34/456

Kwaliteit van arbeid en organisatie

veranderen in de praktijk

B.G.M. Ris, V.Chr. Vrooland (red.),
R.J. van Amstel, H.H.W. den Hartog,
W. Masselink, C.G. Zandvliet

Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden
NIA0014559

Kwaliteit van arbeid en organisatie

Nederlands Instituut voor
Arbeidsomstandigheden NIA
bibliotheek-documentatie-informatie
De Boelelaan 32, Amsterdam-Buitenveldert
ISN-nr. 04481, 514
plaats 34-456
datum
28 MEI 1990

Kwaliteit van arbeid en organisatie

veranderen in de praktijk

B.G.M. Ris, V.Chr. Vrooland (red.),
R.J. van Amstel. H.H.W. den Hartog,
W. Masselink, C.G. Zandvliet

Stichting CCOZ, Amsterdam, mei 1984

ISBN 90-6747-031-7

Inhoud

Voorwoord 7

1 Kwaliteit van de arbeid en kwaliteit van de organisatie: een kader
V. Chr. Vrooland 8
2 De Advies- en Onderzoekprojekten Werk en Gezondheid
B.G.M. Ris 19
3 Sigma Coatings: van experiment naar beleid
W. Masselink en C.G. Zandvliet 29
4 Sigma Coatings: leerervaringen
W. Masselink en C.G. Zandvliet 45
5 Het projekt Werk Welzijn en Gezondheid bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
R.J. van Amstel en H.H.W. den Hartog 61
6 Het projekt Werk Welzijn en Gezondheid en de besluitvormingsprocedures bij de overheid
R.J. van Amstel en H.H.W. den Hartog 75
7 Nabeschouwing
B.G.M. Ris 87

Voorwoord

Arbeidsorganisaties die stil staan bestaan niet. Interne en externe faktoren maken bij voortduring verandering noodzakelijk. Op ekonomisch, technologisch, en ook op sociaal gebied. Iets anders is of men ook grip heeft op die veranderingen. Hoe komt men aan een goede diagnose van wat nodig of wenselijk is? En wat voor inzichten en instrumenten dragen er toe bij dat organisatieleden zelf met een redelijke kans op sukses veranderingsprocessen kunnen starten op het gebied van arbeid en organisatie?
De Projekten Werk en Gezondheid van de Stichting CCOZ waarvan in dit boekje verslag wordt gedaan hebben als doelstelling o.a. het voorzien in de groeiende behoefte aan case-beschrijvingen van veranderingsprocessen in arbeidsorganisaties. De ingang daarbij was de relatie arbeid en gezondheid. Maar het einddoel van de hier beschreven veranderingsprocessen was breder: het kreëren van beter funktionerende arbeidsorganisaties, gekenmerkt door innovatief vermogen en flexibiliteit. Dit boekje geeft overigens niet het volledige verslag van de projekten. Het wil niet meer zijn dan een thematische analyse van een aantal leerervaringen die zijn opgedaan ten behoeve van de aktiviteiten van anderen in andere organisaties.
Beperking en nut van dit boek komen samen in de hoop dat de verslagen en analyses die de lezer hier aantreft stimulansen kunnen zijn voor diskussie en praktijk.

Met de auteurs van dit boek is tenslotte nog niet iedereen vermeld die aan het projekt en aan de totstandkoming van dit boek heeft bijgedragen. Onontbeerlijk waren de organisatorische steun van R. Verschuren, de ondersteuning bij het gereedmaken van het manuskript door L. Konijnenberg en de bijdragen van L. Koning aan de produktie van dit boek.

B.G.M. Ris
V.Chr. Vrooland

Amsterdam, mei 1984

1 Kwaliteit van de arbeid en kwaliteit van de organisatie: een kader

Er zijn minstens evenveel redenen om niet te werken aan de kwaliteit van de arbeid en van de organisatie als om dat wel te doen. Een aantal redenen om het onderwerp voorlopig maar te laten rusten lijkt zelfs van doorslaggevend belang. Men kan zich bijvoorbeeld in goede gemoede afvragen of het werken aan werkgelegenheid op zich geen prioriteit verdient boven het werken aan de kwaliteit van de verminderende hoeveelheid arbeid. En men kan zich ook afvragen of de diskussie over de verdeling van de arbeid, al of niet door middel van arbeidstijdverkorting, het werken in stages of met behoud van uitkering, voorlopig niet voorop moet staan. En, maatschappelijk gezien, kan men misschien wel stellen dat eerst nog maar eens goed moet worden nagedacht over de waardering van 'produktieve' arbeid vergeleken met allerhande andere bezigheden die een mens nuttig en zinvol kan verrichten.
Ook binnen de bedrijven zelf zijn er argumenten om zich niet direkt druk te maken over de kwaliteit van werk en organisatie van het werk. De opkomst van de mikro-elektronica en de snel slinkende financiële drempel voor het kunnen beschikken over de vanuit die sektor opgeleverde hulpmiddelen voor planning, administratie en produktie, maken veel denken over arbeid overbodig. Die verdwijnt immers toch. Ook een weloverwogen benutting van de ruime arbeidsmarkt kan al een zodanige kostenverlaging opbrengen dat interne problemen minder aantikken. En het belangrijkste argument lijkt eigenlijk wel dat het een ieder bekend is dat het werken aan de kwaliteit van het werk en de organisatie even moeilijk als tijdrovend is. De meeste recepten die in het verleden werden uitgeprobeerd hebben niet of niet helemaal het beloofde resultaat opgeleverd. De bereidingstijd bleek ook meestal langer dan in het kookboek stond aangegeven. En waarom dan moeilijk doen als het ook makkelijk anders kan?

Dit boek gaat dus over de kwaliteit van de arbeid en van de organisatie.

Niet omdat dat het makkelijkst is en ook niet omdat het op korte termijn het belangrijkste is, maar omdat de argumenten ervóór beter zijn.
Het uiteindelijk perfekte recept met honderd procent opbrengst of het overtuigende kosten-baten model om dat laatste te staven worden ook in dit boek niet geleverd. We hebben er zelfs de voorkeur aan gegeven om het te houden bij een voorlopige beschrijving en analyse van een tweetal grotere projekten waarin nergens definitieve uitspraken voorkomen,

maar die vooral zijn bedoeld om diskussiestof te leveren waarmee de lezer zelf verder kan gaan. Het gaat dan ook niet om voorbeeldprojekten maar om leerexperimenten, waarin getracht werd na te gaan welk instrumentarium nodig is en welke bevorderende en belemmerende faktoren er zijn bij het werken aan beter werk. De opzet was niet het vervaardigen van het zoveelste definitieve recept maar het verwerven van inzichten ten behoeve van de implementatie en kontinuïteit van een stuk innovatie.

De argumenten voor een hernieuwde aandacht voor arbeid en organisatie zijn af te leiden uit ontwikkelingen op verschillende nivo's en op verschillend gebied. Op maatschappelijk nivo is bijvoorbeeld duidelijk dat het sociaal beleid op een tweesprong terecht is gekomen. De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog wordt door velen als een grote verworvenheid beschouwd. Maar men kan zich desondanks niet veroorloven de ogen te sluiten voor één van de nadelen ervan. Waren vroeger de relaties tussen oorzaak en gevolg bij ziekte en ongemak heel duidelijk waarneembaar, het systeem van sociale zekerheid zelf heeft, zeker in een tijd van sterke ekonomische groei, de sociale en maatschappelijke kosten van diezelfde ekonomische groei steeds minder zichtbaar gemaakt. Door de vorm van de sociale zekerheid, de 'monetarisering' van sociaal ongemak, verdween de aandacht voor de in de arbeidssfeer gelegen oorzaken van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De werkelijke oorzaken werden minder belangrijk en daarom onvoldoende tegengegaan. Sociale politiek was primair symptoombestrijdend, kuratief en te weinig op preventie gericht. Dit is niet zonder risiko's gebleken. Achteraf bezien is dit 'afkopen' niet erg bevorderlijk geweest voor de aandacht van overheid en bedrijfsleven zelf voor de produktieprocessen die bij hen werden toegepast en had men de sociale kosten ervan niet meer in de hand. Natuurlijk is er door verschillende werkgevers en binnen bedrijven ook door ondernemingsraden zeker aan gewerkt, maar het ontbreken van een algemeen beleid droeg er mede toe bij dat zich een vrijwel onbelemmerde voortgang van processen van arbeidsdeling, routinisering, mechanisering en automatisering voltrok. De externe kosten die daaruit voortvloeiden konden immers vrij worden afgewenteld op het stelsel van sociale zekerheid, dat op zijn beurt weer leunde op verwachtingen van verdere ekonomische voorspoed. De gevolgen hiervan bij het voortduren van de ekonomische krisis en de daarop volgende pijnlijke pogingen tot aanpassing, versobering en herziening van het stelsel van sociale zekerheid zijn te bekend om er bij stil te hoeven staan. Van groter belang is dat de vroegere sociale politiek, waarin sprake was van een min of meer afzonderlijke benadering van verschillende deelgebieden, noodzakelijkerwijs is verruild voor een meer geïntegreerde beleidsaanpak van vraagstukken als

werkgelegenheid, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden.
Daarbij moet iets terug worden gevonden van het vroegere dubbele karakter van de sociale politiek. De uitstoot van arbeid is zo groot dat het handhaven van arbeidskapaciteit, opleidingsnivo en beroepservaring minder belangrijk lijkt dan ziekteverzuim, langdurige arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Men hoeft echter al lang geen ekonoom meer te zijn om te beseffen wat voor een geweldig sociaal en ekonomisch potentieel door de sociale kosten van de arbeid verloren is gegaan en nog steeds gaat. Alleen een hernieuwd geïntegreerd sociaal beleid waarbij oorzaak en gevolg weer op elkaar worden betrokken kan de basis zijn voor een verandering van steeds verdergaande aanpassing naar een meer offensief en innoverend sociaal-ekonomisch beleid. Humanisering van de arbeid en bijvoorbeeld produktiviteit behoren daarbij niet meer elkaars tegenpolen te zijn, maar, samen ondergebracht in bijvoorbeeld een begrip als sociaal georiënteerde technologiepolitiek, kunnen zij beide een bijdrage leveren aan de modernisering van de ekonomische struktuur en dus aan de oplossing van de huidige ekonomische krisis.

Zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven is een groeiende tendens waar te nemen om de sociale kosten van de arbeid bij de bron te bestrijden. In het algemeen lijkt daarbij een verschuiving te zijn opgetreden van de overheid naar het bedrijfsleven zelf. Het belangrijkste initiatief van de laatste jaren is natuurlijk het tot stand komen van de nieuwe arbeidsomstandighedenwet geweest. Niet dat men deze wet zonder meer als een beginpunt moet zien. Zonder beweging en behoefte in het bedrijfsleven was de wet er waarschijnlijk veel later gekomen. En op zichzelf valt de aksentverschuiving van het denken over kwaliteit van arbeid en arbeidsomstandigheden van overheid naar het bedrijfsleven ook op, maar het aanwijzen van een platform binnen de ondernemingen waarop in brede zin over arbeid, arbeidsorganisatie, -voorwaarden en -omstandigheden moet worden overlegd, heeft op zichzelf ook stimulerend gewerkt. Er lijkt sprake van een zodanig zichzelf wederkerig versterkend proces, dat ook de duidelijke aarzelingen rond de nadere invulling van de wet, die gemarkeerd worden door de rapporten van de kommissies Van der Grinten en Geelhoed, niet echt afbreuk kunnen doen aan de inmiddels in gang gezette ontwikkelingen. Op grote schaal hebben werkgevers en werknemers zichzelf geleerd het nieuwe, door de wet aangereikte instrumentarium te beheersen en te hanteren. In het merendeel van de bedrijven zijn inmiddels, in overigens zeer wisselende en bonte samenstelling, kommissies voor gezondheid, veiligheid en welzijn ingericht, die een stimulerende en blijvende aandacht voor de kwaliteit van de arbeid en van de organisatie garanderen. In sommige opzichten gaan werkgevers en werknemers daarbij ieder een eigen weg.

Aan werknemerszijde zijn bijvoorbeeld een toenemend aantal pogingen van ondernemingsraden dan wel bedrijfskadergroepen waar te nemen om door eigen onderzoek, zelfstandige meningsvorming en overleg, werknemersplannen op te stellen. Om die vervolgens, al of niet met of na mobilisatie van de eigen achterban, bij het management op de onderhandelingstafel te deponeren. Ook bij de werkgevers ziet men hier en daar een wat eigenstandige ontwikkeling. Zo valt bij een aantal pogingen tot verbetering van arbeid en eigen organisatie door werkgevers op dat er een voorkeur bestaat zich in eerste instantie te richten op de eigen werknemers en in veel mindere mate op hun organisaties. In beide gevallen betekent dit dat het werken aan verbeteringen nogal gedecentraliseerd plaats vindt en dat er niet vanzelf sprake is van een verhoging van onderhandelingen en informatieuitwisseling naar een plan of plaats, bijvoorbeeld op branchenivo of in de Stichting van de Arbeid, waardoor het gelijk opmarcheren wordt bevorderd.
Toch bestaan ook daartoe alle mogelijkheden. Voor een groot deel lijken de wensen en behoeften van werkgevers en werknemers elkaar voldoende te raken of elkaar zelfs te overlappen om te kunnen spreken van een voldoende basis voor vruchtbaar zaken doen binnen de onderneming maar ook op bedrijfstaknivo en zelfs op centraal nivo. De bereidheid tot zakendoen is bijvoorbeeld bij de Industriebond duidelijk aanwezig. Volgens het *'Herstelplan voor de Industrie'* van de *Industriebond FNV* is duurzaam herstel van de industriële sektor mogelijk en noodzakelijk. Teveel is volgens haar tot nog toe de nadruk gelegd op efficiënte en lage kosten, en te weinig op slagvaardigheid en hoge kwaliteit. In dat kader wordt er daarom voor gepleit de 'aanpassingsstrategie' in het bedrijfsleven te verruilen voor een offensieve 'opwaarderingsstrategie' gericht op produktiemodernisering, meer research, een 'integrale vernieuwing van de bedrijfsorganisatie in samenhang met de sociale vernieuwing en een verhoging van het scholings- en functiepeil van de werknemers.' (nota Herstel blz. 6.) Uitdrukkelijk wordt daarbij gesteld dat voor het herstel de gemeenschappelijke inzet van alle betrokken partijen een wezenlijke voorwaarde is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er onderhandelingen tussen die partijen moeten worden gevoerd met als basis de erkenning van uiteenlopende doelstellingen en het inzicht dat ondanks dat er toch zaken kunnen worden gedaan: 'Een gemeenschappelijke inzet betekent geen gemeenschappelijkheid van doelstellingen. Onze doelstellingen, herstel van de werkgelegenheid en sociale vernieuwing, staan naast die van de werkgeversorganisaties, het herstel van de rendementen. Belangrijk is de constatering dat de wederzijdse doelstellingen elkaar niet behoeven uit te sluiten. Naar onze overtuiging is er in het overleg en in de onderhandelingen met de werkgeversorganisaties en de overheid op verschillende niveaus een industrieel herstelplan

te vinden waarin herstel van de werkgelegenheid, verbetering van de kwaliteit van de arbeid en uitbreiding van de medezeggenschap samenlopen met vermindering van verlies of herstel van rendement.' (nota Herstel blz. 5.)
Maar ook bij de werkgeversorganisaties zijn openingen te bespeuren die zowel duiden op een hernieuwde aandacht voor de arbeid zelf als op de mogelijkheid om op een veelheid van punten met de werknemers, en in een aantal gevallen met de overheid, tot een gericht gezamenlijk gedragen beleid te komen.
In zijn meest algemene vorm geldt dat het afscheid van de als te hiërarchisch ervaren strukturen in het bedrijf en het verschijnsel dat steeds meer werkgevers op steeds duidelijker gronden de tayloristische organisatieprincipes beginnen af te wijzen. Wat bij de *economics of scale* in de voorbije groeiperiode nog deugdelijk leek — een steeds verdergaande splitsing van arbeidstaken en een steeds verdergaande scheiding tussen denken en doen, beheerst door een traditioneel blijvend hiërarchisch systeem — blijkt in het kader van een overlevingsstrategie en een modernisering van de ekonomie niet meer te werken en zelfs overleving en verdere ontwikkeling te remmen.
Ook de eerder genoemde makkelijk lijkende mogelijkheden voor aanpassing aan de ekonomische krisis door betere selektie van personeel, loonkostenreduktie op verschillende manieren, waaronder het verminderen van personeel, blijken niet alleen ontoereikend vanwege de vooral tot de korte termijn beperkte waarde, maar ook belemmerend voor overleving en modernisering. Dergelijke oplossingen lijken nog maar ten dele te slaan op de problemen waarvoor nu om oplossingen wordt gevraagd. Steeds vaker wordt, bijvoorbeeld in het NCW-projekt Anders Werken, waarvan het afgelopen jaar de derde fase is ingezet, gewezen op de noodzakelijkheid van een integrale vernieuwing van de arbeidsorganisatie uit het oogpunt van een overlevingsstrategie. In het voorstel voor de derde fase van het projekt Anders Werken wordt dit vanuit de NCW als volgt geformuleerd:
'Verhoging van efficiency en produktiviteit werd vooral gezocht in arbeidsdeling en arbeidssplitsing. Arbeidsdeling door een scheiding van het denken en doen. Arbeidssplitsing omdat zowel het denken als het doen bij verdere groei werden opgedeeld in steeds eenvoudiger (deel)activiteiten, die door de werknemers routinematig kunnen worden verricht. Om de organisatie dan 'beheersbaar' te houden moeten de meeste deeltaken gedetailleerd worden gepland en gecontroleerd. Niet alleen door de leiding zelf, maar naarmate de onderneming groter wordt ook weer door speciale werknemers of stafafdelingen. De papieren rompslomp nam toe, evenals het aantal afwijkingen van de planning. Om afwijkingen zoveel mogelijk uit te sluiten kwamen er weer meer

gedetailleerde voorschriften en speciale mensen om die te controleren. Deze situatie treft men niet alleen aan in industriële bedrijven. Ook de (grotere) dienstverlenende en administratieve organisaties vertonen de kenmerken van het hierbeschreven proces van arbeidsdeling en arbeidssplitsing.
Daarnaast leidde de ver doorgevoerde arbeidsdeling ook tot de opkomst van allerlei specialismen, die nog eens een extra-impuls kregen vanuit de 'wetenschappelijke bedrijfsvoering'. De kwaliteit van het ondernemingsbeleid was hiermee zeker niet altijd gediend. In de concrete bedrijfssituatie is nogal eens sprake van een verbrokkeling tussen het financiële, het commerciële, het technische en het sociale beleid met ieder hun 'eigen doelstellingen', waardoor men elkaars taal niet verstaat en vaak onnodige competentiekwesties ontstaan.'
'Naast (maar niet los) van de hier beschreven organisatieprincipes ontstond een eenzijdige benadering van de onderneming als *verdeelorganisatie.*
In de laatste twintig à dertig jaar is het samenwerkingsverband van werkgever en werknemers vooral benaderd vanuit de optiek van 'het verdelen'. Het accent kwam te liggen op werk-geven en werk-nemen, waarbij men de arbeidsmotivatie van werknemers vooral dacht te bevorderen door factoren die buiten het werk zelf liggen (loon, status, plezierig arbeidsklimaat). Als de werknemer deze kon ervaren als een redelijke beloning voor de geleverde presentatie zou zijn arbeidsmotivatie en inzet voldoende verzekerd zijn.
Deze faktoren zijn zeker van betekenis, maar niet voldoende voor een optimale inzet en betrokkenheid van de werknemers. Bovendien leidt de nadruk op deze factoren (en daarmee op het verdeelaspect) voortdurend tot een vraag naar meer. De werknemer staat met open hand. Hij staat aan de vraagkant, de consumptiekant. Deze houding wordt nog versterkt omdat niet zelden met deze middelen het gebrek aan voldoening in het werk zelf wordt gecompenseerd (zo men wil: afgekocht).
En dit alles met vaak direct meetbare economische effecten zoals: te lange doorloop- en levertijden, te hoge voorraden, kwaliteits- en afstemmingsverliezen, weerstanden tegen verandering, vertraging in vernieuwing van produktiemethoden en van dienstverlening, onvoldoende betrokkenheid van de werknemers, gebrek aan service e.d.'

Zou het alleen om kostenreduktie gaan, dan zouden versmalling van het produktpakket, verdergaande kontrole en beheersing van het arbeidsproces en vermindering van personeelsbestand nog wel bouwstenen kunnen zijn voor voortbestaan van ondernemingen. Maar tegenwoordig worden, zoals uit het bovenstaande al wel gebleken is, de problemen dieper geanalyseerd. En bovendien worden er door de huidige ekonomische

situatie nieuwe eisen gesteld die op een nieuwe manier moeten worden opgelost. Het lijkt nuttig ook hier vanuit werkgeverskring zelf zowel de gevolgen van het tot nog toe gevoerde beleid als de nieuwe eisen als gevolg van de veranderde ekonomische situatie te laten formuleren. De gevolgen zijn nu vrij algemeen bekend.
'Ondernemingen die willen overleven zullen een passend antwoord moeten geven op de eisen die ondermeer als gevolg van ontwikkelingen in de technologie, de afzetmarkt en de arbeidsmarkt op hen afkomen. Er is sprake van overcapaciteit en stagnerende afzet. Maar ook van nieuwe produktie- en afzetkansen. Afnemers, hier en in het buitenland, vragen om produkten en diensten die bij de tijd zijn en stellen daaraan hogere eisen.
Van industriële bedrijven vraagt dit o.a. kortere innovatietijden, snellere produktieontwikkeling, vaker veranderen van produktietechniek. Voor industrie èn dienstverlening: een hoge, constante kwaliteit, kortere en precieze levertijden, regelmatige vernieuwing van het assortiment. Aan al die eisen kan — ook gezien de noodzaak van kostenbeheersing — alleen worden voldaan als de onderneming efficiënter en preciezer kan werken. Bovendien zal de onderneming om interne veranderingen door te voeren, flexibeler moeten zijn en over voldoende vernieuwingskracht moeten beschikken. Aanpassing en vernieuwing zijn in de jaren tachtig bepalend voor het voortbestaan van de onderneming.'

Implementatie

De aandacht of voor sommigen de ontdekking van het potentieel aan kreativiteit, flexibiliteit en motivatie dat door een andere organisatie van het werk kan worden losgemaakt is op zichzelf niet nieuw. Dat geldt zowel voor werkgevers als werknemers. Beschouwt men Taylor als één van de grondleggers van de bedrijfswetenschappen, dan kunnen we de lijn nalopen die Kijne heeft getrokken in de overzichtsboeken van Rose, Braverman en Coriat. Steunde de scheiding tussen kennen en kunnen, denken en doen en het eindeloos opdelen van arbeidshandelingen, de globale inhoud van het Taylorisme, op een mens-beeld van de arbeider als lui, egoïstisch, dom en irrationeel, volgden daarop de elite-trainingen van Mayo, de (neo) human-relations pogingen van McGregor en Likert, zo langzamerhand is vanuit de wetenschappelijke hoek (t.w. de bedrijfswetenschap) die de produktie en de daarin optredende problemen tot uitgangspunt heeft genomen het arbeidersbeeld veranderd; niet langer zijn ze lui en dom, niet langer alleen maar instrumenteel bezig; als steeds rationeler wordt het optreden van de arbeider gezien en dienovereenkomstig worden hem taken, verantwoordelijkheden en

werkverbanden teruggegeven, die hij vroeger kwijt geraakt is. Met het oog op minder verloop, betere organisatie, minder ongevallen, minder verzuim en kwaliteitsverbetering in de produktie wordt van die kant nu ook de mondigheid van de werknemer erkend.
Daar tegenover staat een andere benadering. Misschien, noodgedwongen, in het begin wat minder lettend op de kwaliteit van de arbeid, zijn ongeorganiseerde en georganiseerde werknemers ingegaan op de konkrete machts- en arbeidsverhoudingen in het bedrijfsleven.
Voor zover vertaald in wetenschappelijke stromingen staan hier bedrijfswetenschappen en arbeiderswetenschappen tegenover elkaar. Maar ze zijn wel bij hetzelfde punt aangekomen: mondigheid, participatie en humanisering van de arbeid. En op dat knooppunt loont het dan ook de moeite een nieuwe omschrijving van humanisering van de arbeid te maken die helder en werkbaar is omdat ze de uitgangspunten, de perspektieven en de nivo's, waarop de diskussies moeten worden gevoerd intakt laat. Humanisering van de arbeid is dan het historische proces waarin werkgevers en werknemers (al of niet georganiseerd) vanuit verschillende vertrekpunten, vanuit verschillende posities en met verschillend perspektief op verschillende nivo's werken aan verbeteringen van al de aspecten van de arbeid die van belang zijn voor gezondheid, veiligheid en welzijn.
De vraag dringt zich echter op in hoeverre de hier beschreven en aangehaalde wensen, onderkende noodzakelijkheden en mogelijkheden ook daadwerkelijk kunnen worden benut. En dat is dan precies het onderwerp van dit boek. In zijn algemeenheid zijn er natuurlijk verschillende benaderingen mogelijk. De verdeling ervan is bekend.
Men kan bijvoorbeeld kiezen voor een herstrukturering van de organisatie door bijvoorbeeld de zeggenschapstrukturen te veranderen ten behoeve van het vergemakkelijken van de boven gestelde doelen. Een dergelijke wat funktionalistische benadering komt echter vooral aan één doelstelling tegemoet, te weten de rationalisatie van het produceren op zich.
Bij weer een andere benadering, de sociotechnische-systeemtheorie, wordt gewezen op het te los van elkaar en daardoor ieder nogal ongelukkig funktioneren van het technische en sociale systeem binnen werkorganisaties. Herstrukturering en integratie op evenwaardige basis kunnen dan zorgen voor zowel verhoging van de kwaliteit van het werk als van de output van de organisatie. Meer dan bij de funktionalistische benadering komt dit neer op het teruggeven van regeltaken aan werknemers. Een nadeel, waarvan de omvang echter vaak pas in de praktijk van experimenten kan blijken, is dat vooraf onduidelijk blijft wat de precieze inhoud en richting van de optimale afstemming tussen beide systemen, de zogeheten joint-optimization, uiteindelijk zal blijken.

