

Het Delftse stratenmakersmodel als arbo-interventiemodel

Onderzoek naar de invloed van participatie op weerstanden van medewerkers tijdens een organisatieveranderingstraject

André Verbeek¹

Inleiding

Stratenmakers hebben door het vele sjuouwen van onder andere stoepanden en straattegels een zwaar beroep. Bovendien doen ze hun werk vaak geknield, in een gebogen houding of op een koude ondergrond. Geen wonder dat de prevalentie van klachten aan het bewegingsapparaat groot is. In 2003 was het verzuimcijfer voor deze beroepsgroep binnen gemeente Delft zelfs 13,5 procent. Voor de interne arbodienst van de gemeente Delft was deze uitkomst en die van een eerder uitgevoerde periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (1999) aanleiding om een project te starten waarbij hun fysieke belasting in kaart zou worden gebracht. Een projectvoorstel waarin management, stratenmakers en ondernemingsraad zich konden vinden was de start van het project. Belangrijk punt van het projectvoorstel was de cofinanciering van de bedrijfsfysiotherapeut door het A&O-fonds².

Samen met Leon Gardien, bedrijfsfysiotherapeut van Gardien bedrijfsfysiotherapie BV, en met de stratenmakers van de sector Stadsbeheer werd vervolgens gezocht naar nieuwe arbovriendelijke arbeidsmiddelen, andere werkprocessen en mogelijke trainingen om de klachten van pijnlijke gewrichten en ruggen te verminderen.

Daarnaast onderzocht de interne arbodienst de mogelijkheden om de problemen bij de bron aan te pakken. Wanneer architecten en stedenbouwkundigen bij het ontwerp van nieuwe woonwijken rekening houden met de werkzaamheden van stratenmakers, zo was de gedachte, kunnen veel ongemakken worden voorkomen. Het overleg tussen beide groepen leverde onder andere als resultaat op dat straten tegenwoordig zo worden ontworpen dat er zoveel mogelijk gewerkt kan worden met kranen of tilmachines. Hetzelfde was het geval met de keuze van het bestratingmateriaal. De wensen van de stratenmakers leidden uiteindelijk tot een herziene versie van het Handboek Openbare Ruimte van de gemeente Delft.

De European Agency for Safety and Health at Work heeft tijdens de conferentie 'Lighten the load' (Bilbao, februari 2008) de aanpak bekroond met de Best Practice Award. De jury was vol lof over de bronaanpak en de eliminatie van de risico's. Met nadruk prees ze de wijze waarop de stratenmakers werden betrokken bij de aanpak van het probleem. Bijzonder noemde ze de ketenaanpak, waarbij de oplossing

teruggrijpt op de ontwerpfase. Vaak ligt de oplossing niet bij één partij maar zijn er meerdere partijen betrokken, zo wordt in het juryrapport nog eens extra onderstreept. 'Een gezamenlijke aanpak van een gedeeld probleem is nodig om tot een optimale oplossing te komen.'³

Die gezamenlijke aanpak – door de European Agency for Safety and Health at Work betiteld als 'het Delftse stratenmakersmodel' – heb ik vervolgens geanalyseerd in mijn master-thesis Keten- en Dialoog Verbetermodel (Haagse Hogeschool, Master Arbeids- en Organiseerkunde, 2008). Ik heb de interventie getoetst aan bestaande arbomodellen en organisatieverandermodellen om een verklaring te vinden voor het succes ervan. Dit is met name te danken aan de continue dialoog met alle betrokkenen. Dit lijkt een vanzelfsprekend gegeven in verbetertrajecten maar binnen gemeentelijke organisaties, waar gemeentelijke taken soms speels lijken van de veranderende maatschappij en wetgeving, staan uitvoerende medewerkers in het primaire proces en direct leidinggevende vaak sceptisch tegenover nieuwe veranderingen. Deze scepsis kan uitmonden in desinteresse en zelfs weerstand. A&O-adviseurs staan dan voor de opgave om die weerstanden om te buigen tot motivatie en betrokkenheid.

De hoofdvragen bij de participerende arbo-aanpak bij stratenmakers

Ik analyseer in dit artikel de participatie als kritische succesfactor, met als doel te komen tot een interventiemodel waarmee arbovraagstukken binnen organisaties kunnen worden aangepakt. Dit artikel is gebaseerd op de resultaten van mijn master-thesis. Vier hoofdvragen vormden het startpunt van mijn onderzoek. Uiteraard zijn deze vragen beperkt door setting van de betrokken medewerkers, managers en arboprofessionals binnen de gemeente:

1. In hoeverre heeft de participatie invloed gehad op de weerstand van stratenmakers, collectief en individueel tijdens een organisatieverandertraject?
2. Wanneer en op welke wijze kon de adviseur (A&O'er) participatie van medewerkers en management het beste organiseren bij dit verandertraject?
3. Welke vernieuwing heeft het succes van deze casus opgeleverd (toegespitst op het integraal arbomodel van Zwetsloot)?

¹ André Verbeek is arbeids- en organisatiedeskundige en werkt inmiddels als KAM-coördinator bij Hoogheemraadschap Delfland. Daarnaast werkt hij vanuit zijn eigen adviesbureau AMM Consultancy als zelfstandig adviseur op het gebied van arbo-organisatievraagstukken. – Contact: info@ammconsultancy.nl.

