

‘Werken in het groen is (meer dan) vakwerk’

Evaluatie detachering Trion bij gemeente Kollumerland



BBo

Bureau voor beleidsonderzoek

‘Werken in het Groen is (meer dan) vakwerk’

Evaluatie detachering Trion bij gemeente Kollumerland c.a.

Leeuwarden, november 2009

VOORWOORD

In dit rapport staat een verslag van een onderzoek naar de detachering van Trion-medewerkers bij de Groenvoorziening (de plantsoenendienst) van de gemeente Kollumerland c.a. Trion voert voor de gemeente de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) uit. De verandering van een situatie waarbij diensten van Trion werden ingehuurd, naar een situatie waarbij Trion-medewerkers gedetacheerd werken bij de gemeente, heeft nogal wat voeten in de aarde gehad.

In dit onderzoek is gekeken naar de voorbereiding, de manier waarop de verandering is ingevoerd en de resultaten van de verandering. Het onderzoek is in opdracht gedaan van de gemeente Kollumerland c.a.

Dit onderzoek had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van de gemeentelijke en de Trion-medewerkers van de Groenvoorziening. Dat zij meewerkten, is - *ondanks* de ervaringen rond de verandering - heel positief. Het geeft aan dat de loyaliteit en inzet van de medewerkers groot is. En dat is een groot goed.

Engbert Boneschansker

INHOUD

1	VOORAF: WAAROM EEN EVALUATIE?	4
2	UITVOERING EVALUATIE	5
3	OUDE EN NIEUWE SITUATIE	7
4	RESULTATEN INTERVIEWS	11
5	DOELEN EN RESULTATEN	16
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	18

1 VOORAF: WAAROM EEN EVALUATIE?

Vanaf 2008 is de manier waarop Trion en de gemeente Kollumerland c.a. met elkaar samenwerken in de Groenvoorziening veranderd. Trion voert voor de gemeente de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) uit. De gemeente is verantwoordelijk voor de Groenvoorziening (plantsoendienst). Dat houdt in het onderhoud en het beplanten langs openbare wegen en in plantsoenen, en het maaien van gras- en sportvelden.

Medewerkers van Trion werken bij de Groenvoorziening van de gemeente Kollumerland c.a. Voorheen gebeurde dat op basis van inkoop door de gemeente van diensten bij Trion. Dat gebeurde op basis van een bestek. Nu zijn de medewerkers voor de Groenvoorziening gedetacheerd bij de gemeente. Ze zijn nog wel in dienst bij Trion - met Trion hebben ze een arbeidscontract - maar voor het overige is hun werkplek bij de gemeente.

De verandering betekende dat voortaan de werkbegeleiding door medewerkers van de gemeente gebeurt. Eerst deed de traject-/werkbegeleider van Trion dat samen met werkleiders van Trion. Ook veranderde de werkindeling: er kwamen drie rayons binnen de gemeente waarover zowel gemeentelijke medewerkers als gedetacheerde Trion-medewerkers werden verdeeld. Voorheen waren de werkrayons van gemeentelijke medewerkers en Trion-medewerkers gescheiden.

De overgang van de oude naar de nieuwe situatie heeft heel wat voeten in de aarde gehad. Het betekende een verandering in de manier van werken. Het betekende ook dat de Groenvoorziening van tien medewerkers in een keer 'groeide' naar 35 medewerkers. De verandering is bovendien in een korte tijd ingevoerd.

Onder de medewerkers Groen waren er signalen dat de verandering niet vlekkeloos is verlopen en ook niet door iedereen als een verbetering werd ervaren. Om die reden wilde de gemeente de situatie rond de detachering evalueren. In de evaluatie is gekeken naar hoe de verandering is ingevoerd, hoe het nu gaat, en of er aanpassingen of verbeteringen gewenst zijn. Bureau Beleidsonderzoek (BBO) heeft de evaluatie uitgevoerd, in opdracht van de manager Openbare Werken van de gemeente Kollumerland c.a. (dhr. T. Boorsma).

In dit rapport staan de resultaten van de evaluatie. Eerst wordt de manier waarop de evaluatie is gedaan, uitgelegd (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden de verschillen tussen de oude en de nieuwe situatie beschreven. Daarna komen de resultaten van de interviews aan bod (in hoofdstuk 4). Er wordt aandacht besteed aan de invoering, de organisatie, de informatie en de huidige gang van zaken. In hoofdstuk 5 komen de resultaten aan bod ten opzichte van de beoogde doelen. In hoofdstuk 6 staan de conclusies die de onderzoeker heeft getrokken. Daarbij hoort ook een aantal aanbevelingen.

2 UITVOERING EVALUATIE

Bronnen van informatie

Voor een evaluatie heb je informatie nodig. In deze evaluatie is informatie op twee manieren verzameld:

- ten eerste zijn interviews gehouden met medewerkers bij de gemeente en Trion;
- ten tweede zijn stukken bestudeerd, zoals contracten en verslagen van werkoverleggen.

De interviews zijn gehouden met:

- medewerkers van de Groenvoorziening (gemeentelijke medewerkers en Trion-medewerkers);¹
- de voormannen van de gemeente;
- de gemeentelijke coördinator Groen;
- de trajectbegeleider bij Trion.

Het waren allemaal individuele gesprekken; alleen met de Trion-medewerkers is gezamenlijk gesproken. Met de coördinator Groen is - naast het eigenlijke interview - ook een voorgesprek gehouden, vooral bedoeld om (schriftelijke) informatie te verzamelen.

In de interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:

- hoe de verandering is ingevoerd;
- hoe het nu gaat: aansturing, afstemming, begeleiding, samenwerking, (kwaliteit) productie;
- werkmotivatie, tevredenheid, betrokkenheid;
- mogelijke aanpassingen/verbeteringen.

In de gesprekken ging het steeds om de mening van de betrokkenen. Bij de gesprekken is aangegeven dat de resultaten anoniem worden verwerkt. Daardoor kon men gemakkelijker vrij uit praten. De meeste gesprekken hebben plaatsgevonden in de eerste helft van oktober 2009.