De mogelijkheden zowel als de beperkingen van beide stromingen zijn in te schatten als men uitgaat van de hiervoor behandelde notie dat uitgangspunten van de verschillende bij veranderingsprocessen betrokken partijen aanzienlijk kunnen verschillen en de werkelijkheid vaak het best kan worden gekarakteriseerd als een opeenvolging van tijdelijke gelegenheidskoalities.
Een eerste poging om de hier genoemde beperking te ondervangen is, zo zal uit de volgende hoofdstukken blijken, de keuze voor een dubbele opdrachtgever. Een verdergaande keuze is dat in eerste instantie de eerste diagnose door de werknemers van problemen rond kwaliteit van de arbeid als uitgangspunt is genomen. Ook verder in het veranderingsproces is gekozen voor een blijvende inbreng en invloed van alle betrokken partijen, maar met name van de uitvoerende werknemers, zulks ten detrimente van de gebruikelijke overheersende rol van deskundigen van binnen en buiten de organisatie, bij de stap van het verzamelen van informatie naar het uiteindelijke plan van maatregelen.
Een laatste opmerking die we hier vooraf willen maken is dat de experimenten die in de volgende hoofdstukken worden beschreven en geanalyseerd uiteindelijk beperkt zijn gebleven tot de bedrijfsgenoten en dat de rol van de organisaties van werkgevers en werknemers met name toetsend is geweest vanuit de verschillende begeleidingskommissies. Is daarmee het maatschappelijk kader rond de experimenten in de twee betrokken arbeidsorganisaties geschetst, dan resteert de eigenlijke hoofdmoot van dit boek: de leerervaring dat, gegeven de verschillen in doelstelling en uitgangspunten, gegeven de vooraf duidelijk vastgelegde wil tot zaken doen, en gegeven het blijvend belang van de vooraf gewekte verwachtingen en gewenste resultaten, de experimenten in de eerste plaats hebben laten zien hoezeer daarnaast ook met name het inzicht in het proces van verandering zelf op de voorgrond is getreden.

2 De Advies- en Onderzoekprojekten Werk en Gezondheid

van projektplan tot kontraktafsluiting met deelnemende arbeidsorganisaties

De aanleiding tot het ontwikkelen van het projektplan voor de Advies- en Onderzoekprojekten Werk en Gezondheid van de Stichting CCOZ was de toenemende behoefte aan kennis die nodig is voor het ontwerpen van programma's gericht op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid in arbeidsorganisaties. Door de invoering van de — eerste fase van de — Arbeidsomstandighedenwet heeft het projektplan aan betekenis gewonnen, gelet op de overeenkomst in doelstellingen en de globale overeenkomst in werkwijze.
Er is al veel onderzoek verricht naar mogelijk oorzakelijke faktoren van problemen rond de kwaliteit van de arbeid, zoals bijvoorbeeld tot uiting komt in de onderzoekstraditie naar de oorzaken van verschillen in ziekteverzuim tussen arbeidsorganisaties (Philipsen, 1969; Ris, 1977; Nijhuis en Soeters, 1983). Toch is het opvallend dat de kennis over de faktoren die bepalend zijn voor of bijdragen tot het sukses van dit type projekten relatief schaars is. Veruit de belangrijkste oorzaak van deze situatie is de overheersende belangstelling voor de evaluatie van *de effekten* en de geringe belangstelling voor de evaluatie van *het proces*. Langzamerhand krijgt dit laatste aspekt wat meer aandacht. Indikaties daarvoor zijn bijvoorbeeld de procesevaluatie van het projekt 'Verzuimadvisering' van de GAK-Adviesgroep Ziekteverzuim (Bakker e.a., 1983), en een belangrijke aanbeveling op grond van een evaluatie van zeven immateriële arbeidsplaatsverbeteringsprojekten, die inhoudt: 'Cruciaal (...) is de gedachte dat de ontwikkeling van normen voor het APV-beleid (Arbeidsplaatsverbetering, BR) niet zozeer moet worden toegespitst op *wat is humanisering van de arbeid?*, maar vooral op de vraag *langs welke wegen kan humanisering worden bevorderd?*' (Dekkers en Slagmolen, 1981). De resultaten van het onderzoek naar oorzaken van verschillen in ziekteverzuim tussen arbeidsorganisaties en de resultaten van effektevaluaties van arbeidsplaatsverbetering laten zich daarom niet of nauwelijks vertalen in aanbevelingen ten aanzien van de te volgen werkwijze.
Vooruitgang is alleen mogelijk als er naast aandacht voor de effekten van maatregelen ook aandacht is voor de *faktoren die bevorderend dan wel belemmerend zijn geweest in het procesverloop*. Vanuit deze gedachte is de algemene tendens om alleen dàn te publiceren als de resultaten positief zijn een belemmerende faktor op zich. In de volgende hoofdstukken zullen wij daarom niet alleen ons licht laten schijnen over suksessen, maar

ook over datgene wat niet gerealiseerd is en met name de bevorderende en belemmerende faktoren die wij in deze projekten hebben zien optreden. In dat kader zullen wij ook trachten aan te geven wat de invloed is geweest van externe doorkruisende faktoren op de voortgang van het veranderingsproces.

Doelstellingen en uitgangspunten

De doelstellingen van het projektplan zijn te splitsen in doelstellingen op twee nivo's. Namelijk:

1. voor de deelnemende bedrijven en/of instellingen (aktiedoelstellingen):
   a. duurzame verbetering van de kwaliteit van de arbeid om daardoor (mede) het ziekteverzuim te beïnvloeden;
   b. het vergroten van de zelfwerkzaamheid;
2. voor de totale groep deelprojekten (analysedoelstellingen):
   a. het in kaart brengen van mogelijkheden en belemmeringen ten aanzien van de realisatie van de twee hierboven genoemde aktiedoelstellingen;
   b. het verkrijgen van meer inzicht in de effekten van verschillen in intensiteit van ondersteuning door een externe adviseur/onderzoeker.

ad 1a. De verbetering van de kwaliteit van de arbeid in een arbeidsorganisatie vormt de eerste aktiegerichte doelstelling. Het betreft hier het, waar nodig, realiseren van duurzame verbeteringen in de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden, waardoor problemen in de relatie werk en gezondheid kunnen worden voorkomen, c.q. verminderd. Verschillende indikatoren van arbeid van lage kwaliteit zullen daardoor in positieve zin beïnvloed worden. Genoemd kunnen onder andere worden: kort en langdurend ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid, arbeidsmotivatie, verloop en ongevallen, maar ook effektiviteit en flexibiliteit van de organisatie. Deze verbeteringen kunnen in een lopende organisatie niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden en men zal vooraf al met de lange doorlooptijd van een dergelijke aanpak rekening moeten houden. Er zal dan ook een in de tijd gefaseerd plan van maatregelen ontwikkeld dienen te worden. In welk tempo deze fasen kunnen worden doorlopen hangt af van allerlei mogelijkheden en belemmeringen binnen de arbeidsorganisatie en uiteraard ook van de aard van de te nemen maatregelen en is mede een — zo niet het belangrijkste — aspekt van het onderzoek.

ad 1b. Het vergroten van de zelfwerkzaamheid binnen een arbeidsorganisatie vormt de tweede aktiedoelstelling. Met het vergroten van de zelfwerkzaamheid wordt bedoeld dat de verschillende belangengroeperingen in de arbeidsorganisatie in een zoveel mogelijk gelijkwaardige positie betrokken worden bij het ontwikkelen en realiseren van het beleid ten aanzien van problemen in de relatie werk en gezondheid.
Dit houdt in dat kennis en vaardigheden om dit beleid vorm te geven in gelijke mate bij de verschillende belangengroeperingen aanwezig dienen te zijn, maar ook dat er strukturele voorwaarden geschapen worden, waardoor voorkomen wordt dat het beleid eenzijdig wordt bepaald. Het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van uitvoerenden en management betreft daarom vooral het stimuleren van informatiestromen, van mogelijkheden tot overleg, van noodzakelijke bevoegdheden, opleidingen en trainingen. In de doelstelling van zelfwerkzaamheid is ook vervat dat de arbeidsorganistie op den duur zoveel mogelijk zelfstandig, dus niet afhankelijk van de adviseur/onderzoeker, het beleid gestalte moet kunnen geven en uitvoeren. De rol van de adviseur/onderzoeker is daarom niet op de eerste plaats die van de expert ten aanzien van het vaststellen en oplossen van problemen in de relatie werk en gezondheid. Zijn rol is eerder die van begeleider, alhoewel in eerste instantie de nadruk op een expertrol onvermijdelijk is.
De zelfstandigheid van de arbeidsorganisatie heeft in dit verband niet alleen betrekking op de experimentele situatie, dat wil zeggen die organisatie-onderdelen waar het projekt wordt uitgevoerd, maar ook daarbuiten, waar het de vertaling betreft van de resultaten naar de overige organisatie-onderdelen.

Bij meerdere doelstellingen behoort een prioriteit aangegeven te worden. Dat geldt ook voor de twee 'aktiedoelstellingen' die voor elk deelprojekt gelden. Het gaat in deze projekten om duurzame verbetering van de kwaliteit van de arbeid en niet om een eenmalige aktie, waarbij na korte tijd door veranderingen in het bedrijf of de instelling weer identieke problemen optreden. Noodzakelijk is dus ook de ontwikkeling van een beleid gericht op de kwaliteit van de arbeid met alles wat daarbij hoort: kennis, waarden, normen en gedrag.
De zelfwerkzaamheidsdoelstelling (1b) heeft als gevolg hiervan prioriteit boven de realisering van konkrete verbeteringen op het gebied van de kwaliteit van de arbeid. Met andere woorden: het tempo waarin de betrokken groeperingen zich de materie eigen maken is bepalend voor het tempo waarin konkrete verbeteringen in de kwaliteit van de arbeid bereikt worden.

ad 2a en 2b. Zoals uit de formulering van de algemene doelstelling blijkt is het uiteindelijke doel het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van de in het projektplan voorgestelde aanpak. Het doel van de projekten Werk en Gezondheid is derhalve niet beperkt tot de twee aktiedoelstellingen, namelijk 'vergroten van de zelfwerkzaamheid' en 'verbeteren van de kwaliteit van de arbeid'. De Stichting CCOZ heeft deze aktiviteiten geëntameerd om daardoor meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen van deze aanpak bij het verbeteren van het beleid gericht op knelpunten in de relatie werk en gezondheid. Dit betekent dat ook aandacht geschonken dient te worden aan het analyseren van de meewerkende c.q. tegenwerkende faktoren waardoor veranderingen zijn opgetreden ofwel juist niet zijn gerealiseerd. Deze inzichten zullen te zijner tijd in breder verband, dat wil zeggen met andere aktiviteiten op dit terrein geïntegreerd worden ten behoeve van beleidsadviezen, om op grotere schaal en dus op minder intensieve wijze, ontwikkelingen in deze richting te bevorderen.
Een belangrijke nevendoelstelling in dit kader is dat het projekt ook inzicht dient te verschaffen in de mogelijkheden en belemmeringen van verschillende nivo's van intensiteit waarmee deelnemende arbeidsorganisaties worden ondersteund.

De uitgangspunten kunnen onderscheiden worden in respektievelijk:
— de visie op de relatie van de kwaliteit van de arbeid met veiligheid, gezondheid en welzijn enerzijds en de kwaliteit van de organisatie anderzijds;
— de strukturering van het veranderingsproces gericht op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid.

De visie die ten grondslag ligt aan het projektplan sluit aan bij de standpunten van overheid, werknemers- en werkgeversorganisaties (zie hoofdstuk 1). Kort samengevat: arbeid van lage kwaliteit heeft negatieve konsekwenties op zowel individueel nivo als voor de organisatie als totaal. In schema 1, het *denkmodel,* zijn de verschillende relaties visueel weergegeven.
Op de veranderkundige uitgangspunten zullen wij wat verder ingaan omdat het hier gaat om geplande veranderingsprocessen en de betekenis daarvan voor de praktijk.
1. Direktie en ondernemingsraad zijn de initiatiefnemers èn opdrachtgevers ten aanzien van het te starten veranderingsproces. Geheel in lijn met de Arbeidsomstandighedenwet zullen beide partijen via de geëigende kanalen moeten vaststellen op welke wijze in hun bedrijf/instelling vorm wordt gegeven aan de doelstellingen van het veranderingsproces.

2. Er werd gekozen voor een projektmatige aanpak via een kommissie of werkgroep die de problemen inventariseert en een voorstel tot een plan van maatregelen formuleert voor het overleg tussen direktie en ondernemingsraad.
3. Bij de start van het veranderingsproces is uitgegaan van de belevingen en ervaringen van de uitvoerenden.

Schema 1 'Denkmodel'

Door met name dit laatste veranderkundige uitgangspunt wijkt de gekozen opzet sterk af van de gebruikelijke aanpak bij veel geplande veranderingsprocessen of veldexperimenten op dit gebied. Gebruikelijk is de keuze voor een zware rol voor externe deskundigen, de inbreng van gestandaardiseerde meetinstrumenten, zoals geprekodeerde vragenlijsten, checklists, interpretatie van de verzamelde informatie door de deskundigen en vervolgens terugrapportage aan de (betalende) opdrachtgever, minder vaak aan direktie èn ondernemingsraad.
Toch is er in de afgelopen jaren wat meer erkenning ontstaan voor de bezwaren die kleven aan het gebruik van het zogenaamde traditionele experimentele onderzoeksmodel dat in laboratoriumsituaties gehanteerd wordt (Argyris, 1970; Seashore, 1976; Susan & Evered, 1978). Dit onderzoeksmodel gaat voorbij aan het dynamische karakter van organisatieproblemen, waardoor effektieve aktie sterk belemmerd wordt. De kritiek kan als volgt worden samengevat:
— organisatieproblemen worden op dezelfde wijze als waarop in arbeidsorganisaties aktiviteiten in de kleinst mogelijke onderdelen worden gesplitst, ook hier vooraf in de kleinst mogelijke deelaspekten uiteengerafeld, waardoor in feite die organisatieprincipes die ter diskussie zouden moeten staan in het veranderingsproces worden voortgezet;
— de impliciete boodschap voor de uitvoerenden is dat niet-deskundigen niet kunnen vertrouwen op hun eigen ervaringen en beoordelingen en dat, voorzover verbetering van de kwaliteit van de arbeid aan de orde is, dit een zaak is die door deskundigen vanaf het begin moet worden behartigd.

De in het projektplan gekozen aanpak komt tegemoet aan deze bezwaren en doet ook recht aan het gegeven dat een sluitende diagnose van de problematiek en de oorzaken daarvan geen 'moment'aangelegenheid is, maar een min of meer kontinu proces van elkaar opvolgende voorlopige diagnoses.

Het veranderingsproces dat volgt op deze start heeft het karakter van een organisatie-ontwikkelingsproces, waarbij in principe alle aspekten van de kwaliteit van de arbeid aan de orde kunnen komen. Afhankelijk van de problematiek, de beschikbare kapaciteiten en de in het proces gemaakte beleidskeuzes, kunnen aksenten zowel sterk op groepsprocessen komen te liggen als op taakstrukturele dimensies. Deze werkwijze heeft konsekwenties voor de rol van de organisatie-adviseur/onderzoeker in die zin dat de inhoud van deze rol in de tijd kan wisselen. Allegro heeft eerder deze werkwijze de 'organisatie-ontwikkeling als paraplu voor twee benaderingen' genoemd (1981).

Van projektplan naar realisatie: de voorbereidingsfase

De aanloop van de projekten die in de volgende hoofdstukken aan de orde zullen komen is niet zonder problemen verlopen. Voorafgaand aan deze konkrete projekten heeft een brede verkenning van de bereidheid van uiteenlopende arbeidsorganisaties plaatsgevonden, die vanuit een van de algemene doelstellingen van het totale projektplan (inzicht krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen bij de realisatie van aktiedoelstellingen) tot interessante konklusies heeft geleid. In dit verband kan ook gewezen worden op een konklusie van Felser & Waleson dat de initiatieven van werkgevers om de kwaliteit van de arbeid een meer centrale plaats in het ondernemingsbeleid te geven zeker niet overschat moeten worden (1981).
Voordat wij deze konklusie aan onze ervaringen gaan toetsen, is het wellicht voor een juiste interpretatie van onze bevindingen gewenst te wijzen op de bij het projektplan behorende voorwaarden tot deelname. Achteraf gezien zijn deze waarschijnlijk wat aan de 'zware' kant geweest, waardoor potentiële belangstellenden afgeschrikt zouden kunnen zijn. De voorwaarden voor deelname waren namelijk:

1. Er dient akseptatie te zijn bij de direktie en de ondernemingsraad van de visie van de Stichting CCOZ op de oorzaken van het ziekteverzuim.
2. Het ziekteverzuim dient relatief hoog te zijn in vergelijking tot andere arbeidsorganisaties in dezelfde bedrijfstak.
3. De grootte van de arbeidsorganisatie dient bij voorkeur niet kleiner te zijn dan 150 en niet groter te zijn dan ongeveer 500 werknemers.
4. De arbeidsorganisatie dient zoveel mogelijk zelfstandig te zijn ten aanzien van het personeel- en organisatiebeleid, alsook ten aanzien van investeringsbeslissingen.
5. De arbeidsorganisatie dient over redelijke ekonomische vooruitzichten te beschikken.
6. Er dient voldoende bereidheid te zijn bij de direktie en de ondernemingsraad om in principe gedurende twee jaar aan het projekt deel te nemen.
7. Er dient eveneens een zekere mate van deskundigheid in de arbeidsorganisatie aanwezig te zijn, bijvoorbeeld een professionele personeelsfunktionaris.
8. Direktie en ondernemingsraad moeten instemmen met de open wetenschappelijke rapportage.
9. De personele kosten (inklusief persoonlijke overhead, exklusief BTW) van de geplande ondersteuning door de organisatie-adviseur/onderzoeker komen geheel voor rekening van de betrokken arbeidsorganisatie. Alleen de kosten van het onderzoek komen voor rekening van de Stichting CCOZ.

Om met de laatste deelnamevoorwaarde te beginnen: potentieel geïnteresseerde managers en ondernemingsraden werden direkt gekonfronteerd met een vrij hoge bijdrage. Deelnemers konden kiezen uit twee nivo's van ondersteuning, namelijk één halftime adviseur/onderzoeker voor de duur van twee jaar, of één dag per week voor dezelfde duur. Wanneer wij daarbij nog de kosten van de uit de deelname voortvloeiende maatregelen in ogenschouw nemen en het feit dat een deelnemer zich expliciet voor twee jaar vastlegde is het duidelijk dat van een deelnemer een sterk vertrouwen werd gevraagd dat 'de kosten voor de baat uitgaan'. Deze situatie is in feite in tegenspraak met het gegeven dat juist in die bedrijven of instellingen, waar sprake is van een laag nivo van de kwaliteit van de arbeid, waarvoor als indikator het sterk verhoogde ziekteverzuim zou kunnen gelden, een dergelijke visie in de regel ontbreekt.

Min of meer dezelfde redenering gaat op voor de eerste voorwaarde, namelijk dat direktie en ondernemingsraad akkoord dienden te gaan met de visie van de stichting CCOZ op de relatie kwaliteit van de arbeid en ziekteverzuim. Hierdoor werd het aantal potentieel geïnteresseerde bedrijven/instellingen erg beperkt, omdat die relatie in het algemeen wel erkend wordt, maar men van mening is, eufemistisch gesteld, dat deze voor de eigen organisatie veel minder opgaat.
Recentelijk hebben Nijhuis en Soeters (1983) ook vastgesteld dat het management van de 51 bedrijven/instellingen die in hun onderzoek waren opgenomen, de relatie tussen kwaliteit van de arbeid en ziekteverzuim in hun eigen organisatie niet zo duidelijk ziet. Zeker in vergelijking tot vertegenwoordigers uit de ondernemingsraden van dezelfde bedrijven en instellingen. Managers blijken volgens ditzelfde onderzoek bij de relatie tussen ziekteverzuim enerzijds en kwaliteit van de arbeid anderzijds dan nog met name te denken aan de materiële arbeidsomstandigheden, zoals lawaai, klimaat, houding e.d. en veel minder aan aspekten als monotoon werk en werksfeer.

Een voorlopige konklusie is dan ook dat ons 'aanbod' eigenlijk weinig toegesneden was op die arbeidsorganisaties waar de problemen het grootste zijn en meer gericht was op organisaties die al een zekere gedachtenvorming achter de rug hadden over de belangrijkste knelpunten en waar de mening overheerste dat een uitsluitend kuratieve aanpak, dat wil zeggen een individuele kontrole en begeleiding, maar tijdelijk verlichting geeft.
Uit de vele gesprekken die door ons in de wervingsfase met tientallen bedrijven en instellingen zijn gevoerd en die in de meeste gevallen dus niet tot een 'deelnamebeslissing' hebben geleid is wel gebleken dat beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid en daardoor

onder andere op de vermindering van het excessieve ziekteverzuim, lang niet altijd vanuit de arbeidsorganisaties zelf gestart zal worden. Daarvoor ontbreekt teveel de erkenning van het feit dat bedrijfsgebonden faktoren een belangrijke rol spelen voor een relatief hoog ziekteverzuim, verloop, ongevallen e.d., en voorzover deze erkenning er wel is, wordt er te vaak gewezen op het gegeven dat deze bedrijfsgebonden faktoren noodzakelijker wijze bij de in een bepaalde bedrijfssektor gangbare technologie behoren. Wanneer dan gewezen kan worden op opvallende verschillen in bijvoorbeeld ziekteverzuim tussen gelijksoortige arbeidsorganisaties, wordt vaak de mogelijkheid onderschat om in de eigen organisatie binnen redelijke tijd, tegen redelijke kosten en met een redelijke kans op sukses de oorzaken aan de pakken.
Eerder hebben wij gesteld (Ris, 1982) dat hulp van buitenaf dus geboden is om het gevoel van fatalisme te doorbreken, de konsekwenties van niets doen of een te partiële aanpak te doorbreken, en om de mogelijkheden op korte en langere termijn voor de eigen organisatie te overzien. Daarvoor is meer nodig dan publikaties en seminars en bovendien meer tijd dan in het algemeen wordt gedacht. Een belangrijke positieve ontwikkeling in dit kader is dat er op verschillende plaatsen mogelijkheden gekreëerd worden waarin vertegenwoordigers van verschillende bedrijven c.q. instellingen in een soort workshop bij elkaar worden gebracht, waardoor kennis genomen kan worden van de vorderingen die kollega's gemaakt hebben met het overwinnen van de belemmeringen in hun arbeidsorganisaties. Het invoeren van intensieve ondersteuning op relatief grote schaal is onwaarschijnlijk. Wat wel mogelijk kan zijn is het bieden van uitwisselings- en leermogelijkheden. Daarbij kunnen degenen die met sukses een aantal problemen op dit terrein hebben kunnen oplossen, anderen laten zien op welke wijze een en ander in zijn werk is gegaan. Naar onze mening maakt het beleid van bijvoorbeeld branchegewijze georganiseerde instellingen te weinig gebruik van deze wijze van 'interveniëren' ten behoeve van een beter nivo van de kwaliteit van de arbeid met, zoals al eerder gezegd, positieve effekten voor zowel de individuele werknemer als voor het bedrijf als geheel.

Literatuur

Argyris, C., Intervention theory and method: A behavioral science view. Menlo Park: Addison-Wesly, 1970.

Bakker, P.W., W. Landheer, H.P. van Rooijen, Proces-evaluatie van het projekt 'verzuimadvisering'. GAK, Amsterdam, 1983.

Bruining, G.R.P., J.T. Allegro, Organisatie-ontwikkeling. In: Handboek Arbeids- en Organisatiepsychologie. Drenth e.a. (red.), Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983

Dekkers, J.M., G. Slagmolen, Evaluatie van de Immateriële Projecten Arbeidsplaatsverbetering; een case-study-onderzoek bij zeven bedrijven. Intervisie, Leiden, 1981.

Felser, C., W. Waleson, Werknemersonderzoek naar de kwaliteit van de arbeid. In: R. Vreeman, (red.), De kwaliteit van de arbeid in de nederlandse industrie. SUN, Nijmegen, 1982.

Nijhuis, F., J. Soeters, Werk en ziekte. Rijksuniversiteit Limburg, Fakulteit der Geneeskunde, Capaciteitsgroep Medische Psychologie, 1982.

Philipsen, H., Afwezigheid wegens ziekte. Groningen, 1969.

Ris, B.G.M., Praktijkervaringen met het projekt Werk en Ziekteverzuim. In: Ziekteverzuim en kwaliteit van de arbeid. Kluwer, Deventer, 1982.

Ris, B.G.M., Personeelsbeleid en ziekteverzuim. NIPG/TNO, Leiden, 1977.

Seashore, S.E., The design of action research. In: A.W. Clark (Ed.), Experimenting with organizational life. New York: Plenum, 1976.

Susman, G.I., R.D. Evered, An assessment of the scientific merits of action research. Administrative Science Quarterly, 1978, 23, 582-603.

3 Sigma Coatings: van experiment naar beleid

3.1 Een bijzonder projekt

Het komt betrekkelijk weinig voor dat een bedrijf een groot projekt start dat verbetering van de kwaliteit van de arbeid als objekt van expliciet beleid nastreeft. Nog zeldzamer wordt het als daarbij de direktie en de ondernemingsraad elkaar vinden om ten aanzien van de projektaanpak en -uitvoering beiden verantwoordelijkheid te dragen. Het projekt 'Werk en Gezondheid' bij Sigma Coatings was zo'n projekt (1).
Na een periode van verkenning werd door Sigma Coatings met de stichting CCOZ een kontrakt gesloten ter begeleiding van een projekt gedurende een looptijd van twee en een half jaar. Vanuit de CCOZ fungeerden wij als adviseurs ter begeleiding van het totale projekt.

Sigma Coatings is een concern in de verfindustrie met een hoofdkantoor en een zevental produktievestigingen in Nederland en heeft thans ±1100 medewerk(st)ers in dienst. Het projekt richtte zich op de produktiesektor (400 personen).
De organisatie van Sigma Coatings heeft een funktionele struktuur met een centralistische besluitvorming. De bekende afstemmingsproblemen tussen de funktionele gebieden (verkoop, research, produktie e.d.), een vaker voorkomend nadeel van een funktionele organisatiestruktuur, zijn hier ook van toepassing.
De produktievestigingen zijn zeer afhankelijk en hebben betrekkelijk weinig beslissingsbevoegdheden. Bovendien is de arbeidsdeling in de produktievestigingen ver doorgevoerd. Het werk is gegroepeerd naar fase van het produktieproces en gelijksoortigheid van het werk. Planning en uitvoering van werk is ook gescheiden.

Het projekt bij Sigma Coatings beoogt de kwaliteit van de arbeid te verbeteren. De gebieden die voor verbetering in aanmerking komen betreffen de arbeidsomstandigheden, de arbeidsverhoudingen, de arbeidsinhoud en -organisatie en het personeelsbeleid. Onder deze laatste vallen zowel de arbeidsvoorwaarden als overige personele regelingen. Indien we over de kwaliteit van de arbeid spreken, is dat in brede zin bedoeld.
De bedoeling was dat deze verbeteringen zoveel mogelijk door de leden van de organisatie zelf zouden worden bepaald *(zelfwerkzaamheid)*; ook ten aanzien van de diagnose en het doen van voorstellen. Daartoe is

gekozen voor een hulpstruktuur van tijdelijke aard in de vorm van een kommissie.
Bovendien beoogde het projekt ons inzicht te verschaffen in de mee- en tegenwerkende faktoren van het veranderingsproces alsook in de effekten ervan (w.o. ziekteverzuim). Als voorwaarde werd dan ook gesteld dat de diverse rapportages openbaar zouden zijn, zodat een ieder hierop zou kunnen reageren.

