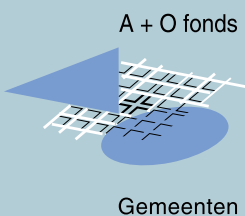


Strategisch Arbomanagement

Werkdocument A+O fonds Gemeenten



Datum

12 maart 2004

Auteurs

Prof. Dr. Gerard Zwetsloot, TNO Arbeid

Met medewerking van

drs. Arjella van Scheppingen, TNO Arbeid

drs Ko Minderhoud, TNO Arbeid

dr. Tinka van Vuuren, TNO Arbeid

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	5
3	Organisatie ontwikkeling en strategische arbodoelen	7
3.1	Koppeling van arbo aan organisatieontwikkeling	7
3.2	Externe ontwikkelingen, financiële prikkels	9
3.3	Positieve waarden en doelen als vertrekpunt	9
3.4	Op zoek naar een goede balans	11
3.5	Suggesties voor de praktijk	15
3.6	Zelf-diagnose: Hoe staan we er strategisch voor?	17
4	De strategie: systeemaanpak, bedrijfscultuur, en organisatieleren	19
4.1	Systeem aanpak als fase in de ontwikkeling van arbozorg	19
4.2	Verbinding van arbo met de planning en control-cyclus	24
4.3	Arbo tussen de oren: de cultuuraanpak	26
4.4	Organisatie-leren en -ontwikkeling	27
4.5	Suggesties voor de praktijk	29
4.6	Zelfdiagnose m.b.t. systeemaanpak, bedrijfscultuur en organisatieleren	31
5	Implementatie: De organisatie van arbozorg, prioriteiten en leiderschap	32
5.1	Implementeren, een kwestie van co-creëren?!	33
5.2	De arbo organisatie (van aansturing en uitvoering)	34
5.3	Prioriteitsstelling	35
5.4	Leiderschap	36
5.5	Suggesties voor de praktijk	39
5.6	Zelfdiagnose: Hoe staan we ervoor m.b.t. organisatie, leiderschap en implementatie?	42
6	Geraadpleegde en aanbevolen bronnen	43

Voorwoord

Met het naderende einde van het Arboconvenant Gemeenten in juli 2004 wordt het vraagstuk van continuering van arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid steeds belangrijker. Gedurende de convenantsperiode hebben gemeenten veel verschillende initiatieven genomen op het terrein van preventie en reïntegratie. En met resultaat: bij veel gemeenten is het verzuim in 2003 gedaald. Dit vraagt om borging van beleid.

Voor borging is afgelopen jaren vaak gekozen voor een arbomanagementsysteem. Hiermee ontstaat er helderheid in procedures en wordt een beleidscyclus in gang gezet. Maar hier blijken ook nadelen aan te kleven: er kan een apart systeem naast de reguliere bedrijfsvoering ontstaan, betrokkenheid van management is lastig en het risico op een papieren tijger is groot. Dit betekent dat ook andere invalshoeken gezocht dienen te worden om de aandacht voor gezond werk en laag verzuim vast te houden.

Dit werkdocument Strategisch Arbomanagement gaat over de verschillende invalshoeken voor het organiseren en continueren van arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Het werkdocument is een vervolg op de in 2003 uitgebrachte werkboeken aanpak arbeidsrisico's. De beschreven inhoud - strategisch arbomanagement voor gemeenten - is nog niet uitgekristalliseerd en afgerond. Het betreft nadrukkelijk nog een aanpak in ontwikkeling wat met input vanuit de sector, via workshops, ervaringen en projecten bij gemeenten tot een definitieve handreiking voor gemeenten dient te leiden.

Reacties worden dan ook zeer op prijsgesteld!

Renz Davits,
projectmanager arbo, verzuim en reïntegratie
A+O fonds Gemeenten
2 april 2004

1 Samenvatting

Arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid is pas strategisch, als het een herkenbare plaats heeft in de organisatieontwikkeling van de gemeente. In zo'n situatie is ook de continuïteit van het Arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid gegarandeerd, want het staat niet los van de kernbelangen van de organisatie als geheel. Het is daarmee tevens een zaak van het hoogste management.

De gewenste richting van organisatieontwikkeling wordt altijd omschreven aan de hand van een positieve visie. Voor strategisch arbo- verzuim- en reïntegratiebeleid is ook een positieve visie nodig, vooral op het belang voor de gemeente van gezonde en productieve mensen, die onder prettige omstandigheden hun werk kunnen uitoefenen. Er ontstaat dan al gauw een directe relatie tussen de gewenste organisatieontwikkeling en de strategische arbo-doelen. Dit is een ander vertrekpunt dan wat in de huidige praktijk nog vaak het uitgangspunt is: de wettelijke verplichtingen of het oplossen van acute problemen.

Om strategisch te zijn is het verder van belang dat het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid de valkuil van suboptimalisatie weet te vermijden. Suboptimalisatie ontstaat door sterke gerichtheid op specifieke doelen, concrete problemen, aanpakken die een doel op zich worden, eenzijdige strategieën die worden gevolgd, plannen die gemaakt worden zonder dat de uitvoerders erbij betrokken zijn, of verbeterstrategieën die geen recht doen aan de complexe werkelijkheid dat in iedere organisatie verschillende percepties van de werkelijkheid van belang zijn, en waarin conflicterende belangen aan de orde kunnen zijn.

In het tweede deel van het boekje wordt ingegaan op de vraag welke strategieën men kan bewandelen om de strategische doelstellingen te realiseren. Van belang is de formele manier waarop in de organisatie wordt gestuurd, en de bruikbaarheid van formele systemen of methoden om arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid aan te sturen (systeemaanpak). Maar er wordt ook ingegaan op de informele manier waarop arbozaken kunnen zijn geregeld (de cultuurkant). Het gaat in de praktijk namelijk altijd om een goede balans tussen de formele systemen en hoe het informeel werkt. Daarna wordt kort ingegaan op organisatieleerprocessen die nodig zijn om situaties, waarin de organisatie lijkt vast te zitten en waarbij problemen zich telkens weer (op een iets andere manier) herhalen, te doorbreken.

In het derde deel staat de implementatie centraal. Ingegaan wordt op de organisatie van de arbozorg, op het stellen van prioriteiten, en vooral op de grote betekenis van leiderschap. Leidinggevendens spelen immers een sleutelrol in het implementeren van strategisch arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Dat stelt heel wat eisen aan de leidinggevendens, hun competenties en hun (voorbeeld) gedrag. Dat impliceert dat expliciete aandacht moet worden gegeven aan het ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten. Niet toevallig zijn diezelfde kwaliteiten ook voor de ontwikkeling van de organisatie als geheel essentieel.

2 Inleiding

Deze uitgave gaat over de strategische en praktische vormgeving van arbo-, verzuim-, en reïntegratiebeleid in gemeenten. Dit betreft vragen als: waar willen we over vijf à tien jaar uitkomen met dat beleid? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de organisatie en van de inzet van het personeel op die termijn? Wat voor arbeidsomstandigheden horen daarbij? Hoe gaan we dan met ons personeel om? En als we dat weten, wat zijn dan op hoofdlijnen de ontwikkelingen die ons daar moeten brengen?

In dit boekje wordt ervoor gekozen om arbo-, verzuim-, en reïntegratiebeleid te koppelen aan de organisatieontwikkeling van gemeenten en aan strategisch human resource management met een positieve insteek.

Deze uitgave is bedoeld voor het hogere management binnen de gemeenten (gemeente secretarissen, directies van gemeentelijke diensten). Het is daarnaast bedoeld voor hoofden P&O en senior personeelsadviseurs, alsmede voor arbocoördinatoren voor zover die zich richten op strategische beleidsadvisering.

Strategische keuzen en het uitzetten van grote lijnen roept weer nieuwe vragen op: Hoe gaan we dat dan organiseren? Waar moeten we mee beginnen? Welke concrete activiteiten zijn nodig? Wie moet wat gaan doen? Etcetera. Het is niet de bedoeling om in dit boekje op alle vragen te beantwoorden die te maken hebben met de uitwerking van een strategische aanpak van arbo- verzuim- en reïntegratiebeleid.

Veeleer is het de bedoeling om de essentiële vragen bij de gebruiker op te roepen, zodat deze er zelf actief mee aan de slag gaat. Daarbij worden belangrijke richtingen en principes aangeven waarmee men rekening dient te houden.

Verder worden diverse praktijkvoorbeelden gegeven, waaraan men de eigen praktijk kan spiegelen. Ook zijn er suggesties voor de verdere uitwerking van het strategische beleid zelf, en voor de uitwerking naar een praktische operationele aanpak.

In het Arboconvenant Gemeenten is afgesproken dat er een planmatige aanpak van de vier arborisico's fysieke belasting, RSI, geweld en agressie en werkdruk zal plaatsvinden. Uit de tussentijdse evaluatie van het arboconvenant – voorjaar 2003 – is gebleken dat ruim driekwart van de gemeenten aan de slag is met de aanpak van deze arbeidsrisico's. Arbozorg in gemeentelijke organisaties heeft hiermee een stevige impuls gekregen. De vraag is wel hoe de arbozorg¹, bijvoorbeeld met het oog op de periode na het convenant, kan worden vorm gegeven zodat de bereikte verbeteringen worden geborgd, en verdere ontwikkelingen worden gestimuleerd. Dit roept een drietal clusters van vragen op die in dit werkboek aan bod komen:

- 1 Hoe kunnen visie en strategie over arbobeleid worden verbonden met visie en strategie t.a.v. de algemene organisatieontwikkeling in gemeenten? Wat zijn – ook op de langere termijn - de kansen en bedreigingen m.b.t. de arbozorg in de gemeente, en wat zijn de sterktes en zwaktes van de gemeentelijke arbozorg?
- 2 Hoe komen we tot een systeemgerichte aanpak van arbozorg? En hoe tot een verankering van arbozorg in de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie? Wat is hierbij de juiste balans tussen systeem- en cultuuraanpak? Wat betekent dit voor de borging van het arbobeleid? Arbozorg behoort tevens dynamisch te zijn. Het moet zich aansluiten bij andere ontwikkelingen in de gemeenten. Hoe zorgen we dat de noodzakelijke leerprocessen in de organisatie vorm krijgen? Hoe kunnen hardnekkige problemen, die telkens weer opduiken nu eens effectief worden aangepakt?

¹ We gebruiken in deze publicatie de termen arbo en arbozorg als container begrippen, die zowel preventief arbobeleid, de bevordering van veiligheid gezondheid en welzijn op het werk, verzuim(begeleiding) als reïntegratie activiteiten omvatten, inclusief de hiermee samenhangende aspecten van HRM beleid.

- 3 Hoe kan de arbozorg zo goed mogelijk worden georganiseerd? Welke rol speelt leiderschap hierbij? Waar leggen we verantwoordelijkheden en bevoegdheden? Wat is de rol van arbodiensten hierbij? En bovenal: hoe zorgen we voor implementatie in de dagelijkse praktijk (niet alleen op papier)?

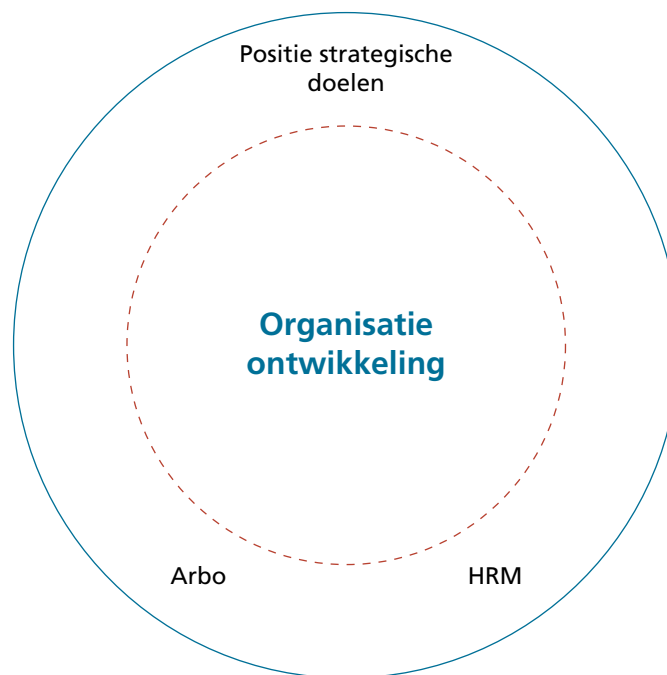
Aangezien gemeentelijke organisaties onderling verschillen, is het weinig zinvol om te zoeken naar blauwdrukken die voor alle gemeenten toepasbaar zijn. In deze publicatie gaan we vooral in op relevante kennis, belangrijke overwegingen, inspirerende voorbeelden uit de praktijk en praktische tips.

We besteden aandacht aan verschillende mogelijkheden om arbozorg op een effectieve en inspirerende manier vorm te geven. Met deze input kunnen gemeenten dan zelf hun arbozorg inrichten en verder ontwikkelen. Plannen om een gestructureerde manier van uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten bij de uitwerking hiervan op te zetten, zijn momenteel nog in ontwikkeling.

3 Organisatie-ontwikkeling en strategische arbodoelen

Arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid is pas strategisch, als het een herkenbare plaats heeft in de organisatieontwikkeling van de gemeente. In zo'n situatie is ook de continuïteit van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid gegarandeerd, want het staat niet los van de kernbelangen van de organisatie als geheel. Het is daarmee tevens een zaak van het hoogste management.

De gewenste richting van organisatieontwikkeling wordt altijd omschreven aan de hand van een positieve visie. Voor strategisch arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid is ook een positieve visie nodig, vooral op het belang voor de gemeente van gezonde en productieve mensen, die onder prettige omstandigheden hun werk kunnen uitoefenen. Er ontstaat dan al gauw een directe relatie tussen de gewenste organisatieontwikkeling en de strategische arbo-doelen. Dit is een ander vertrekpunt dan wat in de huidige praktijk nog vaak het uitgangspunt is: de wettelijke verplichtingen of het oplossen van acute problemen.



3.1 Koppeling van arbo aan organisatie-ontwikkeling

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: Hoe kunnen visie en strategie over arbobeleid worden verbonden met visie en strategie t.a.v. de algemene organisatie-ontwikkeling in gemeenten?

Arbo staat niet op zichzelf

Arbobeleid is één van de hulpmiddelen om de organisatiedoelen vorm te geven. Een valkuil kan zijn dat het invoeren en borgen van arbobeleid een doel op zich wordt. Probeer dan ook waar mogelijk arbo in te passen binnen andere, goed functionerende structuren. Zorg dat het een herkenbaar aspect wordt van de planning en control-cyclus. Alleen dan kan het een volwaardige plaats krijgen tussen andere items als financiën, personeel, productie en facilities.

Gemeentelijk arbobeleid dient bij te dragen aan een goed functionerende gemeente. Als we arbo (zoals in deze publicatie) ruim opvatten, dan is er een directe link te leggen met de organisatie-ontwikkeling. Als de gemeente bijvoorbeeld flexibeler en meer klantgericht wil gaan werken, dan betekent dat iets voor de

mensen, de manier waarop zij werken en met elkaar omgaan. Door arbo/hrm te relateren aan de strategisch doelstellingen van de gemeente, scheppen we de voorwaarden om het volwaardig te laten meenemen in alle besluitvorming. Als dat niet gebeurt, is de kans groot dat het arbobeleid slechts tijdelijk aandacht krijgt (zolang er druk op staat), niet consequent wordt doorgevoerd en op sommige punten inconsequent zal zijn. Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

“Wij hebben deze week van de arbodienst een enquête over de werkdruk ontvangen, kennelijk met de intentie om de werkdruk te gaan verlagen. Tezelfdertijd kregen wij van de hogere leiding een efficiëncytaakstelling (binnen afzienbare termijn moet het werk met 10-15% minder mensen worden gedaan) en kregen wij de opdracht om bovenop het normale werk een aantal strategische projecten te starten om ons beter te profileren. Wat ik zo vreemd vind, is dat beide zaken volkomen langs elkaar heen gaan”

manager overheidsorganisatie.

Dat betekent dat voor het ontwikkelen van een arbostrategie eerst de volgende drie vragen aan de orde zijn:

Drie strategische vragen

Wat zijn de algemene managementvraagstukken in de gemeente?

Welke daarvan zijn op enigerlei wijze gerelateerd aan arbo, hrm etc?

Hoe kan de verbinding tussen arbo en hrm vraagstukken enerzijds, en organisatie-ontwikkeling anderzijds, worden versterkt?

