

Aan de slag met begeleiding

auteur(s):

J.B. van Baal

I.M.A.J. Halewijn

TNO ARBEID
BIBLIOTHEEK
POSTBUS 718
2130 AS HOOFDDORP
TEL. 023-5549 488

datum:

29 juli 1997

NIA TNO rapport:

3007 212/hai/len

NR. 44591
plaats 68-277

© NIA TNO B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van NIA TNO.

De Boelelaan 30
Postbus 75665
1070 AR Amsterdam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	De ziekteverzuimcijfers	4
3	De oorzaken van het ziekteverzuim	6
3.1	De hoofdcategorieën	6
3.2	Verzuimbeleid	7
3.2.1	Criteria	7
3.2.2	Oorzaken	8
3.3	De werkbelasting	10
3.3.1	Criteria	10
3.3.2	Oorzaken	11
4	Conclusies en aanbevelingen	
4.1	Samenvatting van de conclusies	13
4.2	Aanbeveling: aan de slag met begeleiding	14
4.3	Concrete activiteiten	14

1 *Inleiding*

In 1996 is het verzuimpercentage bij de Gemeente Oegstgeest opgelopen tot 12,9%. Het langdurig verzuim lijkt daarin een belangrijk aandeel te leveren. De ambitie is de vanaf 1993 ingezette stijgende lijn van verzuim te doorbreken. Daartoe heeft de Gemeente Oegstgeest besloten tot een 4-sporenaanpak. Voor de korte termijn is besloten om bij de arbodienst GG&GD een intensief verzuimpakket af te nemen ("Programma 3a + maatwerk"). Voorts wordt bedrijfsmaatschappelijk werk ingeschakeld voor een aantal daarvoor in aanmerking komende situaties. Op de langere termijn wil de Gemeente Oegstgeest een verzuimbeleid formuleren waarin een centrale rol is weggelegd voor de leidinggevende. Daarnaast krijgt preventie van verzuim meer aandacht: via de uitvoering van een risico-inventarisatie en de analyse van werkdruk/werklast.

De Gemeente Oegstgeest heeft NIA TNO gevraagd te ondersteunen en begeleiden bij de ontwikkeling van verzuimbeleid. Daartoe is een stappenplan afgesproken met de volgende onderdelen:

- stap 1: vaststellen project
- stap 2: verzuimanalyse aan de hand van interviews en verzuimgegevens
- stap 3: vaststellen werkafspraken verzuimbegeleiding
- stap 4: uitwerking randvoorwaarden implementatie verzuimaanpak
- stap 5: implementatie van de verzuimaanpak
- stap 6: evaluatie van de verzuimaanpak

Tot nu toe heeft NIA TNO in stap 2 van het project de volgende werkwijze gevolgd:

- Analyseren van verzuimgegevens 1993 - 1996 uit arbojaarverslagen 1993-1996;
- Bestuderen van documenten: Arbojaarverslagen 1993-1996, Rapportage vooronderzoek doelmatigheid/cultuur Gemeente Oegstgeest, interne memo's rond de verzuimaanpak en het contract met arbodienst GG&GD;
- Interviewen van medewerkers (op 17, 21 en 23 april 1997): verzuimers, nulverzuimers, hoofden (hoofd)afdelingen, medewerkers personeelszaken, bedrijfsarts, leden ondernemingsraad;
- Bespreken van de verzuimanalyse en voorstel voor vervolg in een vergadering van de "begeleidingsgroep ontwikkeling verzuimbeleid" (op 27 mei 1997);
- Bespreken van de verzuimanalyse en voorstel voor vervolg in een vergadering van leidinggevenden (op 18 juni 1997).

Dit alles heeft geresulteerd in het voorliggende verslag van stap 2 over mogelijke oorzaken en plan van aanpak voor het hoge ziekteverzuim bij de Gemeente Oegstgeest. Stap 3 zal worden vastgelegd in een verzuimprotocol, stap 4 t/m 6 in een beleidsdocument "Verzuimbeleid".

In de aanpak van de verzuimanalyse is gekozen voor het instrument van "interviews". Dit instrument biedt voordelen in de zin van doorlooptijd, kwaliteit en diepgang van de verzamelde informatie. Ten aanzien van representativiteit kan het instrument "interviews" nadelen opleveren: je spreekt slechts een deel van de medewerkers en zult dus voorzichtig moeten zijn met de interpretatie en generalisering van de resultaten. In totaal hebben 19 medewerkers van de Gemeente Oegstgeest deelgenomen aan de interviews. Er was sprake van een goede spreiding over afdelingen en functie-niveaus. In de presentatie van de resultaten worden alleen die oorzaken en uitspraken vermeld die door meerdere geïnterviewden zijn bevestigd. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt mag daarmee representatief genoemd worden.