De belangrijkste deelprojekten waren:
— Het projekt 'Werk en Gezondheid', gericht op verbetering van de kwaliteit van de arbeid in een drietal produktievestigingen
— Het projekt 'Anders Werken in de Nieuwe Fabriek', gericht op het ontwerpen en inrichten van een nieuw te bouwen fabriek.

3.2 Fundamentele diskussies vóór de start

In de tweede helft van de jaren zeventig was de aandacht bij Sigma Coatings sterk gericht op organisatorische samensmelting, sanering en overleving nadat Sigma Coatings door een fusie van drie bedrijven tot stand was gekomen. Door de daarvoor benodigde energie had men nauwelijks aandacht kunnen geven aan de situatie van de uitvoerende medewerk(st)ers en de leiding in de produktiesektor. Eind jaren zeventig werd deze sektor gekonfronteerd met wervingsproblemen voor de weinig scholing vragende produktiefunkties. Ook het toenemend ziekteverzuim en verloop werden langzamerhand als probleem ervaren.
In een beleidsnota van de direktie werd in 1979 als hoofdpunt van beleid gepresenteerd dat het werken bij Sigma Coatings 'een interessante propositie voor huidig en toekomstig personeel zou moeten zijn'. Ontplooiingskansen, een goed en gezond werkklimaat en een verbeterde werkomgeving zouden aandacht moeten krijgen. Met betrekking tot het ziekteverzuim in de produktiesektor werd gekozen voor een individuele benadering. Gesproken werd over de zgn. 'hardnekkige aandachtformule', zonder dat daaraan in de nota verdere invulling werd gegeven.
De ondernemingsraad onderschreef in het algemeen het belang van de in de nota genoemde aandachtspunten voor het sociaal beleid. Er bestond echter kritiek op de aanpak van het ziekteverzuim via de 'hardnekkige aandachtformule'. Immers, uitgangspunt daarbij is dat de oorzaak van de problemen bij het individu worden gezocht en dat onvoldoende rekening wordt gehouden met oorzaken vanuit het werk.
Vervolgens werden er kontakten gelegd met de CCOZ als adviserende instelling om de ontstane situatie tot een oplossing te brengen. Met de direktie, bedrijfsleiding en OR-leden werden gesprekken gevoerd die tot

diepgaande diskussies over de aanpak aanleiding gaven.
De verbreding van het ziekteverzuim naar kwaliteit van de arbeid, ofwel van individu- naar organisatiegerichte maatregelen is een moeilijke stap geweest. Deze stap betekent veelal dat het denkmodel van de betrokkenen veranderd moet worden. Deze denkmodellen zijn verankerd in de normen en waarden van mensen ten aanzien van arbeid in organisaties. Het verleggen van de nadruk op oorzaken bij het individu naar oorzaken bij (het beleid van) de organisatie betekent dan ook dat met de nodige zelfkritiek naar de eigen organisatie kan worden gekeken. Deze gesprekken hebben bij ons de indruk achtergelaten dat de direktie en de ondernemingsraad relatief gemakkelijk deze stap maakten. Anders lag dit bij de bedrijfsleiding. Zij had twijfels over deze denkwijze en haar opinies over de oorzaken van ziekteverzuim zijn dan ook vermoedelijk in deze fase niet wezenlijk veranderd. Ook de openbaarheid van rapportages riep twijfels op. Op zichzelf is dit niet verwonderlijk, daar dit haaks stond op de kultuur in de produktievestigingen. Wij hebben de indruk dat naarmate de leiding dichter bij de operatie c.q. de produktie staat, het moeilijker is bestaande denkkaders ter diskussie te stellen en waar wenselijk te doorbreken.

Na aanvaarding van 'de principes van de kwaliteit van de arbeid' werd door direktie en ondernemingsraad een relatie gelegd met de plannen voor een nieuw te bouwen fabriek. Immers, waar kan men optimaler verbeteringen realiseren dan in een ontwerp voor een nieuw organisatie-onderdeel. Dit heeft ertoe geleid dat de 'Nieuwe fabriek' een apart projekt is geworden.

Uiteindelijk zijn de uitgangspunten en werkwijze vastgelegd in een kontrakt. Het is interessant te konstateren dat zowel de direktie als de ondernemingsraad opdrachtgever waren. Beiden hadden het recht — zij het na intensief overleg — het projekt en de relatie met de adviseurs te stoppen. We komen hierop in het volgende hoofdstuk terug.

3.3 Projekt Werk en Gezondheid

3.3.1 Kommissies Werk en Gezondheid: een belangrijke keuze

Door veldprojekten tracht de CCOZ het inzicht te vergroten in de mogelijkheden en beperkingen om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren. In het projekt bij Sigma Coatings wenste de CCOZ in dat kader ook de voor- en nadelen van een hulpstruktuur te toetsen mede gezien de nadruk die Sigma Coatings en de CCOZ op de zelfwerkzaamheid van de organisatie zouden willen leggen. Deze

hulpstruktuur, in de vorm van een Kommissie Werk en Gezondheid, zou dan voor dit projekt in de drie vestigingen gehanteerd kunnen worden. Omdat zowel de ondernemingsraad als de direktie aktief hadden ingestemd met het projekt had de CCOZ een voorkeur voor breed samengestelde kommissies per vestiging. Na interne diskussies is bij Sigma Coatings gekozen voor een paritair samengestelde kommissie per produktievestiging, bestaande uit:

— drie personen aan te wijzen door de direktie (waaronder in ieder geval de bedrijfsleider en de betreffende sektor-personeelsfunktionaris)
— drie personen aan te wijzen door de ondernemingsraad.

Schema 2 Kommissiestruktuur

Het voorzitterschap bleek een heet hangijzer te worden. De ondernemingsraad wilde namelijk alleen akkoord gaan indien de voorzitter een lid van de ondernemingsraad zou zijn; indien dit niet het geval zou zijn dan zou de ondernemingsraad zich van het projekt terugtrekken. Na langdurig overleg is de direktie met de eisen van de ondernemingsraad akkoord gegaan.
In een later stadium werd door de ondernemingsraad beslist dat de voorzitter van de ondernemingsraad voorzitter zou zijn van alle drie kommissies. Door de ondernemingsraad werd het voorzitterschap vooral gezien als een scheidsrechterfunktie, niet als belangenvertegenwoordiging. De samenstelling van de kommissies per vestiging resulteerde uiteindelijk in 7 personen, waaraan per kommissie een vaste adviseur van de CCOZ werd toegevoegd.
De taken van de kommissies waren voornamelijk adviserend ten aanzien van de door hen noodzakelijk geachte verbeteringen en de wijze waarop de veranderingen konden worden doorgevoerd. Hiertoe dienden zij de problemen te verzamelen resp. daartoe opdracht te geven. De planning, de voortgangsbewaking, het tussentijds evalueren van de bereikte resultaten en het verzorgen van voorlichting aan de diverse groeperingen in de vestiging behoorden tevens tot het takenpakket. De uitvoering van de voorstellen diende door de lijnorganisatie te geschieden. Periodiek rapporteerden de kommissies Werk en Gezondheid aan de direktie en de ondernemingsraad.

3.3.2 Het vooronderzoek: een schok in de organisatie

De periode van voorbereiding voordat het vooronderzoek kon starten heeft veel tijd gekost. Bij dergelijke projekten is grote zorgvuldigheid in het voortrajekt geboden: 'bezint eer ge begint', want veranderingen op het gebied van kwaliteit van de arbeid zijn weerbarstige zaken. Een illustratie van de moeite en tijd die nodig is opdat partijen precies weten wat ze gezamenlijk willen, betrof bij Sigma Coatings bijvoorbeeld de tekst van de geïllusteerde brochure van het projekt bestemd voor alle medewerk(st)ers. De doorlooptijd daarvan was 3 maanden.

Welnu, de aanloop was binnen Sigma Coatings (voorzover dat in een beginfase mogelijk is) zorgvuldig afgerond; de wil om zaken konkreet ter hand te nemen bij de opdrachtgevers aanwezig, de kommissies ingesteld en voorgelicht en een uitgebreide introduktie van het projekt in het bedrijf gehouden. Veranderkundig gezien waren de diskussies in het voortrajekt essentieel. Voor Sigma Coatings gold de echte start van het deelprojekt 'drie vestigingen' toch wel de vooronderzoeken. De diverse niveaus in de organisatie waren zeer benieuwd wat dat zou gaan

opleveren. Er bestond intern geen duidelijk beeld welke problematiek in de vestigingen speelde. Dat er problemen waren was wel duidelijk, ook bij de direktie, doch de problematiek was nooit systematisch onderzocht en in kaart gebracht.
Het vooronderzoek werd in opdracht van de kommissies Werk en Gezondheid door ons uitgevoerd. Een onderdeel van de gekozen methode waren groepsinterviews per afdeling (zonder de chefs). Ook het middenkader werd als groep geïnterviewd. Met de bedrijfsleiding en de sektorpersoneelfunktionaris werden individuele gesprekken gevoerd. Belangrijk was ons inziens een getrouwe weergave te maken van de vele problemen in het werk van diverse groepen in de vestiging. Van alle interviews werden gespreksverslagen gemaakt en voor goedkeuring of kommentaar aan de informanten teruggezonden. Alle groeperingen zouden in staat moeten zijn de inhoud van het rapport (dat volgens het kontrakt openbaar zou zijn) te kontroleren. De inmiddels gevormde kommissies wensten met nadruk, in tegenstelling tot het oorspronkelijke plan, dat iedereen in de vestiging 'zijn zegje' kon doen. Gezien de naar voren gebrachte overwegingen hebben we daarin toegestemd, doch ons op dat moment onvoldoende gerealiseerd dat van het vooraf bedoelde beperkte vooronderzoek dan eigenlijk geen sprake meer kon zijn.
De uitkomsten van het vooronderzoek werden per vestiging in een rapport gepubliceerd. De resultaten van de groepsgesprekken werden gebundeld naar de vier aandachtsvelden: arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en -organisatie, arbeidsverhoudingen en personeelsbeleid.
In hooflijnen geven we hieronder de resultaten weer. Op het terrein van de arbeidsomstandigheden werden wij gekonfronteerd met klachten over dampen, tocht en lawaai. Deze klimatologische omstandigheden kwamen duidelijk voort uit de karakteristieken van het produktieproces, te weten storten van grondstoffen, mengen, malen en tappen van het produkt.
Voorts werd ruimtegebrek regelmatig genoemd. Daar verf maken in deze fabrieken veel fysieke verplaatsing met zich meebrengt, werd ook het tillen en storten van grondstoffen en het verplaatsen van eindprodukten als fysiek belastend ervaren.
De organisatie was zodanig opgebouwd dat het produkt volgtijdelijk door verschillende afdelingen moest worden bewerkt. Koördinatieproblemen tussen de produktieafdelingen, het bedrijfsbureau en het laboratorium werden dan ook dagelijks gekonstateerd.
De organisatie bracht een verregaande specialisatie in het uitvoerende werk met zich mee. Klachten over monotonie en gevoelens van afhankelijkheid van andere afdelingen werden dan ook gekonstateerd.
De arbeidsverhoudingen werden als niet kollegiaal bestempeld en over het werk werd geen overleg gepleegd. Dit werd gekarakteriseerd als een 'eenrichtingsverkeer' tussen chefs en uitvoerenden.

In de sfeer van het personeelbeleid hebben de uitvoerenden de beloning als onrechtvaardig ervaren, terwijl het perspektief op promotie naar hun mening ontbrak.
Een deel van de klachten hadden onderlinge relaties, hetgeen het kreëren van oplossingen moeilijk maakte. Voor de medewerkers was het daarom moeilijk om oplossingen weer in verband te brengen met een door hen ervaren probleem.
De reakties op de inhoud van de rapporten waren zeer verschillend. Voor de uitvoerende medewerk(st)ers was de inhoud goed herkenbaar. Het middenkader reageerde minder eenduidig. De bedrijfsleiders reageerden verbolgen omdat de wijze van rapportering naar hun mening veel te ver was gegaan, met name waar het betrof werksfeer, overleg, en de stijl van leidinggeven. Zij voelden zich onrechtvaardig behandeld doordat ze in het rapport niet konden reageren op de door de medewerk(st)ers gesignaleerde knelpunten. Het rapport werd door hen als een beoordeling opgevat, ook al was het niet zo bedoeld en werd dat ook in het rapport zo verwoord. Het rapport diende immers als uitgangspunt voor verdere interne gedachtenwisseling. De bedrijfsleiders hebben als reaktie op het rapport een gesprek met de direktie aangevraagd.
In de ondernemingsraad waren de meningen over de gekozen rapportagevorm verdeeld. De openhartigheid in de rapporten ging voor een aantal leden (te) ver. Aan het eind van twee vergaderingen besloot de ondernemingsraad tenslotte unaniem het projekt voort te zetten. Zowel de ondernemingsraad, het middenkader als de bedrijfsleiders achtten de uitkomsten te eenzijdig. De nadruk in de rapporten zou teveel op problemen en negatieve zaken zijn gevallen. In de diverse groeperingen werd anderzijds erkend dat de kernproblemen in de rapporten werden aangesneden.
Door de direktie zijn de rapporten volgens hun schriftelijke reaktie aan de kommissies 'zorgvuldig bestudeerd en bediskussieerd' en zagen zij met interesse de aanbevelingen van de kommissies tegemoet.

Gesteld kan worden dat de voortgang van het projekt aan een zijden draad heeft gehangen. De emoties waren voor bepaalde funktionarissen, die voor het projekt een belangrijke rol speelden, hoog opgelopen. In zekere zin was de rapporteringswijze en gekozen aanpak een kulturele schok. Het bij de naam noemen van problemen en dat schriftelijk openbaar maken als aanzet voor een toetsing en gedachtenwisseling bleek veel moeilijker te vallen dan vooraf was verondersteld. Al met al is er door het vooronderzoek veel wakkergeschud in positieve en negatieve zin.

3.4.3 Van probleeminventarisatie naar aktie

De in de rapporten geschetste problematiek vanuit de verschillende groepen (naar afdeling of leiding) was zoals reeds beschreven, bedoeld als uitgangspunt voor nadere diskussie. In de kommissie werd dan ook in eerste aanzet hierop de energie gericht. Zijn de klachten reëel, is de beleving echt waar, wat is er niet bij gezegd, waren zoal vragen die aan de orde kwamen. Immers, iedereen heeft vanuit zijn eigen positie een beeld van de 'werkelijkheid'. Voor de bedrijfsleiders heeft de herkenning en erkenning van die door hun medewerk(st)ers ervaren beelden nogal wat gesprekken en tijd gekost. Dit werd veroorzaakt doordat achterliggende visies en waardenoriëntaties op werksituaties, op arbeid, op kollegiale samenwerking en op leidinggeven in de kommissies aan de orde moesten komen om over richtingen van oplossingen te praten. Daarnaast klonk voor de bedrijfsleider soms ook een gevoel van teleurstelling door in de zin van: 'waarom hebben ze mij dat nooit gezegd, terwijl ik toch regelmatig vraag of er nog klachten zijn, maar dan hoor ik niets'. Dit soort opmerkingen duiden uiteraard op strukturele zaken als onvoldoende openheid, vertrouwen en vertikale kommunikatie.

Zoals vooraf was afgesproken zijn de uitkomsten van het onderzoek door de kommissies als uitgangspunt voor verdere aktie overgenomen. De methodische verantwoording van de diagnose was en bleef voor onze rekening. De opgave voor de kommissies om op basis van de uitkomsten aan de slag te gaan, leidde tot de vraag wat het eerst aan te pakken en op welke wijze. De vertaling van diagnose naar aktie was hier een moeilijke opgave. Om tot prioriteiten en een plan van aanpak te geraken zagen de kommissies zich gesteld voor de volgende vragen:

- *Hoe urgent zijn bepaalde vragen of problemen.*

Met andere woorden hoeveel last hebben mensen van bepaalde situaties, b.v. konfliktsituaties in een bedrijfsbureau, een niet goed funktionerend afzuigsysteem, een slechte lay-out van een werkruimte die te klein is, te monotoon werk. Wie bepaalt de volgorde?

- *Wat zijn strukturele oorzaken dat situtaties zijn zoals ze zijn.*

Zoeken naar oorzaak-gevolg relaties is soms helemaal niet eenvoudig. Zo kan een slechte werksfeer in een afdeling een groot aantal oorzaken hebben, zoals slechte fysieke omstandigheden, te autoritaire leiding, onvoldoende autonomie, geen beloning in geld of woorden bij extra inzet of prestaties, er wordt niet gezegd wat men denkt, er kunnen enkele figuren zijn die de sfeer verpesten, enz.

- *Zijn oplossingsrichtingen voor de problemen helder of onbekend.*

Bijvoorbeeld voor wensen met betrekking tot fysieke omstandigheden (hitte, tocht, lawaai, stank) zijn de oplossingsrichtingen veelal gemakkelijker te vinden dan voor bijvoorbeeld ongezonde rivaliteit tussen twee afdelingen, die veel met elkaar te maken hebben.

- *In hoeverre zijn voor de medewerk(st)ers zichtbare suksesjes op korte termijn nodig om het projekt geloofwaardig te houden.*
- *Wat kunnen we als produktievestiging wel dan niet zelfstandig oplossen* (nog afgezien van financiële haalbaarheid). Voor veel aktiviteiten en beslissingen is de vestiging immers afhankelijk van het hoofdkantoor en stafdiensten.

In het verlengde van deze vraag ligt dan ook welke aktiviteiten je op vestigings-overstijgend nivo zou moeten starten om hier in deze vestiging bepaalde problemen op te lossen.

- *In hoeverre kunnen bepaalde wensen of problematieken verbonden worden met lopende plannen of aktiviteiten.*
- *Wat is het gewenste 'plaatje' van de vestiging op langere termijn, bijvoorbeeld over 5 jaar.*
- *Wat kunnen we als kommissie en als vestiging eigenlijk kwalitatief en kwantitatief aan?*

Met name de laatste vraag weerspiegelt de spanning tussen wenselijkheid en haalbaarheid, die door het onderzoek werd opgeroepen. Gezien de doelstelling van zelfwerkzaamheid (het was geen CCOZ-, maar een Sigma-projekt) werd de vraag evident wat qua aanpak in eerste instantie te behappen zou zijn gezien de beschikbare tijd en kapaciteiten van de kommissieleden. Het zoeken naar een plan van aanpak heeft in de kommissies dan ook langer geduurd dan verwacht.

De plannen legden de nadruk op een aantal aktiepunten, namelijk het verbeteren van de fysieke werkomstandigheden, het kreëren van systematische overlegvormen in de vestiging en het onderzoeken van de mogelijkheden van een andere werkorganisatie. Uitgangspunt in het denken hierover was een strukturele verbetering van de taakinhoud, meer doorgroeimogelijkheden van uitvoerenden, een beter promotie- en beloningsperspektief en een grotere autonomie van de produktieafdelingen. Dit laatste kan gekarakteriseerd worden als een werkstruktureringsprojekt, waarvan de gevolgen voor alle produktiefunkties en beleidsaspekten mede in ogenschouw worden genomen. Bij het onderzoeken van de mogelijkheden in de vestigingen is gebruik gemaakt van het koncept 'produktgroepgericht werken'. In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

Naast de bovengenoemde drie gemeenschappelijke aktiepunten kende elke vestiging haar eigen specifieke voorstellen voor verbetering. In dit kader zullen we daarop niet verder ingaan. Wel dient vermeld te worden dat een deel van de aktieplannen niet op het vestigingsniveau kon worden aangepakt. De voorbereiding en besluitvorming daarover werd een taak geacht van de centrale stafdiensten op het hoofdkantoor. Hierdoor nam het aantal verschillende uitvoerings- en besluitvormingskanalen toe,

waardoor de planning en de beheersbaarheid van het projekt moeilijker werd.
Interessant is te konstateren dat door de gekozen paritaire kommissiestruktuur de eventuele inhoudelijke tegenstellingen in de kommissies ter sprake kwamen. Dit heeft tot gevolg gehad dat, voorzover 'inhoudelijke onderhandelingen' noodzakelijk waren, deze op een laag nivo in de organisatie plaatsvonden. Direktie en ondernemingsraad behoefden de uitkomsten slechts formeel te fiatteren. Over de inhoud van de plannen hebben dan ook nooit formele onderhandelingen tussen direktie en ondernemingsraad plaatsgevonden. Het beschikbaar stellen van de financiële middelen, alsook de verdeling daarvan over de vestigingen, bleef echter aan de direktie voorbehouden. Hierover is wel overleg met de ondernemingsraad gevoerd.

3.4 Het projekt 'Anders Werken in de Nieuwe fabriek'

Eerder in dit hoofdstuk werd vermeld dat er een relatie is gelegd tussen de principes van de kwaliteit van de arbeid en de nieuw te bouwen fabriek, die in plaats van een reeds bestaande produktievestiging zou komen. Daar het ontwerp in een vergevorderd stadium verkeerde, diende hierop snel aktie te worden ondernomen. De bouwkundige schetsen waren reeds klaar. Voordat deze werden ingediend bij de gemeente om een bouwvergunning te verkrijgen, zijn op het laatste moment, na een heftige reaktie van de ondernemingsraad, nog ramen in de muren van de fabriek aangebracht.

3.4.1 Produktgroepgericht werken: enthousiaste besluitvorming

In het oorspronkelijke ontwerp van de nieuwe fabriek werd uitgegaan van de organisatievorm, zoals deze al jaren bij Sigma Coatings werd toegepast. Nu de mogelijkheid werd geboden om kritisch te kijken naar deze organisatie en de gevolgen daarvan voor de arbeid, bleek het noodzakelijk op zeer korte termijn over de hoofdlijnen van het projekt te beslissen.
Door ons is toen voorgesteld een tweetal *werkkonferenties* te houden. Voor deze werkkonferenties werd een bont gezelschap uitgenodigd. Vertegenwoordigers van de direktie, de ondernemingsraad, de bedrijfsleiding, de technische stafafdeling, personeelszaken, het raadgevend ingenieursbureau en vertegenwoordigers van de medewerkers uit de betrokken vestiging waren aanwezig. Het betreft hier dus de direktie en haar staf en de ondernemingsraad en haar kommissie op vestigingingsnivo. De belangrijkste vraag voor de eerste konferentie was of de nieuwe fabriek

naar verwerkingsfase of produktgroepgericht georganiseerd diende te worden.

De organisatie naar *verwerkingsfase* komt traditioneel het meeste voor. De produktiegang is opgedeeld in fasen, waarin het produkt een bepaalde behandeling krijgt. Deze fasen vormen veelal een aparte organisatorische eenheid. De afdeling grondstoffen, de afdeling mengerij/malerij, de kleurmakerij en de tapafdeling zijn hier voorbeelden van. Deze organisatievorm kent een aantal ondersteunende stafafdelingen zoals de technische dienst, het keuringslaboratorium en het bedrijfsbureau. Deze laatste afdeling heeft zeer grote invloed op de besturing van het produktieproces.

Bij een *produktgroepgerichte* organisatie wordt getracht zoveel mogelijk funkties die nodig zijn om een produkt te maken samen te voegen binnen een organisatorische eenheid. Naast de direkte produktiefunkties geldt dit ook voor de plannings-, keurings- en onderhoudsfunktie. Om niet te grote organisatorische eenheden te krijgen wordt hiertoe het assortiment van halffabrikaten en eindprodukten over de nieuwe eenheden verdeeld. Gedacht werd aan eenheden van maximaal 20 medewerkers. De verschillen tussen beide vormen zijn door de Sitter(2) kernachtig weergegeven: '... van een complexe organisatie met simpele taken naar een simpele organisatie met complexe taken'.
De overwegingen die geleid hebben om in principe te kiezen voor de produktgroepgerichte organisatievorm in de nieuwe fabriek betroffen het overzichtelijke karakter, de betere bestuurbaarheid van de organisatie, de flexibiliteit en de mogelijkheden om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren. Aan een voorbereidingsgroep werd gevraagd dit principebesluit nader uit te werken voor de beloningskonsekwenties, vorming en opleiding, werkoverleg en de genoemde overwegingen.
De eensgezindheid waarin de konferentie werd besloten, was opvallend. De betrokkenheid leek veroorzaakt te worden door het onstaan van een nieuw perspektief voor de produktieorganisaties van Sigma Coatings. Hierdoor kreeg de tweede werkkonferentie meer het karakter van informatie-uitwisseling en het krachtiger onderstrepen van het eerdergenomen besluit. Tevens werd besloten om studies over de toepassingsmogelijkheden in andere produktievestigingen te verrichten.
Om alle gevolgen (technisch, ekonomisch en sociaal) in kaart te brengen werd de Werkgroep Organisatie Nieuwe Fabriek in het leven geroepen. Zij was een afspiegeling van de deelnemers aan de werkkonferenties. Gerapporteerd werd aan zowel de direktie als de ondernemingsraad.

3.4.2 Ontwerpen in een kompromis

Anderhalf jaar is gewerkt aan de vormgeving van een nieuwe produktie-organisatie en de konsekwenties daarvan. Naarmate de tijd vorderde, werd de problematiek konkreter, werden de medewerkers in de fabriek meer betrokken en werd vooruitlopend op de nieuwe fabriek de uitvoering in de 'oude' fabriek reeds ter hand genomen. Op die manier verliep de overgang van 'oud naar nieuw' geleidelijker. Een ruime gewenningsperiode bleek noodzakelijk.
Intensieve diskussies in de werkgroep over zowel de inhoud als de wijze van werken waren aan de orde van de dag. De gevolgen voor de indeling van het gebouw, de voorzieningen, opleidingen, arbeidsvoorwaarden, de routing, de administratie, de systemen en procedures, de overleg- en beslissingsstruktuur, de bemanning en vele andere aspekten zijn de revue gepasseerd. Veel van deze deelvraagstukken zijn in subgroepen van de werkgroep uitgezocht. In die gevallen fungeerde de werkgroep Organisatie Nieuwe Fabriek als integrerend orgaan.
Vele keuzes zijn gemaakt en moesten ook gemaakt worden. Redenerend vanuit een ideaaltypische organisatievorm bleek deze niet volledig realiseerbaar. De aard van het produktieproces, de gebruikte produktie-technieken, de relaties met andere funktionele eenheden (verkoop, distributiecentrum, e.d.), de veranderingspotenties in de organisatie begrenzen de mogelijkheden. Kompromissen ten aanzien van het ideaaltype bleken daarom onontkoombaar. In de praktijk worden kompromissen gesloten tussen mensen. De verschillende achtergronden met betrekking tot disciplines, werkervaring en posities van de leden van de werkgroep zijn van wezenlijke invloed hierop. Ook hier was het mogelijk fundamentele verschillen te overbruggen, zodat nimmer een meerder- of minderheidsadvies noodzakelijk is geweest.