² Met de Stichting Arbeidsmarkt – en Opleidingsfonds gemeenten (A&O-fonds) bevorderen en ondersteunen de sociale partners vernieuwende activiteiten (in de sector) op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid.

³ Juryrapport op <http://osha.europa.eu/fop/netherlands/en>.

4. Welke interventies hebben aantoonbaar positief effect op de belastende factoren van stratenmakers?

Om hierop antwoord te kunnen geven moeten eerst de begrippen participatie, motivatie en weerstand worden gedefinieerd. Ook zal worden ingegaan op de organisatie-modellen die weerstanden in organisaties beschrijven. Vervolgens wordt onderzocht welke (arbo)modellen gemeenschappelijke aandachtspunten hebben met het Delftse stratenmakersmodel. Uiteindelijk leidt dit tot een grafische weergave van dit model. Kenmerkend is dat het een *keten- en dialoogverbetermodel* is, waarbij het veranderingstraject zich in eerste instantie richt op activiteiten maar daarna focust op processen en ten slotte op ketens. Het model, dat ook voor andere organisatorische vraagstukken te gebruiken is, kan metaforisch worden vergeleken met een elektromotor, waarbij de PDCA-cyclus met medewerkers en managers ronddraait tussen noodzakelijke motivatoren en weerstanden. Het model geeft een organisatiekundige benadering weer waarbij continue verbetering voorop staat maar die los staat van de planning & control-cyclus en daardoor eenvoudig en snel kan worden toegepast op kleine organisatieonderdelen.

De Delftse stratenmakerscasus in het kort

Uitgangspunt van het onderzoek dat leidde tot het keten- en dialoogverbetermodel voor veranderingsprocessen, is de aanpak van fysieke belasting en het hoge verzuimpercentage onder de veertig stratenmakers. Vanaf het begin werden zij betrokken bij de fasen (PDCA) van het veranderingstraject. In het onderzoek naar de knelpunten in hun werk werden zij geconfronteerd met beeldmateriaal waarin duidelijk te zien was dat de werkzaamheden fysiek erg belastend waren. De interne arbodienst en bedrijfsfysiotherapeut konden aan de hand van hun uitleg de knelpunten vaststellen en een plan van aanpak opstellen.⁴ De oplossingen werden gevonden op de drie niveaus van de arbeidshygiënische strategie:

- *Technische aanpak*: inzet van nieuwe arbeidsmiddelen die fysieke belasting voorkomen,⁵ en aandacht voor een aangepast ontwerp van straten en wijken;
- *Collectieve aanpak*: vooral de organisatie van de werkzaamheden en de logistiek van materialen vormden een aandachtspunt;
- *Individuele aanpak*: voorlichting en werktechniektraining (leidde tevens tot een protocol werktechniek).

Achtergronden, materialen en methoden

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek richtte zich op wettelijke verplichtingen, actuele normering en de relevante theorieën over

participatie, motivatie en weerstand. Vooral de ideeën over veranderingsprocessen van Léon de Caluwé werden onder de loep genomen. Hij beschrijft in *Leren veranderen* wanneer interventies werkzaam zijn en wanneer niet, maar bijvoorbeeld ook onder welke omstandigheden medewerkers willen participeren in de gewenste verandertrajecten.⁶ Het inzicht van sociaal psycholoog Paul Kloosterboer over krachten die veranderingen blokkeren of juist bevorderen, vormde evenzeer een bruikbaar concept om in de literatuurstudie te worden meegenomen. Hij analyseert in zijn *Voor de verandering* hoe energie voor veranderingen kan weglekken en geeft aan hoe de weerstanden kunnen worden omgebogen tot motivatie en participatie.⁷ Om het 'Delftse stratenmakersmodel' te analyseren en een verklaringsmodel te vinden voor het succes van de aanpak, is voorts het Arbomanagementmodel van Zwetsloot en Van Scheppingen bestudeerd.⁸ Volgens de auteurs is arbobeleid een van de hulpmiddelen om organisatie doelstellingen vorm te geven. Participatie – een voorwaarde in de zogenaamde leercirkel van Kolb – is daarbij van wezenlijk belang voor een duurzaam resultaat en is daarom in alle fasen van organisatieontwikkeling ingevoerd.

Nul- en effectmeting Arbomonitor Gemeenten

Om het verbetertraject voor de stratenmakers te kunnen verantwoorden is ervoor gekozen een nul- en effectmeting onder hen uit te voeren. De meting bestond uit de Arbomonitor Gemeenten, een vragenlijst van de Stichting Kwaliteitsbevordering en Bedrijfsgezondheidszorg (SKB). De Arbomonitor Gemeenten is als onderzoeksinstrument in samenspraak met het A&O-fonds ontwikkeld voor gemeenten en bestaat uit de volgende vier modules:

- Werkdruk en werkstress;
- Fysieke belasting;
- Beeldschermwerk;
- Agressie en geweld op het werk.

Voor de Delftse stratenmakers is in samenspraak met SKB de modules Fysieke belasting en Werkdruk & Werkstress gebruikt. De nulmeting aan het begin van het traject heeft na een jaar een vervolg gekregen in de vorm van een effectmeting. In groepsessies, onder werktijd en onder leiding van het management, werden de vragenlijsten ingevuld. Wegens ontoereikende leesvaardigheden bij de doelgroep gebeurde dit klassikaal.

