

Van gezond werk wordt iedereen beter



Werkboek
strategisch arbomanagement
in gemeenten

Van gezond werk wordt iedereen beter

Werkboek
strategisch arbomanagement
in gemeenten

© Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten. Den Haag, november 2005

Stichting A+O fonds Gemeenten bevordert en ondersteunt vernieuwende activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. Actuele informatie over de verschillende projecten treft u aan op www.aeno.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enigerwijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de Stichting A+O fonds Gemeenten. Hoewel aan deze uitgave de grootst mogelijke zorg is besteed, kunnen de samenstellers niet aansprakelijk gesteld worden voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Voorwoord

Met het Arboconvenant Gemeenten heeft het A+O fonds vier werkboeken uitgebracht over de aanpak van de belangrijkste arbeidsrisico's bij gemeenten. Deze nieuwe publicatie 'Van gezond werk wordt iedereen beter' is een vervolg op de werkboeken. De publicatie gaat in op de vraag hoe je kunt zorgen voor aandacht en voor continuïteit in het verbeteren van arbeidsomstandigheden in gemeenten. 'Arbo omdat het moet van de wet' is weinig inspirerend en leidt op zijn best tot een ad hoc aanpak.

In deze publicatie is daarom gezocht naar andere uitgangspunten voor management en de OR om arbo op de agenda te houden. Positieve doelen, waarden en opbrengsten worden gekozen als vertrekpunt. Voor medewerkers gaat het hierbij bijvoorbeeld om welbevinden, weerbaar zijn en inkomen kunnen genereren. Voor de gemeentelijke organisatie gaat het om de economische vitaliteit en het aantrekkelijk zijn als werkgever en dienstverlener. Maatschappelijk gezien draagt verbeteren van arbeidsomstandigheden bij aan minder kosten van de sociale zekerheid, stijging van de arbeidsproductiviteit en verbetering van het imago van de overheid. Deze doelen en waarden werken inspirerend en motiverend om aan de slag te gaan met arbo. Daarnaast gaat de publicatie in op mogelijkheden om arbo te laten aansluiten op organisatieontwikkeling in gemeenten en op de relatie van arbo met bedrijfscultuur, leiderschap en organisatieleerprocessen.

Het A+O fonds heeft diverse workshops georganiseerd over deze strategische wijze van oppakken van het arbobeleid. Aansprekende voorbeelden van strategisch arbomanagement van gemeenten, opgedaan in de workshops, zijn verwerkt in de publicatie. Samen met zelfdiagnose-checklists en suggesties voor de praktijk is geprobeerd een zo praktisch mogelijk boekje te maken. Het boekje is in het bijzonder geschikt voor zowel degenen die arbobeleid maken als voor ondernemingsraden die hun visie op arbozorg willen aanscherpen.

We hopen dat u bij het verder ontwikkelen van het arbobeleid in uw gemeente uw voordeel met deze publicatie kunt doen.

P. Wiechmann, Voorzitter A+O fonds Gemeenten

N.J.G. Janssens, Secretaris/penningmeester A+O fonds Gemeenten

W.J. Berg, Voorzitter begeleidingscommissie Gezond Werk A+O fonds Gemeenten

Den Haag, december 2005

Inhoud

	Samenvatting	6
1	Inleiding	7
2	Organisatieontwikkeling en strategische arbedoelen	9
	2.1 Koppeling van arbo en HRM aan organisatieontwikkeling	9
	2.2 Externe ontwikkelingen, financiële prikkels	14
	2.3 Positieve waarden en doelen als vertrekpunt	16
	2.4 Management commitment	19
	2.5 Op zoek naar een goede balans	21
	2.6 De veranderstrategie	26
	2.7 Op zoek naar de juiste balans	27
	2.8 Suggesties voor de praktijk	27
	2.9 Zelfdiagnose: hoe staan we er strategisch voor?	31
3	De strategie	33
	3.1 Systeem-aanpak als fase in de ontwikkeling van arbozorg	34
	3.2 Verbinding van arbo met de Planning en Control-cyclus	41
	3.3 Arbo tussen de oren: de cultuuraanpak	44
	3.4 Organisatieleren en -ontwikkeling	47
	3.5 Suggesties voor de praktijk	49
	3.6 Zelfdiagnose: Hoe staan we er voor met systeemaanpak, bedrijfscultuur en organisatieleren	51
4	Implementatie	53
	4.1 Implementeren, een kwestie van co-creëren?!	53
	4.2 De arbo-organisatie (van aansturing en uitvoering)	55
	4.3 Prioriteitsstelling	58
	4.4 Leiderschap	61
	4.5 Suggesties voor de praktijk	64
	4.6 Zelfdiagnose: Hoe staan we ervoor met organisatie, leiderschap en implementatie?	69

5	Geraadpleegde en aanbevolen bronnen	69
	Aanbevolen literatuur	69
	Overige bronnen	69
	Relevante publicaties A+O fonds Gemeenten	71
	Relevante websites	71
	Colofon	72

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 arbodoelen. 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 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 en plannen die gemaakt worden zonder dat de uitvoerders erbij betrokken zijn. Suboptimalisatie ontstaat ook indien onvoldoende recht wordt gedaan aan de complexe werkelijkheid dat in iedere organisatie verschillende percepties van de werkelijkheid van belang zijn, waarin conflicterende belangen aan de orde kunnen zijn.

In het tweede deel van het boekje (hoofdstuk 4) 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 (hoofdstuk 5) 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 leiderschapkwaliteiten. Niet toevallig zijn diezelfde kwaliteiten ook voor de ontwikkeling van de organisatie als geheel essentieel.

I Inleiding

Deze uitgave gaat over de strategische 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 (gemeentesecretarissen, directies van gemeentelijke diensten). Het is daarnaast bedoeld voor hoofden P&O en senior personeelsadviseurs, alsmede voor arbo-coördinatoren voor zover die zich richten op strategische beleidsadvisering. Ook de ondernemingsraad kan dit boekje gebruiken voor het ontwikkelen van een visie op arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid.

Strategische keuzen en het uitzetten van grote lijnen roepen 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 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 in een praktische operationele aanpak.

In het Arboconvenant Gemeenten was afgesproken dat er een planmatige aanpak van de vier arborisico's fysieke belasting, RSI, geweld en agressie en werkdruk zou plaatsvinden. Uit de eindevaluatie van het arboconvenant – medio 2004 – is gebleken dat het overgrote deel 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, na het convenant, verder kan worden vormgegeven 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 over de algemene organisatieontwikkeling in gemeenten? Wat zijn – ook op de langere termijn – de kansen en bedreigingen voor 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 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?
- 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 hierbij 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.

- 1 We gebruiken in deze publicatie de termen arbo en arbozorg als containerbegrippen. We verstaan daaronder activiteiten die zowel preventief arbobeleid, de bevordering van veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk, verzuimbegeleiding en reïntegratie-activiteiten omvatten, inclusief de hiermee samenhangende aspecten van HRM-beleid.

2 Organisatieontwikkeling 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 een visie 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 arbodoelen. Dit is een ander vertrekpunt dan wat in de huidige praktijk nog vaak het arbo-uitgangspunt is: de wettelijke verplichtingen of het oplossen van acute problemen.



2.1 Koppeling van arbo en HRM aan organisatieontwikkeling

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: Hoe kunnen visie en strategie over arbobeleid worden verbonden met visie en strategie over de algemene organisatieontwikkeling 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.