3.4.3 Externe ontwikkelingen en de realisatie van ideeën

Binnen Sigma Coatings vorderde het projekt goed. Vooruitlopend op het verlenen van bouw- en hinderwetvergunningen werd de nieuwe wijze van werken in de 'oude' vestiging ingevoerd. Twee ontwikkelingen hebben echter een belangrijke invloed op de realisatiekansen van de nieuwe fabriek. Enerzijds kwam in de betrokken gemeente, mede door de aktiviteiten van een milieu-aktiegroep, het afgeven van een hinderwet-vergunning ter diskussie. Dit leverde uiteindelijk zoveel problemen op dat besloten werd van deze vestigingsplaats af te zien. Anderzijds kwam de afzet onder druk te staan en was de vraag of het huidige produktievolume moest worden gehandhaafd of niet, opportuun. Beide ontwikkelingen hebben de direktie doen besluiten af te zien van de bouw van een nieuwe fabriek. De vraag of de oude fabriek kon blijven

doordraaien, is daarna nog 3/4 jaar in diskussie geweest. Het verlenen van een nieuwe hinderwetvergunning voor deze fabriek en de daaraan verbonden investeringskosten zijn uiteindelijk doorslaggevend geweest de fabriek open te houden.
Van twee kanten werd het voortbestaan van de fabriek dus bedreigd, terwijl het toekomstperspektief van de nieuwe fabriek al niet meer bestond. Het bovenstaande heeft ± 2,5 jaar geduurd; jaren die gekenmerkt werden door onzekerheid. Desondanks werden de projektaktiviteiten normaal voortgezet en afgerond. Geredeneerd werd dat het uitwerken van het produktgroepgericht werken niet alleen van belang was voor de nieuwe fabriek, maar ook voor de andere produktievestigingen bij Sigma Coatings. Bovendien waren veel leerervaringen opgedaan, die overgedragen dienden te worden.
Het was opvallend te konstateren dat de veerkracht van de medewerkers in de fabriek vrijwel in stand bleef. Er werden vele akties bedacht om de oude fabriek open te houden. Naar onze mening heeft dit mede geleid tot het besluit de nieuwe organisatievorm gefaseerd in de fabriek in te voeren. Een nieuwe werkgroep met meer vertegenwoordigers uit de vestiging zelf hield zich daarmee bezig. Meer kennis van de huidige situatie was ook nodig om de nieuwe organisatie in de oude fabriek vorm te geven. Naar verwachting zal in 1985 dit projekt afgerond worden.

3.5 Voorlopige resultaten

We bezien nu in vogelvlucht de resultaten van de veelheid van aktiviteiten die in de vestigingen en op centraal niveau zijn geboekt. Allereerst is in de vestigingen de problematiek voor de diverse afdelingen/groepen helder geworden. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de direktie relatief meer aandacht is gaan schenken aan de produktiesektor dan voorheen. De ontwikkelde voorstellen zijn niet op een experimenteel niveau blijven steken, maar zijn beleid geworden en zullen voor alle produktievestigingen worden gekonkretiseerd. Zo zijn nu ook projekten gestart in de overige produktievestigingen van Sigma Coatings. Deze konstatering is belangrijk gezien de vele ervaringen elders waarbij vrijblijvende experimenten na verloop van tijd van het toneel verdwenen en weer werd overgegaan tot 'de orde van de dag'.
In de vestigingen volgen de resultaten twee hoofdlijnen. Allereerst zijn er op het gebied van de arbeidsomstandigheden een groot aantal verbeteringen doorgevoerd, waar belangrijke geldsommen mee gemoeid waren. Het realiseren heeft meer tijd gekost dan aanvankelijk werd verondersteld. Vele door de medewerkers als belangrijk gesignaleerde knelpunten zijn opgelost. Het betreft met name maatregelen op het

gebied van afzuiging, vermindering van tocht en lawaai en aanschaf van hulpmiddelen voor het werk.
Naast de arbeidsomstandigheden heeft een andere hoofdlijn gelopen waarbij het ging om een struktureel aangrijpingspunt voor verandering: de nieuwe werkorganisatie. Deze is voor één vestiging uitgevoerd en is voor de andere produktievestigingen in verschillende fasen van realisatie. In samenhang met een andere werkorganisatie zijn er meer promotie- en beloningsmogelijkheden voor de medewerkers. Voorts is er een nieuwe overlegstruktuur ontwikkeld en voor een deel ingevoerd. Opleidingsaktiviteiten zijn door het projekt zeer sterk geaktiveerd en ten dele uitgevoerd. Voor de uitvoerende medewerkers zijn er vakgerichte opleidingen en er is nu reken- en taalonderwijs voor buitenlandse werknemers. Voor de leidinggevenden zijn opleidingen gestart, die geheel op maat zijn gemaakt voor een toekomstige werkorganisatie en de eisen die deze aan de leiding stelt.
Minder direkt in relatie tot het projekt staat een intensieve opleidingscyclus voor de hoger leidinggevende groepen van de totale organisatie. In het projekt is getracht ook de Plaatselijke Commissies (lokale ondernemingsraad) te aktiveren; dit is voor een deel gelukt.
Tenslotte kan gekonstateerd worden dat bij Sigma Coatings nu kennis aanwezig is over de wijze waarop de kwaliteit van de arbeid verbeterd kan worden. Op de gefaseerde invoering van de Arbeidsomstandighedenwet wordt zodoende dan ook vooruit gelopen.

3.6 Kwaliteit van de arbeid en de ekonomische krisis.

In de jaren zeventig konden de kwaliteit van de arbeid-projekten worden beschouwd vanuit de optiek van de vermaatschappelijking van de onderneming. Kwaliteit van de arbeid was een waarde in zichzelf. De ekonomische teruggang heeft een aanvullende beschouwingswijze noodzakelijk gemaakt. Nadrukkelijker wordt naast de verbetering van de kwaliteit van de arbeid gesteld dat de kwaliteit van de organisatie verhoogd diende te worden. Effektiviteit en efficiency-voordelen werden aan satisfaktie en motivatie toegevoegd. Voor- en nadelen van de kwaliteit van de arbeid en die van de organisatie werden door verschillende groeperingen dan ook anders gedefinieerd. Diskussieprojekten in het NCW (3), De Sitter (2) en de toenemende belangstelling voor kosten/baten-analyses in dit kader illustreren deze ontwikkeling. Zeer uitgebreid heeft bijvoorbeeld Goodman (4) over de kosten en baten van een projekt in een kolenmijn gerapporteerd. Er zijn dan ook indikaties dat indien de kwaliteit van de arbeid aan die van de organisatie verbonden wordt niet alleen het sociaal management interesse heeft voor deze

projekten. Verbetering van de effektiviteit, verhoging van de efficiency, vergrote flexibiliteit om op marktontwikkelingen in te spelen, laten naast de na te streven sociale doelstelling een verschuiving in deze tijd zien van 'luxe produkt naar noodzakelijkheid'. Op zichzelf verandert daardoor de konkrete uitwerking van ideeën, alsook de ideeën zelf, niet, maar hebben de argumentaties om projekten te starten, respektievelijk in stand te houden, verschillende aksenten gekregen.
Ook bij Sigma Coatings was deze ontwikkeling te bespeuren. De deelprojekten werden gestart onder de vlag van het sociaal beleid. Na de reeds vermelde reorganisatie zijn de uitgangspunten en doelstellingen van het projekt overeind gebleven. Nog steeds werden dan ook resultaten geboekt. Aan de diskussie werden ook andere opbrengsten (baten) voor de organisatie toegevoegd, terwijl ook de verhouding tussen kosten en baten vanuit een bedrijfsekonomische optiek nadrukkelijker in de belangstelling kwam.
Het is om deze redenen, naar wij menen, dat deze projekten niet alleen ekonomisch moeilijker tijden kunnen overleven, maar zelfs aan een gedeelte van de oplossing op organisatienivo kunnen bijdragen.

Noten

1. W. Masselink, C.G. Zandvliet en F.J.H. van der Leeuw, *Projekt Werk en Gezondheid bij Sigma Coatings B.V.*, deelrapport 1, maart 1982; deelrapport 2, januari 1983; deelrapport 3, april 1984, CCOZ, Amsterdam.
2. L.U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren,* Deventer, 1981.
3. *Anders Werken,* een discussienota van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, januari 1981.
4. Paul S. Goodman, *Assessing organizational change,* Fox Chapel, Pa, 1979.

4 Sigma Coatings: leerervaringen

Werden in het voorgaande hoofdstuk enkele delen van het projekt bij Sigma Coatings qua opzet en verloop globaal beschreven, in dit hoofdstuk zullen we op een aantal thema's in meer algemene zin ingaan. De thematiek die in dit hoofdstuk behandeld zal worden, betreft:
— de dubbele opdrachtgever;
— de kommissies als hulpstruktuur bij verandering;
— de probleemdefiniëring;
— de doelstellingen;
— enkele veranderkundige noties;
— denkoefening en realiteit bij de nieuwe fabriek.

4.1 Dubbele opdrachtgever: kan dat?

Organisaties kunnen vanuit zeer verschillende optieken worden beschouwd. Als twee voor ons belangrijke komplementaire gezichtspunten (die ook steeds meer in de literatuur verschijnen (1))gelden:

- *het bedrijf bezien als funktionele eenheid*, als doelorganisatie die middels aanbod van produkten en diensten voorziet in maatschappelijke behoeften. Voorwaarden daarbij zijn doelgerichtheid, doelmatigheid en slagvaardigheid om te kunnen inspelen op veranderingen in markten en omgeving teneinde het voortbestaan in de konkurrentieslag met andere bedrijven zeker te stellen. Deze optiek domineert de gangbare managementliteratuur.

- *het bedrijf bezien als koalitie van interne en externe belangengroepen* waarbij zeer veel doorsnijdingen mogelijk zijn (bijvoorbeeld ook direktie en ondernemingsraad). Bij deze politieke beschouwingswijze bestaat een bedrijf uit verschillende groepen en individuen die elk hun eigen belangen nastreven. Vanuit die optiek kan van een éénduidige doelstelling en effektiviteitsbegrip geen sprake zijn (2). Vooral in tijden van krisis zijn de spanningen tussen beide gezichtspunten duidelijk. Enerzijds zijn er belangen van overleving van de organisatie, anderzijds zijn er belangen van met ontslag bedreigde groepen werknemers.

In afwijking van de gebruikelijke toetsende en beoordelende rol van een ondernemingsraad stelde deze zich bij Sigma Coatings mede verantwoordelijk voor het projekt. Het zal duidelijk zijn dat dit alleen mogelijk was door een goede relatie tussen ondernemingsraad en direktie en het

grote belang dat de ondernemingsraad aan het projekt hechtte. Opgemerkt dient te worden dat de voorwaarde van de Industriebond FNV, bij monde van haar ondernemingsraadleden, was dat de bedrijfsledengroep akkoord zou gaan.
De koalitie tussen de direktie en de ondernemingsraad bij Sigma Coatings betrof alleen de kwaliteit van de arbeid. Beide partijen hechtten grote waarde aan het werken aan de doelstellingen van het projekt. Bovendien zagen zij voor het projekt mogelijkheden om zowel sociale als bedrijfsekonomische verbeteringen te realiseren, hoewel de gelegde aksenten uiteraard wel verschilden. Voor de direktie waren bedrijfsekonomische opbrengsten een voorwaarde, voor de ondernemingsraad niet (3).
De koalitie werd zichtbaar in de maandelijkse bijeenkomsten van de direkteur Sociale Zaken en Organisatie, het bestuur van de ondernemingsraad en wij als adviseurs. Geleerd is dat voor de instandhouding van de koalitie bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de rapporteringslijnen en het voorkomen van eenzijdige belangenbehartiging; beide partijen moeten als het ware kunnen skoren.
Opmerkelijk was dat de onderhandelingen op centraal niveau tussen direktie en ondernemingsraad zich vooral hebben toegespitst op de beginfase van het projekt toen besloten moest worden over de samenstelling en voorzitterschap van de kommissies Werk en Gezondheid en de werkgroep Anders Werken in de Nieuwe Fabriek. In het verdere verloop van het projekt, toen het om konkrete problemen en voorstellen ging, hebben die onderhandelingen zich vooral binnen de kommissies en de werkgroep afgespeeld. Op centraal niveau vervulden de direktie en de ondernemingsraad veel meer een legitimerings- en fiatteringsfunktie. Volgens het kontrakt hadden zij beiden het recht om het projekt onderweg te stoppen. Beide partijen wensten dus een aantal vrijheidsgraden te houden voor een nog onbekend trajekt. Interessant is te konstateren dat deze afspraak iets paradoxaals in zich heeft. Het werkt in de praktijk namelijk andersom; de druk om gezamenlijk door te gaan wordt juist versterkt. Immers, door dat recht wordt de drempel hoger om de koalitie eenzijdig te verbreken. Je moet voor zo'n stopzetting met zeer zwaarwegende argumenten komen die ook door de andere partij worden geakcepteerd. Gebeurt dat niet dan is er sprake van gezichtsverlies en fundamentele verstoring van de relatie.

Toen het bedrijf de omzet zag teruggelopen en een groot aantal ontslagen onvermijdelijk werden, kwamen tussen de direktie en de ondernemingsraad zeer indringende kwesties aan de orde. We hadden dan ook verwacht dat de koalitie met betrekking tot het projekt verbroken zou worden. Dit is echter niet gebeurd. De koalitie is in stand gebleven, waarbij uiteraard

gedurende de reorganisatieperiode het projekt heeft gestagneerd. Wij hebben de koalitie-vorm als een ondersteunende vorm voor dit soort projekten ervaren. Het heeft o.i. niets te maken met al of niet externe advisering. Na ons vertrek bleef de ondersteuning door zowel de direktie als de ondernemingsraad van de na te streven doeleinden overeind.

4.2 Kommissies als hulpstruktuur bij verandering

Organisatorische hulpkonstrukties bij processen van verandering of reorganisaties zijn niet ongewoon. Om extra aandacht of energie te mobiliseren, komen ze in de praktijk in allerlei vormen en funkties voor onder benamingen als projektgroepen, werk- en stuurgroepen, taskforces en kommissies.
De ervaring leert dat, in vergelijking tot veranderingen via de bestaande lijnorganisatie, bij realisatie met behulp van hulpstrukturen ook een prijs betaald moet worden, zodat zorgvuldig gebruik is geboden. Bij nadelen kan o.a. worden gedacht aan de kans op vervreemding met de basisorganisatie, onvoldoende aansluiting op de dagelijkse ontwikkelingen, status- en kompetentieproblemen en vertraagde besluitvorming. Toch zijn er vele situaties te bedenken dat hulpstrukturen zinvol zijn zoals bijvoorbeeld bij gekompliceerde processen van veranderingen, bij gewenste bundeling van deskundigheden en disciplines uit verschillende afdelingen en bij de afweging van deelbelangen. In de projekten bij Sigma Coatings speelden die belangen ook een rol; visies op arbeid zijn in het geding en die visies zijn gekoppeld aan de belangen (4). Dit werd ook door de direktie en de ondernemingsraad erkend, waardoor mede het feit van een dubbele opdrachtgever ontstond. Dit betekende dat beide partijen bij het daadwerkelijk ontwikkelen en realiseren van voorstellen invloed wilden hebben. Dit werd met name in het begin duidelijk door de intensieve onderhandelingen over de samenstelling en het voorzitterschap van de kommissies.
Bij Sigma Coatings was het onvoldoende duidelijk welke problematiek in de vestigingen speelde. Voor de organisatie was het blijkbaar moeilijk om de problematiek in kaart te brengen en passende veranderingen te initiëren en te realiseren. In dat kader, met de wens van de direktie en de ondernemingsraad tot vernieuwing van het sociaal beleid, sloot de aanpak met behulp van kommissies met een representatieve struktuur goed aan. De hulpstruktuur moest als het ware het gezamenlijk streven in de organisatie zichtbaar maken. In de kommissies, als verankeringspunt in de vestigingen, zouden de onderhandelingen vanuit verschillende optieken kunnen plaatsvinden. Van daaruit zou het vermogen verder moeten worden ontwikkeld om op een planmatige manier organisatori-

sche veranderingen te realiseren. Breuer (5) noemt dit het innovatieve type van hulpkonstrukties.
Vanuit de weliswaar verschillend afgelegde trajekten van de drie kommissies in de vestigingen zijn toch een aantal interessante min of meer gemeenschappelijke ervaringen en aandachtspunten te vermelden. We zullen ons beperken tot de effekten van de gekozen samenstelling van de kommissies en de relatie met de bestaande organisatie.
Het goed kunnen funktioneren van een kommissie is uiteraard mede afhankelijk van de kwaliteiten van de leden. Dit betreft niet alleen analytische en probleemoplossende vermogens maar ook vaardigheden zoals kunnen luisteren, kunnen voortgaan op ideeën van anderen, op een konstruktieve manier kunnen konfronteren e.d.. Naast de persoonlijke kwaliteiten speelt de machtsstruktuur een grote rol. Indien veel macht berust bij één persoon, die niet open staat voor nieuwe ideeën en gezichtspunten dan zijn konkrete resultaten niet te verwachten. Bij de Kommissie Werk en Gezondheid was de macht redelijk gespreid. De voorzitter was tevens voorzitter van de ondernemingsraad van Sigma Coatings en de personeelsfunktionaris kon vanuit zijn organisatorische positie de bedrijfsleider redelijk tegenspel leveren. Veel moeilijker was dat voor de drie overige leden van de kommissie, die door de Ondernemingsraad waren aangezocht. Zij hadden vooral in de aanloopfase moeilijkheden om tegenspel te geven ten opzichte van de hiërarchisch hoger geplaatsten. De mondigheid nam toe naarmate ze meer ervaarden dat ze na de kommissiebesprekingen in de werksituatie niet werden 'afgestraft' en dat serieus naar hen werd geluisterd. De informatie en beleving van kommissieleden die uitvoerend werk verrichtten, bleek waardevol te zijn voor de interpretatie van problemen, het ontwikkelen van voorstellen en de wijze van uitvoering.
De te verwachten verschillen in visies binnen de kommissies op bijvoorbeeld kwaliteit van de arbeid, stijl van leidinggeven, vormen van gedragsbeheersing en oorzaken van vervreemding leidden soms tot heftige en diepgaande diskussies. Het is echter gebleken dat bedrijfsekonomische en sociale argumenten zeer wel te bespreken zijn aan de hand van konkrete situaties.
Door iedereen en ook door ons is onvoldoende tijdig onderkend de onduidelijkheid over het al of niet vertegenwoordigend karakter van het lidmaatschap van de kommissie. Dit betrof met name de door de ondernemingsraad benoemde leden, die een zeker spanningsveld met kollega's hebben ervaren. Het ging dan om de verwachtingen t.a.v. de te bereiken resultaten en de tijd waarbinnen deze gerealiseerd dienden te worden. Ook indien een formele stemprocedure zou zijn gevolgd, zou o.i. een situatie blijven bestaan dat gekozen personen moeilijk voor iedereen als vertegenwoordiger akseptabel zijn. Immers, binnen de vestigingen

zijn zoveel doorsneden te maken van belangengroepen (middenkader, voorlieden, buitenlanders, oudere werknemers, lagere funktiegroepen). Maar ook binnen die belangengroepen zijn weer voor- en tegenstanders van veranderingen. Vertegenwoordiging en mandatering door achterbannen is niet voor niets een weerbarstig vraagstuk. Wij hebben geleerd dat de problematiek met betrekking tot vertegenwoordiging in de beginfase zo helder mogelijk moet worden gemaakt, zowel voor de betreffende kommissieleden als voor alle betrokkenen in de vestiging. Een bijzonder aspekt bij de keuze van personen is het feit dat een kommissie alleen zin heeft als er personen in zitten die gemotiveerd zijn, ideeën hebben en iets willen. Eén van de risiko's is dat de kommissie van de rest van de organisatie vervreemdt, door te grote verschillen in de bereidheid tot en de reikwijdte van verandering (6).

Vooraf was bij de gekozen opzet de nodige zorg aan de verankering besteed. Bekend was immers dat veel van dergelijke projekten door onvoldoende verankering (met name in de top) een stille dood zijn gestorven. Veranderingen dienden niet alleen door de basis maar ook door de betrokken uitvoerenden, het kader en het beleidsbepalend management te worden gedragen. Bij Sigma Coatings heeft dit laatste veel aandacht gevraagd vanwege de funktionele struktuur en de geringe autonomie van de vestigingen. Een bedrijfsleider van een vestiging mocht over weinig zaken zelfstandig beslissen. Veranderingen in de vestiging konden in die situatie ook alleen kontinuïteit hebben, indien deze verankerd werden in het bedrijfsbeleid bij Sigma Coatings als geheel. Tijdens het werk ontstond bij ons wel eens het beeld van een vliegtuig dat een looping maakt. Wij, met anderen uit de kommissies, moesten als het ware vanuit de voet van de organisatie opstijgen naar de hoogste hiërarchische funktionarissen om daar zaken te bespreken om vervolgens weer naar de voet af te dalen. Dit heeft veel aandacht maar ook veel doorlooptijd gekost.

Doordat konkrete resultaten lang op zich lieten wachten, is de interesse voor het projekt bij de medewerk(st)ers in de vestigingen gaandeweg verflauwd. De naar onze mening te trage voortgang werd ook veroorzaakt door het lage werktempo van de kommissies. Er was tussen de periodieke vergaderingen weinig tijd voor de leden over om gesprekken te voeren, analyses te plegen en voorstellen te toetsen. De dagelijkse druk van de uitvoering was groot. Vooral de drie leden die benoemd waren door de ondernemingsraad ondergingen de werkdruk het sterkst. Kommissiewerk moest daardoor nogal eens thuiswerk worden, hetgeen niet stimulerend was. Er zijn door de kommissies te weinig werkgroepen ingesteld om meer mensen bij het projekt te betrekken.

Overeenkomstig de intenties van het projekt werden voorstellen voor veranderingen binnen de vestigingen met betrokkenen (chefs en medewerk(st)ers) doorgesproken en getoetst en is periodiek binnen de vestigingen voorlichting over de stand van zaken gegeven. De ervaring leerde dat dergelijke projekten niet alleen veel tijd kosten voor bespreking in kommissie- of werkgroepverband maar dat ook rekening moet worden gehouden met het tijdsbeslag tussen de vergaderingen, wil een goede voortgang gedurende langere tijd niet geblokkeerd worden.

4.3 Wie definieert het probleem en hoe?

Zoals we reeds in het vorige hoofdstuk hebben toegelicht, was er in de startfase van het projekt binnen de organisatie veel onhelderheid over de problematiek in de produktievestigingen. Iedereen had daar zo zijn eigen beeld over. Beelden, overigens, die niet of nauwelijks waren getoetst en berustten op toevallige informatie en de informele circuits, die iedere organisatie rijk is.
In de gangbare management-literatuur wordt voor het aanpakken van praktijkproblemen terecht veel nadruk gelegd op een goede probleemstelling: 'een goede diagnose is de halve oplossing'. Daarbij wordt er nogal eens van uitgegaan dat problemen in objektieve zin zijn vast te stellen. Dit is onjuist. Steeds meer wordt onderkend dat problemen persoons- of groepsgebonden zijn (7). Het verschil tussen een gewenste en werkelijke situatie (= probleem) wordt namelijk door mensen met een eigen 'bril', zeer verschillend waargenomen en beleefd. Van een objektieve problematiek van kwaliteit van de arbeid kan dan ook geen sprake zijn. Voor ons is het uitgangspunt geweest hoe de uitvoerende zelf die kwaliteit ervaart. Vanuit wetenschappelijk oogpunt wordt al lange tijd getracht relaties te leggen tussen enerzijds de kenmerken van het werk en anderzijds de motivatie, de satisfaktie, e.d. Het zal duidelijk zijn dat de meetproblematiek daarbij dan ook een moeilijke zaak is (8).

Dat ervaren problemen voor de uitvoerenden heel anders zijn dan door de leiding wordt gedacht, is zeker ook uit het onderzoek bij Sigma Coatings gebleken. Zoals bij veel grotere organisaties bestond er bij de hogere leidinggevende niveaus weinig idee over wat er op het uitvoerend nivo bij de mensen leeft (9). Het verhelderen daarvan kan een schok in de organisatie opleveren, zoals we hebben gemerkt.
De onderzoeksrapporten per vestiging waren bedoeld als een getrouwe weergave van wat mensen in hun werk ervaarden en als problemen beleefden. Deze verzamelde informatie via groepsinterviews is eerst schriftelijk aan de afdelingen teruggegeven voor toetsing en eventuele

wijzigingen. De inhoud van de rapporten zou vervolgens als hulpmiddel worden gehanteerd om de verschillen in beelden op de vestigingsproblematiek te verhelderen en om door diskussie en onderhandeling tot een plan van aanpak te komen. Het bij de naam noemen van problemen als aanzet voor toetsing en gedachtenwisseling bleek veel moeilijker te zijn dan vooraf was verondersteld. Immers, vooraf was men geïnformeerd: een vergelijkbaar anoniem rapport van een andere organisatie was aan alle leden van de kommissie voorgelegd.
Het pleit voor de direktie en de ondernemingsraad dat zij een heldere konfrontatie wensten. Toen die konfrontatie kwam bleek het voor een aantal van hen toch een emotioneel lastige zaak. Vooral voor de bedrijfsleiders was dit het geval. Zij hadden een beeld van de 'werkelijkheid' van de vestiging en bemerkten dat het beeld er volgens anderen heel anders uitzag. Om duidelijker te krijgen dat probleemdefinities gekoppeld zijn aan mensen bleek een moeilijk leerproces. In feite gaat het in deze fase om de vraag wie de problematiek mag definiëren en op welke manier.
Gedurende enkele maanden werd er op verschillende niveaus in de organisatie over de door uitvoerenden gedefinieerde problematiek, via de formele en informele organisatie, gediskussieerd. In feite is terugkerend de vraag aan de orde wie het bij het juiste eind heeft: de leiding of de medewerkers. Ontkenningen van ervaren problemen, het betwisten van de juistheid of zwaarte van de problematiek waren aan de orde. Onder de oppervlakte leefde de vraag wie eigenlijk gerechtigd is tot probleemdefiniëring in de organisatie. De heersende opvattingen stonden een definiëring door uitvoerenden eigenlijk niet toe. Achteraf bezien hebben wij een inschattingsfout gemaakt ten aanzien van wat de organisatie op dat moment aankon. De gekozen aanpak is te riskant gebleken. De verankering van het projekt zowel bij de direktie als de ondernemingsraad en hun wil om nieuwe wegen in te slaan hebben het projekt in deze fase gered.

Uit de werkgroep 'Organisatie Nieuwe Fabriek' ontstonden voortgangsrapporten met uitgewerkte konsepten over produktgroepgericht werken. Dit konsept kon voor een groot aantal geuite wensen en problemen in de vestigingen een oplossing bieden. Bij de kommissies ontstond na verloop van tijd de neiging om veel problemen zodanig te definiëren en op te vatten dat het nieuwe konsept daarin qua oplossing zou voorzien; er werd dus vanuit de beschikbare oplossing naar de probleemstelling teruggeredeneerd. Bij een veelheid van problemen was dat zeer pragmatisch doch voor de medewerkers in de vestiging was het een verwijzing naar een konsept dat ze nauwelijks kenden. De invoering daarvan lag nog in het verschiet. Het is op dit moment de vraag of de

relatie tussen probleem en oplossing niet opnieuw aan de orde moet komen. Gezien de legitimering die de problematiek gehad heeft om veranderingen te initiëren luidt het antwoord naar onze mening bevestigend.