Bedrijfsfysiotherapeutisch onderzoek

De door de interne arbodienst ingeschakelde bedrijfsfysiotherapeut kreeg onder andere als opdracht te onderzoeken wat de fysieke belasting van de Delftse stratenmakers was. Hij observeerde daartoe de medewerkers tijdens hun werk en legde de gesignaleerde knelpunten vast op film.

⁴ A. Verbeek en L. Gardien, 'Minder tillen door goed luisteren en slim ontwerpen', in: *Arbo Praktijk* 2007, nr. 6, p. 44-47

⁵ A. Burdorf, J. Windhorst, A.J. van der Beek et al., 'De effecten van arbovriendelijke arbeidsmiddelen op fysieke belasting bij straatmakers en vloerleggen', in: *Tijdschrift voor Ergonomie*, februari 2005, p. p12-21

⁶ L. de Caluwé en H. Vermaak, *Leren veranderen*, Deventer 2006

⁷ P. Kloosterboer, *Voor de verandering. Over leidinggeven aan organisatieverandering*, Den Haag 2005

⁸ G.I.J.M. Zwetsloot en A. van Scheppingen, *Van gezond werk wordt iedereen beter. Strategisch Arbomanagement Gemeenten, Werkboek van het A+O Fonds Gemeenten*, Den Haag 2005

Het tweede onderzoeksinstrument betrof participerende observatie, waarbij groepsgewijs de volgende onderwerpen ter sprake kwamen: techniek en materieel, logistiek en taakroulatie (organisatie van het werk), en individuele fysieke aspecten.

De derde onderzoeksmethodiek was individueel gericht en vond plaats tijdens de individuele werktechniektraining.

Resultaten

Om in de inleiding genoemde de vragen te kunnen beantwoorden is er op drie manieren onderzoek gedaan naar zowel de casus als de context: door literatuurstudie, door de nul- en effectmeting van de Arbomonitor Gemeenten en door het onderzoek van de bedrijfsfysiotherapeut. De resultaten van deze onderzoeken worden hieronder uitgewerkt.

Literatuurstudie

De arbowetgeving geeft via artikelen 3 en 5 een belangrijke aanzet om arbeidsrisico's te inventariseren en te evalueren, een plan van aanpak op te stellen en vervolgens maatregelen uit te voeren en te evalueren. Bij de risico-evaluatie en opstellen van verbetermaatregelen is een arbeidshygiënische strategie van toepassing. De arbeidshygiënische strategie is een dwingende volgorde om verbeteringen te realiseren binnen arbeidsomstandigheden. Deze volgorde is:

1. voorkomen van risico's
2. technische maatregelen
3. organisatorische/collectieve maatregelen
4. individuele maatregelen

Om de wettelijke eisen te structureren is gekozen voor het 5xW model (Willen Weten Wegen Werken Waken) uit de NPR5001. Binnen de context van arbeidsomstandigheden is dit een zeer gebruikelijk model. De basis voor het 5xW model is de Demingcirkel (Plan-Do-Check-Act) aangevuld met als startpunt "Willen". Zonder willen, oftewel zonder sense of urgency in alle lagen van de organisatie, zal er immers nooit met een traject begonnen kunnen worden.

Binnen een organisatie kunnen arbeidsomstandigheden beter worden geanalyseerd en zondig verbeterd als de betrokken werknemers deelnemen aan de analyses en het vinden en inzetten van interventies. Dit deelnemen (participatie) is afhankelijk van motivatie.

Eén van de bekendste theorieën op het gebied van motivatie is die van Abraham Maslow.⁹ Hij onderscheidt vijf soorten menselijke behoeften die in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan: primaire biologische behoeften, behoefte aan bestaanszekerheid, sociale behoeften, de behoefte aan erkenning en de behoefte aan zelfactualisatie. Veiligheid en gezondheid zijn het beste onder te brengen bij

de behoefte aan bestaanszekerheid. Dit impliceert dat er bij mensen een relatief grote intrinsieke motivatie aanwezig is om lichaam en geest minder te laten belasten door werkomstandigheden. De behoeftepiramide houdt echter tevens in dat de motivatie tot participatie afneemt naar mate de ondergelegen behoeften niet zijn vervuld.

De Caluwé betreft de motivatietheorie van Maslow op de interventie om de kwaliteit van arbeid te verbeteren.¹⁰

Centraal in zijn aanpak staan vier randvoorwaarden voor medewerkers om te willen participeren in de verandertrajecten:

- het hebben van macht om (mede)beslissingen te nemen;
- het beschikken over goede en relevante informatie om die beslissingen te kunnen onderbouwen;
- kennis hebben van de wijze waarop bedrijven 'werken' en daar ook zelf als actor in kunnen meedraaien;
- het krijgen van materiële beloningen en/of andere blijken van waardering en betrokkenheid.

Dit alles impliceert echter niet automatisch dat mensen zelf veranderd willen worden.¹¹ Dit gegeven werd bevestigd door Cecile Pannekoek in haar organisatieantropologisch onderzoek naar organisaties in verandering.¹² Zij bestudeerde twee verandertrajecten binnen een servicedienst van een overheidsorganisatie (provincie). De weerstand tot veranderen was daar groot, zo constateerde ze, onder meer doordat de veranderingen topdown waren ingevoerd en de medewerkers geen ruimte hadden om over het veranderingstraject mee te denken. Ze voelden zich hierdoor in het diepe gegooid en aan hun lot overgelaten. De voornaamste conclusie van dit onderzoek was dat er bij veranderingen altijd draagvlak moet worden gecreëerd binnen de gehele organisatie door hen er actief bij te laten betrekken.