Binnen veel gemeenten wordt integraal management als uitgangspunt gehanteerd voor de aansturing van de organisatie. In die visie past een nauwe koppeling van arbozorg aan de integrale management-, opgave, en daarmee aan organisatie-ontwikkeling. Dit betekent tevens dat aan extern gerichte managementopgaven (zoals klantgericht werken of efficiëncydoelstellingen) ook altijd een interne dimensie te onderkennen is die betrekking heeft op de inzet en ontwikkeling van het personeel, de manier van werken en het creëren van de omstandigheden waarin die doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

In onderstaande figuur wordt duidelijk gemaakt dat dit lang niet altijd het geval is. Vaak wordt de managementopgave beperkter gedefinieerd (alleen externe doelen of efficiëncydoelstellingen) waarbij het functioneren van mensen slechts als randvoorwaarde wordt gezien: dit leidt doorgaans tot een wat instrumentele benadering van de aansturing van het personeel: mensen informeren over, uitleggen en motiveren, zonder dat er sprake is van veel betrokkenheid. In veel gevallen leidt dit tot inertie of zelfs weerstand in de organisatie waardoor de beoogde doelen niet of slechts ten dele worden gerealiseerd.

Integrale managementopgave (Zwetsloot & Moonen)

Beperkte managementopgave

De organisatie moet voldoen aan veranderende externe eisen.

Interne vernieuwing wordt gezien als randvoorwaarde, niet als essentieel.

Er is geen aandacht voor vergroting van het vernieuwingsvermogen en/of de rol van de medewerkers daarin.

Integrale managementopgave

De organisatie moet voldoen aan veranderende externe eisen en aan actuele interne eisen.

Het vinden van een goede balans in managementinspanning om te voldoen aan beide sets van eisen is essentieel.

Er wordt gewerkt aan het vergroten van het vernieuwingsvermogen van de organisatie en de bijdrage van medewerkers daaraan wordt onderkend.

3.2 Externe ontwikkelingen, financiële prikkels

Naast de eigen doelen en strategie voor organisatie-ontwikkeling, zijn externe eisen en financiële prikkels aan de orde. Het gaat daarbij ondermeer om de in onderstaand overzicht weergegeven wettelijke financiële prikkels.

Wettelijke financiële prikkels (ontleend aan Visser en Zwetsloot)

Wet	Kenmerkende financiële prikkel
Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte	Uitbreiding van de loondoorbetalingverplichting tot 2 jaar na de eerste ziektedag
Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen	Premiesysteem, waarbij de werkgever meer moet betalen naarmate de veroorzaakte WAO-instroom hoger is
Arbeidsomstandighedenwet	Introductie van een lik-op-stuk beleid door middel van de bestuurlijke boete
Burgerlijk Wetboek (zorgplicht werkgever) en jurisprudentie m.b.t. asbestzaken	Grotere aansprakelijkheid voor de werkgever in het voorkomen van beroepsziekten
Wet Verbetering Poortwachter	Verplicht vroegtijdig opstellen van een plan van aanpak voor reïntegratie; benoeming van een casemanager; aantoonbaar kunnen maken van reïntegratie-inspanningen; sanctie: tot jaar extra loondoorbetaling
Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten	Premiekortingsregelingen en voorzieningen bij (her)plaatsing van werknemers met een arbeidshandicap

De wetgever heeft middels bovenstaande wetten gezorgd voor een situatie waarin de werkgever *altijd* te maken heeft met financiële consequenties van het arbobeleid. Geen arbobeleid voeren is duur, en meestal erg duur. Organisaties moeten daarom wel iets gaan doen. Niets of weinig doen is geen optie (meer).

Deze financiële prikkels werken in op de organisatie als geheel. Het is belangrijk dat zij ook worden gevoeld op individuele eenheden binnen de organisatie.

3.3 Positieve waarden en doelen als vertrekpunt

Het is voor gemeenten van belang om een aantal kernwaarden te onderkennen en positieve doelen te benoemen. Dit hangt samen met het streven om niet alleen reactief, maar zeker ook pro-actief beleid vorm te geven. Eerst gaan we in op het belang van positieve doelen

HET BELANG VAN POSITIEVE DOELEN

Arbobeleid kan uitgaan van positieve doelen en gericht zijn op het bereiken van wenselijke situaties. Arbobeleid is echter vaak vooral: problemen (risico's en ongewenste situaties) opsporen en aanpakken. Positieve doelstellingen zijn belangrijk als de gemeente er naar streeft om proactie en preventie in haar arbobeleid meer centraal te stellen.

Een belangrijke kwaliteit van positieve doelstellingen is dat:

- ze inspirerend en motiverend (kunnen) zijn;
- ze geschikt zijn om pro-actief beleid mee vorm te kunnen geven en aan te sluiten op andere doelen van organisatie ontwikkeling. Hiermee worden meer oplossingsrichtingen mogelijk voor verdere organisatie-ontwikkeling;
- naast ratio kunnen positieve doelen ook aansluiten bij belangrijke waarden, zoals gezondheid en welzijn, motivatie, inspiratie en creativiteit;
- ze goed aansluiten bij het streven naar voortdurende verbetering;

- ze een prima basis zijn voor continuïteit en lange termijn doelstellingen in het arbobeleid;
- ze een basis vormen voor een lerende organisatie.

Het belangrijkste nadeel van positieve doelstellingen, is dat de wenselijke situatie vaak ver weg is, en weinig tastbaar. Dat geldt echter voor alle *strategische* doelen.

Een belangrijke kwaliteit van gerichtheid op de aanpak van problemen is:

- problemen zijn lekker concreet. Ieder probleem kan projectmatig worden aangepakt. Ieder opgelost probleem kan als succes worden beleefd;
- sluit goed aan op de wettelijke arbo- eisen;
- sluit goed aan op de actualiteit, het hier en nu.

Nadelen van de gerichtheid op de aanpak van problemen zijn:

- als de belangrijkste arboproblemen zijn opgelost, en er niet veel tastbare problemen over zijn, dan lijkt arbo ineens overbodig. De kans op terugval is dan groot;
- de gerichtheid op specifieke problemen en speciale doelgroepen betekent soms suboptimalisatie voor de organisatie als geheel;
- Het oplossen van problemen die al gedurende langere tijd zijn blijven liggen is vaak erg lastig. Eerder ingrijpen biedt meerdere oplossingsmogelijkheden.

Concluderend kan worden gesteld dat positieve doelstellingen inspirerend en motiverend zijn, en geschikter voor een strategisch lange termijn perspectief. De aanpak van problemen is concreter en past vooral in een aanpak op operationeel niveau.

POSITIEVE WAARDEN

Gemeenten die in brede zin met arbo aan de slag te willen gaan, hebben daar verschillende motieven voor: ervaren problemen kunnen vragen om een oplossing, de opbrengsten (financieel of anderszins) kunnen een reden zijn om in actie te komen, en het willen vormgeven van waarden kan een motief vormen. In onderstaande figuur worden motieven, waarden en opbrengsten op individueel, bedrijfs- en maatschappelijk niveau schematisch weergegeven.

Motieven



Figuur : Motieven, waarden en opbrengsten arbo/ IGM²

² Deze figuur is ontleend aan Zwetsloot, Gründemann en Vaandrager. In dat rapport wordt de term *Integraal Gezondheids Management (IGM)* gebruikt. IGM lijkt veel op arbo met een positieve insteek.

Gemeente Nedre Eiker (Noorwegen): Het voel je lekker project

Nedre Eiker is een gemeente met ca 1400 werknemers. De gemeente heeft het financieel moeilijk, terwijl het verzuim opliep tot meer dan 10%, waardoor de financiële problemen werden versterkt, en de gemeente in een negatieve spiraal dreigde te komen. Een fundamentele omslag was nodig. Hiertoe werd het “voel je lekker” project opgezet, met als doel een gezonde en actieve werkomgeving te creëren, waar goed personeelsmanagement en actieve wederzijdse verantwoordelijkheid als essentieel werden gezien. Doel was tevens het verzuim binnen drie jaar tenminste met een kwart te verlagen.

Het positieve aspecten van “voel je lekker” wordt steeds benadrukt middels aandacht voor:

- wat werkt (i.p.v. wat niet werkt);
- aanwezigheid van personeel (i.p.v. afwezigheid/verzuim);
- kansen op verbeteringen (i.p.v. hinderpalen en beperkingen);
- de toekomst (i.p.v. het verleden);
- aan te wenden middelen en mogelijkheden (i.p.v. problemen);
- successen (i.p.v. mislukkingen).

Betrokkenheid, uitwisseling van ervaringen en het opzetten van interne netwerken zijn essentiële elementen van “voel je lekker”. Implementatie van maatregelen wordt altijd direct aangestuurd door de “probleemeigenaren”.

Bron: Sochert 2002, p. 83-85.

3.4 Op zoek naar een goede balans

Een belangrijke valkuil is overmatige aandacht voor sommige aspecten van het arbobeleid en geen of te weinig aandacht voor andere aspecten. Dit leidt tot suboptimalisatie. Dat is een verspilling van tijd, geld en energie, terwijl tegelijkertijd de gewenste resultaten uitblijven.

Zo kan een intensieve inzet op reïntegratietrajecten door middel van het genereren van andere taken en/of outplacement voor betrokken medewerkers in eerste instantie leiden tot een efficiënte aanpak bij reïntegratie. Als de aandacht voor preventie hierdoor echter onderbelicht blijft loopt de organisatie vroeg of laat tegen haar grenzen voor reïntegratiemogelijkheden aan.

Als de positieve doelstellingen en waarden voldoende worden onderkend, komen we toe aan de arbo-inhoud. Eerst even een paar kernbegrippen. De aard van wat je als organisatie kunt doen, varieert van proactie tot curatie.

Proactie – Het vroegtijdig inspelen op de situatie gestuurd door de eigen strategische doelen, om zo een wenselijke de situatie (mede) vorm te geven.

Preventie – Voorkomen dat ongewenste situaties ontstaan. Doe de dingen in één keer goed. Als er iets is fout gegaan: zorgen dat dit zich niet kan herhalen.

Monitoring – Alles wat nodig is om inzicht te krijgen in de situatie. In tegenstelling tot proactie en preventie leidt monitoring zelf niet tot verbeteringen, het is geen doel op zich. Monitoring is vaak nodig om te weten wat er aan de hand is, en wat er kan worden gedaan.

Correctie en herstel – ongewenste situaties moeten verbeterd worden. Dingen die niet naar wens verlopen moeten worden verbeterd. Onjuiste situaties moeten worden gecorrigeerd. Deze activiteiten zijn gericht op verbetering, maar kunnen ook worden gezien als gevolgkosten van gebrek aan proactie en preventie.

Curatie en reïntegratie – als arbeidsomstandigheden tot uitval van mensen en/of productie hebben geleid dan zul je er iets aan moeten doen. Het is eigenlijk niet de bedoeling dat dit nodig is. De kosten die je hiervoor maakt zijn noodzakelijke, doch ongewenste uitgaven.

Het is belangrijk dat het in de praktijk altijd gaat om combinaties van bovenstaande activiteiten. Aan een recent rapport gericht op Integraal Gezondheids Management ontleen we onderstaand overzicht waarin een aantal herkenbare arboterminen meer inzicht geven wat we onder deze termen verstaan.

Arbo, verzuim en reïntegratie beleid³

<i>Proactie</i>	<i>Preventie</i>	<i>Monitoring</i>	<i>Correctie / herstel</i>	<i>Reïntegratie</i>
Bevorderen van gezondheid en veiligheid	Bronaankpak van risico's	Indicatoren	Betere risico beheersing	Terugkeer naar het werk
	• technisch	RI&E	Herstel activiteiten	
Inspelen op ontwikkelingen en innovatie	• organisatie	PAGO	Reïntegratieplan	
	• functie-inhoudelijk	Arbeidsomstandigheden spreekuur		
Nieuwe kansen: ontwerpen en ontwikkelen van gezonde werksituaties, omgeving en producten	management systeem	Registraties		
		Kosten/baten		
Op gezondheid en veiligheid gerichte cultuur				
Voorwaarden scheppen / condities creëren				
Interventies om gezond en verantwoord gedrag van sleutelactoren te stimuleren				

De vraag die gemeenten zich dienen te stellen is: hebben wij de gewenste balans tussen proactie en preventie enerzijds, en correctie en herstel plus integratie anderzijds?

Zo ja, hoe kunnen wij die goede balans ook voor de toekomst handhaven? Zo nee, wat doen wij er dan aan om de juiste balans te bereiken?

Naast het onderscheid tussen de dimensies van proactie en preventie tot curatie kan men de inhoud van arbo- of gezondheidsmanagement volgens een recent rapport over Integraal Gezondheids Management ook volgens een zevental lijnen uitzetten. Het idee is dat veel organisaties sterk zijn in één of meer lijnen, maar veel te weinig zorgen voor een goede balans tussen de verschillende lijnen. Het overzien van de zeven lijnen helpt dus om het totaal effectiever te maken.

³ Ontleend aan Zwetsloot, Gründemann en Vaandrager

De zeven ontwikkelingslijnen (uit: Zwetsloot Gründemann en Vaandrager)

<i>Strategisch beleid</i>	<i>Primair proces</i>	<i>Fysieke werk-omgeving</i>	<i>Sociale werkomgeving</i>	<i>Gezonde mensen</i>	<i>Gezonde relatie met externe omgeving</i>	<i>Gezonde producten en/of diensten</i>
Gericht op een gezonde bedrijfsvoering.	Gericht op bedrijf- en werkprocessen met ontwikkelingsmogelijkheden voor werknemers.	Gericht op goede werkplekken en verminderen van gevaren en risico's en geringe risico's voor de gezondheid.	Gericht op goed leiderschap, een goed werkklimaat, gezonde arbeidsverhoudingen en prettige omgang met de sociale omgeving.	Gericht op het vergroten van het menselijk kapitaal, en het gezond en duurzaam inzetbaar houden van personeel.	Gericht op positieve effecten op de directe omgeving en een goede uitstraling van het bedrijf.	Producten die goed zijn voor de gezondheid van afnemers en consumenten.
Overzicht en inzicht in effecten van de bedrijfsactiviteiten op gezondheid.	Inspelen op technologische innovaties en op organisatieontwikkeling		Een bedrijfs-cultuur waarin aandacht voor gezondheid wordt beloond.		Samenwerkingsrelaties in de productieketen en met dienstverleners.	
Gezondheid als kernwaarde voor de organisatie.	Verantwoordelijkheden verankerd in de lijn.					

Resultaten direct:

- Een gezond bedrijf met een positieve uitstraling naar werknemers en andere betrokkenen.
- Vermindering van (de kosten van) verzuim en arbeidsongeschiktheid.
- Gezonde en betrokken werknemers die zich verder willen en kunnen ontwikkelen.
- Verhoging personeelsaanwezigheid, vermindering van personeelsfluctuaties, en verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Resultaten indirect:

Verbetering van het imago als werkgever, verbeterde kwaliteit van dienstverlening, positieve invloed op de (volks)gezondheid.

ARBOZORG

Het managen van arbovraagstukken noemen we hier arbozorg⁴.

Het gaat daarbij om het managen door de organisatie zelf, inclusief het regisseren van de activiteiten van dienstverleners (zoals arbodiensten, reïntegratiebedrijven en verzekeraars).

Een belangrijk aspect is dat de organisatie steeds als dat zinvol is, aandacht heeft voor de arbo-aspecten van haar activiteiten. Hieronder wordt een formele definitie gegeven.

⁴ Hiermee wordt dus niet bedoeld op de diensten van een arbodienst: de rol van de arbodienst is belangrijk, maar ondersteunend.

Formele definitie Arbomanagement (ontleend aan Visser & Zwetsloot)

Arbomanagement is het sturen en beheersen van een met het primair proces samenhangend geheel van enerzijds beleidsmatige, organisatorische, technische en administratieve maatregelen en afspraken, en anderzijds van betrokkenheid en beleving, gedrag, samenwerking en overleg van de sleutelactoren in (en soms om) de organisatie, met als doel verbetering van de arbeidsomstandigheden en een bijdrage aan de kwaliteit van de organisatie.

Wij onderscheiden aan arbomanagement twee onafhankelijke dimensies. Sturen en beheersen van (1) beleid en planning, maatregelen en afspraken, en (2) gedrag, beleving en samenwerking van actoren. Dit levert bij elkaar een viertal typen activiteiten, met daarbij behorende doelen.

Vier aspecten van arbomanagement (Visser en Zwetsloot)

<i>Arbomanagement aspecten</i>	<i>Sturen</i>	<i>Beheersen</i>
Beleid, maatregelen en afspraken	Arbobeleidskeuzes maken, arbo-doelen vaststellen, plannen maken en doorvoeren.	Zekerstellen dat plannen worden uitgevoerd en maatregelen genomen; Waar nodig: Checks en corrigerende maatregelen
Beleving, gedrag en samenwerking en overleg van sleutelactoren	Sleutelactoren identificeren, stimuleren en motiveren; zelf het voortouw nemen en voorbeeld-gedrag vertonen	Conditie scheppen en handhaven voor betrokkenheid, gewenst gedrag, samenwerking en twee-zijdige communicatie.