Voorbeeld: koppeling arbo aan de organisatie

Hoogezand-Sappemeer

De gemeente Hoogezand-Sappemeer koppelt arbomanagement aan de organisatie door in alle afdelingsplannen een arbo-paragraaf op te nemen.

Arbo en HRM zijn complementair

Arbo gaat over de arbeidsomstandigheden waarin mensen moeten werken. Het doel ervan is dat mensen prettig kunnen werken, zich in hun werk kunnen ontwikkelen, en aan het eind van de dag weer veilig en gezond thuis komen.

Personeelsbeleid of Human Resource Management is het beleid gericht op het goed functioneren van de mensen en de organisatie. De arbeidsomstandigheden vormen daar een belangrijke voorwaarde voor, en arbo gaat uiteindelijk ook altijd om mensen. Of zoals een P&O-medewerkster, 100.000+ gemeente kort en bondig formuleert:

‘Verzuimcijfers zijn een goede indicator voor het wel of niet goed functioneren van de organisatie’

In gemeenten (en andere dienstverlenende organisaties) liggen arbomanagement en HRM sterk in elkaars verlengde; het onderscheid is voor managers niet erg van belang, en de arbodeskundigen zijn vaak werkzaam in de afdeling P&O. Voor zowel arbo als HRM geldt dat het niet vanzelfsprekend is dat zij als strategisch item worden gezien. Het ligt daarom zeer voor de hand om de complementariteit van arbo en HRM positief te benutten².

- 2 Er zijn natuurlijk ook verschillen. Zo heeft arbo ook te maken met technische aspecten en HRM met werving en selectie van personeel en met management development.

Bijdrage aan organisatieontwikkeling

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 organisatieontwikkeling. Als de gemeente bijvoorbeeld flexibeler en meer klantgericht wil gaan werken, dan betekent dat iets voor de mensen en voor de manier waarop zij werken en met elkaar omgaan. Door arbo/HRM te relateren aan de strategische doelstellingen van de gemeente, scheppen we de voorwaarden om het volwaardig te laten meenemen in alle besluitvorming. Als arbo niet is gerelateerd aan de strategische doelstellingen van de organisatie, is de kans groot dat het arbobeleid slechts tijdelijk aandacht krijgt (zolang er druk op staat), niet voldoende steun van het management krijgt en op sommige punten inconsequent zal worden doorgevoerd. 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 efficiëntcytaakstelling (binnen afzienbare termijn moet het werk met 10–15% minder mensen worden gedaan), en kregen wij de opdracht om boven op 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 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, of beide?
- Hoe kan de verbinding tussen arbo en HRM-vraagstukken enerzijds, en organisatieontwikkeling 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 managementopgave en daarmee aan organisatieontwikkeling. Dit betekent tevens dat aan extern gerichte managementopgaven (zoals klantgericht gaan werken of efficiëntcydoelstellingen) 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.

Voorbeeld: koppeling van arbo aan de organisatie

Gemeente Houten

Gemeente Houten heeft een organisatie-ontwikkeltraject gedefinieerd, waarin de mens centraal staat. P&O-aspecten, waaronder arbo, worden als vast onderdeel gekoppeld aan organisatieveranderingen, gemeentelijke projecten en activiteiten. In een collegevoorstel worden deze P&O-aspecten standaard meegenomen. Dit betekent dat bij voorstellen voor veranderingen in de gemeente altijd wordt nagedacht over de consequenties ervan voor de medewerkers.

Zo heeft de Buitendienst van Houten het arbobeleid aangesloten op de toekomst visie 'wijkgericht werken'. Op deze wijze wordt arbo verbonden met de organisatieontwikkeling.

De koppeling tussen de extern gerichte managementopgaven en de interne dimensie daarvan wordt lang niet altijd gelegd. Vaak wordt de managementopgave beperkter gedefinieerd (alleen externe doelen of efficiencydoelstellingen) 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 management-inspanning 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.

Organisatieverandering: ook een bedreiging voor arbo/HRM

Organisatieontwikkeling is niet alleen een kans voor arbo/HRM, maar kan daar ook een bedreiging voor zijn. Dit wordt wellicht het beste geïllustreerd door twee citaten uit één gemeente:

*‘Bezuiniging en keuze voor outsourcing heeft geleid tot halvering van het personeelsbestand’.
‘In deze tijden van grote reorganisaties wordt arbo beleefd als lastig, als noodzakelijk kwaad’,
hoofd P&O van een grote gemeente.*

Een vergelijkbare ervaring heeft men in Breukelen. Daar heeft men al tien jaar een functionerend arbomanagementsysteem. Na een grote reorganisatie kwam het functioneren hiervan onverwacht in het slop. Nu formuleert de arbo-coördinator van Breukelen als belangrijkste uitdaging: *‘Het huidige arbobeleid handhaven in deze periode van bezuinigingen’*.

Het zou heel goed kunnen dat het voor gemeenten overigens juist in tijden van bezuinigingen, slim is om te investeren in arbo en HRM. Daarmee wordt immers vaak ook op kosten bespaard (kosten van verzuim, ongevallen, uitzendkrachten, et cetera) en bovendien zijn goed functionerende medewerkers productiever, hetgeen tot significante extra baten kan leiden.

Kleinere gemeenten zijn vaak verwickeld in gemeentelijke herindelingsprocedures. Ook die vragen vaak zoveel energie van management en staf dat de verantwoordelijkheid voor arbo vaak zo veel mogelijk bij de arbodienst wordt gelegd, en er verder weinig of niets gebeurt.

Dat bezuinigingen niet automatisch hoeven te leiden tot minder aandacht voor arbo blijkt in Terneuzen: juist in een periode van bezuinigingen is daar een arbocoördinator aangesteld.

Voorbeeld: aanstellen arbocoördinator in tijden van bezuinigingen**Gemeente Terneuzen**

In januari 2003 is er in Terneuzen een nieuwe gemeentelijke organisatie (ontstaan uit drie gemeenten; ruim 500 medewerkers) van start gegaan. Voorafgaand hieraan bestond de intentie om een aparte functie voor arbocoördinator in te stellen. Tot dusver was arbo als taak toegevoegd aan de P&O-afdeling bij de afzonderlijke gemeenten. Het eerste jaar heeft de nieuwe gemeente zijn aandacht gericht op het vormgeven en invullen

van de productieafdelingen. Daarna is er gericht gekeken naar arbo, waarbij in een verkenning is nagegaan of een aparte functie echt noodzakelijk zou zijn. Deze verkenning leidde tot de conclusie dat de zorg voor arbeidsomstandigheden voor de gemeente erg belangrijk is. De gemeente wil arbobeleid structureel vorm geven en er serieus mee aan de slag gaan. Ook de OR gaf aan het zeer belangrijk te vinden. Vandaar dat er na een kritische herbezinning daadwerkelijk gekozen is om een aparte functie als arbocoördinator te definiëren. De functie (1 fte) met de daarbij behorende middelen is ingevuld. Ondanks bezuinigingen is er op deze functie niet gekort. Arbo wordt serieus genomen!

2.2 Externe ontwikkelingen, financiële prikkels

Naast de eigen doelen en strategie voor organisatieontwikkeling, zijn externe eisen en financiële prikkels aan de orde. Het gaat daarbij onder meer om de in onderstaand overzicht weergegeven wettelijke financiële prikkels.