Hoe groter het draagvlak voor veranderingstrajecten, des te kleiner de weerstand bij de medewerkers. Daarnaast is het noodzakelijk dat er onder de medewerkers sprake moet zijn van een zekere mate van flexibiliteit om te veranderen: kunnen ze wel veranderen?¹³ Managementstijl is een belangrijke factor die deze vraag in positieve zin beïnvloedt. Een weinig flexibele leidinggevende blokkeert als het ware de veranderingsmogelijkheden binnen een organisatie-eenheid. Wil het management draagvlak creëren voor in te zetten veranderingen, dan zal het ook zelf competent of getraind moeten zijn in de basisprincipes van participatie.¹⁴ Een tweede belangrijke factor is de bedrijfscultuur. Draagvlak ontstaat met name in organisaties waar medewerkers de verantwoordelijkheid nemen voor hun werkzaamheden en die zelfstandig, vanuit hun intrinsieke motivatie, zo optimaal mogelijk kunnen inrichten.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zou in beginsel bij alle medewerkers draagvlak voor veranderingen moeten ontstaan. Toch is dat niet het geval. Er is altijd sprake van

⁹ R. Kor et al., *Meesterlijk organiseren*, Deventer 2007, p. 140-142

¹⁰ L. de Caluwé en H. Vermaak, *Leren veranderen*, Deventer 2006, p. 319.

¹¹ P. Kloosterboer, *Voor de verandering*, Den Haag 2005, p. 12

¹² C. Pannekoek, *Mensen willen veranderen maar niet veranderd worden*, Universiteit Utrecht, ongepubliceerde doctoraalscriptie *Culturele Antropologie 2001* (cf. <http://www.fss.uu.nl/cal/cases/2001/case0117.htm>)

¹³ R. Kor et al., *Meesterlijk organiseren*, Deventer 2007, p. 267-268

¹⁴ J.M. Juran, *Kwaliteitsmanagement*, Deventer 1999, p. 274-275

weerstand, in welke mate dan ook. Weerstand kan ontstaan door overlevingsdrang,¹⁵ maar ook een te grote tijdsparre tussen planvorming en implementatie kan een oorzaak zijn. Kloosterboer adviseert overigens een veranderkundige versterking: namelijk steeds te focussen op de meerderheid van de medewerkers bij wie geen weerstanden zijn.

Door Geurts, Schaufeli en Buunck is onderzoek gedaan naar sociaal psychologische achtergronden bij verzuimende en uitvoerende medewerkers. Wanneer werknemers zich benadeeld voelen, blijken ze deze onrechtvaardigheid te herstellen door te verzuimen.¹⁶ Geconcludeerd wordt dat verzuim kan worden opgevat als negatief uitwisselingsgedrag ter compensatie van onvoldoende opbrengsten of een te hoge inzet ten opzichte van anderen. Door het actief betrekken van de stratenmakers bij het vinden van oplossingen voor hun arbeidsrisico's heeft dit een gunstige bijdrage geleverd aan het eerder genoemde uitwisselingsgedrag (attitude). Het negatieve uitwisselingsgedrag had invloed op het korte verzuim.

Bedrijfsfysiotherapeutisch onderzoek¹⁷

Het onderzoek bestond uit het observeren van stratenmakers tijdens hun werkzaamheden. De geobserveerde werkzaamheden werden vastgelegd op beeldmateriaal. Het tweede onderzoek bestond uit een participerende observatie waarbij groepsgewijs knelpunten en oplossingen werden besproken. Zo werd het tegelzuigapparaat, waarvoor de stratenmakers extra handelingen moesten verrichten, vervangen door skidsters. Ander aanschaf van materieel was een bandentang op maat en machines om straatwerk machinaal te vleien. Er werd ook gekeken naar betere logistieke processen waarbij de stratenmakers de materialen over minder grote afstanden hoefden te vervoeren. Tevens werd gekeken naar mogelijkheden tot taakrotatie tussen stratenmaker en opperman. Verder leidden de individuele werktechniektrainingen tot afspraken over de toe te passen werktechnieken.

Na de afgeronde interventie met de bedrijfsfysiotherapeut gaven medewerkers tijdens een evaluatie aan dat er nog steeds te zwaar bestratingmateriaal werd geselecteerd door de ontwerpers van de stad. De meeste gebruikte stenen voldeden niet aan de maximumgewichtsnormen voor handmatige verwerking.¹⁸ Het feit dat de stratenmakers niet altijd gebruik konden maken van de juiste ergonomische hulpmiddelen om deze materialen te kunnen toepassen, was van doorslaggevende betekenis. Ontwerpers van de gemeente bleken dikwijls geen rekening te houden met de werkomstandigheden van stratenmakers. Hierdoor moesten bepaalde hulpmiddelen soms stil blijven staan, eenvoudigweg

omdat er onvoldoende ruimte was om ze te gebruiken.