4.4 Doelstellingen

Zoals reeds eerder beschreven is gaandeweg aan het projekt naast de doelstelling van het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid een nieuwe doelstelling toegevoegd. Het gaat hier om het effektiever doen laten funktioneren van de organisatie.
Diepgaande gedachtenwisselingen tussen de direktie en de ondernemingsraad over doelen en uitgangspunten waren in de beginfase een absolute *noodzaak*. Het was op dat moment echter alleen mogelijk om in globale termen tot overeenstemming te komen. Visies en standpunten worden pas geheel helder als het om konkrete voorstellen en akties gaat, waarmee ook geld en belangen gemoeid zijn. De afweging van kosten en baten voor doelgroepen, gericht op doelstellingen van het projekt, hebben voor een belangrijk deel plaatsgevonden in de kommissies en in de werkgroep 'Organisatie Nieuwe Fabriek'. Halverwege het projekt is door de direktie het bereiken van bedrijfsekonomische resultaten sterker beklemtoond. Deze opstelling hing samen met teruglopend rendement bij een inzakkende markt. Het afwegen van kosten en baten is moeilijk hard te maken. Hoe moet je bijvoorbeeld de verbetering van fysieke omstandigheden (lawaai, afzuiging, verwarming) wegen? Wat is de relatie tussen het wegnemen van ergernis en produktiviteit op kortere en langere termijn? Soms is die afweging nauwelijks nodig omdat iedereen inziet dat een situatie zowel aan de personen als aan de organisatie schade brengt. Het gaat juist om de grensgevallen. Ook de invoering van produktgroepgericht werken in de vestigingen was daar een voorbeeld van. Hierbij zijn de relaties (minder koördinatiekosten, grotere flexibiliteit, meer promotie- en beloningsmogelijkheden) duidelijker aan te geven.
In Nederland zijn projekten gericht op verbetering van de kwaliteit van de arbeid en die van de organisatie schaars. Het ontbreken van kosten-baten analyses wordt nogal eens door het management als tegenargument voor dit soort projekten gebruikt. Men gaat dan echter voorbij aan het feit dat voor veel organisatieveranderingsprojekten ook geen nauwkeurige kosten-baten prognoses te maken zijn. Ook bij investeringsbeslissingen, gebaseerd op lijvige rapporten, blijken de 'harde cijfers' een veelheid van aannamen en kansberekeningen te zijn.
Dit neemt niet weg dat ontwikkelingen van kosten-baten modellen voor

bedoelde projekten een bijdrage kunnen leveren aan de drempelverlaging voor het management om de kwaliteit van de arbeid en die van de organisatie te verbeteren.
In het kader van het thema 'doelstellingen' willen wij tot slot nog een ervaring vermelden, die we tijdens het projekt bij Sigma Coatings hebben opgedaan. Wij hebben dat het 'kerstboom-effekt' genoemd. Iedereen verbond tijdens het projekt nieuwe, eigen doelen aan het projekt.
De kerstboom kwam steeds voller te hangen met wensen. Men zag de mogelijkheid om via het projekt eigen, al dan niet verborgen, doelstellingen te realiseren. Daarvan was er een aantal dat parallel liep met de gekozen begrenzing en doelstellingen van het projekt, andere gingen die te buiten. De laatste groep werd nogal eens gekleurd door interne kompetitiestrijd, gewenste uitbreiding van territorium en rivaliteit met andere sektoren of afdelingen binnen de gehele Sigma-organisatie. Duidelijke sturing naar de einddoelen is vereist om dergelijke projekten door een krachtenveld van personen en groepen te loodsen, die op onverwachte momenten met hun specifieke doelen aan willen haken.

4.5 Enkele veranderkundige noties

Wie betrek je bij het (voor)onderzoek?
Onder de naam van bedrijfsdoorlichting, diagnose, management-audit, e.d. zijn de laatste jaren vele soorten instrumenten in de vorm van checklists en modellen ontwikkeld. Wat opvalt is dat de veranderkundige invalshoek van de gekozen methodiek daarbij nagenoeg ontbreekt. Het verzamelen van informatie bij medewerkers is geen neutrale bezigheid. Immers, mensen worden aan het denken gezet en verwachtingen worden gewekt. De wijze waarop en bij wie het onderzoek wordt gedaan dient dan ook samen te hangen met de te kiezen vervolgaanpak (10). In de praktijk wordt bij een snelle doorlichting van de organisatie de keuze van informanten veelal beperkt tot een klein aantal leidinggevende funktionarissen om onrust te voorkomen. In dergelijke situaties zal de informatie over de kwaliteit van arbeid die bij de uitvoerende medewerkers wordt beleefd niet naar voren komen (11). Het beeld is dan niet kompleet en van een goede doorlichting van de arbeidsorganisatie is dan ook geen sprake.
Uit de effekten van het (voor)onderzoek bij Sigma Coatings hebben wij geleerd dat de keuze van het aantal informanten essentieel is. Het gaat daarbij om het zorgvuldig en bewust kiezen tussen:
— veel mensen betrekken bij het onderzoek, waardoor een goed beeld verkregen wordt en veel energie en betrokkenheid in deze fase wordt gemobiliseerd,

— een beperkt aantal mensen informatie vragen met de kans op een kwalitatief mindere diagnosestelling en minder betrokkenheid op dat moment.

Bij Sigma Coatings werd gekozen voor de eerste mogelijkheid gezien de uitdrukkelijke wens van de door de ondernemingsraad benoemde leden van de kommissie: de uitvoerende medewerkers moesten zich kunnen uitspreken want aan hen werd nooit iets gevraagd. Onvoldoende werd er ingezien dat er geen garanties waren om snel en adekwaat op verwachtingen te reageren, ondanks het feit dat zowel tijdens de gesprekken als bij de rapportering de verwachtingen ten aanzien van de te ondernemen aktie uitdrukkelijk getemperd zijn.
Een onderzoek bij alle (of een groot aantal) medewerkers kan alleen als snel daarna de uitkomsten in éénduidige aktieplannen kunnen worden omgezet. De vraagstelling aan de medewerkers moet dan ook veel meer op aktie en toekomstig handelen dan op uitputtende diagnose gericht zijn. In diffuse probleemsituaties zullen we (zoals we ook bij Sigma Coatings hadden gepland) vasthouden aan een *voor*onderzoek met een beperkt aantal personen.

Is er een overlegstruktuur en hoe funktioneert die?
Dit leerpunt uit het projekt lijkt een 'open deur', maar toch...
Een uitgangspunt bij het projekt was het zoveel mogelijk betrekken van de Sigma-medewerk(st)ers bij het verzamelen van knelpunten en het zoeken van oplossingen. Bij een dergelijk uitgangspunt is het al dan niet bestaan van een goed funktionerende overlegstruktuur van wezenlijk belang voor de aanpak. Gezien de onduidelijkheid binnen de organisatie over de problematiek in de vestigingen had al vrij snel gekonstateerd kunnen worden dat er aan de overlegstruktuur wel het een en ander haperde. Het ontbreken daarvan binnen de vestigingen kwam uiteraard uit het onderzoek naar voren.
Bij de aanpak van de problemen is niet direkt gestart met het ontwikkelen van een overlegstruktuur. Daardoor ontbrak gedurende een aantal maanden een medium om op gestruktureerde wijze vragen en voorstellen met de leiding en de uitvoerende medewerk(st)ers te behandelen. Het ontwikkelen van een overlegstruktuur in de vestigingen had eerder moeten gebeuren. Bij de inrichting van een veranderingsprojekt met een participatief uitgangspunt dient vanaf het eerste moment het wel/niet funktioneren van de overlegstruktuur in beschouwing te worden genomen; een 'open deur', maar toch ...

4.6 Denkoefening en realiteit bij de Nieuwe Fabriek

In de voorgaande paragrafen is hoofdzakelijk teruggekeken op het deelprojekt in de drie produktievestigingen. Het deelprojekt 'Anders Werken in de Nieuwe Fabriek' kwam nauwelijks aan de orde. Naar onze mening heeft de werkgroep 'Organisatie Nieuwe Fabriek' uitstekend gefunktioneerd. Waardevolle konsepten voor de organisatie zijn opgeleverd middels een periodieke en open rapportage aan de direktie en de ondernemingsraad. Gekonstateerd kan worden dat bij nieuwbouw, ongehinderd door gegeven fysieke indeling, lay-out, organisatiestruktuur e.d., een kreatief proces tot vernieuwing van produktie-organisaties gemakkelijker is dan in bestaande situaties. Weliswaar is inzet en samenwerking tussen de vele verschillende disciplines en specialisten daarbij een voorwaarde (12). Bij het ontwerpen van een nieuwe fabriek kan als het ware ideaal-typisch worden gedacht.
In de bestaande vestigingen is het niet gelukt om middels de kommissies een streefbeeld van de vestiging voor over 5 jaar te ontwikkelen. Het proces werd snel geblokkeerd door de op dat moment ervaren knelpunten en de als gegeven beschouwde organisatievorm. Een projektie van wenselijkheid en haalbaarheid op langere termijn bleek moeizaam. De denkoefeningen, analyses en ontwerpen van de werkgroep Organisatie Nieuwe Fabriek blijken achteraf zeer waardevol te zijn geweest. De resultaten hebben het Sigma-beleid in sterke mate beïnvloed. Het uitdragen van nieuwe wijzen van organiseren en werken door leden van de werkgroep naar andere produktievestigingen is uit het oogpunt van diffusie belangrijk geweest.

De wijze van werken en de resultaten van de werkgroep 'Organisatie Nieuwe Fabriek' zijn uitgebreid geëvalueerd. We geven hieronder enkele ervaringen weer:
— de belangen van de direktie en ondernemingsraad zijn binnen de werkgroep onderkend en gerespekteerd, hetgeen tot een goede samenwerking heeft geleid.
Aanvankelijk wantrouwen tussen leidinggevenden en niet-leidinggevenden is overwonnen, doordat er samen en zonder dubbele bodems naar iets nieuws is toegewerkt;
— het werken met subgroepen voor verschillende aandachtsvelden heeft de efficiency en de betrokkenheid verhoogd, alsook de benutting van aanwezige kennis;
— het heeft tijd gekost de oude strukturen en ingesleten denkwijzen los te laten in de werkgroep. Toen het proces eenmaal op gang was gekomen ging men met grote inzet door;
— er blijken technisch veel meer alternatieven te zijn dan in eerste

instantie door de oorspronkelijke ontwerpers als vastliggend gegeven worden gepresenteerd.
— het technisch ontwerp dient de gekozen werk- en organisatiestruktuur te volgen en niet omgekeerd. Het technisch ontwerp dient gemaakt te worden nadat gekozen is voor een bepaalde werkorganisatie en niet omgekeerd. Een technisch ontwerp dient dus rekening te houden met de wensen van de gebruikers en de eisen die in breder organisatiestruktureel verband en/of de markt worden gesteld.

Het deelprojekt bevestigt onze opvatting dat ontwerpers van machines, apparatuur, installaties, fabrieken e.d. grote invloed hebben op de kwaliteit van de arbeid. Bij Sigma konden zij door het leerproces in de werkgroep ook de gezichtspunten van arbeidskwaliteit in hun ontwerpen meenemen.

4.7 Ter afsluiting

De evaluatie van het projekt bij Sigma Coatings zal in 1984 plaatsvinden waarna gerapporteerd zal worden. Het is hier dan ook niet de plaats om de eindbalans op te maken. Belangrijk is hoe Sigma Coatings zelf de opbrengsten waardeert in relatie tot de kosten en de inspanningen die men heeft gepleegd. Het was en blijft een Sigma-projekt!
De opzet als een meerjarenprojekt heeft grote gevolgen gehad. Niemand heeft bij de start kunnen voorzien dat het projekt grote schade zou oplopen door de ekonomische recessie. Toen met name de werkgroep 'Organisatie Nieuwe Fabriek' goede voortgang maakte, was er uitzicht op een zeer succesvol eindresultaat van het projekt. De werkelijkheid liet zich echter ook hier niet voorspellen.
Het niet doorgaan van de bouw van de nieuwe fabriek, de kollektieve ontslagenen, de sluiting van een vestiging hebben diepe sporen in de organisatie nagelaten en het projekt gedurende lange tijd gestagneerd. Er is echter wel het een en ander tot stand gebracht en in 1984 zijn vervolgaktiviteiten weer ter hand genomen.
Strukturele vernieuwingen in organisaties kosten veel geld, tijd en energie. Gezien de internationale konkurrentieverhoudingen zullen vele Nederlandse bedrijven hiertoe gedwongen worden om te kunnen overleven. Een integrale aanpak gericht op zowel verbetering van de kwaliteit van de arbeid als die van de organisatie biedt o.i. goede perspektieven. Het is echter niet iets dat even snel in enkele maanden te realiseren is; dat leert niet alleen de Sigma-case, maar ook soortgelijke projekten, die de laatste jaren elders zijn opgestart.

Noten

1. Zie hiervoor: *Organisaties vergelijkenderwijs,* C.J. Lammers; Leiden, 1983. Hij onderscheidt in dit boek het zogenaamde partijen- en systeemmodel van organisaties.

2. *Effektiviteit en bestuur van organisaties,* R. Rieken en J. Baayers; 's Gravenhage, 1982.

3. De kombinatie van deze doelstellingen, verbeteringen van de kwaliteit van de arbeid en die van de organisatie, sluit aan op het huidige tijdsbeeld waarbij in deze richting wordt gezocht naar vernieuwingen om bedrijven te revitaliseren. Zie o.a.:
   - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel;* Staatsuitgeverij, december 1981;
   - *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren,* L.U. de Sitter; Deventer, 1981;
   - *Anders Werken,* een diskussienota van het Nederlands Christelijke Werkgeversverbond, 1981.

4. Arbeidsproces en technologie, themanummer *Ter Elfder Ure,* nr. 33, jaargang 27, nummer 1, mei 1983.

5. *De organisatie-adviseur en zijn netwerk,* F. Breuer; Alpen a/d Rijn, 1982 (blz. 206 e.v.).

6. The use of task groups and task forces in organizational change, F. Friedlander en B. Schott; in: *Groups at work,* red. R. Payne en C.L. Cooper; Chicester, 1981.

7. Steeds meer verschijnen er publikaties, waarin wordt uitgegaan van het feit dat de definitie van de 'werkelijkheid' gebonden is aan personen of groepen en door de interaktie tussen mensen wordt bepaald. Dit subjektieve probleembegrip wordt vanuit het systeemtheoretische gezichtspunt beschreven in: *Systeem in probleem,* N.J.T.A. Kramer; Leiden/ Antwerpen, 1978.

8. *Kwaliteit van de arbeid als meetprobleem,* B. Fruytier en A. ter Huurne; Tilburg, 1983.

9. Gedoeld wordt op de grote verschillen in leef- en denkwerelden tussen uitvoerende medewerkers en hogere leidinggevende niveaus. Zie paragraaf 4 van C.G. Zandvliet en W. Masselink, 'Aanpassen of

vernieuwen'. In het themanummer van *M&O* 'Naar een vernieuwing van produktieorganisaties'; Alpen aan de Rijn, mei/juni 1983.

10. Met onderzoek wordt praktijkonderzoek bedoeld, dat gericht is op de beïnvloeding van het funktioneren van organisaties. Dit onderscheiden wij van theorievormend onderzoek, waarbij het objekt door het onderzoek niet beïnvloed mag worden.

11. Wij schreven hierover eerder; zie noot 9.

12. Volgens A.L. Mok is, in een reaktie op het boek van de Sitter, van de ingenieurs te verwachten dat zij wezenlijke veranderingen in de struktuur van produktie-organisaties zullen stimuleren (themanummer *M&O,* 1982/3, blz 247). Wij betwijfelen deze stellingname ten zeerste.

krikka

HISTO
GLOSS
TOR
HISTOR
GLOSS

5 Het projekt Werk Welzijn en Gezondheid bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

5.1 Inleiding

De doelstellingen van het projekt WWG zijn indertijd in overleg met het Ministerie van V en W en de Directie Limburg van Rijkswaterstaat als volgt geformuleerd:
a. Het verbeteren van de kwaliteit van het werk.
b. Zelfwerkzaamheid.
c. In kaart brengen van mogelijkheden en knelpunten bij het invoeren van beleid gericht op veiligheid, gezondheid en welzijn.

Op basis van deze doelstellingen ging het projekt WWG in september 1981 van start bij de Directie Limburg na een lange periode van besprekingen met het ministerie en de diensten van V en W.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat het projekt WWG ook nog bij andere diensten zou worden opgestart en begeleid. Deze taakstelling bleek in de praktijk echter niet haalbaar, zowel voor wat betreft de daarvoor benodigde kapaciteit als de mogelijkheden en bereidheid van de diensten om aan het projekt deel te nemen. De voor het projekt ingestelde Stuurgroep besloot daarom in mei 1982 de beschikbare kapaciteit te benutten voor de Directie Limburg en de integratie van de resultaten van het projekt met het beleid op de centrale niveaus in Den Haag. De ervaringen en resultaten zouden bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor werkkonferenties met diensten die soorgelijke projekten wilden entameren. Tevens werd besloten dat de ervaringen met het projekt door het ministerie benut zouden worden bij het ontwikkelen van een beleid in het kader van de Arbo-wet.

5.2 De Directie Limburg van Rijkswaterstaat

De Directie Limburg is een regionale Directie van Rijkswaterstaat die ressorteert onder de Hoofddirectie van RWS in Den Haag. In

hoofdlijnen vallen de regionale direkties samen met de provincies.
Hoofdtaken van de Directie Limburg zijn de aanleg, het beheer en het onderhoud van de rijkswegen en -rivieren/kanalen in het beheersgebied van de provincie Limburg, naast het toezicht op het naleven van de Waterstaatwetgeving.
De Directie Limburg bestaat uit een Centrale Vestiging in Maastricht (ongeveer 150 ambtenaren) en een Buitendienst (ongeveer 530 ambtenaren). Een tijdelijke dependance van de Centrale Vestiging, de Afdeling Nieuwe Werken, is gehuisvest in Nijmegen.
De Buitendienst bestaat uit de Werktuigkundige en Electrotechnische Dienst (WED), en zes regionaal georganiseerde Dienstkringen. Iedere Dienstkring heeft een eigen dienstkringkantoor, evenals de WED.

Kenmerkend voor de organisatie van de Buitendienst is de grote geografische spreiding over de gehele provincie Limburg van objekten (sluizen, stuwen en bruggen) en werkgroepen (kantonniers en hulpkantonniers, onderhoudsmonteurs). Zie hiervoor de Organisatieschema's.

5.3 Motivering van de Directie Limburg om aan het projekt WWG deel te nemen.

De kern van het projekt WWG is gelegen in het ontwikkelen en invoeren van een nieuwe overlegstruktuur waarin regelmatig overleg kan plaatsvinden tussen leidinggevenden en medewerkers over zaken die de veiligheid, gezondheid en het welzijn betreffen.
Door middel van het instellen van kommissies WWG per dienstonderdeel, samengesteld uit gekozen vertegenwoordigers van de werkgroepen en funkties, wordt aan dit overleg gestalte gegeven. De kommissies WWG kunnen door de wijze van samenstelling worden opgevat als een vorm van vertegenwoordigend overleg op dienstonderdeelniveau (Dienstkringen, WED, Centrale Vestiging).
Zie het schema Overlegstruktuur.
De motieven van de Directie Limburg om in de nabije toekomst bij alle dienstonderdelen, waar een meerderheid van de medewerkers dit nuttig en wenselijk acht, kommissies WWG in te stellen, luiden op basis van de ervaringen met het projekt als volgt:
a. De uitvoering van de Deelnota Werkoverleg. Het direkte overleg (dat wil zeggen, tussen chef en medewerkers) kan beter funktioneren en biedt meer mogelijkheden om de besluitvorming op hogere niveaus te beïnvloeden, wanneer via een kommissie WWG tevens rechtstreekse

kontakten tussen de leiding van een dienstonderdeel en de medewerkers aanwezig zijn. Filterwerking en informatievertekening, ontstaan door tussenliggende hiërarchische niveaus, kunnen hierdoor worden verminderd.

Schema 3 Directie Limburg van Rijkswaterstaat

Schema 4 Dienstkring Maastricht Maas

Objecten:
sluizen, stuwen

Werkeenheden
kantonniers

O: Onderhoudsdienst
S: Scheepvaartdienst
R: Rijksbok

Schema 5 Werktuigkundige en Electrotechnische Dienst

b. Het funktioneren van de Dienstcommissie nieuwe stijl. Er is sprake van een grote afstand tussen de medewerkers aan de basis van de organisatie en de Dienstcommissie. De kommissies WWG kunnen zorgdragen voor een betere informatievoorziening aan de Dienstcommissie.
c. De invoering van de Arbo-wet bij de overheid. Het doel van de Arbo-wet is dat leidinggevenden en medewerkers gezamenlijk en in overleg werken aan het verbeteren van gezondheid, veiligheid en welzijn in en rond werksituaties en gezamenlijk een beleid ontwikkelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het werk. In dit kader kunnen kommissies WWG worden beschouwd als een konkretisering van artikel 16 van de Arbo-wet.

Het motief van de Directie Limburg om aan het projekt WWG deel te nemen was indertijd niet gelegen in het aanwezig zijn van ernstige problematiek op het gebied van werksituaties. Ook bij latere probleeminventarisaties en enquêtes bleek dat de verschillende aspekten van de kwaliteit van het werk in het algemeen op een voldoende tot goed niveau lagen. Dit echter met uitzondering van de mondigheid en de inspraakmogelijkheden van de medewerkers op de lagere organisatieniveaus. Wat het laatste betreft was er sprake van een patriarchaal tot autoritair organisatieklimaat met als gevolg veel apathie en gevoelens van frustratie en machteloosheid onder de medewerkers. De reden tot

deelname van de Directie Limburg was dus vooral gelegen in de vraagstelling hoe vorm te geven, zowel struktureel als procedureel, aan een beleid gericht op veiligheid, gezondheid en welzijn; zowel in het kader van de Arbo-wet als van de Dienstcommissie nieuwe stijl en het Werkoverleg.
Voor meer informatie over deze onderwerpen wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van Deelrapport 2 over het projekt WWG (1).

5.4 Voorbereidingsgroep voor het projekt WWG bij de Directie Limburg

Door het Direktieteam en de Dienstcommissie werd besloten om met het projekt te starten in de Buitendienst. Indertijd was in het kader van de reorganisatie van de Directie Limburg, reeds veel aandacht besteed aan het begeleiden van organisatieveranderingen in de Centrale Vestiging (afdeling Organisatie van Rijkswaterstaat en het adviesbureau Van der Stok). De Buitendienst was bij deze aktiviteiten echter niet betrokken geweest zodat het voor de hand lag om daar te beginnen.
Hiervoor werd een Voorbereidingsgroep gevormd waarin naast de adviseurs/onderzoekers van de Stichting CCOZ zitting hadden vertegenwoordigers van het Direktieteam, de Dienstcommissie, de Samenwerkgroep in de Centrale Vestiging, het Bedrijfsmaatschappelijk Werk, de Rijksgeneeskundige Dienst, de Buitendienst en de afdeling Organisatie van Rijkswaterstaat.
De taken van deze Voorbereidingsgroep waren het geven van voorlichting over het projekt in de Buitendienst en het ontwikkelen van een overlegstruktuur voor het beleid, gericht op veiligheid, gezondheid en welzijn. Uitgangspunt was de nieuwe overlegstruktuur, indien deze na een experimentele fase nuttig en levensvatbaar zou blijken te zijn, ingevoerd zou worden bij alle dienstonderdelen van de Directie Limburg.

5.5 Voorlichting over het projekt en overleg in de buitendienst

Door de Voorbereidingsgroep werd besloten tot een voorlichtings- en diskussieronde in de buitendienstonderdelen. Hiervoor werd een brochure verzonden aan de dienstkringhoofden en het middenkader. Een verkorte versie van deze brochure werd in de vorm van een brief van de Hoofdingenieur Directeur (HID) verstuurd aan alle medewerkers van de Directie Limburg.
Vervolgens vonden overlegrondes plaats met de dienstkringhoofden en

het middenkader van de buitendienstonderdelen. Vanwege de beschikbare tijd werden de medewerkers van de buitendienst via hun chefs over het projekt geraadpleegd.
Uit deze peilingen bleek dat de uitgangspunten en doelstellingen van het projekt doorgaans positief werden gewaardeerd, met name de relatie tot de invoering van de Arbo-wet. Wel bleek er veel scepsis te bestaan ten aanzien van de realiseerbaarheid van verbeteringsvoorstellen, waarbij vaak werd verwezen naar de gecentraliseerde besluitvormingsprocedures bij de overheid en de bezuinigingsmaatregelen. In vijf van de zeven dienstonderdelen wilden de medewerkers met het projekt meedoen. In een aantal reakties werd echter gewaarschuwd voor het gevaar van stigmatisering indien het dienstonderdeel waartoe men behoorde als eerste zou worden aangewezen.
De Voorbereidingsgroep besloot vervolgens om een tweede overlegronde te organiseren teneinde een verantwoord advies te kunnen uitbrengen over de volgorde waarin de dienstonderdelen van de buitendienst zouden meedoen. In deze overlegronde werd een globale inventarisatie gemaakt van de problemen op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn. De noodzaak voor een verantwoorde keuze was des te meer aanwezig vanwege het gevaar van stigmatisering — hetgeen in de interviews vaak het 'zwarte-piet-effect' werd genoemd — en vanwege het in de wandelgangen circulerende gerucht dat de 'de Voorbereidingsgroep de keuze al lang had gemaakt'. Een gerucht dat niet op waarheid berustte. Op basis van deze tweede overlegronde werd door de Voorbereidingsgroep een advies opgesteld dat eind 1981 door het Directieteam en de Dienstcommissie werd overgenomen.

5.6 De nieuwe overlegstruktuur

In het advies van de Voorbereidingsgroep stonden twee vragen centraal:
1. Op welke wijze moet een kommissie WWG worden ingesteld en welke taken en bevoegdheden dient deze kommissie te hebben?
2. Moet er eventueel een extra Begeleidingscommissie worden gevormd in Limburg (naast de Begeleidingscommissie en de Stuurgroep in Den Haag) en met welke taken en bevoegdheden?

