ook aan medewerkers van het SMT, P&O en de OR. In deze rapportage zal vooralsnog eerst alleen aandacht zijn voor informatie uit reeds beschikbare documenten zoals RI&E's en onderzoeksrapporten.

4 Resultaten

4.1 De beschikbare documenten

Zoals in de inleiding al is aangegeven zal het gaan om een pilot bij de volgende diensten en onderdelen van de Gemeente Amsterdam:

- Sociale Dienst
- GG&GD
- Dienst Binnenstad¹
- Stadstoezicht
- 'Maatwerk/Wisselwerk'¹

In tabel 4.1 staat een korte omschrijving weergegeven van beschikbaar gestelde, dan wel recent door TNO uitgevoerde RI&E's en onderzoeksrapporten naar dienst/onderdeel.

Tabel 4.1 Weergave van de inhoud van beschikbaar gestelde documenten (RI&E's) vanuit de verschillende instellingen.

Dienst/onderdeel	Rapportage	Aandacht voor emotionele belasting	Risicogroepen?
Sociale Dienst	1. Weba-onderzoek, IVA-1998	1. nee	1. nvt
	2. 'Slachtoffers van de dienstverlening; agressiebeleid ..' Van der Kroft, 1995	2. ja, agressie en geweld	2. bijstandswerkers (nu 'medewerker dienstverlening') grootste risicogroep, daarna de administratief
	3. Plan van aanpak, op basis van RI&E; maart 1998	3. ja	bijstandswerkers; verhaalsmedewerkers, beslissers en berekenaars uitkeringen veel minder ...en dan meestal telefonisch
	4. TNO-rapport 'Functiekwaliteit na de reorganisatie bij de Sociale Dienst Amsterdam ; Dhondt en Kraan, november 2000	4. ja	3. op punt van agressie e.d. vooral aandacht voor balies en ontvangstruimtes 4. het betreft hier kwantitatieve gegevens: sign. verhoogd (hoog naar laag): publieksopvang, sociale recherche, dienstverlening, dienstverlening (senior)... veel minder, maar sign. Verhoogd: klachten en bezwaar
GGD	1. RI&E GG&GD Ambulancedienst, 1997	1. nee	1. n.v.t.
	2. Rapport werkbelasting en herstel van ambulancepersoneel (Sluiter e.a., 1998)	2. ja, indirect; i.v.m. (slechte) trauma-opvang	2. geen risicogroep onderscheiden binnen ambulancepersoneel
	3. RI&E GGZ/JGZ, Commit Arbo, 1999	3. nee	3. n.v.t.

¹ Doen inmiddels niet meer mee aan de pilot

Dienst/onder-deel	Rapportage	Aandacht voor emotionele belasting	Risicogroepen?
Dienst Binnenstad	<ol style="list-style-type: none"> 1. RI&E en plan van aanpak Dienst Binnenstad, sector Financiën; juni 1997 2. RI&E, dienst Binnenstad Wonen & Economie, dec. 1998 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ja 2. ja, m.n. agressie en geweld 	<ol style="list-style-type: none"> 1. geen risicogroepen onderscheiden; geen exacte cijfers vermeld (wel vragenlijst onderzoek)... respons slechts 40%!! 2. medewerkers buitendienst zijn vooral risicogroep: de inspecteurs toezicht en voorraadbeheer, projectontwikkeling verwerving en ontruiming, beheer onroerend goed (alleen fysiek gevaar/veiligheid);
Stadstoezicht	RI&E bij afdeling Ondersteuning & Logistiek Stadstoezicht, oktober 2000	Ja; er wordt opgemerkt dat er sprake is van toenemende agressie door derden	Risicogroepen: <ul style="list-style-type: none"> • meldkamer en kaskantoor vnl. verbaal geweld • medewerkers wegsleepdienst • medewerkers buitendienst (andere dan eerder genoemd)
Maatwerk/Wisselwerk	<ol style="list-style-type: none"> 1. RI&E bureau Maatwerk, vestiging West; juni 1997 2. RI&E, bureau Maatwerk, vestiging Centrum-Noord, maart 1997 3. RI&E, bureau Maatwerk, vestigingen Zuid, Oost & Zuidoost, en Centraal Bureau, maart 1996 	<ol style="list-style-type: none"> 1. nee/indirect, alleen beleid (agressie-draaiboek) 2. nee; alleen in algehele zin gesproken over agressiebel eid 3. ja, groot deel van de geënquêteerden gaf aan met agressie en geweld te maken te krijgen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. meting met IMA-checklist; maatregelen vooral gericht op balie en spreekkamers 2. nee 3. nee, geen risicogroepen
Anders.... A'dam Zuid-Oost	Werkdruk en werkbelastingsonderzoek Amsterdam Zuid-Oost, deel II, Franck, Berg en Vaas, 2000	Ja, kwantitatief bestand aanwezig	Medewerkers buitendienst (vnl. vuilnismannen) scoren hoog op emotionele belasting (m.n. beducht voor gevaarlijke situaties, agressieve en lastige klanten);