Op advies van de A&O'er werd er een bijeenkomst georganiseerd waarbij de bedrijfsfysiotherapeut, in bijzijn van een aantal stratenmakers, voorlichting gaf aan de ontwerpers van het Ingenieursbureau. De voorlichtingsbijeenkomst, waarbij ook werd gediscussieerd over het ontwerp van straten in relatie tot bestratingstechnieken, resulteerde in een aantal gezamenlijk afspraken tussen stratenmakers en ontwerpers over de keuze van het bestratingmateriaal. Doel was de gemeentelijke richtlijnen binnen de bouw af te stemmen op de fysieke belasting van de stratenmakers. Het resultaat van het overleg was een herziene versie van het Handboek *Openbare Ruimte Delft*¹⁹.

Arbomonitor Gemeenten

Voor aanvang van de interventies met de bedrijfsfysiotherapeut en aan het einde is de arbomonitor Gemeenten vragenlijst uigezet. Het bleek dat het project tot een duidelijke daling van de fysieke belasting heeft geleid. Ook was er grote winst t.a.v. werkdruk en werktempo. Logischerwijs heeft dit geleid tot minder herstelbehoefte en een aanmerkelijk lager verzuim. De resultaten zijn gevisualiseerd in de onderstaande balance scorecard (Figuur 1).

Ketenaanpak

De ontwikkeling van de ketenaanpak: de bron achter de bron
Wat eigenlijk begon met een interventie voor stratenmakers (procesaanpak), eindigde met een interventie met de ontwerpers van de stad (ketenaanpak). Aanvankelijk werden de stratenmakers alleen betrokken bij de inventarisatie van de knelpunten en de zoektocht naar oplossingen. Hierbij werd gekoerst op de arbeidshygiënische strategie: de problemen werden bij de bron aangepakt (nieuwe arbeidsmiddelen), collectief (werkprocessen, logistiek) en individueel (voorlichting en training).

Bij de evaluatie met de bedrijfsfysiotherapeut, de A&O-adviseur, de stratenmakers en hun leidinggevendenden bleek dat er bij hun eigen organisatieonderdeel afdoende maatregelen waren getroffen. Maar ook bleek dat de ontwerpende partij nog steeds te zwaar bestratingmateriaal selecteerde voor straten waar geen machines konden komen aldus de medewerkers. Dit maakte een ketenaanpak noodzakelijk die veel verder reikte dan de arbeidshygiënische strategie impliceert. Stratenmakers en bedrijfsfysiotherapeut werden vervolgens ingezet om voorlichting te geven aan de ontwerpende ingenieurs. Gezamenlijk boog men zich over de vraag hoe de wensen van de stratenmakers in overeenstemming konden worden gebracht met het ontwerp van de openbare ruimte.

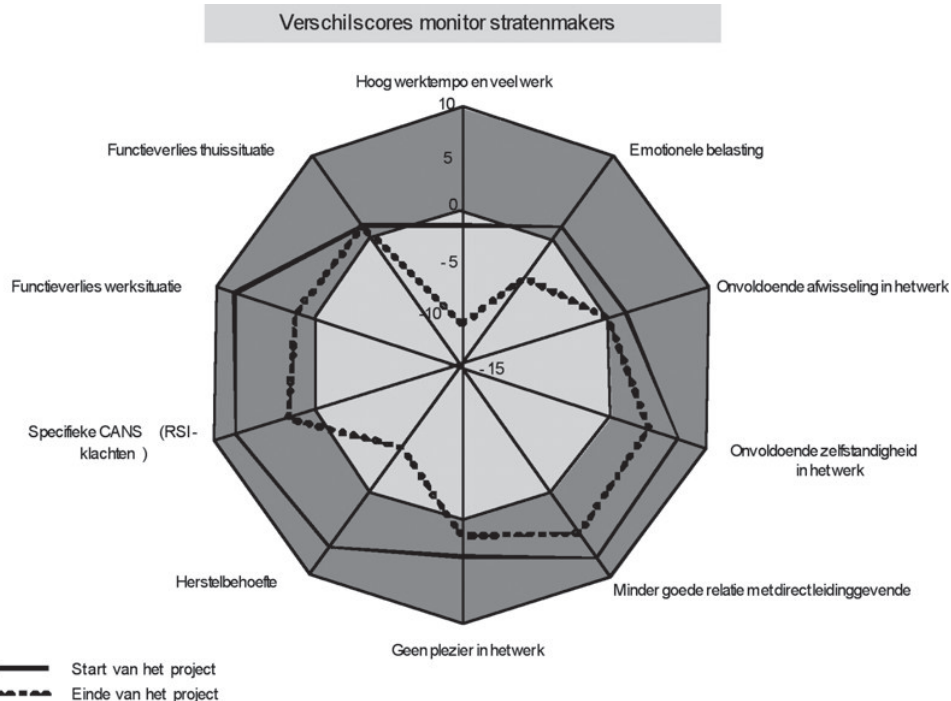
¹⁵ Kloosterboer, a.w., p. 13.