De manager die de verandering heeft voorbereid, werkt niet meer bij de gemeente. De nieuwe manager kent alleen de nieuwe situatie en kan daarom weinig over de verandering zeggen.

De (schriftelijke) informatie die is bekeken, betrof:

- aanbestedingscontracten en detachingscontract;
- verschillende verslagen van werkoverleggen;
- financiële gegevens;
- functiebeschrijvingen.

¹ Er is met drie gemeentelijke medewerkers en drie medewerkers van Trion gesproken. Eén andere gemeentelijke medewerker heeft een gesprek gehad met de manager van de gemeente. De resultaten daarvan zijn ook meegenomen in de evaluatie.

Opzet evaluatie en onderzoeksvragen

In de evaluatie staat de vraag centraal of met het instrument detachingscontract de beoogde doelen worden bereikt. Die doelen kunnen geformuleerd worden in termen van efficiëntiedoelen (kosten, productie), kwaliteit van de productie, en de doelen van begeleid werken (zoals ontwikkelingsmogelijkheden, werkmotivatie). Daarnaast is het van belang om te kijken naar de voorwaarden - wat er nodig is - om de detachingsconstructie goed te laten functioneren.

Daarvoor moet ook goed worden gekeken naar het beleidsproces. Het gaat daarbij om zaken als aansturing, informatie en competenties. Dat moet worden bekeken zowel in termen van een analyse van de huidige, nieuwe situatie als in termen van een terugblik op het proces van totstandkoming.

Concrete onderzoeksvragen zijn:

1. In welke mate sluit de nieuwe constructie aan bij de doelen rond meer begeleid werken?
2. In welke mate is er sprake van een verandering in efficiëntie (kosten, productie en ziekteverzuim) en kwaliteit van het werk?
3. Wat is het oordeel van direct betrokkenen over de nieuwe situatie en over het proces van totstandkoming daarvan?
4. Hoe zit het met betrokkenheid, tevredenheid en motivatie bij de medewerkers?
5. Hoe verloopt de interne aansturing, afstemming en begeleiding?
6. Hoe verloopt de samenwerking met Trion?
7. Welke veranderingen zijn wenselijk, en wat moet/kan de gemeente daarin concreet doen?

Vraag 1 en 2 vormen het hart van de vraagstelling. Belangrijk bij deze vragen is dat er een referentiekader is om tot een oordeel over doelrealisatie te komen. Het referentiekader is daarbij deels het wettelijk kader, waaruit doelen rond begeleid werken zijn af te leiden. Een vergelijking van kosten, productie en kwaliteit van de situatie zonder en met het detachingscontract geeft de referentie voor dat onderdeel. Bij efficiëntie is ziekteverzuim één van de indicatoren.

Bij de vraag naar het interne proces is ook gekeken naar de taken, functieomschrijvingen en gewenste competenties van medewerkers in de oude en nieuwe situatie, en eventuele behoefte aan extra opleiding.

Bij de samenwerking met Trion gaat het om de formele samenwerking zoals in het contract én om de rol en taak van de trajectbegeleiding door Trion.

De evaluatie is een kwalitatieve analyse op basis van vooral de meningen van direct betrokkenen op de 'werkvloer'. De evaluatie is daarmee één van de bouwstenen voor een totaaloordeel over de verandering en de huidige gang van zaken, en kan helpen om eventuele gewenste veranderingen en verbeteringen op te sporen.

De evaluatie is slechts voor een klein deel op basis van cijfers (kwantitatieve gegevens) gedaan, en is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Het is ook niet een evaluatie waarbij vanuit alle mogelijke invalshoeken naar de verandering is gekeken. Zo is de visie en mening van het (hogere) management en bestuur niet meegenomen. De evaluatie beperkt zich voornamelijk tot een analyse op basis van de 'subjectieve' meningen van direct betrokkenen. Het was aan de onderzoeker om daar een overall analyse op te maken.

3 OUDE EN NIEUWE SITUATIE

Waarom: de aanleiding voor de verandering

Vóór de verandering maakte de gemeente Kollumerland c.a. voor de Groenvoorziening gebruik van Trion door het inkopen van diensten. Daarvoor vormde het bestek de basis. In dat bestek was heel precies bepaald waar welke werkzaamheden door Trion werd gedaan (in welke straat welke beplanting en welk onderhoud). De medewerkers van Trion werden ingezet in de Westhoek en deels Kollum.

In 2007 is nagedacht over een verandering in deze manier van werken. Daarvoor was een aantal redenen:

- de plannen van de regering met de sociale werkvoorziening;
- de kwaliteit van het werk;
- de tekorten bij Trion.

Ten eerste waren er de plannen die landelijk voor de sociale werkvoorziening gelden. Vanaf 1 januari 2008 geldt de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (WSW).² Doel van de nieuwe wet is om meer mensen met een arbeidshandicap buiten de beschutte werkomgeving van de SW-organisatie te laten werken en vaker op een reguliere baan in het bedrijfsleven: de beweging 'van binnen naar buiten'. De nadruk komt met de nieuwe wet meer te liggen op het uiteindelijk re-integreren van medewerkers naar regulier werk - een 'gewone' baan bij een 'gewoon' bedrijf. Tot dan toe lag de nadruk te veel op beschermde plekken binnen een SW-bedrijf.³ De indicatie voor SW door het CWI is nu ook meer gericht op begeleid werken.⁴ Daarnaast heeft de wet tot doel dat er meer integratie van SW-beleid en overige re-integratiebeleid komt. De gemeente moet die integratie tot stand brengen.

Met de nieuwe wet is de gemeente meer centraal komen te staan (de gemeente heeft de 'regie'), onder andere doordat de gemeente het budget voor mensen met een SW-indicatie krijgt. De gemeente is vervolgens vrij om de regierol vorm te geven. Trion moe(s)t als uitvoerder van de SW voor de gemeente ook uitvoering geven aan de verandering.⁵

Ten tweede was er de indruk dat de inzet en kwaliteit van het werk van de Trion-medewerkers beter kon.⁶ En het ziekteverzuim was hoog. De gemeente had er belang bij dat het geld dat aan de inhuur van Trion werd besteed, ook goed werd besteed.