Ten aanzien van deze vraagpunten werd het volgende voorgesteld:

Samenstelling kommissie WWG
— Er wordt een aparte kommissie WWG ingesteld voor elk dienstonderdeel waar gestart wordt met het projekt Werk Welzijn en Gezondheid. De Voorbereidingsgroep was van mening dat op deze wijze de kommissie WWG goede kontakten zou kunnen onderhouden met de achterban en

dat in deze struktuur de leden van de kommissie goed op de hoogte zouden zijn van de specifieke organisatieproblemen. Tevens was zij van mening dat deze struktuur het best aansloot bij de doelstellingen van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, omdat in deze wet veel belang wordt gehecht aan intensief overleg op de lagere niveaus in de organisatie.
— De kommissie WWG bestaat uit gekozen vertegenwoordigers van de verschillende geledingen en uit het hoofd van het betreffende dientonderdeel, met de kanttekening dat relatief kleine geledingen qua vertegenwoordiging kunnen worden samengevoegd.
— Het voorzitterschap en de verslaggeving rouleren onder de leden van de kommissie WWG. Het voorzitterschap zal echter niet bekleed worden door het hoofd van het dienstonderdeel of door diens plaatsvervanger.

Taken en bevoegdheden commissie WWG
— Inventariseren van positieve aspekten en problemen/knelpunten op het gebied van welzijn, gezondheid en veiligheid. (Hoewel de eerste

Schema 6 Overlegstruktuur

inventarisatie in een dienstkring door de CCOZ-medewerkers zal worden uitgevoerd, dienen eventuele volgende inventarisaties door de kommissieleden zelf te worden uitgevoerd).
— Opstellen van een plan van verbeteringen in en rond de werksituatie in overleg met de achterban op basis van de gehouden inventarisatie(s).
— Overleg met de betrokken instanties (leiding van het dienstonderdeel, en waar nodig, Directieteam en Dienstcommissie) over het voorgestelde plan van maatregelen. Hierbij zal men de bestaande ambtelijke kanalen dienen te benutten, maar bij eventuele stagnaties heeft men de mogelijkheid om zich rechtstreeks te wenden tot de Begeleidingscommissie in Den Haag, die hiertoe een kontaktpersoon heeft benoemd.
Een meerderheidsvoorstel van de kommissie WWG, waarover na goed overleg geen overeenstemming bereikt kan worden met het hoofd van het dienstonderdeel, kan door de kommissie WWG worden verzonden naar het Directieteam en de Dienstcommissie met vermelding van de onderscheidene argumentaties.'

Klankbordgroep projekt WWG
Voorgesteld wordt om een zogenaamde 'Klankbordgroep projekt WWG' te formeren met als taak het koördineren, inventariseren, evalueren en stimuleren van het projekt met het oog op de kontinuïteit van de beoogde aktiviteiten, zowel tijdens de proefperiode als nadien.
In de Klankbordgroep hebben zitting: een vertegenwoordiger van de Dienstcommissie werkzaam in de Buitendienst, een lid van de Samenwerkgroep, een vertegenwoordiger van Personeelszaken, de Bedrijfsmaatschappelijk Werker en de twee adviseurs van de stichting CCOZ.

Omdat het voorstel van de Voorbereidingsgroep inzake de nieuwe overlegstruktuur en het instellen van de Klankbordgroep ongewijzigd werd overgenomen door het Directieteam en de Dienstcommissie, waren de taken van de Voorbereidingsgroep hiermede afgerond.

5.7 Start van het projekt WWG in de buitendienst

Op basis van het eindadvies van de Voorbereidingsgroep werd besloten het projekt WWG te starten in de Dienstkring Maastricht Maas, in tweede instantie gevolgd door de Werktuigkundige en Electrotechnische Dienst (WED); suksessievelijk gevolgd door de overige dienstonderdelen indien het projekt nuttig en levensvatbaar zou blijken te zijn.

In 1982 zijn bij de dienstkring Maastricht Maas en bij de WED door de

adviseurs/onderzoekers van de Stichting CCOZ probleeminventarisaties uitgevoerd, als startpunt voor de werkzaamheden van de kommissies WWG. In hoofdzaak door middel van groepsgesprekken met de medewerkers over hun werk en werkomstandigheden werd een beeld verkregen van: de organisatie, de problemen met betrekking tot het werk op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn en de denkbeelden die bij de medewerkers leven om knelpunten aan te pakken en op te lossen.

De naar voren gebrachte problemen en knelpunten zijn vervolgens door de kommissies WWG nader uitgewerkt. Na overleg met de respektievelijke achterbannen zijn de standpunten van de kommissies besproken in het overleg met het hoofd en de betrokken dienstonderdelen.
Centraal in deze aanpak staat dus niet de visie van externe deskundigen en/of experts, maar de eigen referentiekaders van de leden van de organisatie en de deskundigheid en het probleemoplossend vermogen die aanwezig zijn in de organisatie zelf (zie doelstelling b.).

5.8 Werkwijze van de kommissie WWG en enkele leerervaringen

Van iedere overlegvergadering van de kommissie WWG worden door de kommissieleden via roulering interne notulen opgesteld. Hoewel men aanvankelijk het opstellen van de notulen niet gewend was, vormt dit met enige begeleiding op den duur geen probleem.
Van iedere overlegvergadering van de kommissie met het hoofd van het dienstonderdeel wordt een uitvoerig verslag opgesteld. Dit verslag wordt verzonden aan alle medewerkers in het dienstonderdeel en aan de Dienstcommissie en het Directieteam. Voor het opstellen van deze verslagen wordt door de betrokken dienstonderdelen een secretaris beschikbaar gesteld.

Openbaarmaking probleeminventarisaties
De probleeminventarisatie bij de dienstkring Maastricht Maas is als openbaar rapport verspreid vóórdat het overleg van de kommissie WWG over de knelpunten had plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot veel misverstanden en onbegrip met betrekking tot de naar voren gebrachte punten, in het bijzonder buiten het dienstonderdeel. Op grond van deze ervaringen is bij de WED besloten om de probleeminventarisatie gefaseerd te publiceren; dat wil zeggen in gedeeltes nadat het overleg in de kommissie WWG en met het hoofd van de WED is afgerond. Aan de knelpunten kunnen dan de standpunten van de betrokken partijen en de

eventuele oplossingen worden toegevoegd. Deze werkwijze resulteerde in aanmerkelijk meer begrip voor het werk van de kommissie WWG.

Overlegvorm analoog aan die van de Dienstcommissie
Bij de start van het kommissie-overleg bij de Dienstkring Maastricht Maas was het dienstkringhoofd bij alle vergaderingen aanwezig. De praktijk liet echter zien dat hij — zij het ongewild — de besprekingen te veel domineerde, waardoor van de kant van de overige commissieleden te weinig bijdragen werden geleverd. Op zijn voorstel is daarom na een aantal vergaderingen van de kommissie, met instemming van de overige kommissieleden, gekozen voor een overlegvorm analoog aan die van de Dienstcommissie. Dit houdt in dat de kommissieleden eerst onderling op basis van vooroverleg standpunten bepalen waarna deze in een overlegvergadering met het diensthoofd besproken worden. Deze overlegvorm voldoet naar ieders oordeel beter omdat in het vooroverleg de kommissieleden openhartiger aan de diskussie deelnemen en het dienstkringhoofd in de overlegvergadering met goed onderzochte en beargumenteerde standpunten gekonfronteerd wordt. Om deze reden is ook bij de WED gekozen voor deze overlegvorm.

5.9 Voornaamste resultaten, evaluatie van de experimentele fase en besluitvorming omtrent de invoering van kommissies WWG bij de overige dienstonderdelen

In mei 1983 heeft in de dienstkring Maastricht Maas een evaluatieonderzoek plaatsgevonden onder de medewerkers over het funktioneren van de kommissies WWG.
Over de ervaringen met het projekt hebben eveneens besprekingen plaatsgevonden tussen de Dienstcommissie en de Hoofden van de twee betrokken dienstonderdelen, respektievelijk de leden van de kommissies WWG.
De voornaamste resultaten worden hier kort samengevat. Voor meer informatie wordt verwezen naar Deelrapport 2 van het projekt WWG (paragrafen 4.4, 5.3 t/m 5.5, 6.2, 6.3. De Samenvatting. Bijlagen 5 en 6).

1. Verbeterde informatieverschaffing en kommunikatie in de dienstonderdelen
Veel knelpunten die in de probleeminventarisaties naar voren werden gebracht bleken op misverstanden te berusten als gevolg van onvoldoende geïnformeerd zijn.
Hoewel men enigszins teleurgesteld is over de resultaten die de kommissies WWG hebben kunnen boeken (vanwege het huidige

bezuinigingsbeleid en de gecentraliseerde besluitvormingsprocedures) houden de kommissies WWG een belangrijke verbetering in van de informatieveschaffing aan de medewerkers en de kommunikatie tussen de leiding van het dienstonderdeel en de medewerkers.

2. Versnelde besluitvorming

Een aantal reeds lange tijd bekend zijnde knelpunten in de werksituaties werden door de kommissie nogmaals onder de aandacht gebracht waardoor er een zekere versnelling in de besluitvorming rond deze punten heeft plaatsgevonden.

3. Verbetering van de inspraakmogelijkheden

Door de kommissies wordt als een zeer belangrijk effekt beschouwd dat de problemen en knelpunten van de medewerkers beter bespreekbaar zijn met het Hoofd van het dienstonderdeel door het instellen van de kommissie WWG. Dit gestruktureerde overleg biedt de medewerkers de mogelijkheid om op langlopende zaken en procedures terug te komen.

Bij de genoemde resultaten moet wel worden opgemerkt dat de kommissieleden van mening zijn dat de effekten voor de achterban minder zichtbaar zijn dan voor de leden van de kommissie WWG en dat het soms moeite kost om de achterban aktief bij het kommissiegebeuren te betrekken. Toch is ook het oordeel van de achterban over de kommissie WWG overwegend positief en een ruime meerderheid wil deze nieuwe overlegstruktuur handhaven.

Op grond van de ervaringen is door het Directieteam en de Dienstcommissie medio 1983 het besluit genomen om bij alle dienstonderdelen van de Directie Limburg kommissies WWG in te voeren. Hierbij is als randvoorwaarde gesteld dat per dienstonderdeel eerst wordt geïnventariseerd of een meerderheid van de medewerkers een kommissie WWG in hun dienstonderdeel nuttig en wenselijk vindt. Dit besluit van de Directie Limburg is in juli 1983 door de Stuurgroep gefiatteerd.

Voor de overname van de aktiviteiten van de stichting CCOZ en de invoering van kommissies WWG in de gehele Directie is, mede op advies van de Klankbordgroep, een Kerngroep ingesteld bestaande uit twee vertegenwoordigers namens het Directieteam en de Dienstcommissie en twee medewerkers van de afdeling Personeelszaken Directie Limburg. Toegevoegde leden van deze Kerngroep zijn de voorzitters van de reeds ingestelde kommissies WWG, een medewerker van de afdeling Personeelszaken van de hoofddirectie in Den Haag en de adviseurs/ onderzoekers van de stichting CCOZ. Met de instelling van deze Kerngroep is tevens de Klankbordgroep van haar taak ontheven.

Begin 1984 heeft, op verzoek van het dienstkringhoofd van de dienstkring Venlo Wegen, een meningspeiling plaatsgevonden onder de medewerkers van deze dienstkring, over het projekt WWG. Medio februari is ook in dit dienstonderdeel een kommissie WWG van start gegaan, nadat vrijwel alle medewerkers met het instellen van deze kommissie hadden ingestemd.

Eveneens in 1984 is door de Kerngroep een peiling georganiseerd onder de medewerkers van de Centrale Vestiging naar hun standpunt ten aanzien van een eventueel in te stellen kommissie WWG voor dit dienstonderdeel. Bij de Centrale Vestiging was geen meerderheid aanwezig voor het instellen van een kommissie WWG. Een belangrijk deel van de ondervraagde medewerkers (36%) was van mening dat er voldoende inspraakmogelijkheden waren op de Centrale Vestiging, door de aanwezigheid in het gebouw van zes leden van de Dienstcommissie en het bestaan van werkoverleg. De medewerkers met dit standpunt waren vaak ook de mening toegedaan dat er te weinig problemen waren op de Centrale Vestiging om het instellen van een kommissie WWG te rechtvaardigen. 47% van de deelnemers aan de groepsgesprekken was een voorstander of een gematigd voorstander van het instellen van een kommissie WWG. Daar bijna de helft van de medewerkers (46%) echter niet verschenen was op de groepsgesprekken, en zeer waarschijnlijk niet beschouwd mocht worden als voorstander of gematigd voorstander van een kommissie WWG, had van het totale aantal medewerkers van de Centrale Vestiging maar 26% zich uitgesproken voor het instellen van een WWG-kommissie. Kenmerkend voor de groepsgesprekken was het gebrek aan vertrouwen dat veel medewerkers hadden in de mogelijkheid om via inspraak invloed uit te oefenen op de beslissingen die in de Centrale Vestiging (en in wijder verband bij Rijkswaterstaat) werden genomen. Op grond van de ervaringen in het verleden werd door 66% van de medewerkers gesteld dat inspraak op de Centrale Vestiging / bij RWS niet serieus werd genomen en dat het instellen van een kommissie WWG daarom weinig of geen nut zou hebben, ook als een experiment voor een jaar. Voor 17% van de ondervraagde medewerkers was deze perceptie het hoofdmotief tegen het instellen van een kommissie WWG. De opvatting dat inspraak op de Centrale Vestiging en bij Rijkswaterstaat in het algemeen 'niet meer was dan een wassen neus' liep als een rode draad door alle groepsgesprekken heen.
Een vergelijkbaar beeld — inspraak is strijdig met het organisatieklimaat van Rijkswaterstaat — werd overigens ook aangetroffen bij de probleeminventarisaties in de onderdelen van de Buitendienst. Daar waren de medewerker echter na de groepsgesprekken in overgrote meerderheid van mening dat het toch zin had om een personeelsvertegen-

woordiging in de vorm van een kommissie WWG op te richten.
Bij de Centrale Vestiging vond een aanzienlijk deel van de medewerkers inspraak en het instellen van een kommissie WWG bij voorbaat een zinloze zaak, ook als een experiment. Over de situatie op de Centrale Vestiging wordt thans overleg gevoerd tussen het Directieteam, de Dienstcommissie en de Kerngroep. In eerste instantie denkt men aan initiatieven om het huidige overlegklimaat te verbeteren. Misschien zou dit in de toekomst ook de voorwaarden kunnen scheppen voor een kommissie WWG op de Centrale Vestiging als aanvulling op het bestaande overleg.

MOLLER

6 Het projekt WWG en de besluitvormingsprocedures bij de overheid

6.1 Besluitvormingsprocedures en ambtelijke kultuur

In hoofdstuk 5 hebben wij een overzicht gegeven van de voornaamste ontwikkelingen in het projekt WWG sinds de start bij de Directie Limburg van Rijkswaterstaat in september 1981. Thans willen wij ingaan op enkele aspekten die van belang zijn vanuit veranderkundig oogpunt. Een belangrijke doelstelling van het projekt WWG is immers het lering trekken uit de ervaringen die met het projekt zijn opgedaan, ten behoeve van de realisering van de Arbo-wet bij de overheid. Wij hebben hiertoe gekozen voor een bespreking van de problemen in de voorbereidingsfase van projekten WWG en van knelpunten die in relatie staan met de gecentraliseerde besluitvormingsprocedures. Beide probleemvelden zijn onderling en met de ambtelijke kultuur nauw verweven, maar wij vermoeden dat een fundamentele aanpak primair gericht moet zijn op de decentralisatie van de besluitvorming. Voor informatie over andere leerervaringen uit het projekt wordt verwezen naar de twee Deelrapporten die wij over het projekt WWG hebben geschreven en naar het Eindrapport dat eind 1984 wordt gepubliceerd.

Het reorganiserend vermogen van de overheid
Een studie die indertijd bij de publikatie van de rapporten van de Commissie Hoofdstruktuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) aanleiding gaf tot nogal wat gesprekstof, was het rapport 'Het reorganiserend vermogen van de rijksdienst' uitgebracht door het adviesbureau Bosboom en Hegener (2). Onderzocht werd onder meer tot welke organisatieveranderingen men had besloten op de ministeries in een periode van 5 jaar, wat er van deze besluiten terecht was gekomen en wat daarbij belemmerende en bevorderende faktoren waren geweest. Het bleek dat er van de 239 gemelde organisatieveranderingen slechts 1/3 deel was doorgevoerd, terwijl 1/4 deel nooit verder was gekomen dan een initiatief of een uitgewerkt voorstel. Deze teleurstellende resultaten waren bepaald niet te wijten aan het 'revolutionaire' karakter van de organisatieveranderingen. Integendeel, slechts 12% van de veranderingen kon worden aangemerkt als organisatievernieuwing. Hierbij was relatief vaak sprake geweest van politieke pressie (Staten-Generaal, kabinet, politieke partijen). De overgrote meerderheid (80%) bestond echter uit struktuuraanpassingen binnen de traditionele hiërachische

gesloten bestuursvorm. Gekonkludeerd werd dat de kondities voor verandering zwak waren door: (a) te kleine kapaciteit van de organisatie-afdelingen, (b) het achterblijven van het immateriële personeelsbeleid, (c) het ontbreken of verouderd zijn van instrumenten, (d) de ambtelijke kultuur van detaillisme en regelzucht.
Uit een meningsspeiling onder ambtenaren, interne en externe adviseurs en politici, bleek tenslotte dat als meest belemmerende faktoren voor organisatieverandering werden beschouwd:

1. de personeelsformatieprocedure en rechtspositieregeling,
2. de verharding van deelbelangen en persoonlijke belangen, waardoor veranderingen worden geblokkeerd,
3. de beperkte kapaciteit van organisatie- en personeelsafdelingen,
4. het ambtelijk werkklimaat en de stijl van leidinggeven, en
5. het hiërarchische karakter van de overheidsorganisatie.

6.2 Problemen in de voorbereidingsfase van het projekt WWG

Het rapport 'reorganiserend vermogen' bood al met al een weinig florissant beeld van de mogelijkheden om bij de overheid veranderingen en vernieuwingen door te voren. Tegen deze achtergrond kan het dan ook weinig verbazing wekken dat het veel inspanning heeft gekost om het projekt WWG uit de startblokken te krijgen. Aan het projekt is een periode van besprekingen en oriëntaties voorafgegaan van ruim twee jaar, zij het dat er van intensieve voorbereiding slechts sprake was gedurende het tweede jaar. Na een overleg met de personeelsfunktionarissen van Verkeer en Waterstaat, werden er vanaf september 1980 besprekingen georganiseerd met diensten die in meerdere of mindere mate geïnteresseerd waren. In februari 1981 leidde dit tot de bereidheid tot deelname van de Directie Limburg van Rijkswaterstaat, gevolgd door de start van het projekt in september 1981. Het voornemen van de Directie Limburg om deel te nemen kwam echter pas tot stand nadat de adviseurs/onderzoekers van de stichting CCOZ te kennen hadden gegeven met de voorbereiding van het projekt te stoppen, op grond van de teleurstellende ervaringen tijdens de bovengenoemde oriënterende besprekingen met de diensten. Deze ervaringen, die voor een belangrijk deel vergelijkbaar zijn met de resultaten uit het onderzoek 'reorganiserend vermogen', kunnen als volgt worden samengevat.
Allereerst waren de gesprekspartners in het algemeen positief over de uitgangspunten en doelstellingen van het projekt. In tweede instantie, vaak na intern overleg in de betreffende dienst, schatte men echter de mogelijkheden om in de eigen organisatie resultaten te behalen zo laag in,

dat men niet tot deelname overging. Veel gehoorde bezwaren en knelpunten waren:

a. De besluitvormingsprocedures

Bij Verkeer en Waterstaat is er enerzijds sprake van veel besluitvormers en besluitvormende niveaus, anderzijds van een sterke centralisatie van beslissingsbevoegdheden in Den Haag (niveau van de Hoofddirectie van Rijkswaterstaat en van het Ministerie). Hiervan gaat een demotiverende en verlammende werking uit op veranderingen en vernieuwingen. De situatie kan tot op zekere hoogte worden gekenschetst met de term 'hiërachische anarchie'. De besluitvormingsprocedures hangen nauw samen met:

b. De ambtelijke kultuur

Afwijkingen in het systeem van besturen en organiseren worden steevast tegemoet getreden met nog meer (en nog meer verfijnde) regels, aanschrijvingen en procedures (het detaillisme en de regelzucht uit het rapport 'reorganisatorisch vermogen'). Hierdoor vermindert niet alleen de mogelijkheid, maar ook de bereidheid om op de lagere organisatieniveaus te experimenteren met nieuwe organisatievormen. Men gaat er vanuit dat het nemen van eigen initiatief niet wordt gewaardeerd en beloond in Den Haag. Tegelijkertijd, en dat maakt de situatie moeilijk veranderbaar, heeft het management van de diensten ook belang bij dit systeem. De besluitvormingsprocedures en bijbehorende ambtelijke kultuur vervullen in bepaalde gevallen een alibifunktie. Indien men bepaalde zaken niet wil heeft men altijd nog de mogelijkheid om zich te verschuilen achter 'Den Haag'. Tot de ambtelijke kultuur behoort ook een knelpunt, waarvan wij vaak het vermoeden hadden dat het de doorslaggevende faktor was achter de beslissing om niet deel te nemen aan het projekt WWG, te weten:

c. De openbaarheid van het projekt

Een projekt WWG heeft slechts zin bij voldoende medewerking en steun van de medewerkers in een organisatie. Daarnaast is het projekt een experiment waarvan de resultaten tevens van belang zijn voor andere diensten. Beide aspekten maken een zekere openbaarheid noodzakelijk, zowel intern in het eigen organisatie-onderdeel, als extern naar andere delen van de organisatie en naar Den Haag. Bij de diensten bleek er echter een sterke behoefte te bestaan aan vertrouwelijkheid. In de meeste gevallen was men bevreesd voor de gevolgen van het 'buiten hangen van de vuile was'. Algemeen veronderstelde men dat andere organisatiedelen dan wel de hogere niveaus, misbruik zouden maken van de informatie uit een projekt WWG.

d. Het ontbreken van een Arbo-beleid in Den Haag

Belangrijk in deze was niet alleen de konstatering dat er vooralsnog geen uitgekristalliseerd beleid was, maar vooral de twijfels die men had over de

bereidheid van de centrale niveaus om de Arbo-wet serieus gestalte te geven. Veelal veronderstelde men dat er meer voor- dan tegenstanders van de Arbo-wet waren in Den Haag. In dit kader werd vaak verwezen naar de achterstand van de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven, voor wat betreft het realiseren van moderne vormen van inspraak en medezeggenschap.

e. De ekonomische moeilijkheden en het bezuinigingsbeleid

Door de bezuinigingsmaatregelen, de 2%-operatie e.d., en het ontbreken van een specifiek budget voor verbeteringen in de kwaliteit van het werk, zou naar het oordeel van de diensten een situatie ontstaan die frustratieverhogend zou werken. Door een projekt WWG zouden er bij de medewerkers verwachtingen gewekt worden, die in een later stadium niet waargemaakt konden worden. Het was daarom beter om niets te doen, ook al was de situatie niet altijd even ideaal te noemen.

Als gevolg van de bovengenoemde problemen bleef tenslotte de Directie Limburg als enige gegadigde voor het projekt WWG over. Nu de proef met het projekt WWG bij deze Directie bijna is beëindigd, en de resultaten voldoende positief zijn uitgevallen om te kunnen stellen dat het projekt WWG ook relevant kan zijn voor andere overheidsorganisaties, rijst de vraag wat er gedaan kan worden aan het (althans gedeeltelijk) ondervangen van de genoemde knelpunten en barrières. Verwacht mag immers worden dat men bij het voorbereiden en opstarten van vergelijkbare projekten te maken zal krijgen met soortgelijke problematiek.

6.3 De besluitvormingsprocedures bij de overheid

Zoals eerder gezegd menen wij dat de richting voor fundamentele oplossingen gezocht moet worden in decentralisatie van de besluitvorming.

De overheidsbureaukratieën hebben echter een lange ontwikkelingsgeschiedenis achter de rug en de ervaring heeft geleerd dat grote wijzigingen zelden op korte termijn gerealiseerd worden. In het verleden zijn de meeste hervormingsvoorstellen, in het bijzonder de meer ingrijpende, vastgelopen. Plannen tot vernieuwing worden vaak aanvankelijk met veel bijval begroet. Indien het echter op uitvoering aankomt malen de ambtelijke molens niet alleen langzaam, maar pleegt de machinerie krakend tot stilstand te komen. Ook de talloze aanbevelingen van de Commissie Hoofdstruktuur Rijksdienst ontkomen niet aan deze wetmatigheid. Afgezien van vele in de pers verschijnende vraaggesprekken met de hiertoe benoemde regeringskommissaris, die gelukkig niet

behoort tot het slag mensen dat zich licht laat ontmoedigen, bemerkt men nog steeds weinig van uitvoeringsmaatregelen.
Toch vormt anderzijds het applaus en het enthousiasme waarmee de eindrapportage van de Commissie Vonhoff werd begroet, een indikatie dat er een zekere veranderingsgezindheid is ontstaan. Niet ten onrechte wordt de huidige overheidsorganisatie, hoewel er wat dit betreft ook gunstige uitzonderingen zijn, immers een gebrek aan organisatorische doelmatigheid verweten. Dit heeft zowel betrekking op de effektiviteit van het overheidshandelen (de realisering van de beleidsdoelstellingen) als de efficiency (het verantwoord benutten van de beschikbare middelen).
De ambtenaren zelf mag men dit eigenlijk niet verwijten. Zij zijn een produkt van hun omgeving waaraan zij zich, vaak tegen wil en dank, moeten aanpassen. Zoals in de tweede rapportage van de Commissie Verbetering Bedrijfsvoering Overheid (Commissie VBO) wordt opgemerkt: 'Een niet 'verambtelijkte' medewerker kan zich niet handhaven in de bureaukratie, net zoals men in de woestijn geen paarden aantreft en wel kamelen'.

Het ziet er naar uit, er is althans sprake van een groeiende communis opinio op dit gebied, dat de richting voor oplossingen vooral gezocht moet worden in meer decentralisatie en delegatie van bevoegdheden naar de lagere niveaus. De rapporten Zelfbeheer van de Commissie VBO bevelen daarom aan om de huidige in 'Den Haag' gecentraliseerde systemen van toewijzing en kontrole op de financiële middelen te decentraliseren (3). Een meer bedrijfsmatige besturing dient in te houden dat de overheidsbureaukratieën opgesplitst moeten worden in een groot aantal zichzelf beherende organisatie-eenheden. Deze afdelingen moeten zelf verantwoordelijk worden gesteld voor de effektiviteit en de efficiency van de organisatie. De budgethouder (de leiding van de afdeling) verplicht zich in dit systeem om bepaalde prestaties te leveren tegen een budget dat overeengekomen is met de departementsleiding (kontraktmanagement). Om deze prestaties te realiseren krijgt de budgethouder ruimere marges dan thans het geval is om de produktiemiddelen naar eigen inzicht te organiseren. Slaagt men er in om binnen het overeengekomen budget te blijven, dan heeft de budgethouder het recht om een deel (voorgesteld wordt de helft) van deze 'winst' aan te wenden voor zijn afdeling. In het algemeen zal winst ook niet worden gekort op de begroting voor het volgend jaar, evenmin als dit het geval zal zijn voor eventueel budgetverlies. Op deze wijze hoopt men te bereiken dat de budgethouder een belang ontwikkelt bij een doelmatig beheer van de financiële middelen. Nu is de situatie veeleer zo dat hij er belang bij heeft om begrotingsposten te maximaliseren en vervolgens volledig uit te putten.