— WAT EN HOE VRAAGSTUKKEN

Het gaat bij arbozorg zowel over de vraag *wat* er moet gebeuren, als om de vraag *hoe* dat het beste kan. Dit leidt tot verschillende typen vraagstukken en activiteiten.

Wat en hoe problemen (ontleend aan Visser en Zwetsloot)

	<i>Wat is onbekend</i>	<i>Wat is bekend</i>
Hoe is onbekend	De organisatie heeft problemen. Maar wat is symptoom, en wat zijn oorzaken? Welke problemen zijn het belangrijkste? Zijn er gemeenschappelijke oorzaken? Welke moet men als eerste aanpakken?	De organisatie blijkt haar problemen niet blijvend te kunnen oplossen. Patronen herhalen zich, problemen blijken hardnekkiger dan verwacht. Hoe komt dat toch?
Hoe is bekend	De organisatie ziet symptomen van de problematiek maar de kennis om probleem en/of oplossing goed te kunnen definiëren ontbreekt.	De organisatie zou al haar problemen aan moeten kunnen. Als er toch serieuze problemen zijn, wat is daarvan dan de reden? Een diepgaander analyse kan nodig zijn.

OP ZOEK NAAR DE JUISTE BALANS

Zoals we hebben gezien vraagt goed arbomanagement om een goede balans op meerdere dimensies. In veel organisaties is de balans op één of meerdere terreinen niet aanwezig. Dan is er sprake van suboptimalisatie en relatieve ineffectiviteit.

Balans factoren in strategisch arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid

Dimensie	Balans factoren	
Organisatie ontwikkeling:	Externe doelen (zaken die op de organisatie afkomen)	Interne doelen (eigen prioriteiten)
Strategisch-operationeel	Positieve doelen en waarden	Concrete aanpak van problemen
Tijdshorizon	Lange termijn	Korte termijn
Voorkomen versus genezen	Proactie en preventie	Herstel en reïntegratie
Keuzes en realisatie	Sturen	Beheersen
Systeem en mensen	Beleid en maatregelen	Gedrag, competenties en beleving
Inhoud en proces	Wat	Hoe
Implementatie wijze	Top-down aanpak	Bottom-up initiatieven
Inhoudelijke balans	De verschillende ontwikkelingslijnen	
Mix van veranderstrategieën	Logica, waarden en normen, belangen, macht	

DE VERANDERSTRATEGIE

Arbobeleid is gericht op verbetering. Als we het strategisch vormgeven is het gekoppeld aan organisatie-ontwikkeling en draagt het bij aan de verhoging van de kwaliteit van de organisatie. Dat impliceert een veranderingsproces. Ook in de manier waarop men verandering vorm geeft kan men strategische keuzen maken. In Van de Bos & Streng-Rosenthal (1995) worden uitgangspunten gekoppeld aan de strategie en aan de reden om te veranderen (het waarom, zie tabel hieronder). Het is van belang om de veranderingsstrategie goed te laten passen bij de aard van de organisatie.

Veranderings-uitgangspunten	Strategie	Waarom veranderen?
Logisch	Benadrukken van de zinvolheid voor de organisatie	Omdat het logisch is
Normen en waarden	Beïnvloeden van de individuele waarden en groepswaarden	Omdat men voelt dat het goed is
Belangen	Inzicht in individuele belangen	Omdat het voor mij goed is
Macht	Straffen en belonen	Omdat het moet

Zo zijn gemeentelijke organisaties vrij sterk politiek gestuurd, en belangen staan daarin centraal. Daarbij aansluiten kan handig zijn, want het geeft draagvlak. Als de politieke aansturing weer veranderd, loop je dan wel de kans dat het arbobeleid opeens ook geen prioriteit meer heeft. Het is daarom steeds van belang zowel effectiviteit op korte termijn als continuïteit voor de lange termijn in de strategiekeuze te laten meewegen. Doorgaans zal dat leiden tot een bewuste mix van verbeterstrategieën.

3.5 Suggesties voor de praktijk

In deze paragraaf worden een aantal praktische suggesties gedaan, of aanknopingspunten voor verdere uitwerking gegeven. Eerst volgen suggesties voor nadere uitwerking van het strategische beleid, daarna een aantal suggesties gericht op vertaling naar een meer operationele aanpak.

3.5.1 Suggesties voor de verdere ontwikkeling van strategisch Arbo-beleid

- De gemeentesecretaris is binnen de gemeente de hoogste verantwoordelijke manager die tevens verantwoordelijk is voor het arbobeleid en het personeelsbeleid. Sluit met het strategisch arbo-, verzuim- en

reïntegratiebeleid nauw aan bij zijn of haar prioriteiten. Zorg dat de gemeentesecretaris zich in de strategische doelstellingen herkent, en zich er voor inzet.

Welke doelstellingen en uitdagingen generen positieve energie bij de belangrijkste betrokkenen?

- ▶ Ga uit van positieve doelstellingen (verhogen van productiviteit en aanwezigheid personeel, wat mensen wel kunnen i.p.v. hun beperkingen).
- ▶ Koppel arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid aan HRM-beleid waar dat zinvol en mogelijk is.
- ▶ Definieer met het management team wat gezonde mensen en goede arbeidsomstandigheden voor de gemeente betekenen. Neem dat als uitgangspunt voor het strategische arbo-, verzuim-, en reïntegratiebeleid (en *niet* de wettelijke verplichtingen).
- ▶ Ga met de diverse betrokken actoren na welke delen of aspecten van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid tot nu toe succesvol zijn of als succesvol ervaren worden, en welke niet. Verwerk de conclusies in het beleid vanaf nu.
- ▶ Betrek in werkconferenties over de toekomst van de organisatie (hei-dagen) ook het werken aan een gezonde arbeidsorganisatie. Ga van een integrale managementopgave uit. Neem betrokkenheid van medewerkers, en een actieve rol en bijdrage van medewerkers op in de formulering van de managementopgave.
- ▶ Zorg voor inzicht en overzicht t.a.v. de *inhoudelijke aspecten van arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid*: Wat zijn de belangrijkste problemen? Welke gegevens hebben we daarover? Zijn die gegevens betrouwbaar? Zijn ze kwalitatief of kwantitatief? Met welke kunnen we iets? Zijn er goede en bruikbare inzichten ontleend aan een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E), het periodiek Gezondheidskundig Onderzoek (PAGO), een Gevalsinventarisatie (voor gevallen van langdurig verzuim en reïntegratie), verzuimcijfers en een verzuimanalyse? Een overzicht en analyse van ongevallen en incidenten? Prestatieindicatoren voor de belangrijkste risico's? Waar kunnen we strategische doelstellingen en prestatieindicatoren aan verbinden?
- ▶ Is er voldoende inzicht in de beleving en betrokkenheid van de medewerkers? Is er een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) gedaan? Hoe tevreden is het management blijkens managementrapportages, bijv. in het kader van de planning en control-cyclus? Wie zijn degenen die zich werkelijk inzetten voor goede arbeidsomstandigheden (formeel en informeel)? Hoe groot is het draagvlak in de organisatie voor het tot dusver gevoerde beleid? Wie zijn degenen die zouden kunnen vertragen of tegenwerken?
- ▶ Hieraan verbonden vragen zijn: hoe kunnen we meer mensen mee krijgen? Hoe kunnen we zorgen dat degenen die tegenwerken het toch in hun belang gaan vinden om mee te werken?
- ▶ Hoe wordt het arbo- en HRM-beleid tot nu toe beleefd en gewaardeerd? Welke rol speelt onze bedrijfscultuur hierbij? Is er sprake van subculturen? Door diverse actoren hierover te bevragen kan het inzicht in de motieven voor het gedrag van de diverse betrokkenen verhelderd en gebruikt worden.
- ▶ Speel in op ontwikkelingen die toch al plaatsvinden: verbouwingen, reorganisaties, nieuwe ICT, etc. Als er tijdig wordt ingespeeld kan veel meer bereikt worden dan in een later stadium terwijl de kosten veel lager zijn!
- ▶ Besteed bij bezuinigingen aandacht aan de werkdruk voor het personeel, en bewaak de balans tussen werklast en regelcapaciteit van de medewerkers. Monitor de werkdruk tijdens bezuinigingsoperaties en erna. Geef aandacht aan de inverdien-effecten die men kan bereiken door hogere aanwezigheid (minder verzuim) en de eruit resulterende hogere productiviteit; mogelijk kan dit een aantal bezuinigingsmaatregelen overbodig maken.
- ▶ Creëer een 'sense of urgency' als het gaat om de aanpak van structurele problemen.

- Zijn de financiële prikkels die voor de organisatie als geheel gelden, voelbaar in de verschillende afdelingen of diensten binnen de gemeente? Ga na of te ruime budgetten (op afdelingsniveau) voor de vervanging van ziek personeel niet de noodzaak van verzuimbeheersing en de uitvoering van het verzuimbeleid ondergraven.

3.5.2 Suggesties voor doorvertaling van strategie naar operatie

- Bij het opzetten en borgen van arbobeleid zijn diverse actoren betrokken. Identificeer sleutelactoren en benoem de daarbij behorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zorg ervoor dat de betreffende personen zich ook 'eigenaar' voelen van de taken die zij geacht worden uit te voeren, en dat zij over voldoende middelen en bevoegdheden kunnen beschikken. Door de betreffende personen in een vroeg stadium te betrekken bij het formuleren van het arbobeleid en de bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voelen deze personen zich betrokken en kan draagvlak gecreëerd worden. Zorg dat plannen concreet en herkenbaar zijn, dus aansluiten bij de praktijk. De beste manier is om degenen wier inzet essentieel is voor de uitvoering, te betrekken bij het maken van de plannen en beleid.
- Sluit met activiteiten aan bij lopende of bij als noodzakelijk of natuurlijk ervaren veranderingen in de organisatie.
- Zorg voor concrete cijfers over de blootstelling aan de belangrijkste risico's. In het kader van het arboconvenant wordt prioriteit gegeven aan een viertal risico's: fysieke belasting, RSI, geweld en agressie en werkdruk. De *Arbomonitor gemeenten* is een instrument om de blootstelling aan deze vier risico's op sector en lokaal niveau in kaart te brengen. Er zijn voor deze risico's kengetallen ontwikkeld, en men kan zich benchmarken met andere gemeenten.
- Denk bij reorganisaties ook aan de participatie en begeleiding van personeel om uitval en verzuim te voorkomen, maar ook aan aanvullende opleidingen in verband met nieuwe taken.
- Besteed bij reorganisaties speciale aandacht aan de extra werkdruk die dat tijdelijk met zich mee brengt.

3.6 Zelf-diagnose: Hoe staan we er strategisch voor?

We sluiten dit hoofdstuk (en ook de volgende twee) af met een zelf-diagnose.

Daarbij wordt de lezer gevraagd de bekende stoplicht kleuren groen, oranje en rood te gebruiken om een oordeel te geven of een situatie goed is of niet. Een situatie is alleen goed (= groen) als de arbozorg in de praktijk goed functioneert en de gewenste resultaten oplevert.

Als het beleid goed is doordacht en in beleidsnota's is vastgelegd, terwijl het in de praktijk niet functioneert, kan het dus nooit als goed worden beoordeeld.

Kleuren oordeel	Kenmerk	Prioriteit
Groen	Situatie is goed geregeld en werkt in de praktijk	Zorgen dat dit zo blijft is de hoogste prioriteit! Anders gaan we dweilen met de kraan open!
Rood	Situatie niet goed en moet duidelijk verbeterd worden	Aanpakken – Maar: eerst goed voorbereiden; timing is ook belangrijk; geduld soms ook.
Oranje	Een aantal aspecten functioneren goed, helaas niet allemaal òf Er zijn problemen die echter niet ernstig zijn.	Indien oplossing gemakkelijk is: op korte termijn aanpakken (=groen maken) Indien oplossing lastig is, eerst de echte probleempunten aanpakken (rood gaat voor)

Ver is in onderstaande tabel ruimte om voor u zelf de criteria in te vullen die voor uw beoordeling van groot belang zijn. Ook kan het zijn dat u door de publicatie, de eraan gekoppelde workshop of de zelfevaluatie zich opeens bepaalde zaken beter bent gaan realiseren. Die kunt u dan onder 'leerpunten' documenteren, hetgeen het gemakkelijker maakt deze leerpunten vast te houden.

Visie en strategie ontwikkeling: Hoe staan we er voor?

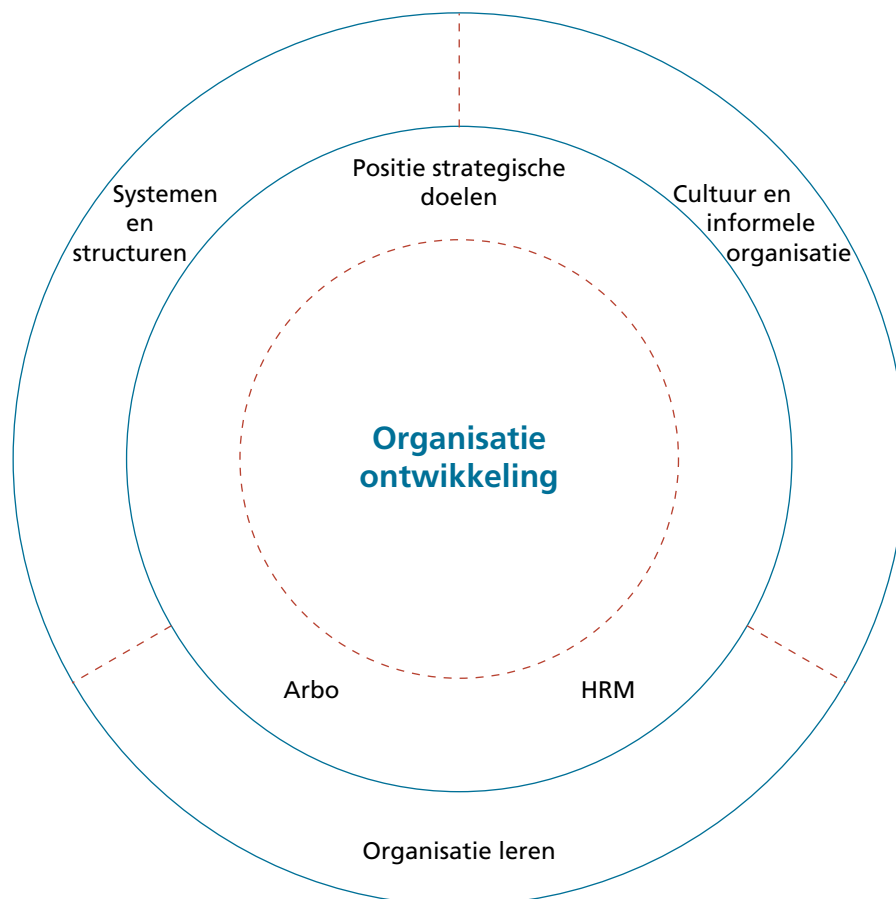
Aspect	Groen	Oranje	Rood	Mijn criteria
Is er voldoende verbondenheid van arbo/hrm aan de algemene management vraagstukken van de gemeente?	☐	☐	☐	
Er is aandacht voor de betekenis van medewerkers voor het vernieuwingsvermogen van de gemeente	☐	☐	☐	
Het arbo-commitment van de hoogste ambtelijke leiding (w.o. de gemeente secretaris) is zichtbaar en voelbaar	☐	☐	☐	
De financiële prikkels voor arbo zijn op de juiste plaatsen in onze gemeente voelbaar.	☐	☐	☐	
Ons arbobeleid gaat uit van positieve doelstellingen en waarden	☐	☐	☐	
Er is bij ons een goede balans tussen proactie/preventie en correctie/curatie/reïntegratie	☐	☐	☐	
Wij hebben een evenwichtige aandacht voor de inhoudelijke ontwikkelingslijnen?	☐	☐	☐	
Ons arbobeleid is inhoudelijk voldoende onderbouwd.	☐	☐	☐	
We weten wie er voor het arbobeleid belangrijk zijn, en wat er leeft bij de medewerkers.	☐	☐	☐	
Leerpunten:				

4 De strategie: systeemaanpak, bedrijfscultuur, en organisatieleren

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de strategische keuzes die gemaakt moeten worden voor het realiseren van de strategische doelstellingen.

Van belang is de formele manier waarop in de organisatie wordt gestuurd, en de bruikbaarheid van formele systemen of methoden om arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid aan te sturen (systeemaanpak). Maar er wordt ook ingegaan op de informele manier waarop arbozaken kunnen zijn geregeld (de cultuur kant). Het gaat in de praktijk namelijk altijd om een goede balans tussen de formele systemen en hoe het informeel werkt.

Tenslotte wordt kort ingegaan op organisatieleerprocessen die nodig zijn om situaties waarin de organisatie lijkt vast te zitten, waarbij problemen zich telkens weer (op een iets andere manier) herhalen, te doorbreken.