De gegevens in tabel 4.1 laten zien dat er in elke dienst of onderdeel wel een RI&E is uitgevoerd. Dat er niet altijd naar emotionele belasting is gekeken, en dat er maar een enkele keer voor functies/afdelingen kwantitatieve, laat staan vergelijkbare cijfers mogelijk zijn. Voor zover mogelijk kan de taxonomie op basis van het uitgevoerde TNO-onderzoek als volgt worden vormgegeven (zie tabel 4.2).

4.2 Nieuwe informatie

Voor die onderdelen waar geen kwantitatief onderzoek had plaatsgevonden, is alsnog onderzoek uitgevoerd. Dit maakt dat tabel 4.2 als 'de taxonomie tabel voor emotionele belasting' redelijk volledig kan worden ingevuld.

Tabel 4.2 Een taxonomie van functies bij de Gemeente Amsterdam naar emotionele belasting.

Functie/afdeling	Emotionele belastingscore (0-100)
Ambulancepersoneel (GG&GD)	64 ²
Publieksopvang (sociale dienst/sd)	64
Wegsleepdienst (stadstoezicht)	51
Sociale recherche (sd)	45
Dienstverlening/bijstandsmedewerkers (sd)	42
Medewerker buitendienst (ZO)	39
<gemid. Politiedewerker>	39 ³
Dienstverlening (senior ; sd)	38
Gemiddelde Nederlandse beroepsbevolking	26
Leidinggevenden (sd + ZO)	23
Klachten en bezwaar (sd)	12
Adm & ondersteuning (sd)	7

Het overzicht van figuur 4.2 laat zien dat diverse functies bij de gemeente een ronduit hoge emotionele belasting hebben. Het gaat dan vooral om functies bij de ambulance-dienst, bij de Sociale Dienst vooral die werknemers die de publieksopvang verzorgen, de sleepdienst van Stadstoezicht, de sociale recherche, evenals de medewerkers Dienstverlening, in het bijzonder bijstandsmedewerkers van de Sociale Dienst. Welke functiegroepen echter onder de classificatie 'hoog' valt, en of de medewerker buitendienst, dan wel politiedewerker ook een 'hoge emotionele belasting' hebben, is een punt van discussie.

Indicaties dat andere functiegroepen bij de gemeente Amsterdam ook een hoge mate van emotionele belasting hebben op basis van de RI&E's (zie tabel 4.1) zijn alle (andere) functies aan balies.

² In tegenstelling tot de overige scores in deze tabel is deze score niet gemeten aan de hand van werknemersoordelen, maar is een indicatie van het risico door de onderzoekster die de arborisico's in opdracht van de GG&GD en t.b.v. haar proefschrift zeer uitgebreid in kaart heeft gebracht.

³ De gerapporteerde belasting van politiedewerker is relatief laag in vergelijking tot ander onderzoek (vb. Middelhoven en Driessen, 2001). De reden hiervoor zou kunnen zijn dat hier de gemiddelde politiedewerker wordt bedoeld, terwijl in diverse andere onderzoeken vooral de agent op straat centraal staat. 'De politie' bestaat echter naast de 'agent op straat' voor ongeveer de helft ook uit functiegroepen die nauwelijks tot geen contact met burgers hebben (vb. Houtman e.a., 2000).

We hebben voor die functies echter geen nadere kwantitatieve gegevens dan de gegevens die zijn opgenomen in tabel 4.2. Tenslotte is in het vooroverleg nog de functie van ‘portier’ als emotioneel belastend genoemd. Deze functie is echter niet opgemerkt in één van de gelezen documenten, noch is bij hen nadere kwantitatieve informatie verzameld.

5 Discussie en conclusies

Doel van dit onderzoek was een taxonomie naar emotionele belasting op te leveren voor functiegroepen in de gemeente Amsterdam waarbij men uit hoofde van hun functie contact met het publiek of de burger heeft. De functiegroepen werden vooralsnog ingeperkt tot functiegroepen die werden aangewezen in het kader van de pilot.