De benadering van de Commissie VBO lijkt inderdaad de meest aangewezen weg te zijn om het funktioneren van de overheidsdiensten te optimaliseren. Op middellange termijn moet het op deze wijze mogelijk zijn om langs strukturele weg grote bedragen te besparen, waarbij deze wijze van organiseren een aantrekkelijker toekomstperspektief biedt dan het vigerende bezuiningsbeleid dat de dysfunkties van de overheidsorganisatie in wezen laat voortbestaan. Tegelijkertijd biedt de aanpak van de Commissie VBO meer mogelijkheden om een beleid gericht op participatie, inspraak en medezeggenschap inhoud te geven. Nu wordt het funktioneren van het Werkoverleg, van kommissies WWG gebaseerd op artikel 16 van de Arbo-wet, en van de Dienstcommissie nieuwe stijl, in vrij ernstige mate gehinderd door het ontbreken van bevoegdheden op de lagere niveaus van de overheidsorganisatie. Men overlegt als het ware over zaken die buiten bereik liggen, omdat de beslissingsbevoegdheden berusten bij de hogere niveaus in Den Haag. Dit is niet de enige, maar wel één van de belangrijkste faktoren achter de vaak moeizame wijze waarop het Werkoverleg, de Dienstcommissies e.d. funktioneren bij de overheid. Delegatie van financiële bevoegdheden en van de wijze waarop produktiemiddelen worden georganiseerd, kan daarom de sleutel zijn tot zowel een overheid die doelmatig is georganiseerd, als een overheid waarin het streven naar mondigheid en medezeggenschap van medewerkers wordt gerealiseerd.

Natuurlijk kleven er ook mogelijke bezwaren aan de door de Commissie VBO voorgestelde aanpak. Een van deze bezwaren heeft de kommissie zelf verwoord door te stellen, dat de budgethouder in de verleiding kan komen om de prestaties in negatieve zin kwantitatief en/of kwalitatief bij te stellen teneinde binnen het budget te blijven. De kommissie hoopt dit 'vluchtgedrag' binnen aanvaardbare grenzen te houden door systemen toe te passen van bedrijfsvoorlichting, bedrijfsvergelijking, marketing (evaluatie door de afnemers van de diensten) en auditing-systemen ten behoeve van kwaliteitbewaking. Dergelijke systemen zijn echter maar in zeer beperkte mate ontwikkeld voor overheidsorganisaties. Bovendien bestaat het gevaar dat zij leiden tot nog meer centralisatie en dirigisme, hetgeen nu juist voorkomen moet worden.
Een ander bezwaar, dat niet genoemd wordt door de Commissie VBO, is dat hun aanpak er toe kan leiden dat het probleem van het invullen en realiseren van bezuinigingsmaatregelen eenvoudigweg wordt afgeschoven naar de afdelingen en organisaties op de lagere niveaus. In de trant van 'de regering heeft besloten dat er weer x% bezuinigd moet worden, je bekijkt zelf maar hoe je nog meer kunt produceren voor minder geld'. Wel moet worden gezegd dat laatstgenoemde aanpak reeds nu alom wordt toegepast, tal van gemeenten en van de rijksoverheid

afhankelijke organisaties kunnen er over mee praten, en dat de benadering van de Commissie VBO in ieder geval meer perspektief biedt voor zinvolle reorganisaties. Om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen en de mogelijkheden en onmogelijkheden van de voorstellen van de Commissie VBO, is het wenselijk om op korte termijn te starten met de door de Commissie bepleite 'proeftuinen' bij de overheid. Alleen de praktijk kan tenslotte uitwijzen of de hoge verwachtingen die men van dit nieuwe bestuursssyteem heeft waar gemaakt kunnen worden. Van onze zijde zouden wij er voor willen pleiten om bij dergelijke proeftuinen tevens ruime aandacht te besteden aan de mogelijkheden die deze nieuwe wijze van organiseren biedt voor participatie en medezeggenschap en voor de organisatorische vormgeving van de Arbo-wet. Voor het funktioneren van de nieuwe overlegstruktuur bij de Directie Limburg door middel van kommissies WWG per dienstonderdeel, is één van de voornaamste belemmerende faktoren de centralisatie van beslissingsbevoegdheden op de hogere ambtelijke niveaus in Den Haag. Het door de Commissie VBO voorgestelde bestuurlijke systeem kan ons wellicht verder helpen op de weg die moet leiden naar effektieve en efficiënte overheidsorganisaties, waarin tevens begrippen als mondigheid, inspraak en medezeggenschap niet zijn gedenatureerd tot loze kreten.

6.4 Knelpunten in de besluitvormingsprocedures bij V en W

Kenmerkend voor het funktioneren van een kommissie WWG is dat er vaak moeizame en tijdrovende procedures doorlopen moeten worden om (ook relatief eenvoudige) zaken op te lossen. Buiten de betreffende dienstkringen of dienstonderdelen zijn hierbij meestal andere instanties betrokken, bijvoorbeeld de Centrale Vestiging in Maastricht, terwijl de bevoegdheid om te toetsen en te beslissen veelal berust bij de Hoofddirectie en/of bij het Ministerie in Den Haag.
Als motivering voor deze procedures wordt doorgaans verwezen naar de komptabiliteitswet, de noodzakelijk geachte uniformiteit in het organisatiebeleid, en de noodzaak om te kontroleren op juiste dienstuitoefening. Als nadelen van deze centralisatie kunnen echter worden genoemd: tijdverlies, dubbel werk, ondoelmatigheid en hoge kosten. Daarnaast gaat er niet zelden een demotiverende werking uit van deze procedures op de betrokkenheid van de medewerkers en hun bereidheid om zich in te zetten voor verbeteringen in de organisatie.

In veel rapporten en nota's over het funktioneren van Rijkswaterstaat komt deze organisatieproblematiek aan de orde. Het beleid van de Hoofddirectie is er reeds geruime tijd op gericht om deze situatie te

verbeteren, maar de ontwikkeling verloopt nog langzaam. Zo werd in 1980 in het eerste Directieplan van de Hoofddirectie gekonkludeerd dat de Hoofddirectie zich meer dient te gaan richten op het 'Rijkswaterstaatbeleid op hoofdlijnen' en dat daartoe een beleid gericht op mandatering en budgettering naar de Buitendiensten noodzakelijk was. Eind 1982 werd echter door de Hoofddirectie gekonstateerd dat er van deze voornemens nog maar weinig was gerealiseerd (Nota Personeelsexercitie, nr. FBN 332). Sindsdien zijn er op een aantal terreinen wel initiatieven ontplooid maar er is nog steeds geen grootscheepse en integrale aanpak. Voor de personele funktie werd wel een belangrijke stap gedaan door de start van het projekt 'P-centraal-decentraal'.
Naast de relatie met de organisatorische doelmatigheid is het streven naar meer decentralisatie ook relevant voor het konkretiseren van de Arbo-wet bij de overheid en voor het funktioneren van de Dienstcommissie. Tot de taken van de Dienstcommissie behoort het stimuleren van het werkoverleg, bijvoorbeeld via kommissies WWG, en het bevorderen van veiligheid, welzijn en gezondheid in het kader van de Arbo-wet.
Voor het overleg in de Dienstcommissie en in kommissies WWG en ter bevordering van de motivatie van de medewerkers om aktief betrokken te zijn bij deze overlegvormen, is het een goede zaak indien er op een niet al te hoog niveau van de organisatie beslissingen kunnen worden genomen.

Een beleid dat gericht is op decentralisatie, door middel van mandatering en budgettering, is daarom vanuit drie gezichtspunten wenselijk:

a. De organisatorische doelmatigheid en de noodzaak om op een verantwoorde wijze de kollektieve uitgaven omlaag te brengen.
b. Het funktioneren van de Dienstcommissie.
c. De uitvoering van de Arbo-wet, bijvoorbeeld via overlegvormen als gekozen kommissies WWG per dienstonderdeel.

Ter illustratie van de problemen die samenhangen met de gecentraliseerde besluitvormingsprocedures hebben wij bij de Directie Limburg enkele knelpunten nader onderzocht aan de hand van interviews in de Buitendienst, de Centrale Vestiging in Maastricht en de Hoofddirectie in Den Haag (zie Deelrapport 2).
Het betrof hier enkele administratieve procedures (aanvragen op de post vorming en opleiding, reiskostenvergoeding, vergoedingen bij storingsdiensten), de gecentraliseerde verstrekking van dienstkleding, de langdurige procedures bij het toetsen van formatievoorstellen, en de toetsing bij het aanschaffen van goederen op de post materieel krediet (gereedschappen, schrijfmachines e.d.).
Opvallend was de hoge mate van overeenstemming onder de geïnterviewden over zowel de aard van de problematiek — de

besluitvormingsprocedures zijn te kostbaar, duren te lang, en zijn te veel gecentraliseerd in 'Den Haag' — als over de richting waarin naar oplossingen moest worden gezocht, namelijk decentralisatie van beslissingsbevoegdheden naar de diensten en binnen de diensten naar de dienstonderdelen. Bij de onderzochte onderwerpen waren, of zijn inmiddels, ook relevante ontwikkelingen gaande in deze richting. Echter, zoals eerder gezegd, het tempo waarin een en ander gebeurt is doorgaans nogal traag.

6.5 De wenselijkheid van aktie-onderzoek en proeftuinen

Vanwege de genoemde voordelen van meer decentralisatie door middel van mandatering en budgettering — minder tijdrovende en kostbare procedures en meer mogelijkheden voor het overleg in de Dienstcommissie en in het kader van de Arbo-wet — zou men verwachten dat velen zouden aandringen op meer onderzoek op dit terrein. Dit was in de interviews ook wel het geval, maar vaak werd ook gesteld dat de problematiek wel voldoende bekend was, maar dat de bestaande kennis en informatie niet in praktijk werd gebracht. Daarom waren er eerst ondubbelzinnige beleidskeuzes nodig voor een beleid gericht op decentralisatie. Pas daarna zou er begeleidend en ondersteunend onderzoek moeten komen ter realisering van deze beleidskeuzes. Met andere woorden, men bepleitte niet zozeer een traditionele onderzoeksbenadering maar meer een aanpak gebaseerd op aktie-onderzoek.
Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met de Managementkern van Rijkswaterstaat bleek inderdaad dat er nog niet gesproken kon worden van een uitgekristalliseerde beleidslijn. Dit heeft mede te maken met het bestaan van tegenstrijdige visies op decentralisatie, mandatering en budgettering, die ook naar voren komen in de studies en nota's over dit onderwerp. Enigszins gechargeerd luiden deze visies als volgt:

Visie A: Decentralisatie met gedetailleerde toetsing
In deze visie wil men wel overgaan tot een zekere mate van mandatering en budgettering aan de diensten, maar hiertoe dienen de diensten ver uitgewerkte begrotingen en werkplannen in te dienen, die vooraf en achteraf gedetailleerd worden getoetst op het centrale niveau in Den Haag.
Indien deze werkwijze niet wordt gevolgd verwacht men de volgende negatieve effekten:

1. Verspilling van belastinggelden. De diensten zullen er gemakkelijk toe komen om onnodige zaken aan te schaffen.

2. De uitgaven worden in onvoldoende mate teruggedrongen (samenhangend met punt 1 en als gevolg van het ontbreken van voldoende kontrole op het centrale niveau).
3. Te weinig uniformiteit in het Rijkswaterstaatbeleid.
4. Onvoldoende beleidssturing door het centrale niveau.
5. Te weinig preventieve kontrole mede omdat de centrale richtlijnen onvoldoende ontwikkeld zijn.

Visie B: Bedrijfsmatige besluitvorming. Decentralisatie met globale toetsing
In deze visie wordt gestreefd naar mandatering en budgettering naar de diensten waarbij de ingediende begrotingen en werkplannen vooraf globaal worden getoetst. Bij deze toetsing gaat het niet zozeer om gedetailleerde kontrole maar om prioriteitsstelling, het afwegen van de verdeling van de financiële middelen over de diensten.
Na goedkeuring van de begroting en het werkplan moet een dienst vervolgens zoveel mogelijk zelfstandig kunnen beslissen over de aanwending van financiële en personele middelen. Hierbij dient het ook, meer dan thans het geval is, mogelijk te zijn om verschuivingen aan te brengen tussen begrotingsposten.
In principe vindt er geen tussentijdse toetsing plaats. Wel is er achteraf toetsing in het kader van het beleid van de Hoofddirectie op hoofdlijnen. Deze 'bedrijfsmatige aanpak' van de besluitvormingsprocedures maakt het mogelijk om minder kostbare procedures te ontwikkelen, terwijl men tevens in de Buitendiensten in de gelegenheid wordt gesteld om doelmatiger te organiseren.
Hoewel er duidelijk sprake is van een geleidelijke kentering in het beleid, mede vanwege de noodzaak om de kollektieve uitgaven omlaag te brengen, voert visie A nog de boventoon. Gedeeltelijk is er hierbij sprake van een 'self-fulfilling-profecy' effekt. Bij de huidige gecentraliseerde besluitvorming treden de voorspelde negatieve effekten uit visie A inderdaad op, maar deze worden in aanzienlijke mate veroorzaakt door het huidige besturingssysteem. Zo wordt er in begrotingsplannen en werkplannen gemajoreerd door de diensten omdat deze er van uitgaan dat het beleid van de Hoofddirectie op dit majoreren is afgestemd. Deze (wederzijdse) verwachting leidt er toe dat de Hoofddirectie altijd tracht te bezuinigen op de ingediende begrotingen en werkplannen. De diensten zorgen er op hun beurt voor over wisselgeld te beschikken. Tevens streven de diensten naar uitputting van beschikbaar gestelde gelden per begrotingspost omdat men weet dat men anders minder gelden toegewezen krijgt bij de volgende begroting. Zo wordt de noodzaak tot gedetailleerde kontrole niet alleen verondersteld, maar ook daadwerkelijk opgeroepen door het bestuurlijk systeem.
In de huidige struktuur wordt een sober en doelmatig financieel beleid bij

de diensten niet beloond en gestimuleerd, zoals ook wordt gesteld in de rapporten Zelfbeheer.

Vanwege deze 'self-fulfilling-profecy' is het niet eenvoudig om de voordelen van visie B aan te tonen. In ieder geval ziet het ernaar uit dat dit een langdurig proces zal worden.
Wellicht zou het daarom beter zijn om een experiment te starten met een dienst in zijn totaliteit, dat wil zeggen een integrale proefneming met mandatering en budgettering. Het uitgangspunt hierbij zou moeten zijn op centraal niveau alleen datgene te handhaven dat ook volgens visie B beslist niet kan worden gemandateerd of gebudgetteerd. Daarnaast zou de betrokken dienst in het kader van dit experiment ruime bevoegdheden moeten krijgen om de beschikbare financiële middelen te verdelen over de begrotingsposten. Bij het begeleidende en evaluerende aktie-onderzoek ten behoeve van een dergelijk experiment, zou tenslotte niet alleen gekeken moeten worden naar de kosten en baten en de bijdrage aan de organisatorische doelmatigheid maar ook aan de bijdrage die deze nieuwe organisatie levert aan het funktioneren van overlegvormen (werkoverleg, WWG-kommissies, dienstkommissie).
Een projektvoorstel in deze zin dat wij hebben ingediend bij de Directieraad van RWS heeft het echter niet gehaald. Een dergelijke integrale proeftuin werd (nog) niet haalbaar geacht. Wel heeft men de Directie Limburg verzocht een projektgroep op te richten, met als één van de leden een adviseur/onderzoeker van het projekt WWG, die als taak krijgt om vanuit deze dienst ideeën te leveren om procedures te decentraliseren en te vereenvoudigen. Deze projektgroep is inmiddels van start gegaan.

Noten hoofdstuk 5 en 6

1. H.H.W. den Hartog en R.J. van Amstel, *Projekt Werk Welzijn en Gezondheid bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,* deelrapport, 1 september 1982; deelrapport, 2 februari 1984, CCOZ, Amsterdam.

2. G. Brand e.a., *Het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, Achtergrondstudie nr. 9, Commissie Hoofdstruktuur Rijksdienst 1982.*

3. *Commissie VBO, Zelfbeheer,* rapporten 1 en 2, 1984.

7 Nabeschouwing

Het trekken van min of meer voorlopige algemene konklusies uit de twee hiervoor besproken projekten is om verschillende redenen geen eenvoudige zaak. De argumenten daarvoor zijn onder andere:
- de uiteraard beperkte representativiteit van beide projekten voor het 'gehele' bedrijfsleven en de overheid;
- het gegeven dat bij geplande veranderingsprocessen in arbeidsorganisaties altijd verschuivingen in doelstellingen, verstorende externe faktoren en een verscheidenheid aan interventies optreden;
- het gegeven dat het evaluatie-onderzoek in dit type veranderingsprocessen niet volgens een traditioneel experimenteel model kan verlopen;
- de keus om het evaluatie-onderzoek in samenwerking met de kliënt-organisatie op te zetten en uit te voeren om zodoende inhoud te geven aan principes als leren op basis van ervaring, aktieve participatie en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, waardoor de betrokken groeperingen beter in staat zullen zijn te beslissen hoe de resultaten van de evaluatie zullen worden gebruikt.

Daartegenover staat dat de betekenis van dit zogenaamde 'n=1'-onderzoek zeker niet onderschat mag worden. Gewezen kan worden op de invloed die resultaten van eerdere projekten hebben gehad, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de bekendheid van een omvangrijk soortgelijk projekt in een bedrijf in de textielindustrie (Allegro, 1973) en, om een geheel ander voorbeeld te noemen, in een bedrijf uit de vleesverwerkende sektor (Verbaan en Verbogt, 1981).
Waar het om gaat is dat deze projekten niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van een groter wordende stroom van geplande veranderingsprocessen, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid. In de tussentijdse rapportage van de Experimenten Medezeggenschap van de COB/SER wordt dan ook terecht gekonstateerd dat het niet gaat om de vraag van de representativiteit, maar om het door kwalitatieve vergelijking van een aantal experimenten op tafel krijgen van interessante en belangrijke gegevens waarmee in de toekomst (op meer brede schaal) gerichte veranderingsprocessen in arbeidsorganisaties beter en reëler kunnen worden onderbouwd (Van der Moolen en Scholz, 1981).
In de volgende diskussie willen wij deze lijn vervolgen waarbij wij uitgaan van de voorlopige resultaten (voorlopig, omdat de beide evaluatie-onderzoeken nog niet zijn afgerond) van de besproken projekten. Als ordeningsprincipe nemen wij de eerder besproken vier doelstellingen van het projektplan van de Advies- en Onderzoekprojekten Werk en Gezondheid.

1. Duurzame verbetering van de kwaliteit van de arbeid en daardoor (mede)beïnvloeding van het ziekteverzuim

In de bespreking van het projekt Werk en Gezondheid bij Sigma Coatings is al kort iets gezegd over de tot nu toe bereikte resultaten. Uitgebreider zijn de verschillende resultaten puntsgewijs in de algemene voortgangsrapportage (1984) vermeld, zodat wij ons hier beperken tot de belangrijkste konklusies. Deze kunnen in drie punten worden samengevat:

—betrekkelijk veel verbeteringen op het gebied van de zogenaamde materiële arbeidsomstandigheden;
—de invoering van informatie- en overlegstrukturen in de produktievestigingen;
—de beslissing van de direktie om in alle produktievestigingen het werken in produktiegroepen in te voeren.

Kijken wij naar de resultaten ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van de arbeid bij de Directie Rijkswaterstaat Limburg, dan ligt het aksent op:

—verbeteringen op het gebied van arbeidsomstandigheden;
—verbeteringen op het gebied van informatie- en overlegstrukturen;
—verbeteringen in de sfeer van sekundaire arbeidsvoorwaarden.

De arbeidsinhoud van de medewerk(st)ers van deze dienst wordt door hen nauwelijks als problematisch ervaren. Integendeel, het werk wordt veelal als plezierig ervaren, zodat op dit gebied geen verbeteringsmaatregelen genomen zijn.

Wanneer we de groepen uitgevoerde maatregelen overzien — de maatregelen die nog in voorbereiding zijn laten wij hier buiten beschouwing — dan wordt opnieuw duidelijk dat het begrip kwaliteit van de arbeid uit veel aspekten bestaat. Bedenken wij daarbij ook dat het hier gaat om situaties die in de meeste gevallen vanuit fundamenteel verschillende waarden beoordeeld kunnen worden, dan is de konklusie onontkoombaar dat het antwoord op de vraag of er veel of weinig bereikt is voor elke betrokken groepering of individu anders kan liggen. In het evaluatie-onderzoek dat in beide projekten uitgevoerd wordt zullen deze antwoorden duidelijk moeten worden. In de vervolgpublikaties over deze projekten zal daarop teruggekomen worden.

Wel willen wij hier nog wijzen op het feit dat in beide projekten verschuivingen in de doelstellingen gekonstateerd kunnen worden. Door de ekonomische ontwikkeling en de daaruit volgende druk op de werkgelegenheid is een verschuiving opgetreden van kwaliteit van de arbeid als relatief zelfstandige doelstelling naar kwaliteit van de arbeid als middel tot grotere doelmatigheid en daardoor behoud van werkgelegenheid. Noodzakelijke en meestal dure verbeteringen in de sfeer van bijvoorbeeld beperking van lawaai, hitte, stank, onveilige situaties,

krijgen daardoor een lagere prioriteit op het plan van maatregelen dan die waarvan de relatie met doelmatigheidsverbetering sterker is. Bewaking van de doelstellingen, noodzakelijke bijstellingen, veranderingen in prioriteitstelling enz. zullen daarom door direktie èn ondernemingsraad, c.q. (bij de overheid) dienstkommissie, moeten plaatsvinden. Wanneer in een organisatie erkend wordt dat kwaliteit van de arbeid vanuit verschillende posities beoordeeld wordt, wanneer erkend wordt dat betere arbeidsomstandigheden, meer vakmanschap en goede informatie- en overlegstrukturen van belang zijn voor motivatie, gezondheid, veiligheid en welzijn, dient voorkomen te worden dat onder het motto 'meer doelmatigheid' de aandacht voor de hiervoor genoemde aspekten juist weer verdwijnt. In dit verband kan gewezen worden op de beslissing van de direktie van Sigma Coatings om het werken in produktgroepen in alle produktievestigingen in te voeren. Het grote gevaar dat daarbij dreigt is dat de opbrengsten voor de uitvoerenden zodanig afnemen dat het vertrouwen verdwijnt.
Het is daarom ook goed te konstateren dat in het kader van het projekt Anders Werken bij Sigma Coatings het systeem van vakopleidingen, gericht op het terugbrengen van all-round vakmanschap, een van de uitgangspunten is die niet ter diskussie staan. Het is dus niet zo dat door de sterkere nadruk op produktiviteitsverbetering het werken in produktgroepen gereduceerd wordt tot het kunnen uitvoeren van meer taken van hetzelfde nivo. Integendeel: juist door deze nadruk op produktiviteitsverbetering wordt vastgehouden aan het snel uitbreiden van het aantal allround produktiemedewerk(st)ers en daarmee aan een konkrete invulling van het begrip 'welzijn' uit de Arbeidsomstandighedenwet.

2. Het vergroten van zelfwerkzaamheid
De effektiviteit van veranderingsprocessen zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken hangt af van de mate waarin de aktiviteiten gekontinueerd worden nadat de externe ondersteuning is beëindigd. En vervolgens van de mate waarin het proeftuinstadium uitgroeit tot vertaling in beleid voor de gehele organisatie. De breed samengestelde kommissie is dan op te vatten als een eerste konkretisering van dit begrip zelfwerkzaamheid en tevens als middel of liever gezegd katalysator ten behoeve van verdergaande veranderingen.
Een verdienste van Goodman (1981) is dat hij als een van de weinigen de aandacht vestigde op de zwakke plek van veel zogenaamd suksesvolle projekten. Door te kijken naar de mate van kontinuering van aktiviteiten, daarbij behorende normen en waarden en kennis (samen: mate van institutionalisering), en naar de mate van vertaling van het gehele organisatiebeleid (diffusie) valt op hoe weinig geslaagde projekten enkele

jaren na afsluiting nog voortleven. Van de negen door hem onderzochte bedrijven waar ongeveer vijf jaar daarvoor met positieve resultaten een projekt ter verbetering van de kwaliteit van de arbeid was afgesloten, bleken nog slechts bij twee bedrijven sporen van beleid op dit gebied aangetroffen te kunnen worden.
Naar onze mening geldt deze bepaald niet hoge overlevingsskore niet alleen voor de Verenigde Staten, maar is ze zeer waarschijnlijk ook op de nederlandse situatie van toepassing. In veel gevallen kiest de adviseur/onderzoeker teveel het expertmodel, naar onze mening daarin gestimuleerd door de behoeften aan 'een expert' bij de kliëntorganisatie. Om deze reden is in beide projekten dan ook veel aandacht besteed aan het verbreden van het draagvlak binnen de organisatie voor wat betreft de akseptatie van de uitgangspunten, de publiciteit over het projekt binnen de gehele organisatie en het betrekken van de centrale nivo's bij de sturing van het veranderingsproces.
Passen wij dit effektiviteitskriterium nu bij de afronding als een soort van 'voor'meting toe op beide projekten — het ligt in de bedoeling over enkele jaren de stand van zaken opnieuw op te nemen — dan zijn er sterke indikaties dat er zowel voor wat betreft de mate van institutionalisering als de mate van diffusie interessantie ontwikkelingen vermeld kunnen worden. In beide projekten is namelijk al sprake van een situatie waarin de externe ondersteuning geheel ofwel voor het grootste deel is overgedragen aan interne funktionarissen. Bovendien heeft het management in beide organisaties in overleg met ondernemingsraad c.q. dienstkommissie besloten de veranderingen uit te breiden tot de overige organisatie-onderdelen. Er bestaan daarom o.i. goede gronden voor de verwachting dat een evaluatie-onderzoek zoals Goodman heeft uitgevoerd, over enkele jaren voortlevende en zich uitbreidende resultaten zal kunnen laten zien.

3. Het in kaart brengen van mogelijkheden en belemmeringen ten aanzien van de realisatie van de twee hiervoor vermelde aktiedoelstellingen
Vooruitlopend op de resultaten van de evaluatie-onderzoeken van het projekt bij Sigma Coatings en het projekt bij Rijkswaterstaat Limburg lijkt de voorlopige konklusie gerechtvaardigd dat er aanzienlijke invulling gegeven is aan de twee aktiedoelstellingen. Daartegenover staat een beeld dat zich uit de beschrijvingen opdringt van een grote mate van weerbarstigheid van de faktoren waarop geïntervenieerd is. Het realiseren van de geplande veranderingen en het ontwikkelen van een beleid gericht op verbetering van de kwaliteit van de arbeid is bepaald anders verlopen dan gesuggereerd wordt in 'kookboeken' ten aanzien van de fasering van een gepland veranderingsproces, waarin bijvoorbeeld de volgende fasen onderscheiden worden: 1) oriëntatie en kontrakt;

2) strukturering van het projekt, ook wel 'set-up' genoemd; 3) verzameling van de informatie en diagnose; 4) opstelling plan van maatregelen en besluitvorming met betrekking tot fasering van de uitvoering; 5) implementatie en 6) evaluatie inklusief bijstelling van het plan van maatregelen. Om het tempo van de geplande voortgang aan te geven wordt dan ook nog vaak het aantal maanden vermeld waarin een bepaalde fase afgerond dient te zijn.