4.1 Systeemaanpak als fase in de ontwikkeling van arbozorg

Wij kunnen vier fasen van arbozorg onderscheiden. In die fasen kan arbozorg worden gekenschetst als respectievelijk: ad-hoc, systematisch, systeemgericht en gericht op integratie en proactiviteit. (Gebaseerd op Zwetsloot 2000.)

Kenmerkend voor arbozorg in de *ad hoc* fase is dat de basisstrategie bestaat uit het reageren op (meestal acute) problemen. In deze fase is een bedrijf niet echt geïnteresseerd in arbobeleid en wordt er alleen aandacht besteed aan arbeidsomstandigheden als er acute problemen optreden (ongevallen, overmatig ver-

zuim, problemen met de arbeidsinspectie, of interne conflicten over arbozaken). Als gevolg hiervan is er weinig of geen deskundigheid (maar wel vaak impliciete oordelen en aannames) in het bedrijf zelf over arbomanagement en zeker niet over de preventieve aspecten daarvan. Veel initiatieven voor verbetering van arbeidsomstandigheden komen in deze situatie van werknemers of hun vertegenwoordigers, omdat zij degenen zijn die het meest direct met de problemen worden geconfronteerd, tevens een direct belang hebben bij de oplossing van die problemen. Voor managers betekent een onverwacht acuut probleem doorgaans dat er - met tegenzin - tijd, geld en aandacht nodig zijn om dat probleem op te lossen. Beleid ten aanzien van arbo-, verzuim- en reïntegratie wordt daarom door hen niet opgevat als een bedrijfsbelang, maar vooral als een kostbare wens van de werknemers.

In de fase van systematiseren zijn er diverse mensen in het organisatie wier kennis over arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid toeneemt. Voor gemeenten die in deze fase werken wordt het arbobeleid opgebouwd rondom de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E). Aangezien vele problemen nog maar pas zijn herkend, is de interne arbo-kennis nog beperkt (maar wel toenemend). Het inhuren van externe deskundigheid (met name van arbodiensten) is doorgaans essentieel. Het beleid wordt geleidelijk aan een regulier agendapunt. Initiatieven voor de verbetering van arbeidsomstandigheden worden niet alleen genomen door werknemers, maar ook door de leidinggevenden, en door 'deskundigen' zoals een arbocoördinator, een hoofd P&O of een interne veiligheidskundige. Ook de rapportages van de arbodienst kunnen een belangrijke initiator zijn. De Arbowet vraagt van organisaties dat zij systematisch werken aan arbeidsomstandigheden.

De systeemaanpak van arbomanagement concentreert zich doorgaans op het invoeren en borgen van een arbomanagementsysteem. Het idee is dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden structureel moet zijn georganiseerd en dat die aandacht er al behoort te zijn vóórdat nieuwe activiteiten worden gestart. Het vaststellen van verantwoordelijkheden en communiceren van afspraken zou moeten garanderen dat iedereen – voor zover zinvol - is geïnformeerd, en dat arbo-issues ter sprake komen en vroegtijdig worden opgelost. Desgewenst kan de organisatie streven naar certificering van het arbomanagementsysteem.

Arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid wordt *in de fase van pro-activiteit* en integratie steeds meer gezien als een integraal onderdeel van de bedrijfsprocessen. De meerwaarde zit in de bijdrage aan het zeker stellen van voortdurende verbetering van de bedrijfsprocessen. Initiatieven ter verbetering zijn niet alleen welkom, maar worden verwacht van iedere persoon. De nadruk ligt niet meer op het reduceren van risico's, maar verschuift meer en meer naar verbeter mogelijkheden en bevordering van de veiligheid en de gezondheid. Belangrijke verbetermogelijkheden in de ontwerpfasen van producten, processen, werkplekken en de werkorganisatie worden in toenemende mate benut, en keuzes over technologie en organisatie worden steeds meer herkend als essentiële momenten voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden. Men realiseert zich dat een goede gezondheid meer is dan de afwezigheid van ziekte, en dat veiligheid meer is dan 'nul ongevallen'. Positieve doelstellingen zoals gezondheidsbevordering en veiligheidsbevordering worden daarmee net zo belangrijk als risicobeheersing. In de gemeente is men zich bewust van de collectieve leerprocessen die nodig zijn om voortdurende verbetering te verwerkelijken. Daardoor probeert men die leerprocessen zo goed mogelijk te managen. Aangezien ieder bedrijf uniek is, zijn hier echter geen blauwdrukken voor; het gaat om een proces van leren (effectiever) te leren.

De systeemaanpak is vaak gebaseerd op de bekende Deming cirkel: Plan Do Check Act. Het idee is simpel, en het werkt vaak verhelderend om de stappen systematisch vorm te geven:

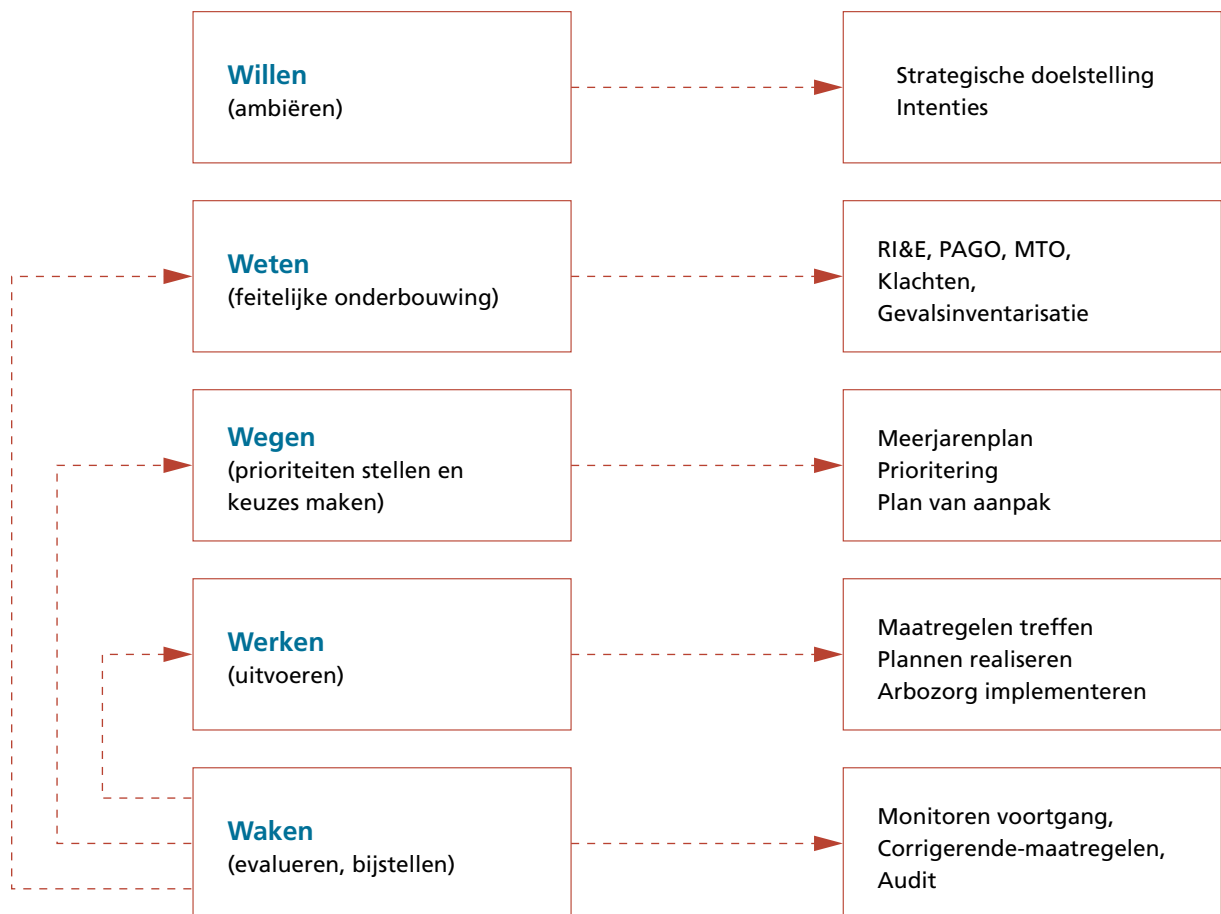
- Plan: Ga naar waar de organisatie staat en wil uitkomen, en maak een plan om daar te komen (SMART).
- Do: Zorg dat de organisatie aan de slag gaat. Organiseer taken en verantwoordelijkheden, stel middelen ter beschikking. Zorg dat men aan de slag gaat en dat maatregelen worden geïmplementeerd.
- Check: Ga na (monitor) of de uitvoering van de plannen goed verloopt. Ga ook na of de geplande maatregelen het gewenste effect sorteren.
- Act: Neem corrigerende maatregelen als blijkt dat de uitvoering achterblijft, of dat maatregelen niet het gewenste effect sorteren.

De Deming Cyclus is een iteratief proces. Het is belangrijk de cirkel geheel te doorlopen zodat de plannen daadwerkelijk ergens toe leiden.

Uiteraard is het van belang dat tegen het einde van de cyclus weer opnieuw de balans wordt opgemaakt, en een nieuw plan wordt gemaakt. Anders is er geen continuïteit en voortdurende verbetering.

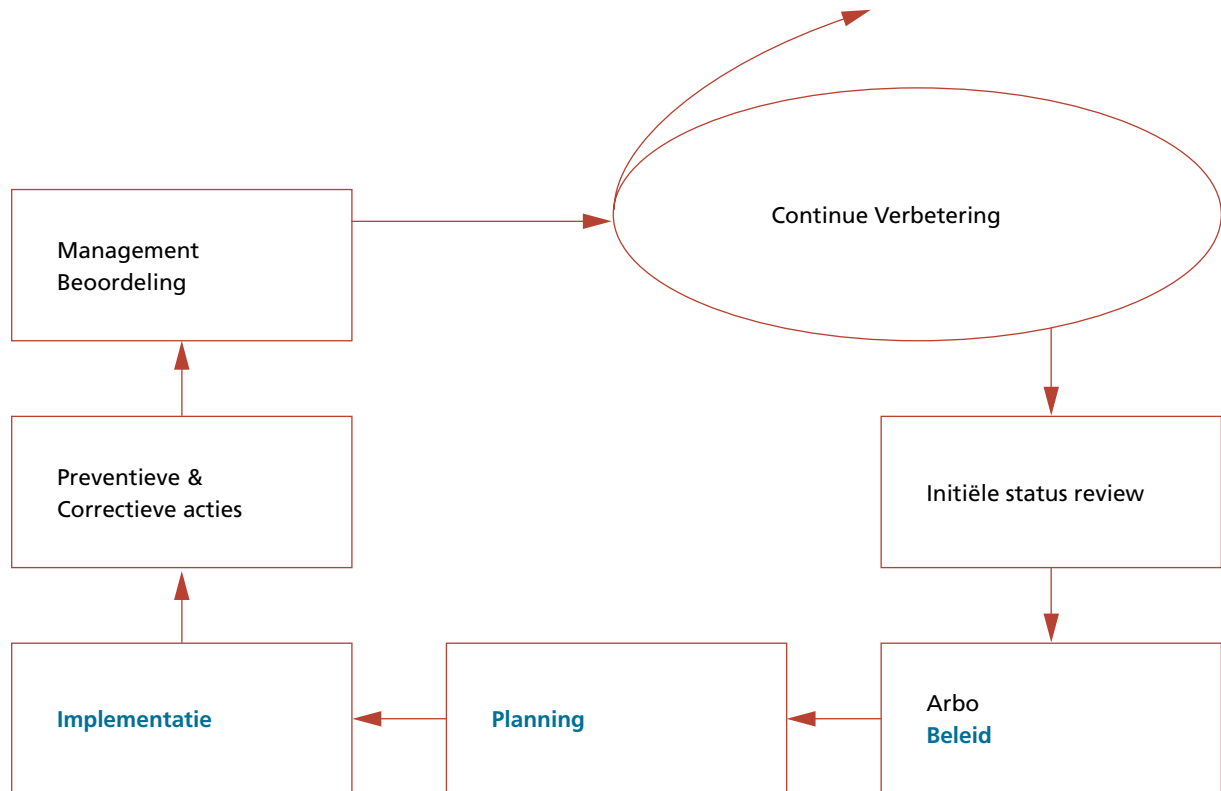
Een door de Arbeidsinspectie vaak gepropageerde manier om naar een systeemaanpak te komen is het zogenaamde 5 W model. Hierin wordt willen gezien als een voorwaarde voor de invoering van een variant op de Deming cirkel.

In het 5-W stappenplan wordt het werken met een arbomanagement-systeem als volgt weergegeven:



Figuur: het 5W-stappenplan

Een ander voorbeeld van de Deming Cyclus vinden we in de Nederlandse Technologische Afspraak, OHSAS 18001 (een normdocument), over arbomanagement systemen.



Figuur: het OHSAS model

Merk overigens op dat in dit model het actor perspectief ontbreekt. Als dat niet wordt toegevoegd is de kans groot dat er op termijn onvoldoende draagvlak in de organisatie ontstaat.

Voorbeeld: Gemeente Haarlem

De Gemeente Haarlem start in 2004 met de invoering van een arbomanagement systeem volgens OHSAS 18001. Een belangrijke reden is dat men arbomanagement in alle bedrijfsonderdelen/diensten op een zelfde niveau wil laten functioneren, en daar ook goed wil verankeren. Op concern niveau ontstaat overzicht, terwijl de diensten van elkaar kunnen leren bij de invoering. De arbodienst ziet als belangrijk voordeel dat er zo een goede infrastructuur voor arbo komt waardoor gesignaleerde problemen beter zullen worden opgepikt.

KOPPELING VAN ARBO AAN HET KWALITEITSBELEID

Een andere mogelijkheid voor een systeemaanpak is de koppeling van arbo aan het kwaliteitsbeleid van de gemeente; veel gemeenten zijn immers bezig met een kwaliteitsbeleid gebaseerd op het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK). Het hierna volgende kader geeft als voorbeeld de ervaringen van de gemeente Roosendaal hiermee.

De gemeente Roosendaal, arbozorg koppelen aan kwaliteitsbeleid

Van beleidsformulering naar uitvoering

Voor de gemeente Roosendaal is de kern van de aanpak het feit dat men niet alleen maar beleid formuleert, maar het ook daadwerkelijk uitvoert. Terugkijkend zien ze nu dat het daar lange tijd aan heeft ontbroken: er stond veel op papier maar dit leidde bijna nooit tot concrete actie. Verzuim was tot een paar jaar geleden ook geen groot 'issue' in de gemeente. Werken met het INK-model betekent de beste garantie dat de plannen in de praktijk tot uitvoering komen en worden geëvalueerd. De gemeente voert het model stapsgewijs in.

Integraal management

'Integraal managen' (personeelsbeleid en arbobeleid) is een belangrijk uitgangspunt voor Roosendaal. Dit moet er voor zorgen dat het welzijn van de werknemers voortdurend aandacht krijgt. In het INK model is dat gekoppeld aan 'medewerkers' en 'middelen'.

Een opvallend punt aan het verzuimbeleid is dat gedurende de eerste vier weken verzuim de arbodienst in beginsel niet ingeschakeld wordt.⁵ Werknemers melden zich bij hun leidinggevenden ziek en de eerste vier weken van het verzuim wordt alle actie door deze leidinggevende genomen. De leidinggevende stelt een prognose van het verzuim en stelt vast welke actie nodig is. Indien er direct medische actie gewenst is, wordt de arbodienst ingeschakeld. Uitgangspunt is hierbij dat de meest voorkomende aandoeningen zoals griep, verkoudheid en dergelijke binnen vier weken over zijn en dat de leidinggevende dit zelf goed kan monitoren.

Medewerkstevredenheidsonderzoek als basis

Een gemeentebreed Medewerkers Tevredenheid Onderzoek (MTO) geeft informatie over de beleving van de werknemers, maar ook over risico's die reeds vermeden kunnen worden voordat een werknemer ziek wordt. De RI&E zei de gemeente erg weinig. Men wilde meer weten over de beleving van de medewerkers. Het vormt dan ook belangrijke input voor het arbobeleid.

Het Medewerkers Tevredenheids Onderzoek wordt sinds 2003 aangevuld met een module Veiligheid en Gezondheid. Naast de welzijnsparagraaf wordt daarmee ook voldaan aan de twee andere onderdelen van de Risico Inventarisatie en Evaluatie zoals de Arbowet die kent. De bedoeling gaat evenwel ook hier dieper. Het instrument moet de risico's zodanig op functieniveau gaan duiden, dat het voor het management mogelijk wordt preventief in te grijpen. Aldus moet risicomanagement ook in personeels- en arbomanagement realiteit gaan worden.