¹⁶ Geurts, S.A., Schaufeli, W.B. & Buunck, A.P. (1992). Verzuim als 'recht-vaardiging': Sociaal psychologische achtergronden van ziekteverzuim [Absenteeism as justification: A social psychological perspective]. In: H.K. Therry, P.L. Koopman & H. van der Flier (Red.), *Wat houdt mensen bezig?* (pp. 153-166). Utrecht: Lemma

¹⁷ Uitgebreid hierover in: A. Verbeek en L. Gardien, 'Minder tillen door goed luisteren en slim ontwerpen', in: *Arbo Praktijk* 2007, nr. 6, p. 44-47

¹⁸ Richtlijnen maximumgewicht tegels en stenen, Stichting Arbobouw.

¹⁹ Handboek *Openbare Ruimte Delft* is een boek waarin onder andere de richtlijnen zijn beschreven van bestratingmaterialen die gebruikt dient te worden voor de openbare ruimte.



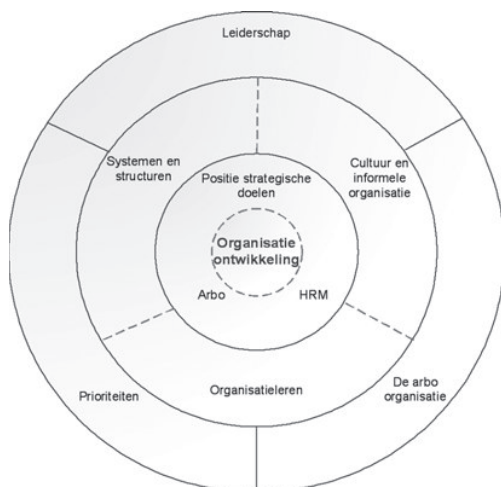
Figuur 1: Spider-diagram

Discussies

De vergelijking met het bekende Arbomanagementmodel Zwetsloot

Hoewel deze Delftse aanpak grote overeenkomsten vertoont met de aanpak die in het Arbomanagementmodel van Zwetsloot (Figuur 2) wordt weergegeven, zijn er opvallende verschillen. Om die te laten zien wordt eerst in het kort het organisatiemodel van Zwetsloot toegelicht. In dit model worden drie stappen onderscheiden:

- organisatieontwikkeling en strategische arbedoelen;
- de strategie: systeem aanpak, bedrijfscultuur en organisatielieren;
- implementatie: de organisatie van arbozorg, prioriteiten en leiderschap.



Figuur 2: Arbomanagementmodel Zwetsloot

Degene die de arboveranderingen in gang zet (in Delft: de A&O-adviseur) zal volgens het model van Zwetsloot als eerste de organisatieontwikkeling en de strategische arbedoelen in het vizier moeten krijgen. Van belang is dat arbo niet los wordt gezien van de organisatie. Sterker zelfs: om arbo op een hoger niveau te krijgen moet arbo integraal worden aangepakt. Dit betekent dat er bij arboveranderingen rekening moet worden gehouden met algemene managementvraagstukken die binnen de organisatie spelen. Verder moet er zicht zijn op ontwikkelingen en strategische doelen van de organisatie, gerelateerd aan arbo en HRM. In de derde plaats zal de A&O-adviseur een verbinding moeten maken met enerzijds arbo en anderzijds de (gemeentelijke) organisatie.

De strategie vormt de basis voor de tweede stap die de A&O-adviseur volgens het model van Zwetsloot zet. Het model beschrijft drie ingrediënten. Allereerst is er de systeem aanpak, bekend van de hierboven reeds genoemde Demingcirkel. Vervolgens is er de bedrijfscultuur die voor een belangrijk deel de strategie bepaalt. Bedrijfscultuur kan helpen om de arbedoelstellingen te verankeren in de organisatie. Medewerkers dienen zich ervan bewust te zijn dat arbo integraal onderdeel is van hun werkzaamheden. Het derde ingrediënt betreft het organisatielieren: een voorwaarde om arbokennis met elkaar te delen en op een hoger niveau te brengen. Zonder kennisuitwisseling onder de medewerkers komt de organisatie niet verder (een logisch gevolg van de leercirkel van Kolb). Zonder organisatielieren kan de organisatie worden verrast door incidenten en geven medewerkers de indruk dat die incidenten zomaar zijn overkomen. Door organisatielieren kunnen dergelijke bestaande patronen bovendien worden doorbroken.

Implementatie, de derde stap, is een onderdeel van verandertrajecten die dikwijls moeizaam gestalte krijgt of zelfs helemaal niet van de grond komt. Ook bij de gemeente Delft blijven veranderingstrajecten vaak steken in het formuleren van intenties en doelstellingen, en het bepalen van de veranderingsstrategie. Het resultaat is een beleidsnota waarvan leidinggevend uitvoering moeten geven. Wanneer zij echter niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van die beleidsnota, blijft de nota een gesloten boek. Participatie is dan ook van essentieel belang. Het implementeren van arbo doelstellingen dient, met andere woorden, gepaard te gaan met co-creatie. Maar andersom geldt ook. Het is even belangrijk dat de betrokken arbofunctionaris de *skills* heeft om bij leidinggevend voldoende draagvlak te creëren voor een verandertraject.²⁰

Delftse stratenmakersmodel

Het bijzondere van de Delftse casus is dat het om laaggeschoolde uitvoerende medewerkers gaat die hun werk voor een belangrijk deel zelf, ver weg van het ambtelijke apparaat, inrichten. Zij ervaren de afstand tot de rest van de gemeentelijke organisatie als zeer groot en zullen uit zichzelf niet snel contact opnemen met bijvoorbeeld het Ingenieursbureau om over materialen en hulpmiddelen te praten.