Wettelijke financiële prikkels (deels ontleend aan Visser en Zwetsloot)

Wet	Kenmerkende financiële prikkel
Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (WVL).	Uitbreiding van de loondoorbetalingverplichting tot 2 jaar na de eerste ziektedag.
Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba).	Premiesysteem, waarbij de werkgever meer of minder premie moet betalen naarmate de veroorzaakte WAO-instroom hoger respectievelijk lager is.
Arbeidsomstandighedenwet.	Arbeidsinspectie voert een lik-op-stuk beleid door middel van de bestuurlijke boete.
Burgerlijk Wetboek (zorgplicht werkgever) en jurisprudentie met betrekking tot arbeidsongevallen en beroepsziekten bijvoorbeeld asbestzaken, RSI en burnout.	Grotere aansprakelijkheid voor de werkgever in het niet voorkomen van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Ga verder op pagina 15.

Vervolg van pagina 14.

Wet	Kenmerkende financiële prikkel
Wet Verbetering Poortwachter (WVP)	Verplicht vroegtijdig (ná 8 weken) opstellen van een plan van aanpak voor reïntegratie; benoeming van een casemanager; aantoonbaar kunnen maken van reïntegratie-inspanningen; sanctie: tot 1 jaar extra loondoorbetaling.
Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA)	Premiekortingsregelingen en voorzieningen bij (her)plaatsing van werknemers met een arbeidshandicap.
Wetswijziging in wet- en regelgeving rond arbeidsomstandigheden	Liberalisering inkoop arbodienstverlening door middel van maatwerkregeling. Invoering preventiemedewerker.
Zorgverzekeringswet (beoogde invoeringsdatum 1 januari 2006)	Via bedrijfs- of branche-niveau kunnen werkgevers aanvullende verzekeringspakketten afnemen bij verzekeraars waarmee preventie-, ziekteverzuimbegeleidings- en reïntegratieactiviteiten kunnen worden gefinancierd.
WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) en dan met name de WGA (Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten) (Beoogde invoeringsdatum 1 januari 2006)	Wordt waarschijnlijk per 1 januari 2006 de vervanger van de WAO. Organisaties moeten zelf de WAO-uitkering betalen (eigen-risico-drager) óf zich daarvoor verzekeren bij het UWV of particuliere verzekeraar (= essentie WGA).

De wetgever heeft met bovenstaande wetten gezorgd voor een situatie waarin de werkgever altijd te maken heeft met financiële consequenties van het arbo-beleid. Geen arbo-beleid voeren is duur, en meestal erg duur. Organisaties moeten daarom wel iets gaan doen. Niets of weinig doen is geen optie (meer). Presenteer arbo dan ook zoveel mogelijk als investering en niet als kostenpost. Of anders gesteld:

‘Je moet als gemeente wel erg rijk zijn om zoveel uit te kunnen geven aan verzuim’, deelnemer workshop strategisch arbomanagement.

Deze financiële prikkels werken in op de organisatie als geheel. Het is belangrijk dat zij ook worden gevoeld op individuele eenheden binnen de organisatie. Als arbo-aanpassingen uit eigen afdelingsbudget moeten worden betaald, moeten

ze er zelf geld voor reserveren. Men voelt dan de (financiële) pijn. Dat geeft in het begin wel weerstand, maar het leidt wel tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid!

Omgekeerd moet het niet zo zijn dat afdelingen gekort worden op het budget als het ziekteverzuim daalt. Door budgetten louter te koppelen aan ziekteverzuimcijfers snij je jezelf in de vingers als het verzuim daalt. Er is op deze manier geen (financiële) stimulans op afdelingsniveau om geld te besparen op gebied van ziekteverzuim.

2.3 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.

Belangrijke kwaliteiten van positieve doelstellingen zijn dat ze:

- inspirerend en motiverend (kunnen) zijn;
- geschikt zijn om pro-actief beleid mee vorm te kunnen geven en aan te sluiten op andere doelen van organisatieontwikkeling. Hiermee worden meer oplossingsrichtingen mogelijk voor verdere organisatieontwikkeling;
- naast ratio ook positieve doelen kunnen bevatten die aansluiten bij belangrijke waarden, zoals gezondheid en welzijn, motivatie, inspiratie en creativiteit;
- goed aansluiten bij het streven naar voortdurende verbetering;
- een prima basis zijn voor continuïteit en lange-termijndoelstellingen in het arbobeleid;
- een basis vormen voor een lerende organisatie.

Positieve doelen kunnen worden benadrukt door nadruk te leggen op:

- wat werkt (in plaats van wat niet werkt);
- aanwezigheid van personeel (in plaats van ongeplande afwezigheid/verzuim);
- kansen op verbeteringen (in plaats van hinderpalen en beperkingen);
- de toekomst (in plaats van het verleden);
- aan te wenden middelen en mogelijkheden (in plaats van problemen);
- successen (in plaats van mislukkingen);
- ‘aandeelhouder’ (in plaats van ‘probleemhouder’);
- opbrengsten (in plaats van aanpak van problemen).

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

Belangrijke kwaliteiten van gerichtheid op de aanpak van problemen zijn:

- 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 voortduren is vaak erg lastig. Eerder ingrijpen biedt meerdere oplossingsmogelijkheden;
- De organisatie leert onvoldoende: dezelfde problemen komen steeds terug, de preventie ervan is niet goed geborgd.

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 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.

Problemen, waarden en opbrengsten van strategisch arbomanagement

Problemen en kosten	Waarden	Opbrengsten
Persoonlijk niveau		
Ziekte Uitval uit werkproces Afhankelijkheid Aantasting kwaliteit van leven Geen prettig werk	Economische betekenis Welbevinden Vooruitzichten	Prettig voelen Fit zijn Weerbaar zijn Inkomen kunnen genereren Sociaal op de goede plaats
Organisatie niveau		
(Hoog) verzuim Voldoen aan wetgeving Aansprakelijkheden Hoge premies en kosten	Economische vitaliteit Sociale betekenis Vooruitzichten	Productieve en betrokken medewerkers Positieve cultuur, innovatie gericht Aantrekkelijkheid als werkgever Aantrekkelijkheid als dienstverlener Kostenbesparingen
Maatschappelijk niveau		
Uitstoot werknemers Kosten gezondheidszorg Kosten sociale zekerheid Inactieven doen niet mee aan productie	Economische betekenis Sociale betekenis Vooruitzichten	Minder kosten curatieve gezondheidszorg Minder kosten sociale zekerheid Stijging arbeidsproductiviteit Beter imago overheid als werkgever

2.4 Management commitment

Binnen veel gemeenten wordt integraal management als uitgangspunt gehanteerd voor de aansturing van de organisatie. Het is dan ook essentieel dat het management positief staat tegenover strategisch arbomanagement. Als arbo louter als een wettelijke verplichting wordt gezien, dan kan er niet veel bereikt worden. Het gaat om willen, niet om moeten. Dat wil zeggen, men moet er het belang voor de gemeente én het eigenbelang in zien.

‘Arbo was in onze organisatie tot voor kort een ondergeschoven kindje en ontbeerde visie, structuur en beleid. Met de ondertekening van een intentieverklaring en het faciliteren van P&O komt daarin nu verandering. Het enthousiasme waarmee nu een (nieuwe) start wordt gemaakt is erg aardig om te zien. Op alle niveaus wordt erkend dat men in het arbobeleid een taak heeft. De OR denkt daarin actief en opbouwend mee.’ Gemeente Rheden

Wat is eigenlijk management commitment?