Beleid en management

De knelpunten die uit het MTO naar voren komen, worden omgevormd tot opdrachten voor de directeuren, die voorzitter zijn van werkgroep om de actiepunten uit te werken. In het INK-model is dit 'strategie en beleid'. De arbo-commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de OR, de arbodienst, P&O en het management. Zij adviseert het directie team en de leidinggevenden met betrekking tot de concretisering en uitvoering van het beleid. Tevens heeft de arbo-commissie een bewakingsfunctie. De leidinggevenden vormen de spil van het arbeidsomstandighedenbeleid ('leiderschap'). Zij moeten het beleid uitvoeren en worden daarin gecontroleerd door hun directeuren. De verantwoordelijkheden zijn toegewezen en de verschillende betrokkenen weten wat ze moeten doen. Controle en borging is mogelijk doordat alle stappen die men doorloopt geprotocolleerd zijn. In het INK-model zijn we aangekomen bij de 'processen'.

De uitkomsten van het MTO vormen input voor een nieuwe twee jaarlijkse cyclus, waarin de leiding van de organisatie strategie en beleid bijstelt, en leiderschap vorm geeft. Zo is men bezig met voortdurende verbetering en wordt gewaarborgd dat datgene wat is afgesproken ook echt gebeurt.

Interne communicatie

De voorlichting is zeer uitgebreid. De gemeente Roosendaal vindt het belangrijk om de medewerkers betrokken te houden bij het beleid. Er werd in twee interne kranten uitgebreid ingegaan op het MTO en het Arbeidsomstandighedenbeleid. Er werd toegelicht waarom het beleid er is, hoe het er uit gaat zien en wat men er van verwacht. In de serie Werk in beweging wordt per actiepunt in een aparte uitgave tussentijdse resultaten gepubliceerd waaraan de verbeterpunten en acties worden gekoppeld. Hierdoor hoopt men dat de lezers (werk-

⁵ De arbodienst ontvangt wel een afschrift voor de registratie van het verzuim.

nemers) begrip hebben voor het beleid en er actief aan mee willen doen. Verder zijn er tot op heden twee personeelsbijeenkomsten georganiseerd, gericht op verzuim en arbeidsomstandigheden. De voorlichting over het IZA-bedrijfszorgpakket is na overleg met de ondernemingsraad naar de mensen thuis gestuurd.

Resultaten en perspectieven

Dit alles heeft in combinatie met de systematiek van werken van het INK-model geleid tot een daling van het verzuim en vermindering van de WAO-instroom. Maar de gemeente Roosendaal hoopt ook dat de medewerkers tevreden zijn en prettig kunnen werken (welzijn vergroten). Door de betrokkenheid te vergroten en de uitgangspunten zorg en aandacht voor ogen te houden, verwacht men dit zeker te bereiken.

4.2 Verbinding van arbo met de planning en control-cyclus

Binnen de gemeentelijke organisaties wordt gewerkt met de planning en control-cyclus.

Deze wordt gebruikt om de essentiële beleidszaken van de gemeente, waaronder de financiën goed aan te sturen. Het gaat altijd om een variant van de Deming cirkel, en kan dus prima aansluiten bij arbozorg die volgens de Deming cirkel is georganiseerd.

De planning en control-cyclus

Het financiële beleid maakt ter ondersteuning gebruik van de planning en control-cyclus. Het is van belang om het beleid ten aanzien van arbeid en gezondheid op te nemen in de planning en control-cyclus. In enkele in dit werkboek opgenomen voorbeelden wordt geïllustreerd op welke wijze dat kan.

De planning en control-cyclus is een manier om het primaire proces van de invoering te beschrijven en begrijpelijk te maken.

Uitgangspunten van de planning en control-cyclus zijn:

- sturen vanuit een missie;
- omschrijven van de instrumenten;
- beheersen van de uitvoering, zicht op risico- en afbreuk -factoren;
- inzicht in de kosten.

Concrete aanknopingspunten zijn:

Missie (Plan): opnemen van de positief geformuleerde arbo- en HRM-doelen als onderdeel van de gewenste organisatie ontwikkeling van de gemeente, inclusief de vertaling naar strategische doelstellingen. Neem arbo en HRM zowel op in meerjarenplannen op gemeente niveau als in jaarlijkse afdelingsplannen.

Instrumenten en methoden (Do): neem een aantal arbo-, verzuim- of reïntegratie (of HRM) aspecten op de instrumenten die worden ingezet. Koppel Arbo en HRM aan management development, organisatie ontwikkeling, etc.

De instrumenten die bij de planning en control-cyclus kunnen worden gebruikt zijn ondermeer:

- meerjarenplan;
- productbegroting;
- managementrapportages, inclusief risicoparagraaf;
- prestatiestandaarden;
- instrument voor effectmeting.

Beheersen van de uitvoering (Check): Zorg dat managementrapportages ook gebruikt worden om de voortgang in de arbo en verzuim aanpak actief te volgen, en op de agenda van het management te houden. Maak daarbij zo veel mogelijk gebruik van arbo-prestatieindicatoren.

Veel gebruikte prestatie indicatoren op het gebied van arbo, verzuim- en reïntegratiebeleid zijn:

- aanwezigheid/verzuimpercentage;
- frequentie en duur van ziekmeldingen⁶;
- frequenties van ongevallen en incidenten;

- percentage arbeidsgerelateerde verzuimoorzaken (arbodienst);
- de WAO-instroom⁷;
- kengetallen blootstelling aan arbeidsrisico's;
- de kosten van verzuim en WAO-instroom;
- de investeringen in arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid als percentage van de kosten van verzuim en WAOinstroom.

Het is zinvol om bij arbo-activiteiten die aan de planning en controlcyclus worden gekoppeld, concrete indicatoren te benoemen om de voortgang te kunnen monitoren, en het managementteam van relevante stuurinformatie te voorzien. Zorg dat over de arbo-activiteiten ook wordt gerapporteerd in de risico paragraaf (bestaat het risico dat de planning niet gerealiseerd wordt? Wat zijn de beren op de weg, waar liggen afbreukrisico's?

Beheersen van de uitvoering (Act): Als in de voortgangsrapportages wordt gesignaleerd dat de uitvoering (= realisatie plannen en doelen) niet goed verloopt, zorg dan dat er corrigerende maatregelen worden genomen. Juist hier is het belangrijk dat het management laat zien dat men serieus is, en dat vertraging of verwatering niet wordt gedoogd.

Inzicht in de kosten⁸: Goed arbobeleid is een investeringen. Het is belangrijk dat het geld goed wordt besteed, en ook tot zichtbare opbrengsten leidt. Veel arbobeleid verdient zich ruim terug, maar de kosten (van de investeringen) zijn altijd gemakkelijk herkenbaar, terwijl de opbrengsten (grotere aanwezigheid, minder verzuim, etc) vaak niet in de financiële administratie herkenbaar zijn, of zelfs niet of nauwelijks in geld zijn uit te drukken (meer motivatie, met meer plezier naar het werk, grotere creativiteit). Het is daarom belangrijk bij het maken van plannen altijd de investeringen en de te verwachten opbrengsten (financieel en anderszins) expliciet te maken. Dit maakt het ook mogelijk om in de voortgangsrapportages, of bij evaluatie van de plannen een jaar later, na te gaan of het geld goed is besteed.

Amsterdam: Arbo en verzuim in de planning en control-cyclus

De dienst Amsterdam Beheer is de centrale dienst voor uitvoering van professioneel beheer van openbare ruimte en publieke voorzieningen van de gemeente Amsterdam. De dienst bestaat uit acht Resultaat Verantwoordelijke Eenheden, ondersteund door een centrale directie en staf. Bij de dienst werken bijna 400 mensen. Het verzuim (inclusief het tweede ziektejaar) is de afgelopen jaren teruggebracht van 13% in 2000 naar 9,6% in 2002.

Het hoge ziekteverzuim maakte een nieuwe aanpak van arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid noodzakelijk. Over de voortgang hiervan is systematisch gerapporteerd in de planning en control-cyclus. Tot 2001 waren de verantwoordelijkheden van de werkgever bij verzuim niet goed ontwikkeld. Veel van de verantwoordelijkheden werden neergelegd bij de arbodienst. De eigen verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim is centraal komen te staan. Met management, leidinggevend en arbodienst zijn afspraken gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden bij verzuimbegeleiding. Dit heeft geleid tot een actieve rol van leidinggevend bij verzuim. Jaarlijks worden doelstellingen en activiteiten inzake arbo, verzuim en reïntegratie opgenomen in de planning en control-cyclus. Zo is in het jaarplan voor 2004 de doelstelling opgenomen om het verzuim korter dan één jaar terug te brengen van 6,5% in 2002 naar 6% in 2004. Hierbij wil men eveneens het verschil tussen de verzuimpercentages inclusief het 2e ziektejaar en exclusief het 2e ziektejaar niet groter laten zijn dan 2%.

Om deze doelstelling te kunnen bereiken zijn vervolgens verschillende activiteiten gepland waarbij de focus ligt op vroegtijdige verzuimbegeleiding en reïntegratie. In het jaarverslag en jaarrekening is de evaluatie opgenomen: welke activiteiten zijn uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen bereikt. Het P&O-beleid vormt een vast onderdeel in de planning en control-cyclus. Naast verzuim komen in het jaarplan ook bijvoorbeeld functiegebouw,

⁶ De personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten maakt vergelijking binnen de sector op een gemakkelijke wijze mogelijk

⁷ zie de jaarlijkse UWV-lijst; op sectorniveau heeft het A+O fonds Gemeenten de beschikking over de WAO-cijfers voor vergelijking met het sector gemiddelde.

⁸ zie de verzuimcalculator op www.aneo.nl/reintegratie

mobiliteit, scholing en ontwikkeling terug. Hiermee kunnen tevens diverse P&O-beleidsthema's op elkaar worden afgestemd en wordt er samenhang in het personeelsbeleid gebracht.

Groot voordeel van het onderbrengen van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid in de planning en control-cyclus is dat verzuimbeheersing opgenomen is in een breder managementsysteem. Hiermee vindt er sturing van het beleid plaats door het management en is er een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen lijn en staf. Leidinggevendenden zijn verantwoordelijk. Het is een integraal onderdeel geworden van de taken van management en leidinggevendenden.

4.3 Arbo tussen de oren: de cultuuraanpak

Naast systemen kan ook een cultuuraanpak helpen om arbozorg goed te verankeren in de organisatie, en de effectiviteit te vergroten.

Je kunt ook van arbozorg spreken als bij alle beslissingen en handelingen - voor zo ver nodig - aandacht is voor de mensen die het betreft en de arbeidsomstandigheden. Aandacht is iets wat je niet zondermeer planmatig kunt regelen. Het moet 'tussen de oren' zitten. Dat betekent dat de personen in kwestie zich betrokken moeten voelen, moeten weten waar het over gaat, en zich als probleemeigenaar gaan gedragen.

Cultuur is iets collectiefs. Het gaat ook over de ongeschreven regels waarnaar men zich gedraagt. Die ongeschreven regels zijn vaak in het gedrag van mensen belangrijker dan de formeel vastgelegde afspraken en procedures. Je voelt het vaak aan je onderbuik als 'de cultuur tegenwerkt'.

Soms doen zich in de praktijk conflicten voor tussen de doelstelling om de productiviteit te verhogen en de doelstelling om medewerkers gezond te houden. Zo'n strijdigheid van doelstellingen kan gemakkelijk allerlei fraaie en goed gefundeerde arbo-plannen onderuit halen.

Ook kunnen conflicten ontstaan doordat de primaire drive van medewerkers (veelal professionals) niet meer overeenkomen met de opgelegde doelstellingen van de organisatie. Zo hebben bijvoorbeeld medewerkers van de sociale dienst te maken met de een ingrijpende ontwikkeling in politieke beslissingen rondom bijvoorbeeld de uitvoering van de bijstandswetgeving of WVG. Bij de medewerkers doen deze ontwikkelingen een enorm beroep op het aanpassingsvermogen. Afhankelijk van het draagvlak voor deze veranderingen bij de medewerkers zullen zij in mindere of meerdere mate geneigd zijn ook andere veranderingen (zoals ook arboplannen) te accepteren.

Een aanpak gericht op het vastleggen van alle afspraken en procedures heeft vaak een onbedoeld neveneffect: zo kan gemakkelijk het beeld ontstaan dat een ongeval of ziekte vooral wordt veroorzaakt doordat een individu zich niet aan de procedures houdt. Dit kan zelfs leiden tot een 'eigen schuld, dikke bult' cultuur. Dit leidt al gauw tot verstarring van de arbozorg en frustratie van de betrokkenen.

CULTUURVERANDERING

Beseffen dat de cultuur belangrijk is, is één ding. De cultuur veranderen is een tweede.

Omdat het vaak gaat om ongeschreven regels is de cultuur altijd lastig te veranderen. Sleutel tot verandering is het voorbeeldgedrag van leidinggevendenden en van andere personen die als "opinieleiders" in de organisatie worden gezien (zie ook het onderdeel over leiderschap in het volgende hoofdstuk). Daarnaast is het van belang goed in te spelen op niet voorziene ontwikkelingen en kansen en de symbolische betekenis van een actieve houding ten opzichte voorkomende zaken te onderkennen en voldoende te waarderen.

Een ander punt om via een cultuuraanpak te komen tot de gewenste veranderingen is het proberen te begrijpen van de cultuur, het open staan voor diverse belangen en drives. Door beter zicht te krijgen op de verschillende belangen en werkelijkheden is het mogelijk om meer begrip voor de diverse standpunten te verkrijgen en uiteindelijk de verschillen partijen bij elkaar te krijgen.

Inspelen op ontwikkelingen

In een organisatie vinden op allerlei momenten en op alle niveaus ontwikkelingen plaats die niet gepland zijn, maar wel van betekenis kunnen zijn voor de veiligheid en gezondheid van mensen. In feite zijn dat kansen voor arbozorg. Als die kansen zich voordoen, mag het niet zo zijn dat er niets mee wordt gedaan omdat ze niet in één of ander Plan van Aanpak voorkomen. Daarvoor is het nodig dat er een 'constante sensitiviteit' nodig, zodat binnen de organisatie kansen benut worden waar ze zich maar voordoen. Dit aspect van het benutten van kansen is vaak meer door de "cultuur" bepaald, dan dat het uit een systeem-aanpak voort komt. Omgekeerd, door met elkaar af te spreken dat men dit soort situaties wil benutten, en er voor te zorgen dat het ook daadwerkelijk gebeurt, brengt men een proces op gang dat leidt tot een cultuur, verandering waarin arbo langzaam maar zeker onderdeel wordt van de organisatiecultuur.

Het tussen de oren hebben van arbo of arbomanagement betekent (Visser & Zwetsloot) dat er:

- een 'actieve toestand van betrokkenheid' moet zijn;
- de competentie is om een arbotaak te vervullen.

Milieudienst Groningen: klussenbank voor benutten restcapaciteit.

Groningen heeft binnen de milieudienst een 'klussenbank' ingevoerd. Hierin kunnen medewerkers die door ziekte niet in hun eigen functie aan de slag kunnen, zien welke klussen er binnen de organisatie nog verricht moeten worden. Zij kunnen dan aangeven deze te willen uitvoeren. Hiermee wordt de medewerkers die noodgedwongen thuis zitten de kans gegeven zich nuttig te maken voor de organisatie, en zich daarmee ook nuttig te voelen. Bovendien gaat er een belangrijk signaal vanuit: er is werk genoeg, de organisatie wil graag gebruik maken van wat iedereen nog kan, ook buiten de eigen functie (bijdrage aan cultuuromslag). Er wordt door de medewerkers veel gebruik van gemaakt: het motiveert en werken is aantrekkelijker dan je thuis vervelen. Het is daarom de bedoeling de klussenbank gemeente breed te maken (voor alle diensten gezamenlijk).

Goede arbozorg is dus een actieve toestand. Er wordt over mensen en arbeidsomstandigheden nagedacht. Er wordt actief gezien of de werksituaties wel in orde zijn. Er wordt nagedacht en gediscussieerd over verbetermogelijkheden. Waar die zich voordoen (en haalbaar zijn) worden die ook ingevoerd. Tenslotte wordt ook over de nieuw ontstane situatie weer actief nagedacht.

4.4 Organisatieleren en -ontwikkeling

Het belang van organisatieleren blijkt pas goed als je bedenkt hoe een organisatie zich gedraagt als zij niet leert. Een organisatie die niet leert, wordt regelmatig verrast doordat telkens weer hetzelfde type problemen naar boven komt:

- Het beleid wordt tot in de puntjes uitgewerkt (zonder degenen die het moeten uitvoeren hierbij te betrekken). Op papier lijkt alles goed geregeld, vervolgens blijkt implementatie problematisch. Er gebeurt weinig, verantwoordelijkheden worden afgeschoven, etc.
- De werkdruk wordt aangepakt maar niet opgelost.
- Ongevallen frequenties nemen eerder toe dan af, terwijl men toch maatregelen had genomen.
- Ondanks een doortimmerd verzuimbeleid blijft het verzuimpercentage veel hoger dan gewenst.
- Het aantal mensen dat met een arbeidsongeschiktheid het bedrijf verlaat, blijft min of meer constant of neemt zelfs toe.
- Verzuimcijfers worden verzameld en geanalyseerd, maar het ontbreekt aan voldoende inzicht om te komen tot een substantiële volgende stap om verbetering te realiseren.
- Diverse problemen zijn na veel moeite opgelost, maar die positieve resultaten zijn niet gecommuniceerd, zodat een groot deel van de betrokken nog steeds het idee hebben dat in de organisatie problemen nooit adequaat worden opgelost. Negatieve beeldvorming en frustratie blijken niet uit te roeien.