In het algemeen leggen ze zich neer bij risicovolle arbeidsomstandigheden omdat ze bang zijn dat veranderingen leiden tot verslechtingen. Er wordt immers altijd over hen beslist en altijd pakken die beslissingen slecht uit. Althans, zo ervaren ze dat. Hun weerstand kan alleen worden omgebogen tot draagkracht wanneer appel wordt gedaan op hun primaire behoefte aan bestaanszekerheid (uit de behoeftepiramide van Maslow). Pas dan ontstaat bij hen veranderingsbereidheid. Die wordt vergroot door de mogelijkheid om de veranderingen te beïnvloeden. In het Delftse stratenmakersmodel spelen motivatie en weerstand dan ook een grote rol. Als de stratenmakers na afloop van de fysiotherapeutische interventies niet zo kritisch waren geweest – ‘Zie je wel, het helpt toch allemaal niet’ – was de stap naar het Ingenieursbureau nooit gezet.

De aanpak van de geschetste problematiek is op hoofdlijnen te vergelijken met het arbomanagementmodel van Zwetsloot. Zo is in beide gevallen sprake van een continue verbetercyclus (PDCA-cyclus). Er wordt in Delft jaarlijks getoetst of de gemaakte afspraken met het management en het gemeentelijke Ingenieursbureau worden nageleefd, dan wel moeten worden bijgesteld. De A&O'er houdt de ontwerpers op de hoogte van recent doorgevoerde richtlijnen en de sector Stadsbeheer communiceert de afspraken naar de uitvoerende medewerkers. Verder zijn participatie en organisatieleren belangrijke ingrediënten van de aanpak. Bovendien zijn cultuur en leiderschap ook in Delft essentiële voorwaarden om tot veranderingen te komen.

Verschillen met het model van Zwetsloot

Er is om drie doorslaggevende redenen afgeweken van de

opzet om arbobeleid voor stratenmakers eerst stevig in te bedden in de hele organisatie, zoals het model van Zwetsloot aangeeft.

Allereerst blijkt de praktijk van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering weerbarstig. Het is weliswaar juist om het arbobeleid te beschouwen als integraal onderdeel van de organisatieontwikkeling, omdat het dan binnen de organisatie geborgd is. Maar veel gemeenten worstelen nog met de vraag hoe op een adequate en vooral structurele manier arbo aan te pakken als integraal onderdeel van het beleid. De politieke agenda is immers een kwestie van continu vooruit kijken in plaats van evalueren. Alleen wanneer accountants van de gemeente arbo als onderdeel van de bedrijfsvoering meenemen, zal het een succes worden, maar helaas beperken zij zich in hun programmarekening tot de financiële onderdelen van het accountantsrapport.

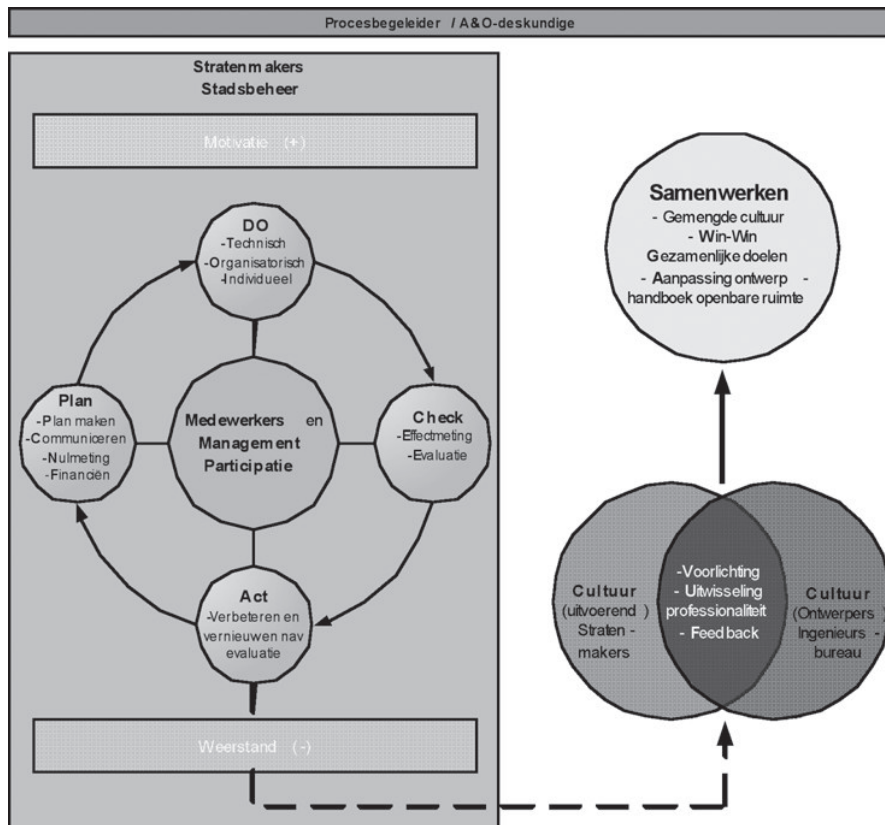
De tweede reden heeft te maken met de vaak ingewikkelde en vooral trage besluitvormingsprocessen binnen gemeentelijke organisaties. Wanneer je arbo losmaakt van de planning & controlcyclus van het totale beleid van de gemeente, kan niet alleen de besluitvorming over arbozaken sterk worden vereenvoudigd en versneld, maar ook kost de implementatie doorgaans minder tijd. Er zijn dan ook minder actoren bij betrokken. Verder is de organisatiegevoeligheid laag doordat de beslissingen niet door de gemeentesecretaris maar door de sectorhoofden worden genomen.