² Wet van 11 september 1997, houdende nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening).

³ VNG, Visievorming op de WSW, Den Haag, 2007.

⁴ VNG, De WSW in beweging, Den Haag, 2006.

⁵ Hoe dat is gedaan is onder andere vastgelegd in het beleidskader 'Trion perspectief'. Een voorbeeld is de Werkladder SW die Trion gebruikt; groepsdetachering is daarbij één van de manieren om het werk te organiseren en één van de stappen op de zogenoemde 'Werkladder SW' richting een reguliere baan. Die ladder houdt in dat mensen zich steeds op een 'trede' van een ladder bevinden en steeds een 'stap omhoog' zouden kunnen doen. De stappen zijn: zorg/welzijn, test/training/stage, beschutte/beschermde werkplek, groepsdetachering, individuele detachering, regulier werk met subsidie en/of begeleiding, en reguliere baan.

⁶ In een aantal interviews is aangegeven dat Trion niet een erg goede naam had in de gemeenschap. Er bestond een beeld van 'veel op de bezem leunen' of 'op een bankje zitten'. Door een aantal betrokkenen is aangegeven dat ook de persoonlijke indruk van de werkhouding bij Trion door de wethouder een rol speelde bij de beslissing om tot een verandering te komen.

Ten derde speelde mee dat de gemeente niet alleen een relatie had met Trion via inhuur van diensten. De gemeente vormt samen met de gemeente Dantumadeel het bestuur van Trion en is op die manier betrokken bij de bedrijfsvoering.⁷ Die bedrijfsvoering liet tekorten zien waar de gemeente Kollumerland c.a., en de gemeente Dantumadeel, uiteindelijk verantwoordelijk voor waren. In 2006 zijn de tekorten en reserves bijgesteld door de gemeenten.⁸

De aanleiding voor de verandering ligt dus in belangrijke mate in de financiële sfeer: meer efficiëntie in de uitvoering van het groenwerk door Trion en verbetering van de bedrijfseconomische situatie bij Trion. Doordat de gemeente ook als bestuur bij Trion is betrokken had de gemeente er belang bij dat de inhuur van werk voor de groenvoorziening zou bijdragen aan een betere bedrijfsvoering van Trion.

De aanleiding ligt niet bij de gemeentelijke dienst. In feite liep de gemeentelijke Groenvoorziening goed. Het was een zelfstandig opererende groep, die kwalitatief goed werk afleverde.⁹

Doelen van de verandering

Om de situatie te verbeteren, is het plan voor de verandering ontstaan. Het plan was dat de oude situatie met inkoop van diensten werd vervangen door een situatie van groepsdetachering.¹⁰ Daarmee werden drie doelen beoogd:

- aansluiten bij veranderingen in de sociale werkvoorziening;
- betere kwaliteit werk en minder ziekteverzuim bij Trion;
- betere exploitatie van Trion en minder kosten voor gemeente.

Met de verandering moest worden aangesloten op de vernieuwing van de SW waarbij mensen met een indicatie vaker in een begeleide werkomgeving moeten werken, en minder in een beschermde omgeving bij de WSW-instelling zelf. Het idee is dat daardoor de werkkansen voor de doelgroep en ook werkmotivatie en werkplezier toenemen.

Verder zou de detachering bij moeten dragen aan een betere kwaliteit van het werk en minder ziekteverzuim. Met de detachering heeft de gemeente de taak voor de dagelijkse werkbegeleiding en de kwaliteit van het werk. Voor het ziekteverzuim blijft Trion als werkgever verantwoordelijk. De gemeente heeft wel de taak om ziekteverzuim te signaleren en door te geven. De detachering betekent dus dat de gemeente meer verantwoordelijkheid krijgt voor het werk. De verwachting was dat daardoor de kwaliteit omhoog zou gaan en het ziekteverzuim naar beneden.

Voor de gemeente en voor Trion geldt ten slotte dat de overstap naar groepsdetachering meer efficiëntie kan opleveren. Door minder taken in de

⁷ Trion heeft als rechtsvorm een zogenoemde gemeenschappelijke regeling, waarbij de gemeenten Dantumadeel en Kollumerland c.a. het bestuur vormen.

⁸ Het gaat om een totale bijdrage van ruim 2 miljoen euro in 2006 die is gebruikt om de tekorten bij Trion te kunnen wegwerken. In 2004 en 2005 was de bijdrage ruim 355.000 respectievelijk ruim 285.000 euro. Naast de extra financiële bijdrage zijn bij Trion nog andere maatregelen genomen, zoals afstoten van het kassencomplex in Driesum, de *management buy out* van de houtafdeling (LSV te Zwaagwesteinde), en het detacheren van personeel bij de gemeenten Kollumerland c.a. en Dantumadeel.

⁹ Oordeel gebaseerd op interviews.

¹⁰ In openbare beleidsstukken en begrotingen is de beleidsverandering overigens niet direct terug te vinden. Wel zijn de financiële gevolgen terug te vinden in de begrotingen van de gemeente. De verandering lijkt vooral een intern proces te zijn geweest.

werkbegeleiding en door 'meer zekerheid' in kosten en opbrengsten via de detachering loopt Trion minder risico's in de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd zouden de kosten voor de gemeente als gevolg van de detachering ook lager moeten worden, zodat de jaarlijkse exploitatielasten van de Groenvoorziening minder worden.

Start, opzet en contract

De verandering is formeel op 1 juli 2008 ingevoerd; feitelijk is half juni 2008 al begonnen. Het detachingscontract is uiteindelijk op 10 december 2008 officieel ondertekend.