De ergernis over dergelijke hardnekkige (arbo)problemen neemt toe. Men gelooft er steeds minder in dat de problemen ooit echt zullen worden opgelost. Men gelooft steeds minder in de wil en het vermogen van de anderen (de managers - de werknemers, de arbodienst etc.) om iets te verbeteren. Kortom, op langer

termijn nemen de (arbo)problemen aan alle kanten toe, terwijl niemand meer gelooft dat ze in deze organisatie ooit zullen worden opgelost.

Gemeente Dortmund: Een lerend arbomanagementsysteem als onderdeel van gemeentelijke vernieuwing

Dortmund is een stad in grote verandering: van een centrum van klassieke industrie, naar een centrum voor ICT dienstverlening. Dit vraagt drastische hervormingen binnen de gemeente waarbij goede werkorganisatie en gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers essentieel zijn voor vergroting van de efficiency en de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente.

Het implementeren van een arbomanagementsysteem is een integraal onderdeel van de vernieuwing van de gemeentelijke organisatie. Het doel hiervan is vierledig:

- Verbeteren van de tevredenheid en motivatie van het personeel.
- Verbeteren van zowel de productiviteit als de sfeer op het werk.
- Reduceren van kosten voortvloeiend uit verzuim.
- Het integreren van arbo- en gezondheids-activiteiten in de kwaliteitsprocedures van de gemeentelijke eenheden.

Al deze doelen zijn sterk gerelateerd aan verbetering van de bedrijfsvoering.

Naast het arbomanagement systeem is er een continu aanbod van cursussen over gedragsgerelateerde, preventieve arbo-items, zoals: leiderschap, stressmanagement en rugtraining

Consequent wordt gestreefd naar het leren van de arbo-activiteiten die in het kader van het arbomanagementsysteem gestalte krijgen, zowel door individuele medewerkers, de leidinggevenden, als op het niveau van afdelingen en de gemeentelijke organisatie als geheel. Om dit laatste te bevorderen is sinds kort een uitwisseling van ervaringen met de gemeente Stuttgart opgezet. Men zou dit graag met meer gemeenten vormgeven.

Bron: Sochert 2002, p 42-45.

Organisatieleren vraagt in de eerste plaats dat kennis wordt uitgewisseld, dat beleidscycli worden voltooid en voortgezet. Verder is goede communicatie en betrokkenheid van groot belang.

Daarnaast is organisatieleren zeker van belang als bestaande patronen moeten worden doorbroken. Het doorbreken van gewoonten is veel moeilijker dan het aanleren van iets nieuws. Een voorbeeld van 'innovatief gedrag' dat organisatieleren vereist is de interpersoonlijke benadering van medewerkerstevredenheid en klantentevredenheid.

Interpersoonlijke benadering van waardering door medewerkers en/of klanten

(ontleend aan Zwetsloot & Moonen)

Organisaties die het INK-managementmodel gebruiken, meten de waardering door medewerkers en klanten. Doorgaans wordt een vragenlijstonderzoek gebruikt om de persoonlijke waardering 'objectiveerbaar' te maken. Veel organisaties volstaan ermee de uitkomsten daarvan nader te analyseren, ten einde de 'determinanten' van de mate van tevredenheid of ontevredenheid te bepalen. Vervolgens wordt een verbeterplan opgesteld dat ertoe moet leiden dat de volgende keer een hogere score wordt behaald.

Betrokkenheid, binding en waardering van de organisatie zijn echter duidelijk 'interpersoonlijke factoren'. Het objectief en afstandelijk analyseren daarvan heeft slechts beperkte waarde. Het is zinvol om een meer interpersoonlijke aanpak te overwegen.

Zo zou men de uitkomsten uit de waarderingsonderzoeken kunnen gebruiken als input voor één of meer workshops met een selectie van klanten of medewerkers. Dit levert mogelijk de volgende extra's op:

Men verkrijgt beter inzicht in de betekenis van hetgeen met de vragenlijst is gemeten.

Men krijgt kwalitatief inzicht in zaken die niet of nauwelijks met een vragenlijst zijn te meten. Men vergroot direct de betrokkenheid van de klanten en/of medewerkers die voor de workshop zijn uitgenodigd.

Een open en tweezijdige communicatie met geselecteerde klanten en/of medewerkers doet direct iets met de beslissers zelf. Zij zullen hun persoonlijke commitment voor een hoge waardering laten zien en dat heeft vaak een flinke uitstraling gedurende een langere periode.

De beslissers zullen door het directe contact met de doelgroep geconfronteerd worden met hun eigen beperkingen. Zij zullen zelf ervaren dat in sommige situaties lastige dilemma's aan de orde zijn. Dit geeft een beter inzicht in wat werkelijk nodig is om tot wezenlijke verbeteringen te komen.

4.5 Suggesties voor de praktijk

In deze paragraaf volgen weer een aantal suggesties voor de verdere uitwerking van de strategie met betrekking tot arbo-, verzuim en reïntegratie, zowel op strategisch niveau als voor de doorwerking naar operationeel niveau.

4.5.1 Suggesties voor ontwikkeling van strategisch beleid

- ▶ Zorg dat de organisatie leert van belangrijke gebeurtenissen: van cases van langdurig verzuim en moeizame reïntegratie, van ongevallen of ernstige incidenten. Het kan handig zijn om per afdeling iemand de taak te geven van dergelijke gebeurtenissen (die zich ook in de toekomst voor kunnen doen) te leren. Zorg tevens voor uitwisseling van de opgedane leerervaringen op gemeenteniveau.
- ▶ Maak gezamenlijk met de diverse verantwoordelijken plannen per afdeling of dienst en zorg ervoor dat die plannen goed worden gecommuniceerd en met de medewerkers worden besproken. Regel dat kleine arbo of gezondheidsproblemen die zich voordoen, maar niet waren voorzien, wel worden aangepakt. Dat laat zien dat de zaak waar het om begonnen is (doel, de gezondheid van mensen) belangrijker is dan de uitvoering van een plan (middel). Met andere woorden: hou de planning op een positieve manier flexibel (mogelijkheid voor aanvullende actie, let erop dat dit niet ten koste mag gaan van reeds geplande activiteiten).
- ▶ Organiseer workshops waarin afdelingen en diensten hun goede praktijkervaringen presenteren (voorbeeld conferenties Groningen en Amsterdam).⁹
- ▶ Maak managers en leidinggevende bewust van de betekenis van hun gedrag: zij *zijn* het voorbeeld!! Zorg dat feedback op hun gedrag is georganiseerd.
- ▶ Zorg voor interne benchmarking: laat leidinggevend leren van elkaar: hoe beheerst men het verzuim? Hoe realiseert men strategische arboplannen?
- ▶ Zorg ervoor dat de betrokkenen (direct leidinggevend, naast hogere leidinggevend, directies, personeels-functionarissen, bedrijfsartsen etc.) elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheden en elkaar hieraan houden.
- ▶ Zorg voor training en coaching of intervisie van leidinggevend m.b.t. het bespreekbaar maken van (verzuim)gedrag.
- ▶ Een optie is om leidinggevend en medewerkers te belonen (financieel of anderszins) als zij aantoonbaar op een goede wijze vorm geven aan arbozorg.
- ▶ Belangrijk is het goed aansturen van externe dienstverleners zoals de arbodienst of een reïntegratiebedrijf.
- ▶ Zorg er voor dat bevindingen tijdens bijv. sociaal-medische teams niet alleen op individueel niveau, maar ook beleidsmatig worden benut.
- ▶ Zorg dat adviezen van de arbodienst breed worden besproken in de organisatie. Hou de regie in de eigen organisatie, en verlang zonodig specifieke toelichting en/of suggesties voor te nemen maatregelen.

⁹ zie Gezond werk 07.

4.5.2 *Suggesties voor doorvertaling van strategie naar operatie*

- ▶ Geef gemotiveerde personen een rol in de uitvoering van arboplannen. Zorg voor continuïteit. Vaak is enthousiasme en continuïteit belangrijker dan kennis. Kennis kan namelijk door anderen worden aange dragen (bijv de arbodienst), enthousiasme niet!
- ▶ Zorg voor snelle feedback op suggesties voor verbeteringen. Dat laat zien dat het de moeite waard is om met suggesties te komen. Ook als er gegronde redenen zijn om een suggestie niet over te nemen is duidelijke terugkoppeling van belang.
- ▶ Organiseer eens per jaar een voorlichtingscampagne bijvoorbeeld met als thema 'Verzuim is een keuze' (gedragsaspect bespreekbaar maken).
- ▶ Benut het reguliere werkoverleg voor het brespreken van arbo, verzuim en reïntegratie vraagstukken op afdeling- of team-niveau.
- ▶ Organiseer themabijeenkomsten over specifieke arbeidsrisico's bijv. pesten op het werk.

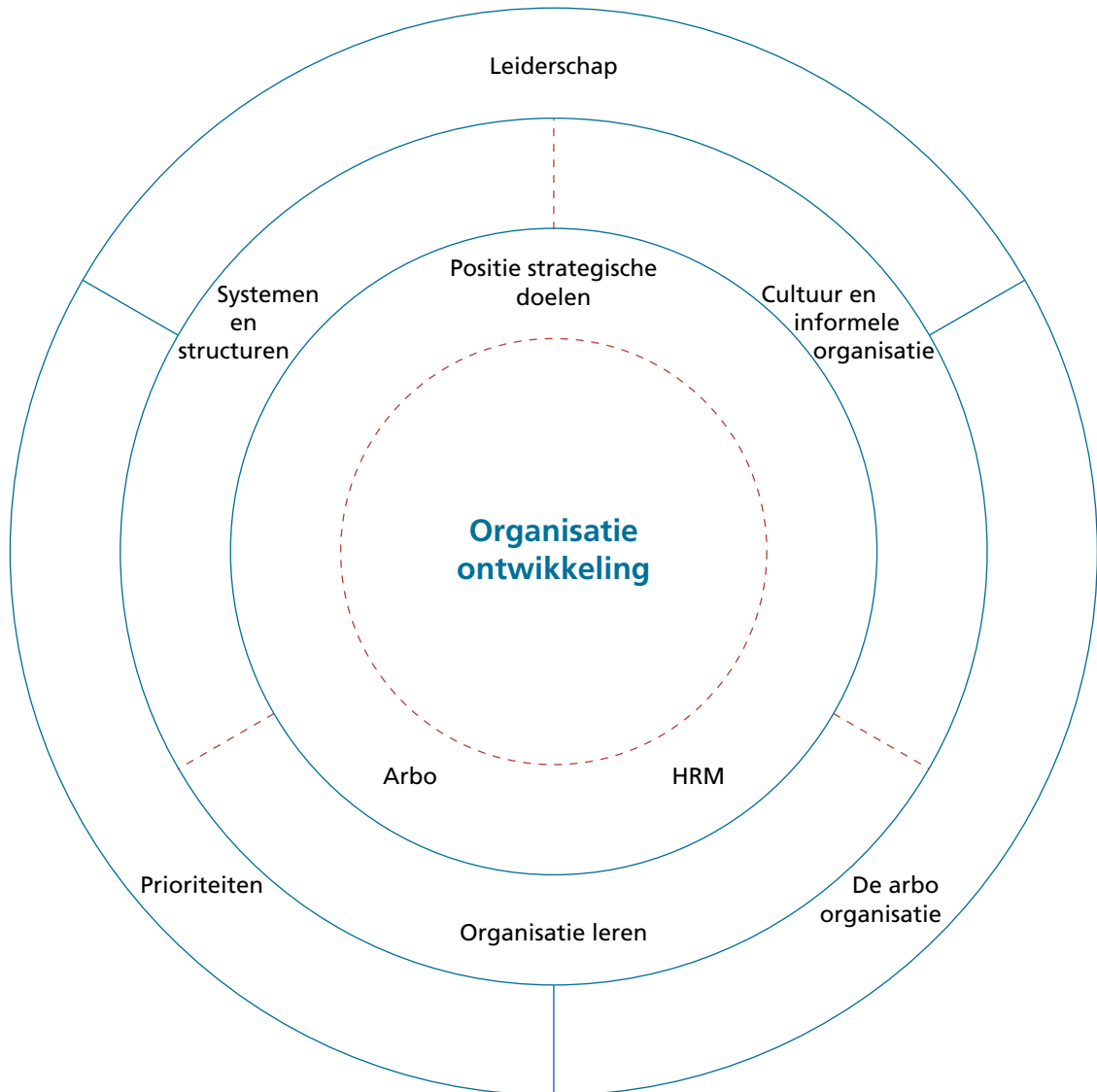
4.6 Zelfdiagnose m.b.t. systeemaanpak, bedrijfscultuur en organisatieleren

Systeem & cultuur aanpak, organisatieleren

Aspect	Groen	Oranje	Rood	Mijn criteria
Wij besteden voldoende aandacht aan de systeemkant van arbozorg	☐	☐	☐	
Wij besteden voldoende aandacht aan de cultuurkant van arbozorg	☐	☐	☐	
Wij hebben geen hardnekkige problemen	☐	☐	☐	
<i>Wij zijn sterk in:</i>				
Doen/implementeren	☐	☐	☐	
Waarnemen/monitoren/meten	☐	☐	☐	
Begrijpen/denken	☐	☐	☐	
Besluitvorming/planning	☐	☐	☐	
Communicatie en samenwerking	☐	☐	☐	
Betrekken van sleutelactoren	☐	☐	☐	
Managen van processen tussen mensen	☐	☐	☐	
Leerpunten:				

5 Implementatie: De organisatie van arbozorg, prioriteiten en leiderschap

In dit hoofdstuk staat de implementatie centraal. Ingegaan wordt op de organisatie van de arbozorg, op het stellen van prioriteiten, en vooral op de grote betekenis van leiderschap. Leidinggevendens spelen immers een sleutelrol in het implementeren van strategisch arbo-, verzuim en reïntegratiebeleid. Dat stelt heel wat eisen aan de leidinggevendens, hun competenties en hun (voorbeeld) gedrag. Dat impliceert dat expliciete aandacht moet worden gegeven aan het ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten. Niet toevallig zijn diezelfde kwaliteiten ook voor de ontwikkeling van de organisatie als geheel essentieel.



5.1 Implementeren, een kwestie van co-creëren?!

‘Waarom willen en doen ze (lijnmanagement en medewerkers) dit nu niet?’ Dat is een veel gehoorde vraag onder senior P&O-functionarissen en andere beleidsmakers. Hoe is het toch mogelijk is dat het lijnmanagement en de medewerkers het inhoudelijk goede beleid niet willen oppakken en uitvoeren? Vaak wordt dit als nogal frustrerend ervaren. Een duidelijk voorbeeld van wat je inmiddels het traditionele implementatieprobleem kan noemen.

Een mogelijkheid om bij te dragen aan het slechten van deze kloof tussen ‘inhoudelijk goed beleid’ en ‘werkend beleid’ ligt in een andere aanpak bij het opstellen van het beleid.

Lopende het traject dat het beleid wordt opgesteld zijn er immers vaak discussies gevoerd, is literatuur doorgenomen, zijn gesprekken gevoerd met deskundigen, zijn compromissen gesloten en keuzes gemaakt. Er is vaak dus duidelijk sprake van een *ontwikkelingstraject*.

Dit ontwikkelingstraject verloopt veelal grotendeels buiten het gezichtsveld van de uiteindelijk beoogde uitvoerders (lijnmanagers en medewerkers). Vanuit deze redenering is het misschien helemaal niet zo vreemd dat deze mensen het ‘eindproduct’ niet in een keer oppikken. Lijnmanagers (en andere eindgebruikers) hebben eveneens een traject nodig om het beleid te kunnen doorgronden en het zich eigen te maken. Ze willen het begrijpen, kunnen overzien wat de consequenties zijn, ermee om kunnen gaan. Ze willen als het ware meegenomen worden in het traject. Bovendien hebben ze zelf (veelal goede) ideeën, kennis en ervaringen die je kan benutten bij de ontwikkeling van het beleid. Maar boven alles willen deze uitvoerders maatwerk, iets waarvoor je de kennis en ervaringen van het management en de medewerkers meer dan nodig hebt.