2 *De ziekteverzuimcijfers*

de gegevens zelf

In onderstaande tabel worden de verzuimgegevens van 1993-1996 samengevat. In kolom 2 wordt het gemiddeld aantal personeelsleden dat dat jaar in dienst was bij de Gemeente Oegstgeest vermeld. In kolom 3 wordt het verzuimpercentage inclusief en exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof aangegeven. De rest van de gegevens betreft verzuim inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof. In kolom 4 wordt het gemiddeld aantal keren dat medewerkers zich ziek meldden gepresenteerd. In kolom 5 is het verzuim uitgesplitst in 3 duurklassen (kortdurend van 1 tot 7 dagen, middellang-durend van 8 tot 42 dagen en lang-durend meer dan 42 dagen). Aangegeven is het percentage van het aantal meldingen in desbetreffende duurklassen. In kolom 6 wordt het overheersende verzuimpatroon naar sexe en leeftijd vermeld (f= frequent verzuim, d= langdurig verzuim, v = vrouwen, m = mannen). Tenslotte worden in kolom 7 die afdelingen vermeld die een hoger percentage verzuim hebben dan het in kolom 3 vermelde gemiddelde verzuim.

Tabel 1 zie pagina 5

Tabel 1

1. jaar	2. aantal perso- neels- leden in dienst	3. verzuimper- centage incl. en excl. zwan- gerschap	4. gemiddel- de fre- quentie	5. duur-klassen in dagen: aantal mel- dingen in %	6. sexe en leeftijd met ver- zuimpa- troon	7. afdelin- gen met hoger % dan gemid- deld
1993	145	6.8 % incl. 5.7 % excl.	2.12	1-7 : 70.4% 8-42: 25.4% > 42: 4.2%	m < 40: f m > 40: d v < 40: zw v < m	Welzijn Openb.W.
1994	142	8.8 % incl. 8.2 % excl.	1.82	1-7 : 65.6% 8-42: 27.8% > 42: 6.6%	m > 40: d v < 40: zw v > 40: d v < m	Fin. Openb.W.
1995	147	8.0 % incl. 6.7 % excl.	2.06	1-7 : 66.3% 8-42: 26.1% > 42: 7.6%	< 40 loopt op v > m	Fin. Openb.W. P&O
1996	136	12.9% incl. 12.4% excl.	2.04	1-7 : 71.8% 8-42: 20.6% > 42: 7.6%	< 40: d + f > 40: d v > m	allen behalve IZ

de verzuimregistratie

De kwaliteit van de verzuimcijfers blijkt redelijk tot goed te zijn. Alle ziek- en beter-meldingen worden door P&O verwerkt op verzuimkaarten. De gekozen manier van registreren, aan de hand van verzuimkaarten handmatige berekeningen uitvoeren, is echter zeer bewerkelijk en kost veel tijd. Dit maakt ook dat de gegevens niet in grafische vorm gepresenteerd kunnen worden (met taartgrafieken en dergelijke). Dit nodigt niet uit tot het regelmatig genereren en analyseren van de cijfers.

De gegevens (frequentie/duur) worden over het algemeen inclusief zwangerschap gepresenteerd. Dit vertekent het zicht op risico-groepen en risico-afdelingen. Verder bieden de overzichten geen informatie over het aantal nulverzuimers en 1, 2 en 3X verzuimers op het niveau van de organisatie-eenheid (afdeling, hoofdafdeling), stuurinformatie die leidinggevend nodig hebben voor hun begeleiding.

Tenslotte blijkt het niet mogelijk informatie op te vragen over de mate van werkgebondenheid van het verzuim, de reden van verzuim en de wijze van behandeling, behalve de overzichten van

diagnose-codes. Onduidelijk is of de overzichten het resultaat zijn van de rapportage via de eigen verklaring of via de diagnose van de bedrijfsarts. De categorieën zijn erg globaal. Informatie over functie-categorieën en lengte dienstverband ontbreekt.

Over de statistische betrouwbaarheid valt het volgende op te merken. De invloed van toeval kan op groepen tot 150 personen relatief groot zijn. Dat wil zeggen dat conclusies uiterst zorgvuldig moeten worden getrokken. Dit pleit overigens wel voor goede individuele begeleiding. De cijfers worden daarbij gebruikt om trends te analyseren.

de analyse

Uit de analyse van de verzuimcijfers van Gemeente Oegstgeest blijkt:

- dat er sprake is van een stijgende trend;
- dat zowel sprake is van frequent als van langdurig verzuim;
- dat vooral vanaf de leeftijdscategorie vanaf 40 jr. de duur toeneemt;
- dat in de leeftijdscategorie tot 40 jr. vooral sprake is van frequent verzuim.
- dat binnen de groep vrouwen sinds 1995 meer verzuimd wordt dan binnen de groep mannen.

Uit vergelijking van de overzichten van de diagnose-categorieën valt op:

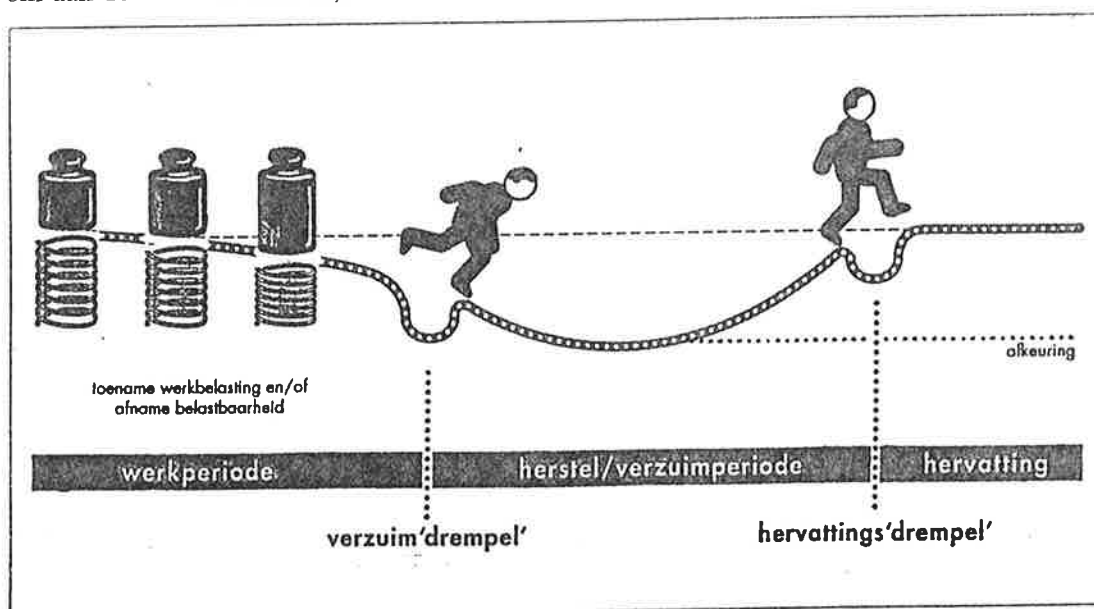
- dat de categorie "luchtwegen (incl. griep)" de grootste groep diagnoses vormt, gemiddeld 41 %, in 1993 en 1995 is deze groep groter (48 resp. 49%) dan in de jaren met hoger verzuim 1994 en 1996 (33 resp. 36%);
- dat de categorie "onvoldoende omschreven" en "overig" het volgende patroon in 1993 t/m 1996 vertoont: 38%, 46%, 30% en 47%;
- dat de categorie "psychische klachten" opvallend laag (gemiddeld 5.75 %) is in vergelijking met landelijke gegevens.

3 De oorzaken van het ziekteverzuim

3.1 De hoofdcategorieën

In het algemeen zijn er twee typen oorzaken te onderscheiden voor een te hoog ziekteverzuim (zie figuur 1). Ten eerste oorzaken die gelegen zijn in het verzuimbeleid. De inhoud van het verzuimbeleid kan een te lage verzuimdrempel en te hoge hervattingsdrempel voor medewerkers voorkómen. Een te lage verzuimdrempel houdt in dat medewerkers zich (te) gemakkelijk ziek melden en een hoge hervattingsdrempel betekent dat medewerkers moeilijk zich weer beter melden. Ten tweede kunnen oorzaken voor een hoog verzuim te maken hebben met de kwaliteit van de arbeid waardoor de werkbelasting van de medewerkers (de eisen die het werk stelt) ten opzichte van hun belastbaarheid (ook wel genoemd het verwerkingsvermogen; de mogelijkheden van de persoon om aan de eisen te voldoen) te zwaar is.

Figuur 1



Uit de gesprekken die NIA TNO heeft gevoerd met de verschillende betrokkenen van Gemeente Oegstgeest bleek geen verschil in visie op de oorzaken van het hoge verzuim. Zowel leidinggevers (hoofden (hoofd)afdelingen), als medewerkers als staf bleken de oorzaken van het hoge verzuim te zoeken in beide hierboven genoemde sporen: het nog niet goed functioneren van het verzuimbeleid, en de werkbelasting van de medewerkers. Hierna worden op grond van de bestudeerde documenten en de interviews de gebleken oorzaken weergegeven. Bij deze beschouwing is uitgegaan van de expertise van NIA TNO inzake criteria voor verzuimbeleid en werkbelasting. We noemen de volgende oorzaken:

Ten aanzien van het verzuimbeleid:

- verzuimoverzichten onvoldoende geschikt en niet gebruikt als stuurinstrument;
- visie op verzuimbeleid en -begeleiding niet eenduidig;

- implementatie van verzuimbegeleiding door leidinggevend en is nog nauwelijks van de grond gekomen (melding, verzuim- en terugkeer-gesprekken);
- ondersteuning bedrijfsarts, personeelszaken en bedrijfsmaatschappelijk werk niet toereikend.

Ten aanzien van de werkbelasting:

- lichamelijke overbelasting medewerkers buitendienst;
- toenemende kwantitatieve/kwalitatieve werkdruk;
- ontoereikende arbeidsverhoudingen;
- ondersteunende systemen bij de organisatie-veranderingen en ontwikkelingen hebben tot nu toe te weinig aandacht gekregen.

Voordat ingegaan wordt op de geconstateerde oorzaken worden eerst de criteria vermeld waaraan verzuimbeleid en werkbelasting zouden moeten voldoen.

3.2 Verzuimbeleid

3.2.1 Criteria

Goed ziekteverzuimbeleid sluit aan op het proces van ziek worden, verzuimen, herstellen en het hervatten van werk. Medewerkers kunnen ziek worden door te zware belasting ten opzichte van de belastbaarheid (die bijvoorbeeld ook tijdelijk minder kan zijn door een griep). En afhankelijk van de verzuimdrempel leidt de ziekte tot verzuim. Afhankelijk van het verloop van de ziekte en de hervattingsdrempel komt de medewerker tot werkhervatting. Vier typen maatregelen dienen te worden ondernomen die aangrijpen op verschillende elementen in dit proces.