Het detachingscontract vervangt het oude 'aanbestedingscontract'.¹¹ In het detachingscontract zijn zaken geregeld over het aantal gedetacheerden en de kosten. Het gaat om 22 voltijd plaatsen; in de praktijk zijn dat 25 mensen.¹² Daarmee kwam de omvang van de plantsoendienst in de praktijk van tien man in een keer op 35 man. In het contract is onder meer geregeld dat bij het begin - in overleg tussen gemeente en Trion - een lijst wordt opgesteld van werknemers die zullen worden gedetacheerd. Over hoe om te gaan met vervanging is weinig geregeld; Trion heeft daar een inspanningsverplichting, maar er staat niets in het contract over het niveau of de vakkennis van medewerkers bij vervanging.

Daarnaast staan in het contract zaken als begeleiding en opleidingen en wie waarvoor verantwoordelijk is. De gemeente heeft als taak het geven van 'instructies en aanwijzingen' en de dagelijkse begeleiding. Trion houdt de 'gezagsbevoegdheid' en is verantwoordelijk voor de formele aspecten van de arbeidsovereenkomst. Verder staat in het contract: 'gezamenlijk wordt invulling gegeven aan de ontwikkelingsplannen van de Trion-medewerkers'.¹³ Trion verzorgt en bekostigt 'deskundigheidsbevordering voor het leidinggevende personeel van de gemeente Kollumerland c.a. met betrekking tot de begeleidingsaspecten van de Trion doelgroep'.¹⁴ De gemeente betaalt de 'werkfunctie gerelateerde opleidingskosten' (opleidingen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de functie).¹⁵ Opleidingen die te maken hebben met de persoonlijke ontwikkeling (gerelateerd aan het zogenoemde 'Individueel-Ontwikkelings-Plan') zijn voor rekening van Trion.¹⁶ Opleidingen worden in overleg gekozen, maar 'de betaler beslist'. De gemeente verzorgt werkbegeleiding, materiaal e.d.

De gemeente doet de melding aan Trion als iemand ziek is. Trion is verantwoordelijk voor de begeleiding bij verzuim en heeft bij langdurig verzuim een inspanningsverplichting om voor vervanging te zorgen.¹⁷ Trion is bezig met het opzetten van 'trajectplannen' voor 'mensontwikkeling' en opleiding van mensen.¹⁸

¹¹ Het oude aanbestedingscontract was een beperkt contract waarin het financiële kader werd genoemd en een vooral technische omschrijving van het product (het bestek).

¹² Het gaat om 22 zogenoemde fte (voltijdbanen). Het exacte aantal mensen wisselt door langdurige ziekte, deeltijdcontract of einde van contracten.

¹³ Artikel 1, lid 7.

¹⁴ Artikel 1, lid 10.

¹⁵ Artikel 8, lid 2.

¹⁶ Artikel 8, lid 3.

¹⁷ Artikel 5. De inzet en begeleiding bij ziekteverzuim is niet expliciet in het detachingscontract opgenomen, maar volgt indirect uit het werkgeverschap dat bij Trion blijft.

¹⁸ Trion heeft op dit moment ook een project voor al haar medewerkers rond normen en waarden en werkhouding ('Met plezier werken bij Trion. Laten we het leuk houden'.)

In het contract is ook geregeld dat er een stuurgroep komt waarin de voormannen, de coördinator Groen en de trajectbegeleider van Trion zitting hebben. De stuurgroep zou in elk geval vier keer per jaar bij elkaar komen.¹⁹ In de praktijk is gekozen voor een wekelijks werkoverleg van voormannen en coördinator Groen waar de trajectbegeleider een paar keer per jaar bij aanschuift.

Parallel aan de verandering van contract zijn de functiebeschrijvingen van de gemeentelijke medewerkers *niet* veranderd. De taken van de voormannen zijn (zeer) globaal omschreven in termen van ‘coördinatie van de werkzaamheden van de medewerkers Groen’ en ‘uitvoering van het onderhoud en aanleg’.²⁰ De begeleidingstaken die volgens het nieuwe contract erbij kwamen, zijn niet in de functiebeschrijvingen opgenomen.²¹ De taken van de medewerkers zijn alleen omschreven in termen ‘uitvoering van onderhoud en aanleg’.²²

¹⁹ Artikel 3.

²⁰ Formulering zoals in de functiebeschrijving voor de voormannen.

²¹ In het contract wordt gesproken over ‘begeleidsingsaspecten’, ‘instructies en aanwijzingen’ en ‘dagelijkse begeleiding’.

²² Formulering zoals in de functiebeschrijving voor de medewerkers.

4 RESULTATEN INTERVIEWS

De voorbereiding

- Volgens de personen die zijn geïnterviewd, is de verandering vooral gedaan vanwege de financiële situatie bij Trion.
- De verandering is in de eerste plaats voorbereid door de toenmalige manager en de wethouder; nadat de manager met pensioen was gegaan, vooral door de wethouder. De coördinator Groen was tot 2-3 maanden voor de invoering niet betrokken bij de voorbereiding. Ook de werkvloer of de bestaande en beoogde voorman(nen) zijn niet in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding.²³
- Dat de coördinator Groen niet werd betrokken bij de voorbereiding, kwam volgens geïnterviewden mogelijk doordat de communicatie en arbeidsrelatie tussen de toenmalige manager en coördinator Groen niet helemaal goed was.²⁴
- De beslissingen op hoofdlijnen zijn aangegeven door de toenmalige manager en de wethouder. Daarna is in een tweede stap (vanaf april 2008) de concrete uitwerking gedaan door de coördinator Groen en de toen nog enige voorman. Na de invulling van de twee vacatures voor voormannen waren ook zij betrokken bij de verdere uitwerking (vanaf mei 2008).²⁵ De verandering is ervaren als *top down*.
- Er leeft bij geïnterviewden een negatief gevoel bij de manier waarop de verandering is ingevoerd. Er is het gevoel dat over de verandering ‘buiten ons om’ is besloten. De beleving bij geïnterviewden is dat het plan in een keer is ‘gedropt’ en dat ‘men het verder maar moest uitzoeken’. Er werd tijdsdruk ervaren - ‘het moest allemaal in een keer heel snel’. Dat men niet werd betrokken bij de voorbereiding is als negatief ervaren: ‘zo ga je niet met mensen om’.
- Geïnterviewden geven aan dat door de snelle invoering de voorbereiding niet altijd goed was. Daardoor bleek een aantal praktische zaken niet in de voorbereiding te zijn meegenomen, zoals de beschikbaarheid en kwaliteit van het materieel, en bijvoorbeeld het hebben van voldoende, goede schafketen. Dat soort zaken zijn voor een deel pas na de start duidelijk geworden en daarna aangepast. De invoering wordt ervaren als een ‘chaotische tijd’. Toch was er bij de start ook een gevoel van ‘het beste er maar van maken’.
- De invoering per 1 juli 2008 kwam op een lastig tijdstip, vlak voor de bouwvak.²⁶ Omdat veel medewerkers dan op vakantie zijn, zou dat knelpunten opleveren in de planning. Op verzoek van voormannen en coördinator Groen is de feitelijke invoering daarom twee weken naar voren gehaald (half juni 2008).