Door *met* hen in plaats van *voor* hen te redeneren kan een beleidsmedewerker de uitvoerders meenemen in het ontwikkelingsproces. Dan wordt er gedurende het traject gelijktijdig gewerkt aan draagvlak voor het beleid. Zo’n traject waarbij degenen die het moeten uitvoeren al in een vroeg stadium worden betrokken, is vaak het meest effectief. Dat is wel een andere benadering dan vaak wordt gevolgd. Het behelst een stap van creëren en implementeren (ontwerpen en daarna uit laten voeren) naar co-creatie (gezamenlijk ontwikkelen).

Dit wil niet zeggen dat een senior P&O-functionaris of andere beleidsmaker nooit meer iets zelf kan doen zonder uitvoerig de uitvoerders te betrekken. Er zijn activiteiten waarvoor het juist goed is dat men het voortouw neemt. Neem bijvoorbeeld bij wetswijzigingen die op een bepaalde datum van toepassing worden en dus geïmplementeerd moeten zijn, dan is deskundigheid en snelheid geboden. Wel zal er dan meer geïnvesteerd moeten worden in voorlichting, communicatie en het creëren van draagvlak bij de uitvoerders om het nieuwe beleid ook daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen.

Onderstaande figuur belicht de keuze mogelijkheid voor co-creatie. Het is geen alles of niets keuze, het gaat veeleer om een spectrum waarbij diverse keuzes mogelijk zijn. Bij elke activiteit opnieuw kan de afweging gemaakt worden welke werkwijze het beste past. De voorbeelden geven aan waar aan kan worden gedacht.

Implementeren	Co creatie
Kenmerken: Eerst bedenken/maken: dan implementeren Top down Raamwerk Voordelen: Relatieve korte tijdsinvestering bij het formuleren van beleid of plan Praktische invulling van een project. Breed algemeen inzetbaar Nadelen: Veel tijdsinvestering voor het implementatietraject Kans dat het niet gedragen wordt in de organisatie en dat een deel van het werk nutteloos blijkt.	Kenmerken: Gezamenlijk ontwikkelen Veel overleg met alle betrokkenen Bottom up Voordelen: Gedurende het traject ontstaat er: a kennis in de organisatie b draagvlak c inspiratie/ enthousiasme d maatwerk Nadelen: Relatief veel tijd voor het ontwikkeltraject. De mogelijkheid dat de initiatieven gedurende het traject ingrijpend veranderd. Minder controle (vooraf) op het traject en eindproduct.

5.2 De arbo organisatie (van aansturing en uitvoering)

We onderscheiden drie niveaus van aansturing en uitvoering: strategisch, structurerend en operationeel.

Strategisch management

De strategische keuzes die gemaakt worden over de ontwikkeling en de richting van arbozorg nemen we strategisch. Hier worden richtingen bepaald, en (lange termijn) doelstellingen vastgesteld evenals de globale werkwijzen om die doelen te realiseren. Strategische keuzes worden steeds door de directie gemaakt, vaak na overleg of advisering door de OR.

Structurerend management

Diverse partijen binnen de gemeente zijn betrokken bij arbozorg: de gemeentesecretaris, leidinggevend, medewerkers, stafmedewerkers en ondernemingsraad, samen aan de vormgeving van de arbozorg. Ook zijn er centrale diensten en decentraal werkende diensten. De taak- en rolverdeling tussen deze actoren structureert de arbozorg. Een aantal afspraken hierover wordt doorgaans vastgelegd in ondermeer plannen, rapportages e.d.

Operationeel management

Op de 'werkvloer' zijn er gevaren en risico's, verbonden aan het primair proces, de fysieke of sociale werkomgeving of de inhoud van het werk. Om deze gevaren en risico's te beheersen kunnen maatregelen nodig zijn:

- technische maatregelen zoals goede ventilatie of ergonomische kantoorstoelen;
- mensgerichte maatregelen zoals voorlichting, instructies en opleiding;
- organisatorische maatregelen zoals indeling van de werkorganisatie, afspraken, procedures en toezicht.

Direct leidinggevend zijn vaak –samen met hun teams– vooral verantwoordelijk voor het operationele arbomanagement.

STAF LIJN DILEMMA'S (ONTLEEND AAN VISSER EN ZWETSLOOT)

Het dilemma bij de vormgeving van de arbo-organisatie is de natuurlijke spanning tussen lijn- en staffuncties. De lijn bestaat uit de verantwoordelijkheidslijn tussen medewerkers, via direct leidinggevend tot aan de directeur. De staf zijn alle uitvoerders van een specifieke taak om de lijnorganisatie te steunen.

De valkuil van een sterke arbostaf is dat deze zich institutionaliseert: de staf is onmisbaar en neemt de rest van de organisatie werk uit handen. Er kan dan een overdrachtprobleem ontstaan: de adviezen van de staf worden maar mondjesmaat in praktijk gebracht, omdat de adviezen niet goed aansluiten bij de normale werkzaamheden. De lijnorganisatie voelt zich niet meer de eigenaar van het arbo probleem.

De andere keuze is om zoveel mogelijk activiteiten binnen de lijnorganisatie onder te brengen. Het voordeel is dat leidinggevendenden het arboaspect kunnen verweven in hun reguliere werk. Het kost dan weinig extra tijd. Bovendien kunnen medewerkers en leidinggevendenden hun inzet voor arbo verantwoorden als deel van hun gehele inzet, bijvoorbeeld in functioneringsgesprekken. Valkuil van deze keuze is dat er in de lijnorganisatie telkens weer dezelfde kennis en ervaring wordt opgedaan, terwijl deze niet wordt verzameld en overgedragen.

De beste keuze voor lijn of staf ligt in een goede combinatie. Zoveel mogelijk arbotaken binnen de lijnorganisatie met een goede ondersteuning in kennis en vaardigheden door de staf.

5.3 Prioriteitsstelling

Een belangrijke vraag betreft de prioriteitsstelling. Waarmee beginnen? Hierover is vaak de nodige onduidelijkheid en het komt vaak voor dat twijfelachtige prioriteiten worden gesteld. Het zal duidelijk zijn dat de prioriteiten in de eerste plaats samenhangen met de vraag wat voor de organisatie echt belangrijk is. Als de organisatie haar strategische doelstellingen niet duidelijk heeft, ontbreken de criteria voor prioriteitsstelling.

Hou er rekening mee dat Arbodiensten vaak op louter inhoudelijke criteria, los van de strategische doelstellingen van de organisatie over arbo-prioriteiten zullen adviseren. Dat is op zich zelf prima, zolang de organisatie zelf wel strategische afwegingen maakt. Maak onderscheid tussen risico-inschatting voor veiligheid, gezondheid en welzijn en strategische prioriteiten voor de aanpak.

Nooit dweilen met de kraan open

Een belangrijk principe is verder: voorkom 'dweilen met de kraan open'. Dat betekent dat alvorens men met het oplossen van problemen gaat beginnen (dweilen), men eerst moet borgen dat situaties die reeds goed zijn, dat ook in de toekomst zullen blijven. Anders is de kans groot dat alle aandacht nu gaat naar het oplossen van specifieke problemen, waardoor er minder aandacht is voor andere zaken, en tegelijkertijd nieuwe problemen ontstaan.

Geredeneerd vanuit een positieve doelstelling is dit ook logisch: borgen wat goed is, en dan gericht (voortdurend) verbeteren. Vaak echter wordt geredeneerd vanuit geconstateerde problemen zonder het bredere perspectief in de gaten te houden.

Aanpak van concrete probleemsituaties

Als dat borgen is gedaan, komt uiteraard de vraag: wat nu? Er zijn dan vijf factoren van belang bij de prioritering van problemen (zie tabel).

Factoren bij prioriteitsstelling bij de aanpak van problemen (voortbouwend op Visser en Zwetsloot)

Past het in het strategisch arbobeleid?	Vanuit strategisch arbobeleid zal men bepaalde problemen prioriteit geven; andere zaken zijn dan later aan de orde. Het kan natuurlijk ook zijn dat een serieus probleem aanleiding geeft om de strategische prioriteiten te herzien.
De ernst van de situatie	De ernst heeft zowel betrekking op de ernst van mogelijke gevolgen, als met de omvang van de blootgestelde populatie
De veranderbaarheid van de situatie	Als iets makkelijk op te lossen valt, doe het dan, zelfs al is het niet zo belangrijk – het laat zien dat je als bedrijf dingen verbetert waar dat makkelijk kan - een belangrijke interne boodschap!
De prioriteiten zoals beleefd door de direct betrokkenen op de diverse werkplekken	Rekening houden met de beleving is essentieel voor het draagvlak voor de arbozorg en de implementatie van maatregelen
Kosteneffectiviteit en terugverdientijd	Zorg dat iedere euro die in arbo wordt geïnvesteerd optimaal wordt terug verdiend en maak de resultaten bekend. Dat verhoogt de bereidheid om in arbo te investeren ¹⁰ .

5.4 Leiderschap

Arbozorg kan niet zonder de daadwerkelijke betrokkenheid van het management. Leiderschap is daarmee echter nog geen vanzelfsprekendheid. Dat vereist daadwerkelijke inzet, blijkend uit voorbeeldgedrag en het nemen van het voortouw bij nieuwe ontwikkelingen.

Het is van belang te beseffen dat leiderschap een cruciale rol speelt in arbozorg omdat:

- de relatie tussen leidinggevende en de mensen waaraan leiding wordt gegeven, soms juist oorzaak is van arbeidsconflicten (gevolgd door demotivatie en verzuim);
- diezelfde relatie van cruciaal belang is voor een goede communicatie in de organisatie. Goede communicatie is essentieel om kennis optimaal te benutten, inzicht te hebben en houden in beleving van mensen en het draagvlak in de organisatie;
- leiderschap een belangrijke impact heeft op de cultuur in de organisatie; het maakt informele wijze duidelijk welke zaken echt belangrijk zijn (arbo dus ook?);
- de leidinggevende en de medewerker gezamenlijk vorm geven en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het primaire proces en de omstandigheden waaronder de functie verricht wordt.

Berlijn: Gezond leiderschap in de gemeente

De gemeente Berlijn telt circa 150.000 werknemers zowel in kantoor als in operationele dienstverlening. Circa 17 % werkt parttime, ca 6,1 % heeft een arbeidshandicap. 60 % van het personeel bestaat uit vrouwen. In 1999 constateerde men drie structurele problemen: hoog verzuim (ca 9 %) grote ontevredenheid onder het personeel, en veroudering van het personeelsbestand. Gezondheidsmanagement werd gezien als een belangrijk antwoord hierop. Op het hoogste centrale niveau (vergelijkbaar met de gemeente secretaris) werd de eindverantwoordelijkheid hiervoor neergelegd. In alle afdeling werd een gezondheidsmanagement werkgroep ingesteld, met deskundige ondersteuning. De taken daarvan zijn o.a.; analyseren van situaties met hoge werkdruk of andere arbo-problemen (op basis van verzuimgegevens, de resultaten van RI&E en van het Periodiek Geneeskundig Onderzoek), het instellen

¹⁰ Overigens kan terugverdienen ook een niet-financiële component hebben: beloning kan ook zijn dat het werk prettiger wordt, dat irritaties worden vermeden, etc.

en ondersteunen van arbo-kwaliteitscirkels die op projectbasis bottom-up verbeteringsvoorstellen voor specifieke problemen genereren, het beoordelen van suggesties voor verbeteringen, en het informeren van alle betrokkenen.

Leiderschap wordt gezien als een van de sleutels tot verbetering. Erkend werd dat de stijl van leidinggeven grote invloed heeft op tevredenheid, gezondheid en motivatie van het personeel. Een coöperatieve stijl van leidinggeven wordt gepropageerd. Middels gerichte activiteiten wordt leiderschapsontwikkeling gestimuleerd t.a.v. verbeteren van samenwerking (teamwork), bespreken van persoonlijke en interpersoonlijke aspecten van het functioneren met medewerkers, het omgaan met conflicten op het werk, en arbo-management.

De resultaten zijn onder meer: implementatie van een groot aantal verbeter voorstellen, verbetering van de werknemerstevredenheid, een (nog beperkte) afname van het verzuim (omkering van een jarenlange trend in toenemend verzuim).

Bron: Sochert 2002, pp 35-38

Doorgaans blijkt al snel het belang van de competentie van leidinggevendenden bij verzuimbeheersing naar voren. Zij moeten problemen met medewerkers (in de arbeidsrelatie) kunnen oplossen. Hiervoor moet men de juiste competenties hebben.

Dezelfde competenties zijn vaak nodig voor de gewenste organisatie-ontwikkeling. De kwaliteit van het management (en competentie management) zijn daarom voor de komende jaren voor de sector belangrijke onderwerpen. Belangrijke competenties die samenhangen met emotionele intelligentie hebben ondermeer betrekking op manieren om emoties bespreekbaar te maken en manieren om emoties te reguleren. Dit geldt zowel voor je eigen emoties, de emoties binnen de groep, team, of afdeling waar leiding aan wordt gegeven, en de emoties binnen en buiten de organisatie waar men mee te maken heeft. In het onderstaande wordt het aspect emoties bespreekbaar maken nader geconcretiseerd.

Competenties van leidinggevendenden die samenhangen met emotionele intelligentie, Vaardigheden om emoties bespreekbaar te maken (gebaseerd op Druskat en Wolf 2001)

Persoonlijk niveau	Groeps niveau	Boven groepsniveau
<i>Begrip kweken</i>	<i>Team-zelfevaluatie</i>	<i>Organisatorisch begrip</i>
Neem de tijd om elkaar te leren kennen	Trek regelmatig tijd uit om het functioneren van de groep te bespreken	Probeer zorgen en behoeften van andere groepen of afdelingen te achterhalen
Ga ervan uit dat er een reden is voor ongewenst gedrag. Vind die reden. Stel vragen en luister. Vermijd beschuldigingen	Maak de taken en proces doelen meetbaar en meet ze ook daadwerkelijk	Zorg dat je weet wie het behalen de teamdoelen kan beïnvloeden
Vertel je teamgenoten je eigen gevoelens en gedachten	Erken en bespreek groepsgevoelens	Ga na of de geplande acties van het team binnen de organisatiecultuur en –politiek passen
<i>Perspectief nemen</i>	Vertel wat je zelf denkt over het functioneren van de groep	
Vraag een ieder om zijn meningen bij belangrijke beslissingen	Geef mensen de mogelijkheid om een ‘proces check’ te houden. Bv ‘besteden we onze tijd nu goed?’	
Vraag stille groepsleden wat zij denken	<i>Feedback zoeken</i>	
Wantrouw te snelle beslissingen	Vraag om commentaar op je eigen werk en je eigen functioneren	
Benoem een advocaat van de duivel	Benchmark je processen	

Een moderne stijl van leidinggeven geeft vaak andere mogelijkheden voor goed arbobeleid dan een meer traditionele stijl van leidinggeven waarin vooral vanuit een 'beheersmatige' strategie wordt gewerkt.

Aanpak ziekteverzuim (ontleend aan Zwetsloot & Moonen)

Het terugdringen van het ziekteverzuim gebeurt meestal op basis van een beheersingsstrategie. Het ziekteverzuim wordt aangepakt via procedures en maatregelen om ongewenst gedrag (te snelle ziekmelding, te late betermelding) te corrigeren. Dit leidt tot een instrumenteel-technisch aanpak van verzuim, zoals snelle controle na een ziekmelding, en obligate gesprekken tussen de leidinggevende en de ziekmelder.

In een commitment strategie is de manager persoonlijk betrokken, en heeft hij of zij aandacht voor de persoonlijke situatie van de medewerkers. Er zal veel aandacht zijn voor de motieven van de werknemers om zich ziek of beter te melden. Medewerkers die hun werk als zinvol en belangrijk ervaren, en hun eigen inbreng als waardevol voor anderen (collega's, de afdeling, klanten) zullen zich 'vanzelf' minder snel ziek of eerder beter melden. Door een andere focus wordt een minstens zo goed resultaat bereikt, maar op een manier die passend is voor een organisatie waar mensen belangrijk worden gevonden, en met een duurzamer effect.

Gemeente Roosendaal: Aanpak van langdurig verzuim (poortwachter)

Bij langdurig verzuim is men aangewezen op de Wet Verbetering Poortwachter. Bij de invoering van de WvP heeft het management van de gemeente direct contact gezocht met de ondernemingsraad en enkele voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor medewerkers en leidinggevendenden. Momenteel is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt: de leidinggevende is regiehouder. De eerste vier weken wordt geen arbodienst ingeschakeld, maar enkel de ziekmelding doorgegeven. De centrale technisch casemanager signaleert wanneer de 4 weken termijn is verstreken en geeft dit door aan de leidinggevende. De leidinggevende bekijkt dan of de arbodienst ingeschakeld moet worden. De leidinggevende kan desgewenst inhoudelijke ondersteuning krijgen van de P&O-adviseur.