Onder emotionele belasting werd verstaan (1) het beroepshalve worden geconfronteerd met dood, ziekte of ander menselijk lijden, (2) het werken onder voor de persoon zelf (fysiek) gevaarlijke omstandigheden, of hier voortdurend beducht voor moeten zijn, (3) moeten werken met agressieve burgers, of (4) tijdens het werk hinder ervaren van een negatieve beeldvorming over de eigen functie.

Allereerst werd op een rij gezet welke informatie er op dit punt al beschikbaar was. Dit bleek beperkt. Dit kwam voornamelijk omdat een aantal deelnemende diensten en onderdelen van de Gemeente vooral kwalitatieve RI&E's had gehouden. Dit signaal resulteerde vervolgens in nadere inspanningen van deze onderdelen om toch onderbouwde indicaties over blootstelling zichtbaar te kunnen maken.

Gesteld kan dan ook worden dat de in de uiteindelijke taxonomie opgenomen functiegroepen geenszins volledig zijn als het gaat om werknemers van de gemeente Amsterdam. Wel kan worden geconcludeerd dat ambulancepersoneel, de publieksoptvang van de sociale dienst, de wegsleepdienst van Stadstoezicht, de sociale recherche, en de bijstandsmedewerkers een sterk verhoogde blootstelling hebben aan emotioneel belastende risico's in vergelijking tot de 'gemiddelde Nederlandse werknemer'.

Een centrale vraag in de afweging of de emotionele belasting in de betreffende functiegroep als 'voldoende hoog voor aanvullende arbeidsvoorwaardelijke maatregelen op dit punt' is waar de grens tussen 'wel' en 'niet' voldoende hoog voor de inzet van de bedoelde aanvullende maatregelen zou moeten worden gelegd. Op deze vraag is geen eenvoudig antwoord te geven, en het antwoord staat of valt met de behoefte om vooral verdere cijfermatige onderbouwing hiervan na te streven, dan wel in een vroeg stadium op basis van meningen een consensus hierover te bereiken.

Ten aanzien van de cijfermatige onderbouwing kan worden gedacht aan de volgende stappen:

- een absolute of relatieve bovengrens te formuleren... hetzij op basis van meningen (van wie ??) of arbitrair vastgesteld... vb. door politiek;
- vaststelling van het 'gewicht' van de gemeten variabele 'emotionele belasting' op belangrijk geachte gevolgen als burnout of verzuim. Op basis daarvan concluderen of een 2 x zo hoog risico, dan wel 3 x zo hoog risico op deze effecten al dan niet acceptabel is. Een complicatie hierbij is ongetwijfeld dat emotionele belasting niet eenzelfde effect heeft op verschillende aspecten van gezondheid. De samenhang van emotionele belasting met een psychische klacht als 'burnout' zal veel groter zijn dan die met verzuim.

Vervolgstappen in dit proces zullen op hoofdlijnen de volgende moeten zijn:

1. met contactpersonen (bijvoorbeeld leden van het SMT) nalopen welke functies niet onderzocht/niet in de rapporten genoemd zijn, maar waarvan zij verwachten dat er sprake kan of zal zijn van een relatief hoge emotionele belasting;

2. discussie in de pilotgroep over de vraag op welke wijze aanvullende informatie zou moeten worden verzameld. Wil men de emotionele belasting in de contactuele beroepen wat meer en vollediger onderbouwing, en zo ja, met welk doel, en van welke functies? Met name het betrekken van werknemers in de totstandkoming van de uiteindelijke beoordeling maakt de acceptatie van de uitkomst in de regel veel groter (tenzij zeer zichtbaar een beslissing genomen wordt die geheel in strijd is met een duidelijk werknemersbelang);
3. al dan niet een meer onderzoeksmatig of juist meer politiek vervolg bij de vaststelling van consensus over de vraag waar grenswaarden/afkappunten liggen. Deze keuze zal aanvankelijk in grote mate afhankelijk zijn van de door de projectgroep ingeschatte volledigheid van de 'risicovolle functies' (de kans belangrijke of opvallende groepen als bijvoorbeeld 'portier' te hebben gemist), en de inschatting van de gevoeligheid van de besluitvorming op dit punt.

6 Literatuur

Houtman ILD, Bosch CM, Jettinghoff K, Berg R v.d. Werkstress bij de politie. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2001.

Middelhoven LK, Driessen FMHM. Geweld tegen medewerkers in de (semi-) openbare ruimte. Utrecht: Bureau Driessen, 2001