1. Procedurele maatregelen

Deze maatregelen richten zich op procedures rond verzuimmeldingen, verzuimcontrole en verzuimbegeleiding (door leidinggevend en, bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijk werk en personeelszaken). Onderdeel hiervan is de invoering van verzuimregistratie, duidelijke verzuimoverzichten, goed functionerend sociaal-medisch overleg, adequate wijze van controle, voldoende budget waaruit maatregelen kunnen worden getroffen, de leidinggevend en in staat om verzuim-gesprekken e.d. te voeren en het eventueel instellen van arbeidsvoorwaardelijke prikkels zoals het inleveren van vakantiedagen en het geven van bonussen. De maatregelen beogen dus zowel de verzuimbehoefte bij de werknemers en/of de verzuimgelegenheid te verminderen waardoor de verzuimdrempel wordt verhoogd, als voorwaarden te creëren voor een goede preventie en curatie van ziekte.

2. Preventieve maatregelen op het werk gericht

Deze maatregelen beogen de discrepantie tussen belasting en belastbaarheid te verminderen door de belasting te verlagen. Dit door te inventariseren (risico-inventarisatie en evaluatie e.d.) en plannen te ontwikkelen tot het wegnemen van de oorzaak van problemen op het gebied van de veiligheid, gezondheid en welzijn. Dit houdt in dat de bron wordt aangepakt door bijvoorbeeld het aanschaffen van ergonomisch meubilair, klimaatbeheersing en taakrotatie.

3. Preventieve maatregelen op de persoon gericht

Dit zijn maatregelen waarbij werknemers geleerd worden op een veilige, gezonde en welzijnsbevorderende manier te werken (en te leven). Deze persoonsgericht maatregelen hebben als doel de discrepantie tussen belasting en belastbaarheid te reduceren door de belastbaarheid van individuen te vergroten. Ook hier valt een onderscheid te maken naar trainingen die meer op het terrein van veiligheid liggen en andere die meer op het gebied van gezondheid of welzijn liggen. Te denken is aan een voorlichting over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, tilcursussen, leefstijlactiviteiten (voeding, roken, alcohol, bewegen), training over werkoverleg en cursussen voor stressmanagement.

4. Curatieve maatregelen

Curatieve maatregelen hebben als doel de hervattingsdrempel te verlagen en een zo spoedig mogelijke terugkeer van zieke werknemers te bevorderen. Dit kan door middel van begeleiding door de leidinggevenden (contact onderhouden, deelnemen aan sociaal-medisch team), medische zorg door de bedrijfsgeneeskundige dienst (medisch spreekuur) en reïntegratie-activiteiten (opstellen van terugkeerplan, aanbieden van aangepast werk).

3.2.2 *Oorzaken*

Op basis van de interviews komt een beeld naar voren waarbij vier oorzaken rond het verzuimbeleid zijn aan te wijzen die samenhangen met het hoge verzuim bij de Gemeente Oegstgeest

Een eerste oorzaak is dat de **verzuimoverzichten onvoldoende geschikt en niet gebruikt worden als stuurinstrument**. Zoals al eerder vermeld wordt gebruik gemaakt van een bewerkelijke registratie-methode. Tevens ontbreekt informatie op de verzuimoverzichten over het aantal nulverzuimers en frequent-verzuimers binnen de organisatie-eenheid en de mate van werkgebondenheid van het verzuim, de diagnose- en behandelingscode. Hierdoor is minder inzicht in de aard van het verzuim en mogelijke oorzaken wat maakt dat gericht actie zou kunnen worden ondernomen door de leidinggevenden, bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijke werkende en personeelsadviseur bij de Gemeente Oegstgeest. Uit de interviews blijkt dat er beelden in de organisatie bestaan rond oneigenlijk gebruik van verzuimdagen (het zogenaamde zwart verzuim) en arbeidsgebondenheid van verzuim die niet worden ondersteund door cijfermateriaal. Leidinggevenden en medewerkers geven aan weinig inzicht te hebben in de omvang en opbouw van het verzuim. Zij geven aan het verzuim iets hoger dan gemiddeld in te schatten. Zij schatten ook in dat het verzuim nog verder zal gaan stijgen ten gevolge van de organisatie-veranderingen. Alle reden dus om via verzuim-

overzichten vinger-aan-de-pols te houden, zowel binnen afdelingen, als binnen het management-team-overleg als binnen het Sociaal Medisch Overleg (=SMO).