Het Sociaal Medisch Team is specifiek gericht op langdurig verzuim en heeft een signalerende functie waar het 'opvallende' gevallen betreft. Aanwezig hierbij zijn de leidinggevende, de bedrijfsarts, de P&O-adviseur en de centrale (technisch) casemanager. De gemeente Roosendaal voert hierbij periodiek overleg met een contactpersoon van het UWV (USZO).

De WAO-instroom bedraagt gemiddeld nog geen twee personen per jaar. Op een totaal aantal medewerkers van rond de 600 is dit erg weinig. De gemeente Roosendaal heeft daarom vooralsnog besloten om geen reïntegratiebedrijf te contracteren.

Gemeente Baerum (Noorwegen): uitgangspunten bij implementatie

De gemeente Baerum heeft een arbo en milieu management systeem geïmplementeerd (dit is in Noorwegen verplicht op grond van de "Internal Control" wetgeving¹¹).

Bij het bepalen van prioriteiten wordt zowel aandacht besteed aan probleemsituaties (waar de arbeidssituatie onder de maat is), maar er wordt ook voldoende aandacht gegeven aan de situaties die als goed of als behoorlijk worden gekwalificeerd zodat er sprake is van algehele verbetering.

De uitgangspunten bij implementatie van maatregelen zijn:

- De betrokken manager moet de maatregel wenselijk vinden, zorgt voor supervisie bij het implementatie proces, en is ook eindverantwoordelijk voor de implementatie
- Plannen van aanpak worden lokaal opgesteld door leidinggevende plus uitvoerende medewerkers (of hun vertegenwoordigers). Daarbij worden zowel de doelstellingen als de wijze van aanpak (maatregelen) besproken. Ieder element van het plan van aanpak bevat (1) deadlines waarop maatregelen moeten zijn gerealiseerd, (2)

¹¹ De Noorse Internal Control wetgeving stelt het invoeren van een arbo- en milieu management systeem verplicht.

explicitering van verantwoordelijkheden, (3) met name genoemde verantwoordelijke personen, (4) een overzicht van kosten, etc.

- Openheid en brede communicatie is belangrijk. Betrokken managers en werknemers worden zowel mondeling als schriftelijk (of via intranet) geïnformeerd.
- De voortgang in plannen van aanpak wordt zorgvuldig gevolgd, en periodiek wordt het plan - waar nodig - bijgesteld of aangescherpt
- Tevoren wordt vastgesteld wanneer het plan van aanpak zal worden geëvalueerd. De kern vraag daarbij is: zijn de arbeidsomstandigheden daadwerkelijk verbeterd?
- Het implementatieproces wordt gedocumenteerd, waardoor evaluatie en auditing gemakkelijker wordt en transparantie wordt vergroot. In het kader van het "internal control" worden alle activiteiten periodiek door het management beoordeeld op zinvolheid, effectiviteit en efficiency.

Bron: Sochert 2002, p 86 – 88.

5.5 Suggesties voor de praktijk

In deze paragraaf volgen een aantal praktische handvatten voor de verdere uitwerking van het strategisch beleid en de vertaling naar aansturing van de operationele praktijk.

5.5.1 Suggesties voor ontwikkeling van strategisch beleid

Samenhang

- Van belang is dat er samenhang zit tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het moet voor iedereen duidelijk zijn hoe de beleidslijnen vertaald worden naar uitvoering en naar procedures. Zorg ervoor dat de financiële lasten van matig of slecht arbobeleid doorwerken in budgetten op dienst- en afdelingsniveau.

Rol van leidinggevend

- Geef zelf steeds het goede voorbeeld. Laat uit het eigen gedrag blijken dat mensen en goede arbeidsomstandigheden belangrijk zijn. Niet allen in woorden, maar vooral in daden! Dit geldt ook voor kleine zaken zoals bijvoorbeeld het installeren van een rsi pauzeprogramma. Het betekent ook dat leidinggevend voorbeeldgedrag vertonen tav werktijden en werkdruk.
- Geef het managen van preventie, begeleiding en reïntegratie een herkenbare plaats in het management development programma voor hoger en middel management.
- Leg als onderdeel van competenties management van managers vast welke kennis, vaardigheden en houding noodzakelijk zijn voor het vormgeven van preventie, de begeleiding van (zieke)werknemers en de reïntegratie van langdurig zieken.

Beïnvloedt gedrag

- Beloon gewenst gedrag (goede initiatieven, meer dan gewone persoonlijke inzet, etc). Belonen kan op vele manieren: met erkenning, een compliment, door middelen of geld ter beschikking te stellen voor een volgend initiatief, maar ook met een onverwacht 'cadeautje' zoals een etentje op kosten van het afdelingsbudget.
- Ontmoedig ongewenst gedrag. Pak ongewenst gedrag aan als het hardnekkig of structureel is. Bedenk dat van corrigerende maatregelen ook een signaal uit gaat voor anderen dan de direct betrokkenen, en dat dit kan doorwerken naar vele andere situaties. Maak er echter nooit een prestige strijd van.
- Stel regels of procedures die *niet* werken ter discussie, of schaf ze zondermeer af. (Zo ondergraven de geloofwaardigheid van het arbo-beleid). Bespreek met de betrokkenen wat een betere oplossing is.

Zorg voor duidelijke prioriteiten

- ▶ Begin met arbo-maatregelen die snel en zichtbaar resultaat opleveren. Maak die successen breed bekend. Pak lastige complexe problemen aan op het juiste moment (timing), en pas als er voldoende draagvlak is ontstaan om echt iets wezenlijk te veranderen. Hou bij de prioriteitsstelling rekening met de beleving van betrokkenen.

Betrek werknemers (co-creatie)

- ▶ Maak medewerkers medeverantwoordelijk voor arbozorg door ze een deel van dat beleid zelf vorm te laten geven. Geef waar nodig kaders aan, maar geef ook vrijheid om binnen die kaders naar eigen inzicht te handelen.
- ▶ Bedenk dat iedereen een deskundige is met betrekking tot zijn of haar directe arbeidsomstandigheden en eigen capaciteiten. Voor leidinggevenden is het belangrijk een houding te ontwikkelen die uitnodigt om de kennis van medewerkers beter te benutten.
- ▶ Laat als manager merken dat je mensen belangrijk zijn; altijd, maar zeker op moeilijke momenten.
- ▶ Maak de verantwoordelijkheden, rollen en taken van ieder bij de aanpak van arbo, verzuim en reïntegratie onderdeel van de functiebeschrijvingen; zorg dat dit overeenstemt met de beleids-plannen.

Bewaak de voortgang

- ▶ Formuleer arbo-prestatie indicatoren. Volg de ontwikkeling daarvan. Communiceer deze indicatoren breed. Besprek ze in het werkoverleg. Dit geeft discussie en betrokkenheid, en laat tevens zien dat het echt belangrijk is.
- ▶ Monitor de voortgang en gebruik die informatie om waar nodig ook daadwerkelijk bij te sturen (snel en zichtbaar!).

Vermijdt stammenstrijd

- ▶ In gemeenten is sprake van integraal management en daarmee is arbo een lijnverantwoordelijkheid. Net als bij kwaliteit bestaat het gevaar dat arbo het probleem van de arbo-coördinator wordt. Dan gaat de lijn-organisatie op de arbocoördinator leunen in plaats van zelf het voortouw te nemen. Ondersteuning vindt plaats vanuit diverse diensten. Er is soms sprake van een (grote) overlap tussen specifieke P&O zaken en arbo. Het gevaar bestaat daarmee dat discussies meer gaan over waar een onderdeel van het beleid 'thuis-hoort' dan dat het gaat over het effectief invoeren ervan.

5.5.2 Suggesties voor doorvertaling van strategie naar operatie

Communicatie

- ▶ Bij het invoeren van arbomanagement, maar eigenlijk iedere verandering, is een heldere communicatie essentieel. Arbo heeft niet bij iedereen een 'sexy' imago. Soms is er zelfs sprake van een negatieve connotatie. Het systematiseren van het arbobeleid is gebaat bij een positief imago. Het idee is dat het verbeteren van het arbobeleid bijdraagt aan het primaire proces.
- ▶ Gebruik bestaande overlegmomenten om arbo op agenda te zetten zoals het werkoverleg, jaargesprekken. Maak ook zoveel mogelijk gebruik van de intranetsite en personeelsmagazine.
- ▶ Zorg voor goede communicatie over plannen, prioriteiten, en nut en noodzaak van maatregelen. Maar laat ook zien wat er bereikt wordt. Communiceer successen!

Maak heldere plannen en zorg dat ze uitgevoerd worden

- ▶ Maak concrete plannen van aanpak, die SMART zijn (Specifiek, Meetbaar, Aantoonbaar, Realistisch en Tijdgebonden).

- ▶ Zorg voor tussentijds evaluaties op hoofdlijnen. Neem corrigerende maatregelen als er plannen of programma's niet goed worden uitgevoerd, of achter op het schema liggen.
- ▶ Bedenk dat niet alle verbeteringen in een keer gerealiseerd kunnen worden: dat hoeft ook niet. Geduld en continuïteit zijn zeker zo belangrijk.

Consequent handelen

- ▶ Het nakomen van afspraken en het bijvoorbeeld onder tijdsdruk niet afwijken van afgesproken (veiligheid)procedures maakt aantoonbaar dat arbo door de leiding serieus wordt genomen.
- ▶ Leg in de planfase vast, wanneer de resultaten geëvalueerd zullen worden.

Opleiding en training van het personeel

- ▶ Opleiding en training van de managers en de medewerkers is van groot belang om enerzijds hun kennis en inzicht met betrekking tot arbo te vergroten, en anderzijds om aan hun houding te werken, te oefenen met nieuwe vormen van (sociaal) gedrag, etc.

Oppassen voor papieren werkelijkheid

- ▶ Het gevaar bestaat dat goede bedoelingen worden verdrongen in mooie plannen en formele afspraken of procedures. Uiteraard is het van belang dat het beleid vertaald wordt in plannen, afspraken en procedures, maar deze zijn geen doel op zich. Let erop dat er niet te veel procedures worden gemaakt. De neiging kan bestaan voor elk mogelijk probleem een papieren oplossing vast te leggen. De kans dat dit de problemen werkelijk oplost neemt af naarmate er meer procedures zijn!

Aansturing dienstverlening door de arbodienst

- ▶ De arbodienst is een hulpverlener die de gemeente kan helpen haar arbozorg vorm te geven. Dat kan een arbodienst alleen goed doen, als duidelijk is wat de gemeentelijke prioriteiten zijn. De arbodienst kan dus nooit de regie overnemen, die berust altijd bij de gemeente zelf. Zorg dat in het contract met de arbodienst duidelijk afspraken staan over de te leveren diensten (service level agreement). Ga na of het lopende contract hieraan voldoet. Hou periodiek het contract met de arbodienst tegen het licht, en pas dit waar nodig aan. Pak signalen van de arbodienst op.

Gebruik beschikbare werkboeken

- ▶ In de werkboeken aanpak arbeidsrisico's van het A+O fonds zijn verschillende strategieën en tips voor implementatie van concrete risicobeheersing opgenomen.

5.6 Zelfdiagnose: Hoe staan we ervoor m.b.t. organisatie, leiderschap en implementatie?

Organisatie arbozorg, leiderschap en implementatie

Aspect	Groen	Oranje	Rood	Mijn criteria
Strategisch arbo-management	☐	☐	☐	
Structurerend arbo-management	☐	☐	☐	
Operationeel management	☐	☐	☐	
Wij hebben een goede balans tussen staf en lijn verantwoordelijkheden en activiteiten	☐	☐	☐	
Leiderschap t.a.v. arbo/hrm is bij ons goed ontwikkeld (en onderdeel van management development)	☐	☐	☐	
Het is altijd duidelijk wie probleem-eigenaar is	☐	☐	☐	
De voortgang van plannen wordt gevolgd, en op strategisch niveau gerapporteerd in de P&C cyclus	☐	☐	☐	
Regelkringen in beleid en planning worden altijd rondgemaakt (bijv Demingcirkel)	☐	☐	☐	
Wij hebben de regie over de activiteiten van externe dienstverleners	☐	☐	☐	
Leerpunten:				

6 Geraadpleegde en aanbevolen bronnen

AANBEVOLEN LITERATUUR:

Gründemann R.W.M. & S. De Vries (2002), Gezond en duurzaam inzetbaar – Employability-beleid in Nederland, TNO Boekrapport, TNO Arbeid, Hoofddorp

Sochert R (red, 2002) Healthy Workplaces Towards Quality and Innovation, Models of Good Practice for Workplace Health Promotion in the Public Administration Sector, European Information Centre from BKK Bundesverband, Essen.

Visser R & G. Zwetsloot (2004), Arbomanagement in bedrijven, Kluwer Kwaliteitsmanagement, Deventer.

Zwetsloot G. & C. Moonen (2003), Organisaties vernieuwen is mensenwerk; In: De Vries S., A. Nauta en E. Wortel: Excelleren voor en door mensen: Theorie en Praktijk voor optimaal Human Resource Management, Instituut Nederlandse Kwaliteit, Zaltbommel.

Zwetsloot G.I.J.M., R. Gründemann en L. Vaandrager (2003, red.), Eindrapportage Integraal Gezondheids Management – Definitiestudie en Methodiekontwikkeling, TNO Rapport 14669/ TNO Arbeid i.s.m. NIGZ, Hoofddorp.

OVERIGE BRONNEN:

Arboconvenant Gemeenten. Den Haag, 9 juli 2001.

A&O Fonds gemeenten (2004)¹², A&O fonds Gemeenten, Den Haag.

Bakker J.M., Castenmiller P.G., Janssen D.J.T. Mulder F. (1999), Ziekteverzuim in de jaren negentig, ontwikkelingen in de sector gemeenten. In: Arbeidszaken in beweging, nummer 8. College voor arbeidszaken. Den Haag.

W. Bronck et al (2002), De Arbomonitor Gemeenten, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Druskat V.U. & S. B. Wolff (2001), *Building the Emotional Intelligence of Groups*; Harvard Business Review, March 2001, p81-90.

De Feijter M.G. en R. Everts (1996), Managers en Arbo, NIA Amsterdam.

Gouwens R. & C. Kinkhuis, Arbomanagement systemen – werken met OHSAS 18001, KAM Management serie nummer 7, NEN, Delft.

Kunst M., Luyckx F.J.A., Stapel A. (2002), Eindrapportage inspectierapport gemeenten. 1996-2000, Arbeidsinspectie, Den Haag.

Lourijsen E.C.M.P., Clarenbeek J.F., Nuess U. (2000), Is het druk op het werk? Praktijkervaringen met werkdrukonderzoek. A+O fonds Den Haag.

SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), Praktijkvoorbeelden van gemeenten bij de inkoop van reïntegratieactiviteiten, Den Haag.

Reijenga F. (e.a., 2000), Resultaatgericht reïntegreren, werken met een zorgsysteem voor reïntegratie, TNO Arbeid, Hoofddorp.

¹² Verzuimbeleid en reïntegratie in de praktijk. Ervaringen van 8 gemeenten

Schoenmakers I. (2002), Een zeven voor goed gedrag. Medezeggenschap bij gemeenten. In: Ondernemingsraad 22 nr. 3, Den Haag.

Spinhoven M. (2001), Arboconvenant gemeenten, een verscheidenheid aan arboproblemen. In Arbo & Milieu 9. Nr. 11. Den Haag.

Thie X, A. Loonstra en D van der Drift (2002), Meer rendement uit Arbodienstverlening – Het afsluiten van een contract en een Service Level Agreement, A+O fonds gemeenten, Den Haag.

Tjak Marielle A. (2002), Tips voor de goede inzet van de bedrijfsarts, In : Gezond Werk 05, p 10, A+O fonds gemeenten, Den Haag.

Vuuren C.V., Verboon F.C., Reijenga F.A. (2002), Stand van zaken en ontwikkelingen arbo- verzuim- en reïntegratiebeleid in de sector Rijk, TNO Arbeid, Hoofddorp.

Zwetsloot G.I.J.M. (1999), Naar een inherent veiligere, gezondere en schonere productie; Of: de sleuven tussen sociale verantwoordelijkheid en ecologische duurzaamheid, Oratie, Erasmusuniversiteit Rotterdam.

Zwetsloot G.I.J.M., (2000), Developments and debates on OHSM system standardisation and certification, In: K. Frick, M.Quinlan, P. Langaa Jensen & T. Wilthagen (eds) Systematic Occupational safety & Health Management- Perspectives on an International Development, p 391-412, Pergamon-Elsevier Science.

RELEVANTE PUBLICATIES A+O FONDS GEMEENTEN
Werkboeken arbeidsrisico's, 2003

RELEVANTE WEBSITES:
www.arbo.nl

www.arbeid.tno.nl

www.aeno.nl

www.ehbw.nl

www.uwv.nl

www.minszw.nl