²³ Ook de ondernemingsraad is niet gehoord.

²⁴ De managementstijl van de toenmalige manager en een zekere mate van onverenigbaarheid van karakters speelden waarschijnlijk een rol.

²⁵ De twee nieuwe voormannen waren per 1 juli 2008 officieel in dienst als voorman.

²⁶ De bouwvak was half juli 2008.

- Bij de start is een barbecue gehouden om elkaar te leren kennen. Dat is door de geïnterviewden positief ervaren.

De informatie

- In april 2008 waren bij de voorman(nen) en de coördinator Groen de hoofdlijnen van de verandering bekend: de detachering en de overgang naar drie rayons met gemeentelijke en Trion-medewerkers. Ook was bekend dat er werkbegeleiding moest komen door gemeentelijke medewerkers in de drie rayons. Bij de start was echter niet voor iedereen even helder wat de gevolgen van de verandering waren (zowel voor de gemeentelijke als de Trion-medewerkers). Dat bleek pas echt toen men in de nieuwe situatie van start ging. Dat gaf veel onzekerheid. Het gevoel bij geïnterviewden is dat men 'in het diepe gegooid' is.
- Er is een aantal cursussen geweest. Ten eerste is er een cursus verzorgd door Trion voor de leidinggevenden van de inleenbedrijven die de voormannen en de coördinator Groen hebben gedaan. De cursus betrof drie avonden en is gehouden voordat de detachering was begonnen. Daarnaast was er in februari 2009 een driedaagse cursus 'omgaan met mensen met een psychische handicap' voor alle gemeentelijke medewerkers. De voormannen hebben begin 2009 bovendien een driedaagse verdiepingscursus praktijkbegeleider gevolgd bij het AOC.
- De wethouder is een keer uitgenodigd bij een bespreking met de gemeentelijke medewerkers. Dat was omdat vanuit de plantsoendienst er behoefte was om van gedachten te wisselen over de totstandkoming van de detachering. Die bijeenkomst was op 17 december 2008.
- De voormannen krijgen basisinformatie over nieuwe medewerkers, maar krijgen geen inzicht in de hele persoonsgeschiedenis. De basisinformatie betreft bijvoorbeeld ziekte, vaardigheden zoals het wel of niet met kettingzaag kunnen omgaan, of het hebben van een rijbewijs. Over andere achtergronden, bijvoorbeeld psychisch of sociaal, wordt deels informatie gegeven. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat dat ook niet hoeft, maar dat er wel behoefte is aan informatie over wat je moet doen bijvoorbeeld bij een epileptische aanval.

De verandering

- Voormannen en de andere gemeentelijke medewerkers geven aan dat ze in de nieuwe situatie meer tijd kwijt zijn aan begeleiding en aansturing van medewerkers. De werkbegeleiding wordt ervaren als een extra taak. 'Je moet veel meer opletten, om de veiligheid denken en vaak dingen herhalen'. Ook moeten er nu wel eens conflicten worden opgelost; dat is nieuw.²⁷ Voorheen waren de gemeentelijke medewerkers in de ploegen op elkaar ingespeeld. Even wat extra doen of inspringen voor een ander is moeilijker geworden.
- De gemeentelijke medewerkers geven aan dat het voor hen een grote verandering is. Vooral het sociale gebeuren is nu minder leuk. Er is nu minder tijd voor

²⁷ Er is een aantal Trion-medewerkers ontslagen door problemen; er is mede daarom nu een proeftijd geregeld.

contacten tijdens koffietijd/etenstijd. 'Het mengt niet'. De binding die er eerst was, is minder. Voorheen was het 'een gouden ploegje' dat al heel lang met elkaar werkte. Het gevoel is dat 'je bij je collega's bent weggehaald'.

- Een aantal geïnterviewde gemeentelijke medewerkers geeft aan dat de functie nu leuker en afwisselender is. Sommige gemeentelijke medewerkers zien de begeleidingstaak juist als een positieve uitdaging. Het geeft iets extra's in hun werk. Maar het heeft ook wel z'n nadelen: 'het is nu lichamelijk makkelijker, maar geestelijk zwaarder'. 'Het loopt nu goed: het is ook wel leuk, maar wel vermoeiend'.
- Voor de Trion-medewerkers wordt de verandering als een verbetering ervaren. Zij geven aan dat er nu goede begeleiding is en dat de meesten zich meer gemotiveerd voelen. Voorheen bij Trion was er eerder een negatieve sfeer met veel kritiek. De Trion-medewerkers zijn er trots op dat ze bij de gemeente werken. Werken met kleren en logo van de gemeente voelt goed. Toch hebben Trion-medewerkers nog wel het gevoel een 'tweede-rangmedewerker' te zijn: gemeentelijke medewerkers verdienen meer. Een deel hoopt eigenlijk echt bij de gemeente in dienst te komen.
- Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat er harder en netter wordt gewerkt door de Trion-medewerkers. Dat komt omdat de medewerkers van Trion vroeger niet goed werden aangestuurd. 'Als je goede begeleiding hebt, werk je ook goed.'
- Door de gemeentelijke medewerkers wordt aangegeven dat ze nu minder kunnen doen in productie, omdat ze meer tijd kwijt zijn aan begeleiding. Omdat de Trion-medewerkers harder werken en meer kwaliteit leveren, is de indruk dat er per saldo beter werk geleverd wordt.
- Door de Trion-medewerkers wordt aangegeven dat de overgang naar de gemeente wat betreft de adv een verslechtering is.