Een tweede oorzaak is dat **een eenduidige visie op verzuimbeleid en -begeleiding nog ontbreekt**. Er bestaat onduidelijkheid over hoe de rollen binnen de Gemeente Oegstgeest nu zijn en er bestaan verschillen in opvatting tussen staf en leidinggevend en over de rol en verantwoordelijkheid van leidinggevend en, staf en arbodienst bij verzuimbegeleiding in het algemeen. Daarnaast lijkt het nog steeds een beetje taboe om op afdelingen over verzuim en het verzuim van collega's te praten: ziek-is-ziek. Medewerkers zijn tot nu toe nauwelijks betrokken geweest bij de ontwikkeling van verzuimbeleid. Ook de opvattingen over reïntegratie lijken te verschillen. In de ogen van sommige geïnterviewden lijkt er soms een functionerings-/beoordelvingsvraagstuk doorheen te spelen. Ook voor medewerkers is de gekozen aanpak voor verzuimbeleid en -begeleiding niet duidelijk. De rol en functie van het Sociaal Medisch Overleg kan verder worden versterkt, waaronder duidelijke afspraken over de omgang met medisch beroepsgeheim en privacy van medewerkers. Daarnaast wordt geen onderscheid aangehouden tussen de medisch/therapeutische begeleiding (arts, bedrijfsmaatschappelijk werk) en werkbegeleiding (leidinggevende, personeelszaken).

Een derde oorzaak is dat de **implementatie van verzuimbegeleiding door leidinggevend en nog nauwelijks van de grond** is gekomen. Dat wordt met name geweten aan een tot nu toe aanwezig gebrek aan tijd en capaciteit bij zowel leidinggevend en als staf.

De verzuimmelding vindt vaak plaats bij anderen dan bij de eigen leidinggevende. Contact onderhouden met de zieke medewerkers gebeurt door de ene leidinggevende beter dan door de andere, maar een algemene lijn ontbreekt. In de ogen van de medewerkers is de begeleidende taak van leidinggevend en, arbodienst niet goed zichtbaar. Ook verzuim- en terugkeergesprekken zouden meer en beter gehouden kunnen worden. Reïntegratie van langdurig zieke werknemers (contact met bedrijfsarts, bespreking in SMO, opstellen reïntegratieplan) gaat redelijk, maar de mogelijkheden zijn beperkt. Aan preventief beleid zouden leidinggevend en (en staf) meer aandacht moeten schenken (bijvoorbeeld: knelpunten op het werk bespreken (inhoud werk, werkverhoudingen, veranderingen organisatie) en aanpakken).

Een vierde oorzaak is dat de **geboden ondersteuning** door de bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijke werkende en personeelszaken als niet toereikend wordt ervaren door de leidinggevend en. Zij moeten hun weg nog vinden in de verzuimbegeleiding. Zo is een protocol voor medewerkers met voorschriften over hoe te handelen bij ziekte nog niet verschenen. Met als gevolg dat de medewerkers onvoldoende weten waar zij zich aan moeten houden. Verder bestaat er behoefte aan steun van bedrijfsarts en personeelszaken bij de begeleiding van individuele gevallen en reïntegratie (o.a. ten aanzien van USZO-verplichtingen). Onder andere door personeelsswisselingen bij de arbodienst, onderbezetting bij P&O en de nog recente inschakeling van Bedrijfsmaatschappelijk Werk, blijkt de advisering ten aanzien van een structurele en preventieve aanpak erbij in te schieten. Dit blijkt ook uit het functioneren van het SMO. Het zou goed zijn de agenda van het SMO

zodanig in te richten dat structurele zaken voorafgaand aan de gevalsbesprekingen aan de orde komen. De bedrijfsarts kan dan ook zijn visie op verzuimoorzaken en dergelijke toelichten aan de hand van de spreekuurgegevens. De bedrijfsarts mag zich naar leidinggevendende actiever opstellen.

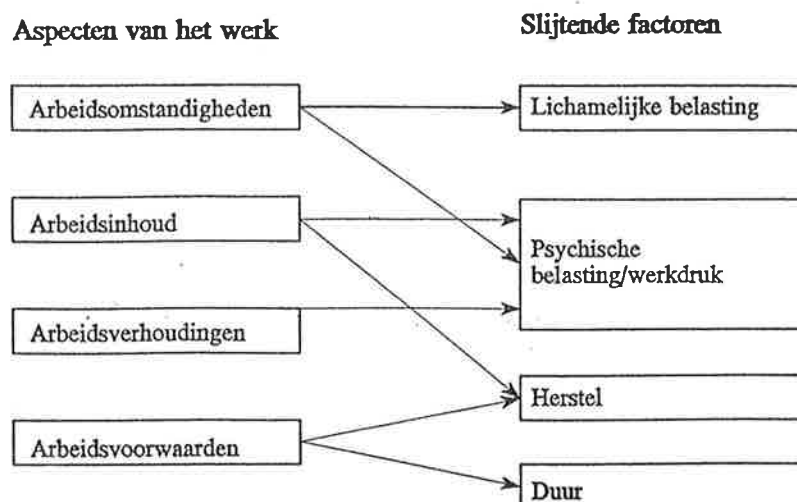
De genoemde oorzaken ten aanzien van het verzuimbeleid duiden erop dat de inhoud van het verzuimbeleid verder ontwikkeld en vervolgens geïmplementeerd moet worden.