Management commitment is daadwerkelijke, actieve, persoonlijke betrokkenheid van het (hogere) management. Daadwerkelijk betekent het dat het niet alleen gaat om de acceptatie van een formele verantwoordelijkheid (arbo als onderdeel van integraal management), maar dat de inzet voor strategisch arbomanagement ook in daden van de hoogste managers tot uitdrukking komt. Actieve persoonlijke betrokkenheid betekent dat het gedrag van het hogere management ook een voorbeeldfunctie heeft. Zoals de Engelsen zo krachtig kunnen zeggen, de boodschap ‘do as I say’ is altijd minder geloofwaardig en inspirerend dan het credo ‘do as I do’. Het komt er dan op neer dat de doelstellingen van de organisatie als geheel, ook persoonlijke doelstellingen van de managers vormen. Of anders gezegd: het organisatiebeleid en de persoonlijke drive van managers moeten dezelfde kant op werken. Als daar (impliciet of expliciet) een strijdigheid in zit, dan wordt dat in de rest van de organisatie gezien als een dubbele boodschap en dan is er altijd een excuus om niet in actie te hoeven komen.

Waarom is management commitment zo belangrijk?

Voor iedereen is het belangrijk om te weten waar de leidinggevenden zich echt voor inzetten. Mensen houden daar bewust of onbewust rekening mee en laten zich daar door leiden. Mensen weten dat je door bij te dragen aan zaken die managers ook zelf belangrijk vinden, meer waardering verkrijgt. De ervaring heeft daarom uitgewezen dat initiatieven met management commitment veel beter van de grond komen, beter worden verankerd en tot veel meer continuïteit leiden dan activiteiten die het zonder commitment van de top moeten stellen. Hoe goed en waardevol dat initiatief op zich zelf ook kan zijn.

Wat kan er (door de staf) worden gedaan om management commitment te bevorderen of te vergroten?

Het is niet eenvoudig om management commitment dat er nog niet is, te genereren. De persoonlijke drive van managers is niet of nauwelijks direct te sturen (managers vergeten overigens nog wel eens dat hetzelfde ook voor medewerkers geldt). Het vergroten van management commitment is daarom een rode draad in dit werkboek en de workshop over dit onderwerp.

Een eerste stap is om erachter te komen wat de betreffende manager wel of niet belangrijk vindt, waar hij of zij warm voor loopt, of juist een hekel aan heeft.

Dat begint met goed luisteren en observeren en die persoon proberen te begrijpen.

Een volgende stap is dan om de ideeën of activiteiten op een voor die persoon aansprekende wijze voor het voetlicht te brengen. Daarvoor moet je die persoon aanspreken met de taal die zijn/haar taal is, of bestoken met inspirerende initiatieven.

Als de manager denkt in termen van financiële opbrengsten en kosten, zorg dan dat het bij ieder initiatief duidelijk is wat dat voor de organisatie oplevert, zowel financieel, als niet financieel. Als het voor de topmanager erg belangrijk is dat de initiatieven passen in de politieke prioriteiten voor de komende drie jaar, zorg dan dat voor ieder voorstel dat wordt uitgewerkt, klip en klaar is uitgewerkt hoe het in die prioriteiten past, of nog beter: hoe het bijdraagt aan de verwezenlijking van de reeds gestelde doelstellingen. Als de manager vooral een 'doener' is, die eigen initiatieven waardeert en niet houdt van dikke beleidsnota's, ga dan vast aan de slag en maak kort melding van dit soort activiteiten.

Vergeet niet dat succes vele vaders heeft en falen altijd een weeskind blijft. Als er succes is te verwachten, maak dat dan duidelijk en zorg dat de hoogste manager een flink deel van de eer van het succes kan opstrijken. Dat smaakt naar meer! Een gemeente die cliënttevredenheid tot speerpunt van beleid heeft gemaakt zal gevoeliger zijn voor opbrengsten in termen van bereikbaarheid en imago/uitstraling van de gemeente. Gemeenten waarvoor de aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt erg belangrijk is, zullen behoefte hebben aan vergroting van de medewerkerstevredenheid en uitstraling daarvan in de lokale pers.

Bedenk verder dat voor diverse niveaus van managers de overwegingen verschillen. Waar het operationeel management veelal op de korte termijn (financiële) baten moet kunnen aantonen, zal het strategisch management eerder vanuit een visie werken en ook de lange termijn in ogenschouw nemen.

2.5 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: 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 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 ontleen we onderstaand overzicht waarin een aantal herkenbare arbo-termen aan de hierboven genoemde begrippen wordt gekoppeld.

Arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid³

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

³ Ontleend aan Zwetsloot, Gründemann en Vaandrager.

De vraag die gemeenten zich dienen te stellen is: hebben wij de gewenste balans tussen proactie en preventie enerzijds, en correctie en herstel plus reïntegratie 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 in de inhoud van arbo of gezondheidsmanagement ook een zevental lijnen onderkennen (Zwetsloot et al 2003). 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.

De zeven ontwikkelingslijnen (uit: Zwetsloot Gründemann en Vaandrager)

Strategisch beleid	Primair proces	Fysieke werkomgeving	Sociale werkomgeving	Gezonde mensen	Gezonde relatie met externe omgeving	Gezonde producten en/of diensten
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 en/of diensten 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.					

Ga verder op pagina 24.

Vervolg van pagina 23.

Resultaten direct

- Een gezond bedrijf met een positieve uitstraling op 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.

Arbomanagement

Het managen van arbovraagstukken noemen we hier arbomanagement⁴. 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.

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.

- 4 In andere literatuur wordt voor arbomanagement ook wel de term arbozorg gebruikt. Voordeel van de term arbomanagement is het duidelijker onderscheid met de dienstverlening van bijvoorbeeld arbodiensten (ook dat wordt soms arbozorg genoemd). De rol van de arbodienst is belangrijk, maar ondersteunend, de regie daarover ligt bij de gemeente zelf en maakt onderdeel uit van arbomanagement.

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)

Arbomanagement aspecten	Sturen	Beheersen
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 voorbeeldgedrag vertonen.	Conditie scheppen en handhaven voor betrokkenheid, gewenst gedrag, samenwerking en tweezijdige 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)

	Wat is onbekend	Wat is bekend
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.

2.6 De veranderstrategie

Arbobeleid is gericht op verbetering. Als we het strategisch vormgeven, is het gekoppeld aan organisatieontwikkeling 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. Hieronder worden uitgangspunten gekoppeld aan de strategie en aan de reden om te veranderen (het waarom, zie tabel). Het is van belang om de veranderingsstrategie goed te laten passen bij de aard van de organisatie. Een mix is vaak het beste.

Veranderingsstrategieën

Veranderings- uitgangspunten	Strategie	Waarom veranderen?
Logisch	Benadrukken van de zin (volheid) 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.
Drives	Innerlijke drive/intrinsieke motivatie.	Omdat het inspireert/aansluit bij de drives van medewerkers en positieve energie genereert.

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 verandert, 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.

2.7 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.