De organisatie

- In de interviews wordt aangegeven dat de organisatie zoals die nu staat, op zich goed loopt.
- De voormannen zijn officieel 'meewerkende voormannen'. In de interviews is aangegeven dat zij aan het meewerken niet zo toekomen. Meer dan voorheen zijn er taken, zoals planning, materiaal ophalen, en in het algemeen allerlei dingen regelen. De verantwoordelijkheid van de voormannen is groter geworden. 'Je bent voorman, maar voelt je soms ook maatschappelijk werker'. Verder is er het wekelijkse werkoverleg en zit men 'vaak' in auto. De voormannen hebben bovendien ook de functie van grafdelver. Daar zijn ze gemiddeld 1 tot 2 keer per week mee bezig; het kost doorgaans een halve tot hele dag.
- Doordat de voormannen nogal eens weg zijn van de groep blijkt in de praktijk dat een andere gemeentelijke medewerker dan alleen op de groep staat; zij moeten dan aansturen en opletten. Voorheen was dat niet zo: 'je kon van elkaar op aan'. Die gemeentelijke medewerkers zijn dan in feite een 'vervanger' van de voorman en dat wordt als een verzwaring van de functie ervaren.

- De extra begeleidingstaken voor voormannen en gemeentelijke medewerkers zijn van tevoren niet duidelijk aangegeven; men heeft 'in de praktijk moeten leren'. Er is ook nog steeds onduidelijkheid over de precieze begeleidingstaken van de gemeentelijke medewerkers. In de praktijk lost iedereen het op zijn eigen manier op; er is veel 'op het eigen gevoel' gedaan.
- Medewerkers van Trion kunnen niet altijd met machines (kettingzagen) werken of op maaimachines rijden. Daardoor moet een gemeentelijke medewerker dat zelf doen. Voorheen rouleerde dat meer. Er komen nu ook mensen binnen die alleen overweg kunnen met schep, bezem en kruiwagen. Dat is eigenlijk te weinig. De organisatie is daardoor 'kwetsbaarder'. De indruk bij geïnterviewden is dat de kwaliteit van nieuwe Trion-medewerkers achteruit loopt, met name als het gaat om capaciteit om machines te bedienen en vakkennis. De bezetting wordt eigenlijk te krap gevonden. De indruk is soms dat het management onvoldoende beseft wat het werk inhoudt: het gaat om vakwerk, waar je wel wat voor moet kunnen.
- De samenwerking tussen trajectbegeleider van Trion en coördinator en voormannen van de gemeente wordt positief ervaren. De contacten zijn goed. Rond ziekteverzuim is de gemeente van mening dat daar door Trion harder aan moet worden getrokken.
- Door een aantal geïnterviewden wordt aangegeven dat er duidelijker afspraken moeten komen tussen gemeente en Trion over de vakinhoudelijke competenties van de Trion-medewerkers. De eisen voor de SW-indicatie worden steeds zwaarder, waardoor de mate van arbeidsbeperking (vooral op psychisch vlak) groter wordt. De verwachting is dat Trion daardoor minder mensen met vakkennis kan leveren. Dit kan de druk vergroten op de begeleidingstaken en de kwaliteit van het werk.
- Bij Trion speelde ook nog een verandering mee in de invulling van de functie van trajectbegeleider: van traject-/werkbegeleider naar trajectbegeleider/accountmanager. Er was ook sprake van een andere persoon. Naar het idee van geïnterviewden is de nieuwe trajectbegeleider meer op afstand van de 'werkvloer'.

Aanbevelingen uit interviews

In de interviews zijn de volgende aanbevelingen genoemd:

- 'Het liefst: terugdraaien.'
- Ziekteverzuimbegeleiding door Trion moet beter. 'Meer er gelijk bovenop zitten.'
- De verhouding tussen mensen met en zonder technische vakkennis moet beter. Er zijn meer mensen nodig met vakkennis en met de capaciteit machines te bedienen. Er is behoefte aan vier vakkrachten, die meerdere taken kunnen doen. Elk rayon moet er eigenlijk een goede vakkracht bij hebben.
- Ook meer mensen met een rijbewijs zijn nodig.
- Het doel om mensen ook te begeleiden moet duidelijker zijn. Eigenlijk zijn vakkrachten met 'een plus' nodig.
- Er zouden werkbegeleiders moeten komen als tussenpersoon tussen medewerkers van Trion en de voormannen.
- Er moet een betere *screening* vooraf komen van mensen van Trion. De dossieroverdracht is niet goed.
- De functiebeschrijving en waardering moeten anders.

- Een paar geïnterviewden geeft aan dat een cursus in begeleiding nuttig kan zijn; ook wordt wel aangegeven dat voor Trion-medewerkers vakgerichte cursussen nuttig zijn. Er zijn ook geïnterviewden die geen behoefte aan een cursus hebben; zij geven aan dat de begeleiding al doende in de praktijk voldoende is geleerd.

5 DOELEN EN RESULTATEN

Van een aantal doelen kan iets gezegd worden over de resultaten. Er kan iets gezegd worden over:

- de mate waarin de gewenste verandering in de SW wordt gerealiseerd;
- de motivatie en het werkplezier van medewerkers;
- de kwaliteit van de productie;
- het ziekteverzuim;
- de financiën.