3.3 De werkbelasting

3.3.1 Criteria

Een goede werkbelasting houdt in dat de kwaliteit van de arbeid de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de medewerkers bevordert. Daarnaast hangt een goede werkbelasting samen met productiviteit en kwaliteit van dienstverlening. De werkbelasting wordt bepaald door de fysieke belasting, de psychische belasting, de mogelijkheid om te herstellen en de duur van de belasting. Deze factoren houden verband met de vier aspecten van de kwaliteit van de arbeid: arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden (Kompier & Marcelissen, 1993) zie figuur 2.

Figuur 2



Onder arbeidsomstandigheden worden in dit verband de werkplek en werkomgeving verstaan. Aspecten die hieronder vallen zijn onder meer de werkhoudingen, klimaat, geluid en veiligheid. De werkomstandigheden zijn vooral van invloed op de lichamelijke belasting.

Met arbeidsinhoud wordt het takenpakket van de medewerker bedoeld en de wijze waarop dat moet worden uitgevoerd. De arbeidsinhoud is van invloed op de psychische belasting. Een goede arbeidsinhoud wordt gekenmerkt door een volledige functie (dat wil zeggen niet alleen uitvoerende taken, maar ook voorbereidende en ondersteunende taken), afwisselend werk, een evenwichtige verdeling van moeilijke en gemakkelijke taken, door niet te weinig en niet te veel werk en niet te

hoog en niet te laag werktempo. Voor de arbeidsinhoud is het daarnaast van belang dat medewerker beschikken over de mogelijkheid om zaken te kunnen regelen door voldoende zelfstandigheid wat betreft de volgorde, methode, tempo van het werk en de werkplek, door voldoende ondersteuning door collega's en direct leidinggevende, voldoende sociaal contact en voldoende informatie over de uit te voeren taken en organisatie (WEBA). Dit alles draagt er toe bij dat de psychische belasting niet te groot wordt.

Onder arbeidsverhoudingen worden begrepen: de formele en informele relaties op het werk zoals de stijl van leidinggeven, de omgang met collega's en leidinggevend, de mate van zeggenschap. Ook de arbeidsverhoudingen beïnvloeden de psychische belasting.

De arbeidsvoorwaarden hebben betrekking op zaken zoals loon, pensioen, vakantiedagen, gunstige hypotheekrente e.d., VUT-leeftijd, arbeidstijden en rusttijden, overwerk, mogelijkheid verlof op te nemen, scholing, loopbaanmogelijkheden en werkzekerheid. De arbeidsvoorwaarden bepalen in grote mate de mogelijkheid om te herstellen van het werk en de duur van de functie-uitoefening.

3.3.2 Oorzaken

De geconstateerde oorzaken voor het hoge ziekteverzuim bij de Gemeente Oegstgeest ten aanzien van de werkbelasting betreffen met name drie aspecten van de kwaliteit van de arbeid: namelijk de arbeidsinhoud, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers. In mindere mate spelen voor een kleine groep medewerkers de arbeidsomstandigheden een rol.

A Arbeidsomstandigheden

Met name voor de **buitendienst** medewerkers wordt **lichamelijke overbelasting** als een belangrijke risico-factor gezien. De medewerkers geven dit zelf aan en dit wordt vanuit staf en arbodienst bevestigd. Arbomaatregelen en herplaatsing worden wel toegepast, maar dat kost over het algemeen veel tijd.

Door leidinggevend, medewerkers binnendienst en staf wordt aangegeven zeker een aantal risico's in werkomgeving en werkplek te zien, bijvoorbeeld rond toenemende agressie/geweld van cliënten, geluidsoverlast en daardoor concentratie-verlies en gebouwsgebonden aspecten. De uitvoering van een risico-inventarisatie zal deze knelpunten goed op een rijtje zetten om planmatig te kunnen gaan aanpakken. Daarnaast biedt de te betrekken nieuwbouw perspectief op verbeteringen. Men geeft overigens aan dat de essentie van verzuimoorzaken, behalve wat betreft de buitendienst-medewerkers, niet in de arbeidsomstandigheden is gelegen.

B Arbeidsinhoud

De geïnterviewde medewerkers en leidinggevenden ervaren een **toenemende werkdruk, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin**. Kwantitatief in de zin van meer taken met minder mensen uitvoeren (36-urige werkweek, hoog verzuim binnen het team). Kwalitatief in de zin van steeds minder regelmogelijkheden : steeds meer specialisten die geen andere taken kunnen overnemen, ondersteunende faciliteiten/systemen werken niet naar behoren (computersysteem, tijdelijke ondersteuning, bereikbaarheid, inwerkperiode e.d.), vervanging wordt niet of te laat geregeld. Daardoor zijn er te weinig medewerkers beschikbaar zodat het werk niet of te laat wordt uitgevoerd en kwantitatieve en kwalitatieve normen niet worden gehaald. Over het algemeen schat iedereen de loyaliteit en motivatie van medewerkers hoog in, maar men voelt wel dat die begint af te nemen. Dit wordt geweten aan onzekerheid over functie en taakuitoefening bij de veranderende taakeisen, waarbij de verwachtingen niet helder zijn. Zowel leidinggevenden, als medewerkers als staf geven aan dat in de organisatie van het werk nog veel verbeterd kan worden: qua afstemming tussen politiek en ambtelijk apparaat en tussen afdelingen, qua afwisseling leuke en minder leuke klussen, qua bij elkaar bijspringen, qua capaciteitsplanning, qua integrale planning en prioriteiten gemeentebreed.