Balansfactoren in strategisch arbomanagement

Dimensie	Balans factoren	
Organisatieontwikkeling	Externe doelen (zaken die de organisatie extern moet gaan realiseren).	Interne doelen (zaken die de organisatie intern moet gaan realiseren, waaronder HRM en arbo).
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.	

2.8 Suggesties voor de praktijk

In deze paragraaf wordt een aantal praktische suggesties gedaan. Eerst volgen suggesties voor nadere uitwerking van het strategische beleid, daarna een aantal suggesties gericht op vertaling in een meer operationele aanpak.

Suggesties voor de verdere ontwikkeling van strategisch arbobeleid

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 genereren positieve energie bij de belangrijkste betrokkenen (hoger management, andere betrokkenen)?

Definieer met het managementteam 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).

Onderzoek wat aanspreekt bij het strategische management. Zoek uit wat het managementteam aanspreekt ('harde' of 'zachte' arbo-opbrengsten). Spreek de taal van het management.

Ga uit van positieve doelstellingen (verhogen van productiviteit en aanwezigheid personeel, wat mensen wel kunnen in plaats van hun beperkingen). Verstrek aanwezigheidslijsten in plaats van lijsten met afwezigen/zieken.

Koppel arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid aan HRM-beleid waar dat zinvol en mogelijk is.

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 (heidagen) ook het werken aan een gezonde arbeidsorganisatie. Ga uit van een integrale managementopgave. Neem betrokkenheid van medewerkers en een actieve rol en bijdrage van medewerkers op in de formulering van de managementopgave.

Zorg voor inzicht en overzicht van 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? Prestatie-indicatoren voor de belangrijkste risico's? Waar kunnen we strategische doelstellingen en prestatie indicatoren 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 volgens managementrapportages, bijvoorbeeld 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, hardnekkige 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 arbobeleid ondergraven. Of voer, naast een centraal arbobudget, decentrale budgetten per dienst in, zodat arbo ook daadwerkelijk gevoeld wordt op het niveau van de diensten.

Het is gemakkelijker een succes te boeken dan om het vast te houden. Als de noodzaak wat minder wordt, verslapt de aandacht binnen de organisatie al gauw. Denk al bij de eerste aanpak van problemen na over borging van eventuele oplossingen.

Zie de OR als bondgenoot en/of maak strategisch gebruik van het 'gezeur' van de OR om zaken hoger op de agenda te krijgen.

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 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.

Integreer arbomaatregelen (uitvoering plannen van aanpak RI&E's) op afdelingsniveau in de P&C-cyclus. Managers moeten arbo vanzelfsprekend gaan vinden en het zien als een van hun kerntaken in het kader van integrale verantwoordelijkheid.

Laat zien dat er iets gebeurt (presenteer 'quick wins'). Laat concrete actiepunten (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid) zien. Draag successen uit (ook cijfermateriaal).

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 is 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 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.

Wees erop bedacht dat personen die hun prioriteiten elders hebben liggen gemakkelijk 'uitstelgedrag' kunnen vertonen. Dat kan ook de vorm aannemen van schijnbaar redelijke vragen: 'Kan dat niet wat verder uitgezocht worden?'; 'Wat is hiervan het wettelijk kader?' 'Hoe hebben ze dat in andere gemeenten aangepakt?'. Als deze vragen alleen bedoeld zijn om uitstel te verkrijgen, heeft het weinig zin om ze te gaan beantwoorden!

2.9 Zelfdiagnose: hoe staan we er strategisch voor?

We sluiten dit hoofdstuk (en ook de volgende twee) af met een zelfdiagnose. Daarbij wordt de lezer gevraagd de bekende stoplichtkleuren 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.

Kleurenoordeel

Kleur	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 belangrijk; geduld soms ook.
Oranje	Een aantal aspecten functioneert goed, helaas niet allemaal. <i>of</i> 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).

Er is in onderstaande tabel ruimte om voor uzelf 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’ opschrijven, hetgeen het gemakkelijker maakt deze leerpunten vast te houden.

Visie en strategie ontwikkeling: Hoe staan we er voor?

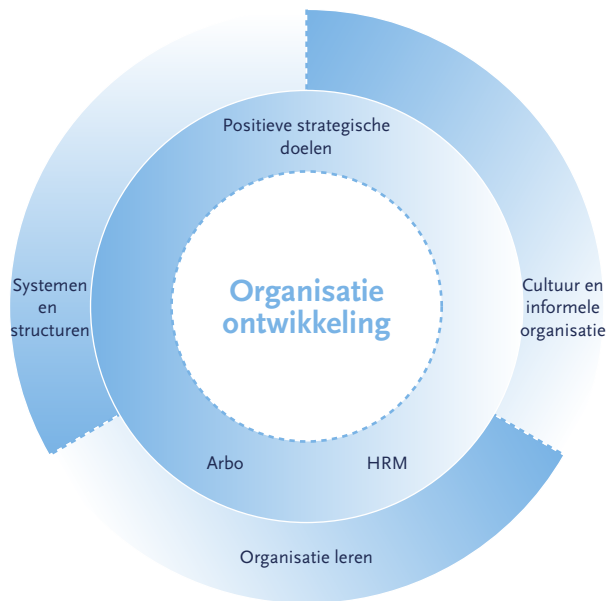
Aspect	Groen	Oranje	Rood	Mijn criteria
Er is voldoende verbondenheid van arbo/hrm aan de algemene management vraagstukken van de gemeente.				
Er is aandacht voor de betekenis van medewerkers voor het vernieuwingsvermogen van de gemeente.				
Het arbo-commitment van de hoogste ambtelijke leiding (waaronder de gemeentesecretaris) 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:				

3 De strategie

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 cultuurkant). 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.



3.1 **Systeem-aanpak 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-hocfase* is dat de basisstrategie bestaat uit het reageren op (meestal acute) problemen. In deze fase is een organisatie niet echt geïnteresseerd in arbobeleid en wordt er alleen aandacht besteed aan arbeidsomstandigheden als er acute problemen optreden (ongevallen, overmatig verzuim, 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 hebben zij een direct belang 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 de organisatie wier kennis over arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid toeneemt. Voor gemeenten in deze fase 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 Arbowed vraagt van organisaties dat zij systematisch werken aan arbeidsomstandigheden.

De systeemaanpak van arbomanagement concentreert zich doorgaans op het invoeren en borgen van een arbo managementsysteem. 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 verbetermogelijkheden 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 verwekelijken. 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 na 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.

Voorbeeld: planmatig werken aan arbo

Gemeente Oisterwijk.

De gemeente Oisterwijk heeft naar aanleiding van een RI&E en aanvullende onderzoeken op het gebied van fysieke belasting, geluid, persoonlijke beschermingsmiddelen en gevaarlijke stoffen een arbo-meerjaren-activiteitenplan 2003–2007 ontwikkeld. Uit dit plan wordt per accommodatie (gemeentekantoor, buitendienst en sportaccommodaties) een jaarplan (met prioritering, verantwoordelijke en budgettering) gededistilleerd.