De mate waarin de gewenste verandering in de SW wordt gerealiseerd

Er kan gesteld worden dat de detachering een 'trede' hoger op de 'Werkladder SW' is. Daarmee wordt *in zekere mate* voldaan aan het doel van de SW om meer van 'binnen naar buiten' te gaan. Immers, detachering is een stap van werken binnen het SW-bedrijf naar een externe organisatie (in dit geval de gemeente). Daarmee zijn overigens vervolgstappen op de Werkladder SW richting een reguliere baan niet (automatisch) aan de orde.

De motivatie en het werkplezier van medewerkers

Uit de interviews blijkt dat voor de gemeentelijke medewerkers het een grote verandering is, waarbij vooral het sociale gebeuren nu minder leuk is. Voor de Trion-medewerkers wordt de verandering als een verbetering ervaren in motivatie en werkplezier.

De kwaliteit van de productie

De indruk wat betreft de kwaliteit van het werk van de Trion-medewerkers is, dat er per saldo nu beter en 'netter' wordt gewerkt.

Het ziekteverzuim

Over het ziekteverzuim zijn cijfers voorhanden (zie de tabel).

Tabel 5.1: Ziekteverzuim Trion-medewerkers

	totaal	minus 2 hoogste
2009	12,55*	6,70*
2008	12,18	10,47
2007	13,09	9,66
2006	13,41	9,24
2005	12,98	9,60

Ter vergelijking: gemeentelijke medewerkers 4% (2009) tot 5,6% (2008).
* Tot en met augustus 2009

Bron: Opgave gemeente Kollumerland c.a. en Trion.

Het ziekteverzuim was onder de Trion-medewerkers in de oude situatie relatief hoog. Bij de gemeentelijke medewerkers lag en ligt het een stuk lager (ongeveer op het landelijke gemiddelde). De totaalcijfers geven niet een heel duidelijke trend aan, omdat in 2009 het ziekteverzuim weer stijgt.²⁸ Als wat dieper in de cijfers wordt gekeken, blijkt dat met name het langdurige verzuim van enkele medewerkers de hoogte van het ziekteverzuim bepaalt. Er blijkt dan:

- als het (meest) langdurige ziekteverzuim niet wordt meegeteld, is er duidelijk sprake van een afname van het ziekteverzuim;
- het aantal gevallen met langdurig ziekteverzuim (meer dan 25%) verandert nauwelijks.

De financiën

Over de financiële resultaten zijn ook enkele gegevens voorhanden. Er blijkt dan dat de exploitatiekosten van de groenvoorziening door Trion zijn gedaald van ruwweg rond de 250.000 euro per jaar, tot rond de 150.000 euro.²⁹

Tabel 5.2: Exploitatielasten groenvoorziening door Trion

2009	149.348*
2008	143.168
2007	268.934**
2006	294.136**
2005	245.510
2004	208.582

* Begroting. Overige bedragen rekening.

** Inclusief 'project extra werk'.

Bron: Opgave gemeente Kollumerland c.a.

²⁸ Mogelijk speelt hier een rol dat in het jaar van verandering medewerkers minder ziek waren, omdat ze 'hun best deden' om bij de gemeente te kunnen komen werken. Op basis van de cijfers blijkt dat dat alleen geldt voor het langdurige verzuim. In 2008 was het hoogste verzuim ongeveer 30%, in andere jaren (ook 2009) boven de 50%.

²⁹ Daarnaast worden investeringen gedaan in de vorm van aanschaf van een maaimachine, bestelauto's en overig materiaal. Deze waren in 2008 redelijk groot.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen die op basis van de interviews en de overige analyse kunnen worden gedestilleerd. Er wordt eerst ingegaan op conclusies over de betekenis van de verandering in het algemeen; daarna volgen conclusies over de voorbereiding en het proces van totstandkoming en de resultaten. Ten slotte volgen de aanbevelingen.

Conclusies

De verandering

- Het is knap van de gemeentelijke en de Trion-medewerkers dat de verandering zo goed is opgevangen en ingevoerd, ondanks de onzekerheid, de tijdsdruk, en de beperkte betrokkenheid bij de voorbereiding. De gemeentelijke medewerkers, en vooral de voormannen hebben, ondanks dat hun werksituatie veranderde, over het algemeen de Trion mensen goed opgenomen. Daarbij speelt loyaliteit en persoonlijke inzet van medewerkers een grote rol.
- De functies van de voormannen en van een aantal andere gemeentelijke medewerkers die in de praktijk begeleidingstaken uitvoeren, zijn duidelijk inhoudelijk veranderd en verzwaard: het gaat met name om het méér moeten aansturen en controleren van het werk. Die verandering is niet formeel in de functiebeschrijvingen vastgelegd.
- Er is geen duidelijke beleidskeuze gemaakt tussen een organisatie die vooral de groenvoorziening doet (zoals voorheen), en een organisatie die naast de verantwoordelijkheid voor de groenvoorziening ook als doel heeft om werk aan te bieden aan mensen van de Sociale Werkvoorziening. De eerste organisatie vraagt vooral technische vakkennis; de tweede organisatie moet daarnaast meer bieden op het terrein van begeleiding. In de huidige situatie is het afhankelijk van de toevallige, persoonlijke belangstelling en inzet van medewerkers in welke mate dat gebeurt.
- Doordat de gemeente ook als bestuur bij Trion is betrokken, had de gemeente er belang bij dat de inhuur van diensten voor de Groenvoorziening zou bijdragen aan een betere bedrijfsvoering van Trion.
- De verandering wordt door alle betrokkenen als een gegeven beschouwd, waaraan zowel positieve als negatieve kanten zitten. Met name het proces van totstandkoming wordt echter negatief beoordeeld.