C Arbeidsverhoudingen

Medewerkers en leidinggevenden kampen naar hun gevoel met **ontoereikende arbeidsverhoudingen**. De geïnterviewden geven aan dat de communicatie en besluitvorming over ontwikkelingen en organisatie-veranderingen vaak ondoorzichtig en onduidelijk is en daardoor lijken draagvlak, feedback en inspraak te ontbreken. Daardoor ontstaat het gevoel allerlei veranderingen over zich uitgestort te krijgen, waar geen invloed meer op uitgeoefend kan worden. Daarbij is niet duidelijk wat precies van afdelingen, leidinggevenden en medewerkers wordt verwacht. Resultaatgericht management, op zich een goede ontwikkeling, wordt dan soms gevoeld als "afrekenen". Dit creëert een sfeer van onveiligheid en wantrouwen, kortom een niet optimaal werkklimaat.

D Arbeidsvoorwaarden

Zowel leidinggevenden als medewerkers als staf geven in de interviews aan dat naar hun mening **de ondersteunende systemen bij de organisatie-veranderingen en ontwikkelingen tot nu toe te weinig aandacht** hebben gekregen en niet systematisch als begeleidende maatregelen zijn ingezet. Het gaat dan om begeleiding bij de veranderingen voor zowel leidinggevenden als medewerkers. Personen die de aansluiting dreigen te missen zouden intensief begeleid en bijgeschoold moeten worden. Nu bestaat het gevoel dat deze personen buiten de boot gaan vallen.

Een goed geïmplementeerd functionerings- en beoordelingssysteem en systeem voor variabel belonen, waarmee leidinggevenden goed uit de voeten kunnen, helpt daarbij. Ook een systematische aanpak van scholing/ontwikkeling en loopbaanbeleid werken ondersteunend. Tenslotte wordt door leidinggevenden en medewerkers het belang van immateriële beloning en activiteiten gericht op teambuilding (over afdelingen heen) onderstreept. Er is meer aandacht nodig voor het menselijk kapitaal binnen de Gemeente.

4 *Conclusies en aanbevelingen*

4.1 *Samenvatting van de conclusies*

Samengevat hangt het hoge verzuim binnen de Gemeente Oegstgeest samen met de volgende oorzaken:

Ten aanzien van het verzuimbeleid:

- a de verzuimoverzichten zijn onvoldoende geschikt en worden niet gebruikt als stuurinstrument;
- b de visie op verzuimbeleid en -begeleiding is niet eenduidig;
- c de implementatie van verzuimbegeleiding door leidinggevendenden is nog nauwelijks van de grond gekomen (melding, verzuim- en terugkeer-gesprekken);
- d de bedrijfsarts, personeelszaken en het bedrijfsmaatschappelijk werk worden nog onvoldoende adequaat ingezet in de verzuimbegeleiding.

Ten aanzien van de werkbelasting:

- e er is sprake van lichamelijke overbelasting bij buitendienstmedewerkers;
- f er is sprake van een toenemende kwantitatieve/kwalitatieve werkdruk;
- g er is sprake van ontoereikende arbeidsverhoudingen, waardoor het werkklimaat te wensen overlaat;
- h de ondersteunende systemen bij de organisatie-veranderingen en ontwikkelingen hebben tot nu toe te weinig aandacht gekregen.

Dit beeld wordt, met name ten aanzien van a t/m d, g en h, ondersteund door de bevindingen in het eerder uitgevoerde doelmatigheidsonderzoek.

Er komt een beeld naar voren van een organisatie die aan sterke veranderingen onderhevig is en in hoog tempo op de woelige baren moet leren navigeren. Leren kost tijd, en die tijd lijkt nu juist te ontbreken. Dat geldt evenzeer voor het verzuim- en arbobeleid.

Deze constatering zou op zich pleiten voor een aanpak waarbij veel door externen wordt ontwikkeld. Die aanpak levert echter nadelen op in de zin van weinig betrokkenheid, weinig inspraak, zaken die ook expliciet zijn genoemd door geïnterviewden.

De kunst is het dus daarin een optimum te vinden: minimale tijdsbesteding (externe adviezen) en maximale betrokkenheid (zelf beleid ontwikkelen). Het tweede te zoeken optimum is dat tussen het streven naar structurele (totaal-)oplossingen (werkbelasting, organisatiecultuur) en het werken aan deel-oplossingen (verzuimprotocollen).

4.2 *Aanbeveling: aan de slag met begeleiding*

Onze aanbevelingen kunnen in één motto worden samengevat: "Aan de slag met begeleiding!" Bedoeld wordt begeleiding op alle niveaus, van top tot medewerkers, en op meerdere thema's, waarvan verzuim er één is. Daarbij moet het uitgangspunt zijn: de boodschap is vervat in de aanpak ("the message is in the method"): begeleiding samen ontwikkelen, door leidinggevend en medewerkers met ondersteuning van de staf.