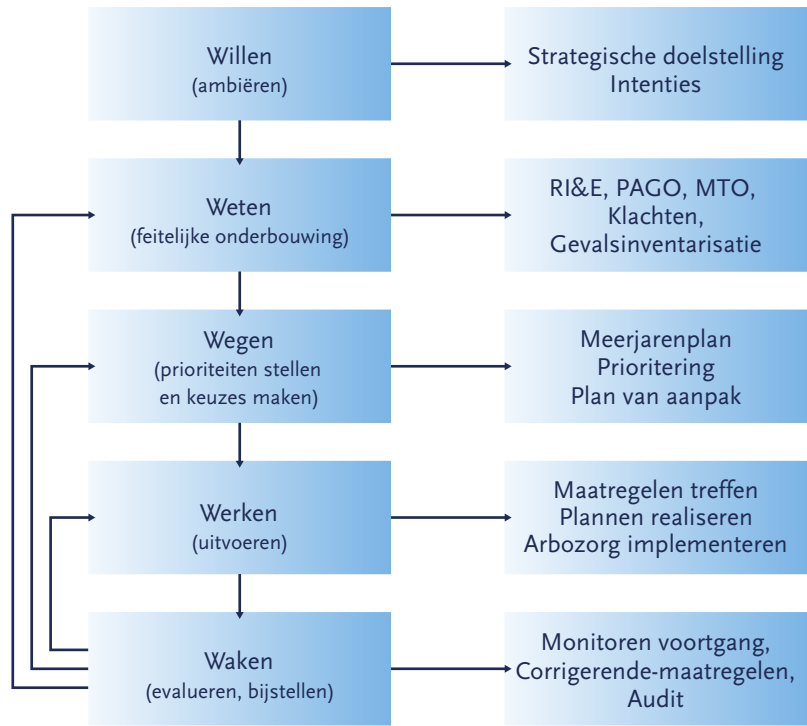
Voor overkoepelende onderwerpen is er een centraal budget, dat door de afdeling P&O wordt uitgevoerd.

Tussentijds zijn er voortgangsbesprekingen met aan het einde van het jaar een rapportage voor directie, raad en OR. De resultaten hiervan worden verwerkt in een jaarplan voor het komende jaar.

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

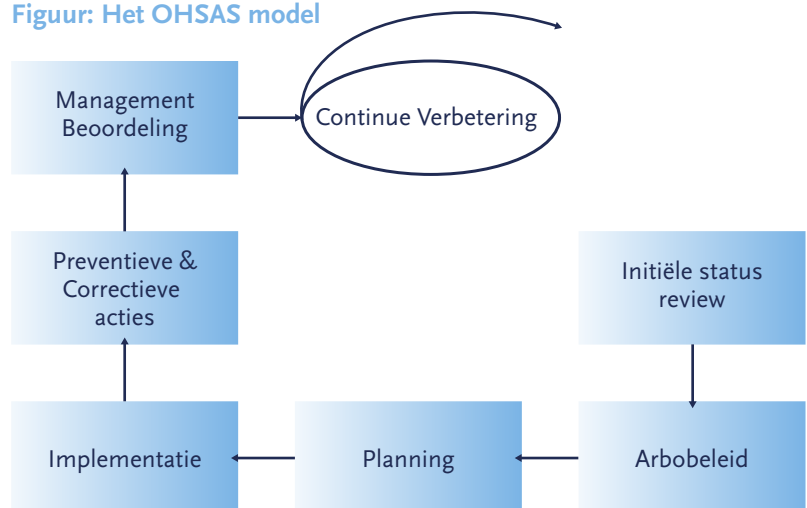
In het 5W-stappenplan wordt het werken met een arbomanagementsysteem als volgt weergegeven:

Figuur: het 5W-stappenplan



Een ander voorbeeld van de Deming cyclus vinden we in de Nederlandse Technologische Afspraak, OHSAS 18001 (een normdocument), over arbo-management systemen.

Figuur: Het OHSAS model



Voorbeeld: De invoering van OHSAS 18001

Gemeente Haarlem

De Gemeente Haarlem is in 2004 gestart 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. Als belangrijk voordeel wordt genoemd dat er zo een goede infrastructuur voor arbo komt waardoor gesignaleerde problemen beter zullen worden opgepikt en oplossingen kunnen worden geborgd in het managementsysteem.

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 heeft gehouden. 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.

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.

Voorbeeld: Arbozorg koppelen aan kwaliteitsbeleid

Gemeente Roosendaal

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 voor Roosendaal 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 leidinggevendenden ziek en de eerste vier weken van het verzuim wordt alle actie door deze leidinggevendenden genomen. De leidinggevende stelt een prognose van het verzuim en stelt vast welke actie nodig is. Indien er direct begeleiding vanuit de arbodienst gewenst is, wordt deze 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.

Medewerkers Tevredenheids Onderzoek 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 risicomangement 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 zijn voorzitter van werkgroepen om de actiepunten in hun bedrijfs onderdeel uit te werken. In het INK-model heet dit 'strategie en beleid'. De arbocommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de OR, de arbodienst, P&O en het management.

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

Zij adviseert het directieteam 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 zijn 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 tweejaarlijkse cyclus, waarin de leiding van de organisatie strategie en beleid bijstelt en leiderschap vormgeeft. 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 worden per actiepoint in een aparte uitgave tussentijdse resultaten gepubliceerd waaraan de verbeterpunten en acties worden gekoppeld. Hierdoor hoopt men dat de lezers (werknemers) 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.

3.2 Verbinding van arbo met de Planning en Control-cyclus

Binnen veel 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. Het is van belang om het beleid ten aanzien van arbeid en gezondheid op te nemen in de planning en control-cyclus. 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 afbreukfactoren;
- inzicht in de kosten.

Concrete aanknopingspunten zijn:

Missie (Plan)

opnemen van de positief geformuleerde arbo- en HRM-doelen als onderdeel van de gewenste organisatieontwikkeling van de gemeente, inclusief de vertaling in strategische doelstellingen. Neem arbo en HRM zowel op in meerjarenplannen op gemeenteniveau als in jaarlijkse afdelingsplannen.

Instrumenten en methoden (Do)

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

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

Neem een aantal arbo-, verzuim- of HRM-aspecten op in de instrumenten die in het kader van P&C-cyclus worden ingezet. Koppel arbo en HRM aan management development of bijvoorbeeld organisatieontwikkeling.

Beheersen van de uitvoering (Check)

Zorg dat managementrapportages ook gebruikt worden om de voortgang in de arbo- en verzuimaanpak actief te volgen en op de agenda van het management te houden. Maak daarbij zo veel mogelijk gebruik van arbo-prestatie-indicatoren.

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

- aanwezigheid/verzuimpercentage;
- frequentie en duur van ziekmeldingen⁶;
- percentage nulverzuimers;
- frequenties van ongevallen en incidenten;
- percentage arbeidsgerelateerde verzuimoorzaken (arbodienst);
- de WAO-instroom⁷;
- kengetallen voor de 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 WAO-instroom;
- een bepaald percentage van het plan van aanpak gerealiseerd hebben;
- indicatoren voortkomend uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO);
- percentage productiviteitsverbetering ten gevolge van genomen arbo-maatregelen.

Voorbeeld: resultaten van de arbomonitor als management informatie

Gemeente Houten

De gemeente Houten gebruikt de Arbomonitor om het management van informatie te voorzien én het management aan te spreken op de resultaten en ontwikkelingen daarvan.

Het is zinvol om bij arbo-activiteiten die aan de planning en control-cyclus worden gekoppeld, concrete indicatoren te benoemen om de voortgang te kunnen monitoren en het management team 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?)

- 6 De personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten maakt vergelijking binnen de sector op 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 sectorgemiddelde.