De voorbereiding en het proces van totstandkoming

- Het lijkt erop dat de verandering vooral onder druk van de financiële problemen bij Trion is gedaan - het gevoel was dat er iets bij Trion *moest* gebeuren - waardoor de voorbereiding minder zorgvuldig is gebeurd.
- Er is in de voorbereiding gekozen voor een *top down* benadering. Dat de toenmalige manager tijdens de voorbereiding vertrok, en de wethouder de verandering vervolgens overnam, was niet ideaal. Een benadering van het proces waarbij de coördinator Groen, de voorman(nen) en in het algemeen de ‘werkvloer’ meer betrokken waren geweest, had er aan kunnen bijdragen dat een aantal praktische problemen bij de verandering eerder en makkelijker opgelost waren. Nu is vanaf april 2008 de voorbereiding onder tijdsdruk gebeurd.

- De coördinator Groen had door de manager en de wethouder meer betrokken moeten worden bij de voorbereiding zodat de invoering in de praktijk soepeler was verlopen en er meer draagvlak voor de verandering was. Een mogelijk probleem in de sfeer van 'onverenigbaarheid van karakters' tussen coördinator Groen en de toenmalige manager, had geen rol mogen spelen bij de voorbereiding.
- Er is van tevoren onvoldoende nagedacht over de gevolgen van een relatief grote verandering voor de structuur en cultuur van de organisatie. Het is een relatief grote verandering van een kleine overzichtelijke, 'zelfsturende' organisatie naar een 3,5 keer zo grote organisatie, met een - noodzakelijk - andere structuur en aansturing, en een andere cultuur. Voor de gemeentelijke medewerkers betekende het een grote verandering in structuur en cultuur van het werk. De indruk is dat in de voorbereiding de omvang en betekenis daarvan door de toenmalige manager en de wethouder onderschat zijn.
- In zekere mate heeft de gemeente 'geluk' gehad met de inzet en competenties van voormannen en andere medewerkers. Er was door de gebrekkige voorbereiding een reëel beleidsrisico dat de verandering niet goed zou verlopen. In feite is een verandering van taken opgelegd aan medewerkers die daar niet goed op voorbereid en ook niet voor opgeleid zijn. Dit is als het ware 'gecompenseerd' door de grote loyaliteit en inzet van medewerkers.
- Het was beter geweest als de verandering van tevoren als een zelfstandig veranderingsplan was neergezet waarin het kader en de mogelijke gevolgen op een rij waren gezet. Dat had ook beter gecommuniceerd moeten worden naar betrokkenen. Het had veel ongenoegen kunnen besparen.

Resultaten

- De detachering is voor de Trion/medewerkers een 'trede' hoger op de zogenoemde 'werkladder SW'. Daarmee zijn vervolgstappen op de Werkladder SW richting een reguliere baan niet (automatisch) aan de orde. Over het vervolg van een ontwikkelingstraject zijn (nog) geen duidelijk afspraken gemaakt.
- De indruk is dat door de betere aansturing er door de Trion-medewerkers harder en netter wordt gewerkt dan voorheen. De gemeentelijke medewerkers kunnen juist minder doen in de productie, omdat ze meer tijd kwijt zijn aan begeleiding. Per saldo lijkt er beter werk te worden geleverd.
- Voor de gemeentelijke medewerkers is de verandering niet altijd positief. De Trion-medewerkers zijn over het algemeen tevreden over de verandering en zijn trots voor de gemeente te kunnen werken. Voor hen is de verandering een verbetering van de werksituatie. Hun motivatie en werkplezier zijn verbeterd.
- Door de detachering wordt er een verschil gevoeld tussen gemeentelijke medewerkers en Trion-medewerkers. Bij Trion-medewerkers speelt daar de lagere beloning een rol. Voor zover het gaat om beloningsverschillen, ligt een eventuele keuze om daar iets mee te doen bij de werkgever (Trion).
- De nieuwe situatie is werkbaar: 'de organisatie staat'. Ook de samenwerking tussen gemeente en Trion verloopt goed. De uitvoering door Trion van haar taken rond het ziekteverzuim en het opzetten van ontwikkelingsplannen voor medewerkers, is na de verandering nog niet voldoende van de grond gekomen.
- Als het langdurige ziekteverzuim niet wordt meegeteld, is er sprake van een afname van het ziekteverzuim. Het aantal gevallen met langdurig ziekteverzuim van Trion/medewerkers (meer dan 25%) is echter nauwelijks veranderd.
- De verwachting is dat, door hogere eisen voor de SW-indicatie, Trion minder mensen met vakkenis kan leveren. Dit kan de druk vergroten op de begeleidingstaken en de kwaliteit van het werk. Er is nog geen lange termijn beeld

van wat de medewerkers moeten kunnen en in welke richting ze zich zouden moeten ontwikkelen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

1. Er zou een duidelijke beslissing (en visie) moeten komen over waar de Groenvoorziening voor staat: alleen het groenwerk zelf of ook een (sociale) functie voor mensen met een SW-indicatie. De gevolgen van zo'n beslissing op de (middel)lange termijn zouden helder in beeld moeten worden gebracht in termen van organisatie, aansturing, personeelssamenstelling en competenties.
2. De functiebeschrijvingen van de voormannen en van een aantal andere gemeentelijke medewerkers die in de praktijk begeleidingstaken uitvoeren, moeten worden aangepast aan de feitelijke taken.
3. Er moet een oplossing komen voor het feit dat de voormannen vaak weg zijn. Het is te overwegen om daarvoor een functie van assistent-voorman in het leven te roepen, wat een vakkracht moet zijn met extra competenties op het gebied van sociaal-psychologische begeleiding.
4. Voorkómen moet worden dat gemiddeld genomen de vakkennis minder wordt en speciale vaardigheden te weinig aanwezig zijn. Daarvoor moet ofwel meer gedaan worden aan vakopleidingen ofwel het aannemen van mensen met vakkennis. In de contractrelatie tussen gemeente en Trion zou dit aspect expliciet en bij voorkeur ook formeel moeten worden vastgelegd.
5. De gemeente en Trion moeten nadrukkelijker overleggen over opleidingen en ontwikkeling van de medewerkers, bijvoorbeeld in het kader van de trajectplannen/mensontwikkeling van Trion.
6. Het ziekteverzuim van de Trion-medewerkers moet door Trion worden aangepakt.