Vanuit deze "betrokkenheids-aanpak" zijn in de bijeenkomst met leidinggevend en op 18 juni 1997 gezamenlijk de accenten benoemd voor de aanbevelingen. Qua *verzuimbeleid* willen zij het accent leggen bij: monitoring van verzuimgegevens, invoering van een helder verzuimprotocol en begeleiding van leidinggevend en teams daarbij. Qua *preventie* willen de leidinggevend het accent leggen bij: heldere communicatie over organisatie-veranderingen, verbetering van de persoonlijke begeleiding en verbetering van de arbeidsverhoudingen.

In onze visie liggen deze oplossingen in elkaars verlengde en versterken de activiteiten elkaar: begeleiding bij verzuim vormt immers een onderdeel van bredere persoonlijke begeleiding, een verzuimprotocol betekent en stukje heldere communicatie over een organisatie-verandering en dit heeft vaak als resultaat een verbetering van de arbeidsverhoudingen.

4.3 *Concrete activiteiten*

Concreet bevelen wij dan ook aan de volgende activiteiten binnen de Gemeente Oegstgeest te ontwikkelen om de genoemde oorzaken van het verzuim aan te pakken. Het is zaak deze activiteiten stapsgewijs aan te pakken, waarbij de genoemde dimensies "tijd - betrokkenheid" en "deel - totaal-oplossing" optimaal worden ingezet.

1. **monitoring verzuimgegevens** (ad a)

Bepaal aan de hand van de kwartaaloverzichten die de Gemeente nu ontvangt van de GG&GD aan welke informatie het managementteam en de direct leidinggevend behoefte hebben om het verzuim te kunnen sturen (deel-oplossing!). De begeleidingsgroep Verzuimaanpak zou hiervoor op 1 september a.s. een voorstel kunnen presenteren aan de leidinggevend (tijd!). Leg deze afspraken vast in het contract met de arbodienst en neem deze criteria ook mee in de discussie rond de keuze voor een Informatie- en Automatiseringssysteem.

2. **ontwikkeling en invoering verzuimprotocol** (ad b, c en d)

Ontwikkel een verzuimprotocol op basis van de bouwstenen die leidinggevend en op 18 juni hebben aangeleverd (betrokkenheid!). Een voorstel voor een verzuimprotocol is bij deze rapportage bijgeleverd (tijd!). Bespreek het verzuimprotocol in alle werkoverleggen (betrokkenheid!), verwerk de suggesties en implementeer het verzuimprotocol per 1 oktober 1997. Evalueer de afspraken in het protocol uiterlijk 1 april 1998.

3. maatregelen lichamelijke overbelasting buitendienst (ad e)

Breng de risico's voor lichamelijke belasting *samen met de betreffende medewerkers* in kaart en genereer gezamenlijk oplossingen voor de geconstateerde knelpunten (betrokkenheid!). Hiervoor zijn geschikte doe-het-zelf-methoden beschikbaar. Wacht niet tot op het moment dat de volledige Risico Inventarisatie en Evaluatie is uitgevoerd (tijd!). Laat leidinggevenden en medewerkers gezamenlijk een plan van aanpak maken en prioriteiten stellen, waarbij vooraf de randvoorwaarden (qua tijd, budget e.d.) worden aangegeven door het management-team. (structurele oplossing!)

4. analyse en maatregelen werkdruk/werklast (ad f)

Laat op het analyse-onderzoek van de Twaalf Provinciën een aanpak volgen om maatregelen te ontwikkelen en in te voeren, ook weer van leidinggevenden en medewerkers samen, waarbij het management-team de randvoorwaarden aangeeft qua doorlooptijd, methode, budget voor maatregelen e.d. (betrokkenheid / structurele oplossing!)

5. ontwikkelen en implementeren personeels-begeleiding/ondersteuning (ad g en h)

Met de start van de verzuimbegeleiding hebben leidinggevenden een middel om met de door de Gemeente gewenste coachende stijl van leidinggeven te oefenen. Adequate verzuimbegeleiding geeft de leidinggevenden informatie over de beleving van de kwaliteit van de arbeid. En minder ziekten betekent: effectievere en efficiëntere inzet van het arbeidskapitaal.

Voor de hoger leidinggevenden past een begeleidende rol naar het midden-management: stimuleren van het gebruik van de verzuim-instrumenten; volgen van de resultaten van het verzuimbeleid en het omzetten van de daaruit voortkomende informatie in concrete maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de arbeid (structurele oplossing!).

6. communicatie/informatievoorziening verbeteren (ad g en h)

De ontwikkeling en implementatie van het verzuimbeleid staat of valt bij een adequate informatievoorziening naar alle betrokkenen: leidinggevenden, medewerkers, staf en arbodienst. De voortgang van de maatregelen dient regelmatig in de diverse overlegstructuren binnen de Gemeente aan de orde te worden gesteld. Hoewel dit op voorhand niet als gewenst wordt beschouwd, zijn indien de noodzaak daartoe blijkt, extra trainingen voor leidinggevenden mogelijk.

Ook hier kan het introduceren van verzuimbeleid fungeren als een exponent van de gewenste cultuurverandering binnen de Gemeente. Het is daarbij zaak dat de medewerkers op alle niveaus in de Gemeente zich houden aan de spelregels die in het verzuimprotocol worden afgesproken. Ook hier is de slogan "the message is in the method" van toepassing (structurele oplossing!).