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 kosten en opbrengsten

Goed arbobeleid is een investering. 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, grotere productiviteit, et cetera) 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.

Voorbeeld: Arbo en verzuim in de Planning en Control-cyclus Gemeente Amsterdam

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, aangestuurd en 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, leidinggevenden en arbodienst zijn afspraken gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden bij verzuimbegeleiding. Dit heeft geleid tot een actieve rol van leidinggevenden bij verzuim. Jaarlijks worden doelstellingen en activiteiten voor arbo, verzuim en reïntegratie opgenomen in de Planning en Control-cyclus.

Zo was 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 2^e ziektejaar en exclusief het 2^e 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, 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. Leidinggevendens zijn verantwoordelijk. Het is een integraal onderdeel geworden van de taken van management en leidinggevendens.

3.3 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.

'Arbo zit bij ons goed tussen de oren. We zijn met lekker concrete zaken begonnen: veiligheid. Dat leidt tot voor iedereen zichtbare resultaten!' Gemeente Alkmaar

Cultuur is iets collectiefs. Het gaat hierbij 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 ingrijpende politieke beslissingen rondom bijvoorbeeld de uitvoering van de bijstandswetgeving of WVG. Deze ontwikkelingen doen 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 (waaronder arbo-plannen) te accepteren.

Cultuurverandering

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

Omdat het gaat om ongeschreven regels is de cultuur altijd lastig te veranderen. Sleutel tot verandering is het voorbeeldgedrag van leidinggevend 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 van voor komende zaken te onderkennen en voldoende te waarderen.

Een andere mogelijkheid om tot de gewenste veranderingen te komen, is het proberen te begrijpen van de cultuur, het open staan voor diverse belangen, belevingen en motivaties. 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 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 systeemaanpak voortkomt. 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 cultuurverandering waarin arbo langzaam maar zeker onderdeel wordt van de organisatiecultuur.

Het tussen de oren hebben van arbo of arbomanagement betekent dat er een ‘actieve toestand van betrokkenheid’ moet zijn.

Voorbeeld : een concrete aanpak om een verandering in cultuur te bewerkstelligen: de klussenbank voor benutten restcapaciteit.

Gemeente Groningen, Milieudienst

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 daaromde bedoeling de klussenbank gemeentebreed 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.

3.4 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. Enkele voorbeelden:

- 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, et cetera;
- de werkdruk wordt aangepakt maar niet opgelost;
- ongevallenfrequenties 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 betrokkenen nog steeds het idee heeft 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 et cetera) 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.

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.

Voorbeeld: netwerk van arbocoördinatoren

Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht heeft een netwerk van arbocoördinatoren waarbij kennis en ervaring uitwisselen en leren van elkaar centraal staat. Iedere dienst in de gemeente Utrecht heeft een arbocoördinator of een medewerker met arbotaken aangesteld. Deze komen 2 à 3 keer per jaar bij elkaar (kennisdelen). Doel van deze bijeenkomsten is door van elkaar te leren, elkaar te ondersteunen en kennis en ervaring uitwisselen de interne deskundigheid te vergroten ('afkijken moet').

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 vragenlijst-onderzoek gebruikt om de persoonlijke waardering 'objectiveerbaar' te maken. Veel organisaties volstaan ermee de uitkomsten daarvan nader te analyseren, teneinde 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.

3.5 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.

3.5.1 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 dat de lessen van dergelijke gebeurtenissen (die zich ook in de toekomst voor kunnen doen) worden vastgesteld en besproken. Zorg tevens voor uitwisseling van de opgedane leerervaringen op gemeentelijk niveau.
- 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 of conferenties waarin afdelingen en diensten hun goede praktijkervaringen presenteren aan een breder publiek binnen de gemeente.
- 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 leidinggevenden leren van elkaar: hoe beheerst men het verzuim? Hoe realiseert men strategische arboplannen?
- Zorg ervoor dat de betrokkenen (direct leidinggevenden, naast hogere leidinggevenden, directies, personeelsfunctionarissen, bedrijfsartsen, et cetera) elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheden en elkaar hieraan houden.
- Zorg voor training en coaching of intervisie van leidinggevenden over het bespreekbaar maken van (verzuim)gedrag.
- Een optie is om leidinggevenden en medewerkers te belonen (financieel of anderszins) als zij aantoonbaar op een goede wijze vorm geven aan arbozorg.
- Belangrijk is een passende dienstverlening en daarvoor een goede aansturing van externe dienstverleners zoals de arbodienst of een reïntegratiebedrijf. Zorg er voor dat bevindingen tijdens bijvoorbeeld 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 zonnodig specifieke toelichting en/of suggesties voor te nemen maatregelen.
- Denk van tevoren na over de consequenties van de inspanningen en manage de verwachtingen van de betrokkenen. Voorkom ongeloofwaardigheid, vertraging en demotivatie doordat onvoldoende rekening is gehouden met gecreëerde verwachtingen.

3.5.2 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 aangedragen (bijvoorbeeld de arbodienst) of worden opgezocht, 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 met een relevant thema, bijvoorbeeld 'Verzuim is een keuze' (gedragsaspect bespreekbaar maken), of 'de gezonde organisatie'.
- Benut het reguliere werkoverleg voor het bespreken van arbo-, verzuim- en reïntegratievraagstukken op afdeling- of team-niveau.
- Organiseer themabijeenkomsten over specifieke arbeidsrisico's bijvoorbeeld pesten op het werk.
- Leg beleid pas op papier vast indien er commitment is van het management.

3.6 Zelfdiagnose: Hoe staan we er voor met systeem aanpak, bedrijfscultuur en organisatieleren

Systeem & cultuur aanpak, organisatieleren

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

4 Implementatie

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 leiderschapkwaliteiten. Niet toevallig zijn diezelfde kwaliteiten ook voor de ontwikkeling van de organisatie als geheel essentieel.



4.1 Implementeren, een kwestie van co-creëren?!

‘Waarom willen en doen ze (lijnmanagement en medewerkers) dit nu niet?’ Dat is een veel gehoorde vraag onder P&O-functionarissen en andere beleidsmakers. Hoe is het toch mogelijk 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 ervan.

Lopende het traject dat het beleid wordt opgesteld zijn er immers discussies gevoerd, is literatuur doorgenomen, zijn gesprekken gevoerd met deskundigen, zijn compromissen gesloten en keuzes gemaakt. Er is doorgaans 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 kunnen worden benut 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 doorgaans 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 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 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 waaraan kan worden gedacht.

Implementatie en co-creatie

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

4.2 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 noemen 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.

Structurend management

Diverse partijen binnen de gemeente zijn betrokken bij arbozorg: de gemeente-secretaris, leidinggevenden, medewerkers, stafmedewerkers en ondernemingsraad, werken 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 onder meer plannen, rapportages en dergelijke.

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

Voorbeeld inrichting arbozorg van de diverse managementniveaus

Gemeente Delft

De gemeente Delft is momenteel bezig met een kritische herbezinning op de wijze waarop arbomanagement en het arboteam het beste ingericht kan worden, passend bij de organisatie. Hiertoe lopen twee processen naast elkaar:

- 1 Er wordt door een extern bureau onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het arboteam uit te laten groeien tot een vorm van een interne arbodienst. Hierbij wordt niet alleen naar het arboteam gekeken, maar ook naar het lijnmanagement. Heeft iedereen de benodigde vaardigheden, zitten de juiste personen op de juiste plek?
- 2 Het arboteam heeft zelf een SWOT analyse gemaakt van hun eigen team op basis van het INK-model. Op basis van deze analyse zijn verbeterpunten geformuleerd. De missie van het arboteam, de bijbehorende verantwoordelijkheden en de 10 strategiespeerpunten van P&O zijn verwerkt in het arbobeleid. Het arboteam ontwikkelt zich tot echte adviseurs voor de lijn.