In de derde plaats wordt met de organisatiebrede invalshoek te veel voorbijgegaan aan de mogelijkheid om de medewerkers zelf te motiveren en te mobiliseren voor de nieuw in te zetten koers. In Delft is daarom gekozen voor een *bottom-up* aanpak die tijdens de PDCA-cyclus als een metaforische elektromotor ronddraait tussen motivatoren (+) en weerstanden (-) van medewerkers en managers. Er is, met andere woorden, laag in de organisatie begonnen, namelijk bij de organisatie-eenheid waar de problemen zich voordoen. De vrijkomende energie kon vervolgens worden gebruikt om andere processen in management of zelfs andere organisatieonderdelen te verbeteren.

Dankzij deze ketenaanpak en de dialoog met alle betrokkenen is het Delftse stratenmakersmodel een groei-model voor elke organisatie. Hieronder wordt dit *Keten- en dialoogverbetermodel* gevisualiseerd (Figuur 3):

In het Keten- en Dialoogverbetermodel vormen de medewerkers de spil van een krachtenveld tussen motivatoren (+) en weerstanden (-). Dit is bij een continu verbeterproces ook de werkelijkheid. Uiteraard zal de PDCA-cyclus bij te veel weerstand niet draaien. Het model begint aanvankelijk bij een klein onderdeel van de (gemeentelijke) organisatie. Op het moment dat er bewust met arbo wordt omgegaan, wordt op een creatieve wijze een verbinding gezocht naar een gerelateerd proces in een ander organisatieonderdeel. Het werkt meer als een organisme in de organisatie dat steeds verder groeit. Participatie van medewerkers én managers is hierbij een van de belangrijkste onderdelen bij iedere fase van de PDCA-cyclus. Alleen met participatie wordt een

²⁰ Ik ga in het kader van dit artikel voorbij aan de typering van een *bedrijfskundige dienstverlener versus de organisatie-/veranderkundige adviseur*. Zie hierover M. Weggeman, *Provocatief adviseren. Organisaties mooier maken, Schiedam 2003*



Figuur 3: Keten- en dialoogverbetermodel

veranderkundig traject tot een goed resultaat afgerond.

Conclusies

1. T.a.v. participatie en weerstanden

In dit artikel heb ik aan de hand van de casus over Delftse stratenmakers laten zien hoe groot de invloed van participatie is op de weerstand van groepen en individuen tijdens een organisatieverandertraject. Hun wantrouwen was groot, hun verzet navenant, maar de dialoog met hen, en tussen hen en de ontwerpers, zorgde voor de noodzakelijke motivatie voor veranderingen in hun werk.

2. T.a.v. het organiseren van participatie door een adviseur
Ook heb ik hier beschreven hoe een adviseur (in dit geval een A&O'er) participatie van medewerkers en management het beste kan organiseren bij verandertrajecten. Ik heb daartoe het Keten- en Dialoogverbetermodel gepresenteerd. Aan dit model liggen verschillende arbo(interventie)modellen ten grondslag. Centraal staat de PDCA-cyclus waarbij de A&O-adviseur nadrukkelijk kiest voor participatie en het creëren van draagvlak van uitvoerende medewerkers én managers.

3. T.a.v. het model van Zwetsloot

Daarmee verschilt het niet van het Arbomanagementmodel van Zwetsloot. Wel onderscheidend is de aanpak die begint bij de organisatie-eenheid waar arbointerventie noodzakelijk

is: van daaruit wordt het beleid binnen de keten aangepakt in een cyclisch proces waarbij de PDCA-cyclus met medewerkers en managers als een metaforische elektromotor ronddraait tussen motivatoren en weerstanden.

T.a.v. de aantoonbare effecten

Tot slot de vraag die ik in dit artikel wilde beantwoorden: welke interventies hebben aantoonbaar positief effect gehad op de belastende factoren van stratenmakers? Opmerkelijk genoeg waren dit niet de bedrijfsfysiotherapeutische interventies, die zich overeenkomstig de arbeidshygiënische strategie richten op de bron, de groep en het individu. Deze interventies waren waardevol, maar het meeste effect had toch wel de dialoog die tot stand kwam tussen de stratenmakers en de ontwerpers van het Ingenieursbureau. In het hier gepresenteerde Keten- en Dialoogverbetermodel waren de succesfactoren dan ook de volgende:

- een *sense of urgency* bij het management en de medewerkers als gevolg van verzuimcijfers, onrust bij medewerkers en verstoring van het primaire proces
- cofinanciering van de bedrijfsfysiotherapeut door het A&O-fonds als onderdeel van het project
- *commitment* van het management en betrokkenheid van de uitvoerende medewerkers
- goede communicatie met alle betrokkenen
- consequent nakomen van afspraken met en beloften aan de medewerkers
- uitvoerende medewerkers in gesprek met ontwerpers.