De rol van verstorende bedrijfsexterne faktoren in de voortgang van de projekten is hierbij eigenlijk niet zo interessant. Iedereen zal begrijpen dat als gevolg van de saneringsoperatie bij Sigma Coatings de aandacht van alle betrokken groeperingen tijdelijk is verschoven. Het opmerkelijke is wel dat ondanks die ontwikkeling de beleidsvoornemens wel overeind zijn gebleven, in tegenstelling tot wat vaker gebeurt, namelijk dat opnieuw een interessant initiatief door veranderingen in de omgeving is achterhaald.
Belangrijker is te zien hoeveel tijd en energie er nodig zijn om ideeën te veranderen over organiseren van arbeid, over informatie en overleg, over de wijze van betrekken van de verschillende groeperingen, over kwaliteit van de arbeid, etc. De adviseur/onderzoekers blijken in beide gevallen veel te hebben moeten interveniëren op deze processen.Een van de grondleggers van de kwaliteit-van-de-arbeid gedachte, Albert Cherns, formuleerde dat op de International Conference on QWL and the 80s in Toronto in 1982 als volgt: 'Het tempo van de verandering is langzaam en grillig, bij voortduring onderbroken door toevallige gebeurtenissen en inbreuken, terwijl een snelle en gelijkmatige vooruitgang verwacht wordt.'
De algemene belemmerende faktoren zijn genoegzaam bekend. Wij kunnen wijzen op de voorgaande hoofdstukken, maar evengoed kunnen wij hier citeren uit het eerder genoemde voortgangsverslag van de Experimenten Medezeggenschap van de COB/SER (problemen die te maken hebben met de positie van het kader, met uitzondering van de top; de relatie ondernemingsraad-werkoverleg; gebrek aan tijd; gebrek aan mankracht; gebrek aan deskundigheid; gebrekkige interne organisatie en afnemende belangstelling door gebrek aan snelle konkrete resultaten). Het is daarom niet relevant deze aanzienlijke lijst van belemmerende faktoren uit te breiden of nog verder te detailleren. De stimulerende waarde van een dergelijke arbeid is nihil en richt de aandacht bovendien in de verkeerde richting. Bijvoorbeeld in een aanbeveling om nog meer aandacht en tijd te besteden aan de voorbereidingsfase. In de voortgangsrapportage van de Experimenten Medezeggenschap wordt in dit kader gesteld dat de voorbereidingstijd te kort blijkt te zijn. Extreem doorredenerend leidt dit tot een situatie waarin fundamentele

beleidsveranderingen in arbeidsorganisaties, die bijvoorbeeld te maken hebben met de akseptatie van uitgangspunten met betrekking tot de relatie kwaliteit van de arbeid en ziekteverzuim of doelmatigheid, naar de voorbereidingsfase verschuiven, hetgeen het probleem alleen maar verlegt.
Hoopvoller lijkt het de aanbevelingen in een andere richting te ontwikkelen, waarbij sterker ingespeeld wordt op de meewerkende faktoren die, ondanks alle belemmeringen, geleid hebben tot realisering van de plannen of delen daarvan. Bij het projekt bij Sigma Coatings is in dat kader gewezen op de funktie die de breed samengestelde werkgroep Nieuwe Fabriek / Anders Werken heeft gehad ten aanzien van de akseptatie van een andere manier van organiseren van arbeid, het terugkeren van allround vakmanschap en hogere doelmatigheid. In het projekt Rijkswaterstaat Limburg kan gewezen worden op de beleidsvragen op het centrale nivo met betrekking tot de invoering van het werkoverleg, de relatie daarvan met de dienstkommissie nieuwe stijl en de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet.

Het gaat dus niet om het verleggen van het probleem naar de voorbereidingsfase of om het uitbreiden van de lijst met voorwaarden tot deelname.
Echt problematisch is ook dat door het uitbreiden van de voorwaarden tot deelname in ten dele gesubsidieerde projekten de kleinere bedrijven en instellingen steeds verder uit het zicht raken, terwijl de behoefte aan tijdelijke externe ondersteuning daar het grootst is.
Mogelijk zou het beleid van koepel- en branchegewijze organisaties meer gericht kunnen zijn op het ontwikkelen van verschillende typen van ondersteuningsmogelijkheden. Deze kunnen verschillen in mate van intensiteit van de ondersteuning, de duur van de relatie en de voorwaarden tot deelname om voor de eventuele bijbehorende subsidiëring in aanmerking te komen.

Natuurlijk zijn hiermee niet alle problemen opgelost. Een van de steeds terugkerende belemmerende faktoren is bijvoorbeeld de wijd verbreide behoefte aan 'packages', ofwel het kopen van een oplossing met een garantie dat het resultaat binnen een aantal maanden zichtbaar is. Voorzover met resultaat bedoeld worden een duurzame daling van het ziekteverzuim of een duurzame verhoging van de produktiviteit, zal iedereen bij nader inzien natuurlijk wel moeten toegeven dat zoiets onmogelijk is. De voorbereidingsfase van dit type projekten zou zich daarom moeten richten op het gegeven dat een aanpak, gericht op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid — in overleg met alle betrokken groeperingen, waarbij het proces bewaakt wordt door zowel

direktie als ondernemingsraad — resultaten heeft met betrekking tot het vergroten van de kapaciteit tot meedenken, het doen van voorstellen, het uit de weg ruimen van misverstanden. Het gaat om het betrekken van mensen bij problemen die bij de huidige wijze van organiseren van arbeid niet op te lossen zijn. Ver doorgevoerde taaksplitsing gaat nu eenmaal niet samen met laag ziekteverzuim, laag verloop en een storingsvrije produktievoortgang.
Direkt daarmee samenhangend is onder andere de vrees voor openheid van informatie en het open-eind karakter van het proces zelf. De voorkeur voor het 'kopen van een gepatenteerde oplossing' komt voort uit angst voor de gevolgen van het 'buiten hangen van de vuile was' en een mogelijke onbestuurbaarheid van het veranderingsproces.
In de bespreking van beide projekten is bijvoorbeeld de open probleeminventarisatie en de eveneens open rapportage daarover uitgebreid aan de orde geweest. In beide projekten blijkt dit een heikel punt te zijn geweest. De reakties van kader en leidinggevenden zijn niet onverdeeld gunstig geweest, terwijl op uitvoerend nivo de vrees ontstond dat een en ander als beoordeling voor het funktioneren zou kunnen worden gebruikt. In de diskussies over de positieve en negatieve aspekten van open probleeminventarisaties en open rapportage daarover overheerste de toon dat een dergelijke aanpak niet alleen te breed van opzet was om vandaaruit snel een plan van maatregelen te formuleren ('er zijn te veel zaken losgemaakt'), maar vooral, dat door de negatieve reakties teveel tijd was verloren gegaan. Een meer op bepaalde problemen toegespitste methode en een beperkte openbaarheid van de verzamelde informatie zou de voorgang van het veranderingsproces beter bevorderen.

Een algemene aanbeveling is op dit moment zeker niet te formuleren, daarvoor is de kosten-baten afweging teveel afhankelijk van de specifieke situatie in een arbeidsorganisatie. Toch wordt er naar onze mening bij de beoordeling van deze werkwijze vaker dan nodig gepleit voor de traditionele benadering, die evenwel naar onze mening ook niet garant staat voor een suksesvolle voortgang van het veranderingsproces.
In dit kader willen wij nog eenmaal Cherns citeren: 'Ik heb geleerd met opluchting de openlijke reakties van angst en weerstand te verwelkomen.' Hij wijst er vervolgens op dat deze reakties dienen om de krachten voor het veranderingsproces te mobiliseren. Daarom is eerder geduld vereist dan paniek.
Informatie van alle betrokken groeperingen en open rapportage daarover is dan ook een van de fundamentele eigenschappen van veranderingsprocessen die verbetering van de kwaliteit van de arbeid beogen. Naast het open-eind karakter van dit soort veranderingsprocessen zal hierover in de

voorbereidingsfase in ieder geval overeenstemming dienen te bestaan. Wanneer dit stadium niet haalbaar blijkt te zijn, zal een scenario van ondersteuning gericht op management en ondernemingsraad, ieder afzonderlijk, meer voor de hand liggen.

4. Het verkrijgen van meer inzicht in de effekten van verschillen in intensiteit van ondersteuning door een externe adviseur/onderzoeker
De relevantie van deze doelstelling is, gelet op de weerbarstigheid van de te beïnvloeden faktoren, zonder meer duidelijk. Des te opvallender is het dan ook dat er aan dit aspekt zo weinig aandacht is besteed. Organisaties van werknemers en werkgevers en ook de overheid worden immers gekonfronteerd met een arbeidsterrein waarvoor, als we konstateren hoeveel energie in dit type projekten moet worden geïnvesteerd, nooit genoeg professionele adviseur/onderzoekers beschikbaar zullen zijn. Een van de onderdelen van de evaluatie-onderzoeken die in de Advies- en Onderzoekprojekten worden uitgevoerd is daarom ook een voorzichtige analyse van de totale kosten en baten per organisatie. Hiermee komen we op een terrein dat op dit moment sterk in de belangstelling staat, maar waarop, gegeven het feit dat het hier om relatief al lang bestaande ideeën gaat, weinig spektakulaire vooruitgang te verwachten is. De kosten zijn immers veel beter te overzien dan de baten, omdat bijvoorbeeld het vaststellen van relatieve produktiviteitsverbetering als gevolg van een bepaalde interventie in de meeste arbeidsorganisaties alleen schattenderwijs mogelijk is. Laat staan dat het in geld uitdrukken van immateriële baten op voor managers overtuigende wijze kan gebeuren. In de nederlandse situatie wordt op dit moment vanuit verschillende instituten (CCOZ en NIPG/TNO) aandacht aan deze problematiek geschonken. In het projektplan is getracht de verschillen in ondersteuning experimenteel te variëren, zodat potentiële deelnemers zouden kunnen kiezen uit een begeleiding voor de duur van twee jaar van a) een half-time organisatie-adviseur/onderzoeker ofwel b) een ondersteuning in omvang van ongeveer een dag per week. Daarnaast is voorzien in een zogenaamd workshopmodel. Gekozen is voor de uitwerking van een methode die een kombinatie toelaat van zowel probleemgerichtheid, het beter gebruik maken van aanwezige praktijkervaring, als een in omvang beperkte ondersteuning door adviseur/onderzoekers. Daarom is aansluiting gezocht bij de ideeën van Caplan (1970) op het gebied van groepskonsultatie ten aanzien van behandelingsproblemen in de geestelijke gezondheidszorg.

De workshop wijkt qua opzet duidelijk af van de vele aanbiedingen voor kursussen, seminars, kongressen e.d. die regelmatig in allerlei vakbladen en tijdschriften verschijnen. Het gaat daarbij veelal om informatie-

overdracht van deskundigen aan toehoorders. Na afloop keren toehoorders met allebei theorieën, modellen en inzichten in hun eigen werksituatie terug, waar benutting en toepassing van deze kennis doorgaans een moeizame of niet realiseerbare zaak blijken te zijn.
De workshop Werk en Gezondheid heeft de volgende kenmerken:
—Het optimale aantal deelnemende organisaties is vastgesteld op drie, die elk twee personen afvaardigen. Samen met de twee vaste begeleiders vanuit de Stichting CCOZ, aangevuld met een verslaggever/sekretaris, omvat de groep dus in totaal negen personen. De beperkte omvang van de groep maakt een zeer intensieve werkwijze mogelijk.
—De workshop Werk en Gezondheid gaat uit van de praktijksituatie van de deelnemers. Van daaruit wordt bezien welke theorieën, modellen en inzichten een meerwaarde kunnen geven voor de oplossing van konkrete vraagstukken, waarvoor de deelnemers en hun organisatie zich gesteld zien.
—De wederzijdse advisering en de uitwisseling van praktische ervaringen en inzichten met kollega-deelnemers vormen een wezenlijk bestanddeel van de workshop.
—De vraagstellingen van de deelnemers worden in de tijd gevolgd. De resultaten van nader onderzoek en akties worden in volgende bijeenkomsten ingebracht.
—Alleen het begintrajekt van de workshop is geprogrammeerd. De programmainhoud en de werkvorm van de vervolgbijeenkomsten worden per bijeenkomst bepaald. Indien daaraan behoefte bestaat kunnen voor specifieke onderwerpen ook externe gastdocenten worden ingeschakeld.
—De workshop bestaat uit 9 bijeenkomsten van één à anderhalve dag.

Bij de te volgen wijze van werken wordt veel belang gehecht aan:
—het zich meer bewust worden van eigen overwegingen, uitgangspunten e.d. die keuzen bij vraagstukken rond de kwaliteit van de arbeid en die van de organisatie bepalen;
—het zo nodig ter diskussie kunnen stellen van het eigen funktioneren, in het kader van de aangeboden problematiek;
—konkrete toepassingsmogelijkheden van ontvangen adviezen, hetgeen vereist dat de deelnemers bereid zijn zich daadwerkelijk te verdiepen in de specifieke kenmerken van de andere organisaties.
Tevens is van belang dat de deelnemers aan de workshop open staan voor nieuwe inzichten en adviezen van anderen.

Verzelfsprekend blijven de deelnemers vrij om verstrekte adviezen al dan niet te volgen. Zij zijn en blijven verantwoordelijk voor aktiviteiten in hun eigen organisatie.

Ondersteuning bij de per organisatie ingebrachte vraagstellingen richt zich op:

1. Het analyseren en verhelderen van deze vraagstellingen; met name in het begintrajekt van de workshopcyclus is dit van belang om tot een goede probleemdefiniëring of doelstelling te komen.
2. Het zoeken naar alternatieve oplossingsrichtingen met hun mogelijke konsekwenties.
3. Het adviseren ten aanzien van de wijze waarop akties of veranderingen in gang kunnen worden gezet.
4. Het toetsen van reeds geplande veranderingen of voornemens daartoe.

In het kader van deze doelstelling zal het duidelijk zijn dat de deelnemers zich bij de start een beeld moeten hebben gevormd over de vraag aan welke vraagstellingen men in de workshop zou kunnen en willen werken. Het gaat immers niet om algemene informatie-overdracht, maar om probleemgeoriënteerd leren van elkaar!

Eén workshop, die in samenwerking met het Bureau Organisatie en Personeel van de Algemene Werkgevers Vereniging is opgezet en uitgevoerd, is inmiddels afgerond, terwijl vervolgworkshops in voorbereiding zijn.
De voorlopige resultaten kunnen uiteraard niet vergeleken worden met effekten van bijvoorbeeld een ondersteuning door een halftime adviseur/onderzoeker over een periode van twee jaar. Wel kunnen er vergelijkingen getrokken worden met de voorbereidingsfase van deze langlopende projekten, omdat die fase voor wat betreft duur en doelstelling min of meer overeenkomt met die van de workshop.
Als we dit in gedachten houden kan zeker gesproken worden van een aanbod waaraan in de praktijk behoefte blijkt te bestaan en dat tevens leidt tot realisering van de met dit instrument beoogde doelstellingen.
In het algemeen kan gesteld worden dat door middel van deze konsultatie vanuit praktijk en theorie de kapaciteit van de konsultatievragers wordt verbeterd met betrekking tot de door hen ingebrachte probleemstelling. Belemmerende faktoren zoals 'blinde vlekken' worden gesignaleerd, voorgenomen akties in het bedrijf worden uitgevoerd en vervolgens in de workshop besproken in het licht van de gekozen oplossingsrichting.
Het is zeker de moeite waard ruime ervaring met dit model op te doen, zodat de geplande overdracht aan koepel- of branchegewijze organisaties ook een min of meer gestandaardiseerde werkmethode kan omvatten.

Tot slot

Met het problematiseren van de begrippen kwaliteit van de arbeid, het onderstrepen van de noodzaak tot het inbouwen van een voldoende mate

van zelfwerkzaamheid, het pleidooi om de inzichten van vooral de uitvoerende werknemers als uitgangspunt te nemen en tenslotte de handreiking om de ervaringen die in leer-experimenten worden opgedaan toegankelijk te maken voor mede-geïnteresseerde — en misschien wel met name de kleine en middelgrote — ondernemingen, zijn we aan het eind gekomen van de beschrijving en analyse van de projekten bij Sigma Coatings en Rijkswaterstaat Limburg. Steeds duidelijker is daarbij geworden dat men niet aan veranderingsprocessen kan beginnen zonder daaraan goed omschreven doelstellingen vooraf te laten gaan, maar dat aan de andere kant de grootste leerervaring moet zijn dat doel en middel, gewenste eindresultaten en het proces waarlangs dit moet worden bereikt, niet echt van elkaar zijn te scheiden. Zonder afstand te hoeven doen van de oorspronkelijke doelstellingen dient er wel ruimte te komen voor het inzicht dat echte vernieuwing van de kwaliteit van arbeid en organisatie een zaak is van langere adem en van bijsturen en faseren van zowel methoden als verwachtingen. De eerste diagnose van problemen, oplossingen en mogelijkheden is niet altijd de definitieve. Management, middenkader, deskundigen en uitvoerenden moeten ook tijdens het veranderingsproces hun meningen aan die van anderen kunnen toetsen, kunnen konfronteren met de effekten voor anderen en voor de organisatie. Richting, verankering en strukturering, waar geen honderd procent zekere voorschriften en procedures voor te geven zijn, zijn niettemin bepalend voor de mate en de kwaliteit van de zelfwerkzaamheid en het innovatievermogen die beide de basis vormen voor verdere ontwikkeling. Niet het geven van een recept, maar het verschaffen van inzicht in de beperkingen en de mogelijkheden zowel als in de noodzakelijkheid om kontinuiteit van verbeteringen te bereiken, vormen de bijdragen die kunnen zorgen voor een initiërend in plaats van aanpassend sociaal en ekonomisch beleid.

Literatuur

Caplan, G., The theory and practice of mental health consultation. Basic Books, inc., Publishers, New York, 1969.

Cherns, A., QWL — the state of art. Paper gepresenteerd ter gelegenheid van the International Conference on QWL and the 80s in Toronto, 1982.

Goodman, P.S., Assessing organizational change. The Rushton Quality of work experiment. John Wiley & Sons, New York, 1979.

Ris, B.G.M. Algemene voortgangsrapportage van de Advies- en Onderzoeksprojekten Werk en Gezondheid. CCOZ, 1984.

Verbaan, D. en P. Verborgt, Een kwestie van voortbestaan. Een case-studie van een aanpak ter bevordering van de kwaliteit van de organisatie en de arbeidsomstandigheden. Philips, Sociale Zaken, 1981.

foto's Sigma Coatings (pag. 18, 44, 59, 99): J.D.A. Sik
foto's Rijkswaterstaat (pag. 17, 60, 74, 86): H. van Lith

Publikaties Stichting CCOZ

Brochurereeks

Rekenregels; handleiding voor het berekenen van enkele ziekteverzuimcijfers, R. Prins en J.J.Chr. Verhulst, januari 1978, 24 blz., ad f 4,25.

Humanisering van de arbeid en ziekteverzuim; rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de arbeids- en organisatiepsychologie aan de Rijksuniversiteit te Leiden op 16 maart 1979, J.T. Allegro, 30 blz., ad f 4,—.

Ziekteverzuimregistratie als sociaal beleidsinstrument; enkele inhoudelijke en praktische opmerkingen, R. Prins en A.S. Velthuysen, 16 blz., ad f 4,— (overdruk uit Mens & Onderneming 33 (1979), nr. 3 (mei/juni).

Ziekteverzuimbeleid in de praktijk; M. van Putten, N. Steinweg en V.Chr. Vrooland, april 1982, 128 blz., ad f 21,—.

Forumreeks

Het ontbrekende alternatief; een onderzoek naar de persoons- en funktiekenmerken van WAO-toetreders, H.J. Kruidenier, maart 1980, 48 blz., ad f 9,—.

Bedrijfsgeneeskunde; de rol van de bedrijfsgeneeskunde en de bedrijfsgeneeskundige bij de beheersing en begeleiding van ziekteverzuim, R. Holthuis, oktober 1980, 67 blz., ad f 9,—.

Verzekeringsgeneeskunde; over de rol van de sociale verzekeringsgeneeskunde en de verzekeringsgeneeskundige bij de beheersing en de begeleiding van de verzuimende verzekerde, R. Holthuis, oktober 1980, 55 blz., ad f 9,—.

WAO en werkgelegenheid; een discussie over een recente schatting van de 'verborgen werkloosheid' in de WAO, A.C. Hunfeld e.a., oktober 1980, 67 blz., ad f 6,50.

Arbeidsverzuim in internationaal perspektief; enkele kanttekeningen bij buitenlandse verzuimcijfers, R.Prins, juni 1981, 28 blz., ad f 5,—.

Arbeidsomstandighedenwet; een toelichting op ontstaan en beleidsperspektieven van de wet, V. Chr. Vrooland, augustus 1981, 83 blz. (uitverkocht).

Ziekteverzuim en conjunctuur; een beschouwing naar aanleiding van de daling van de ziekteverzuim, H.J. Kruidenier, augustus 1981, 28 blz., ad f 5,—.

Ziekteverzuim 1977-1980; enkele cijfers uit het registratiesysteem van de stichting CCOZ, H.J. Kruidenier, januari 1982, 42 blz., ad f 8,—.

Wetenschappelijke rapporten

Evaluatie subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering 1977; eindrapport, R.J. Fortuin, T. van Keimpema en D. Wijnen, augustus 1980, 50 blz., uitgave van het Minister van Sociale Zaken, ad f 5,—.

Ziekteverzuim: informatie en beleid; een evaluatie van bruikbaarheid en gebruik van een ziekteverzuimregistratiesysteem, R. Prins, december 1980, 134 blz., ad f 19,50.

Werk en gezondheid; over ziekteverzuim en humanisering van de arbeid; V.Chr. Vrooland (red.), Uitgeverij Samsom, Alpen aan de Rijn/Brussel, april 1982, 318 blz., ad f 42,50 (ook verkrijgbaar in de boekhandel).

Handwijzer arbeidsomstandigheden; een arbeidsgeneeskundig literatuuronderzoek, T. van Keimpema en R.J. Fortuin, juli 1982, 55 blz., ad f 10,—.

Ongevallenregistratie en informatiegebruik; ontwikkelingen en ervaringen met betrekking tot arbeidsongevallenstatistiek in Nederland, West-Duitsland en de USA, L. Geurts en R. Prins, september 1982, 101 blz., ad f 15,—.

Internationaal vergelijkend onderzoek ziekteverzuim; deel 1: verzekeringstechnische en arbeidsrechtelijke aspekten van het ziekteverzuim in West-Duitsland, België en Nederland, R. Prins en S. Andriessen, april 1983, 76 blz., ad f 12,50.

Arbeidsproductiviteit en ziekteverzuim; een secundaire analyse in het kader van het model belasting-belastbaarheid, J.J.M. Besseling, augustus 1983, 84 blz., ad f 13,25.

Ziekteverzuim en werkeloosheid; een analyse op macro-niveau over de periode 1965-1982, H.J. Kruidenier, oktober 1983, 52 blz., ad f 10,75.

Sociaalmedische begeleiding bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen; een internationale verkenning, S. Andriessen, R. Holthuis en R. Prins, november 1983, 104 blz., uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ad f 10,— (exkl. verzendkosten).

Het ziekteverzuim in de jaren zeventig: risicogroepen en trends, T.P.V. Bakker en H.J. Kruidenier, februari 1984, 84 blz., ad f 13,25.

Publikaties in het kader van de advies- en onderzoeksprojekten Werk en Gezondheid van de CCOZ

Projekt Werk en Gezondheid bij Sigma Coatings B.V.; deelrapport 1, W. Masselink, C.G. Zandvliet en F.J.H. van der Leeuw, maart 1982, 84 blz., ad f 13,75.

Projekt Werk, Welzijn en Gezondheid bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat; deelrapport 1, H.H.W. den Hartog en R.J. van Amstel, september 1982, 84 blz., ad f 13,75.

Project Werk en Gezondheid bij Sigma Coatings B.V.; deelrapport 2, W. Masselink, C.G. Zandvliet en F.J.H. van der Leeuw, januari 1983, 98 blz., ad f 13,75.

Projekt Werk, Welzijn en Gezondheid bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat; deelrapport 2, H.H.W. den Hartog en R.J. van Amstel, februari 1984, 112 blz., ad f 15,75.

Algemene voortgangsrapportage van de Advies- en Onderzoeksprojekten Werk en Gezondheid, B.G.M. Ris, februari 1984, 92 blz., ad f 15,25.

Jaarlijkse uitgaven

Inventarisatie 1983; over lopend en recent afgesloten onderzoek op het terrein van werk, ziekte en gezondheid, J. Nouws en P.G. Willemsen, september 1983, 180 blz., ad f 21,50.

(Inventarisatie 1980, 1981 en 1982 zijn nog verkrijgbaar, ad f 15,—).

Kwantitatief ziekteverzuimonderzoek; literatuuroverzicht, P.G. Willemsen, januari 1984, 25 blz., ad f 7,50 (ook opgenomen in Inventarisatie 1983).

Arbeidsorganisaties die stil staan bestaan niet. Interne en externe faktoren maken bij voortduring verandering noodzakelijk. Op ekonomisch, technologisch, en ook op sociaal gebied. Iets anders is of men ook grip heeft op die veranderingen. Hoe komt men aan een goede diagnose van wat nodig of wenselijk is? En wat voor inzichten en instrumenten dragen er toe bij dat organisatieleden zelf met een redelijke kans op sukses veranderingsprocessen kunnen starten op het gebied van arbeid en organisatie?

De Projekten Werk en Gezondheid van de Stichting CCOZ waarvan in dit boekje verslag wordt gedaan hebben als doelstelling o.a. het voorzien in de groeiende behoefte aan case-beschrijvingen van veranderingsprocessen in arbeidsorganisaties. De ingang daarbij was de relatie arbeid en gezondheid. Maar het einddoel van de hier beschreven veranderingsprocessen was breder: het kreëren van beter funktionerende arbeidsorganisaties, gekenmerkt door innovatief vermogen en flexibiliteit. Dit boekje geeft overigens niet het volledige verslag van de projekten. Het wil niet meer zijn dan een thematische analyse van een aantal leerervaringen die zijn opgedaan ten behoeve van de aktiviteiten van anderen in andere organisaties.

Beperking en nut van dit boek komen samen in de hoop dat de verslagen en analyses die de lezer hier aantreft stimulansen kunnen zijn voor diskussie en praktijk.

STICHTING CCOZ