Deze twee processen moeten leiden tot één strategisch beleid.

Staf-lijdilemma's (ontleend aan Visser en Zwetsloot)

In veel gemeenten is recent integraal management als beleid geformuleerd en ingevoerd. Dat betekent vaak flink wat extra verantwoordelijkheden voor de leidinggevendenden. Natuurlijk hoort arbo er ook bij, maar dat zegt nog niet dat men het ook belangrijk vindt. Door de veelheid aan zaken waar men verantwoordelijk voor is, is arbo vaak iets waarvoor de managers de verantwoordelijkheid liever bij 'de deskundigen' (de staf) leggen. Op zo'n manier kan het arboballetje lekker heen en weer gaan tussen lijn en staf, zonder dat er inhoudelijke vooruitgang wordt geboekt!

Het dilemma bij de vormgeving van de arbo-organisatie is de natuurlijke spanning tussen lijn- en staftaken. De lijn bestaat uit de verantwoordelijkheidslijn tussen medewerkers, via direct leidinggevendenden 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 arboprobleem.

De andere keuze is om zoveel mogelijk activiteiten binnen de lijnorganisatie onder te brengen. Het voordeel is dat leidinggevendenden het arbo-aspect 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.

Voorbeeld: management ondersteunen door P&O

Gemeente Ede

In de gemeente Ede bestonden er binnen de afdeling P&O al langere tijd intenties voor het voeren van een strategisch Arbo/HRM beleid. Binnen het management werden de voordelen hiervan echter nog niet voldoende gedragen om tot implementatie over te gaan.

Door vragen te laten ontstaan (en niet als staf zelf op te gaan lossen) en door problemen te laten ervaren ontwikkelden zich bij het management nieuwe inzichten met bijbehorende hulpvragen richting P&O/ARBO.

Er ontstond een behoefte bij het management aan een structurele aanpak van arbomanagement. De voordelen van deze management betrokkenheid zijn legio, maar vooral dat het heeft geleid tot een vruchtbare samenwerking tussen lijn en staf.

4.3 Prioriteitsstelling

Een belangrijke vraag betreft de prioriteitsstelling: waar mee te beginnen?

Hierover is regelmatig 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: het voorkomen van '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 er 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 terugverdiëntijd.	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 ⁸ .

Timing en het benutten van kansen

Bij de aanpak van lastige, complexe problemen is de timing van cruciaal belang voor het verkrijgen van draagvlak voor de verandering en de uiteindelijke verandering zelf in de gemeente. Door een geschikt moment te kiezen, bijvoorbeeld door de verandering in arbomanagement aan te laten sluiten bij een strategische verandering of een grote investering, benut je de kansen die zich voordoen om een impuls aan arbomanagement te geven.

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

Voorbeeld: Inspelen op nieuwbouw/verbouwing van het stads kantoor

Gemeente Den Bosch

De gemeente Den Bosch heeft in het kader van efficiency gekozen voor een nieuw stads kantoor. In plaats van de 15 locaties waar de diverse onderdelen waren ondergebracht, werden alle onderdelen in één gebouw ondergebracht. Hiertoe zijn het oude stads kantoor en het naastliggende gebouw van Rijkswaterstaat gesloopt en via de nieuwe hal gekoppeld aan elkaar. De nieuwbouw is opgeleverd in twee fases: 1^e fase oktober 2003; 2^e fase februari 2004.

De gemeente heeft wat betreft de plaats en inrichting van het stadhuis zich laten leiden door de centrale functie van de gemeente in de samenleving. Het hierbij passende bedrijfsconcept is: 'het huis van de stad hoort midden in de stad te staan'. Hierbij past een flexibele organisatie, met verantwoordelijkheden laag in de organisatie, gericht op eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers en beoordeling van medewerkers op 'output'. Om dit te realiseren is een drijvende kracht, een karrentrekker noodzakelijk. Iemand die de politiek meekrijgt. In de gemeente Den Bosch heeft de gemeentesecretaris deze rol vervuld.

Er is gekozen voor het principe van flexibel werken, waarbij een zo veel mogelijk 'paperless' kantoor past. Dit ver-/nieuwbouw traject is daarom tevens aangrepen om een verdere digitalisering door te voeren.

Het traject

- Bij de ontwikkeling heeft de gemeentesecretaris met de architect plannen gemaakt. Een vertegenwoordiging vanuit de GOR is er gedurende het traject bij betrokken geweest.
- Om de medewerkers mee te krijgen hebben alle medewerkers de mogelijkheid gekregen om een kijkje gaan nemen bij een andere organisatie met vergelijkbaar concept. Ook zijn er proefopstellingen 'concept flexibele werkplekken' geweest en zijn er regelmatig bijeenkomsten voor de medewerkers gehouden.
- De gemeentesecretaris heeft de arbocommissie betrokken bij de uitvoering van de plannen.
- Uiteindelijk zijn vier vormen van flexibele werkplekken in het gebouw toegepast: open werkplekken, loungewerkplekken, concentratiewerkplekken en 'bibliotheek'-werkplekken.

Het resultaat

Toegenomen efficiency, vernieuwde huisvesting en prettige arbeidsomstandigheden gaan prima samen.

4.4 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.

Dit is zeker niet vanzelfsprekend. In iedere workshop strategisch arbomanagement is ‘weinig of geen commitment van leidinggevend’ een punt dat door diverse deelnemers naar voren wordt gebracht. Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

‘We hebben alle leidinggevend verzuimtrainingen (laten) geven. Alles bij elkaar levert dat weinig op. Verbetering van de verzuimbegeleiding loopt vast op “duikgedrag” van de leidinggevend,’
medewerker P&O/Arbo van een 100.000+ gemeente

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 aan en verantwoordelijk zijn voor, de uitvoering van het primaire proces en de omstandigheden waaronder de functie verricht wordt.

Doorgaans blijkt het belang van competentie en gedrag van leidinggevend bij verzuimbeheersing. 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 onder meer betrekking op manieren om gevoelens en emoties bespreekbaar

te maken en te reguleren. Dit geldt zowel voor je eigen gevoelens, de beleving binnen de groep, het team, of de afdeling waar leiding aan wordt gegeven en de gevoelens en emoties binnen en buiten de organisatie waar men mee te maken heeft. In het onderstaande wordt dit nader geconcretiseerd.

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

Persoonlijk niveau	Groeps niveau	Boven groepsniveau
Begrip kweken	Team-zelfevaluatie	Organisatorisch begrip
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. Erken en bespreek groepsgevoelens.	Zorg dat je weet wie het behalen van de teamdoelen kan beïnvloeden.
Vertel je teamgenoten je eigen gevoelens en gedachten.	Vertel wat je zelf denkt over het functioneren van de groep. Geef mensen de mogelijkheid om een 'proces check' te houden. Bijvoorbeeld 'besteden we onze tijd nu goed?'	Ga na of de geplande acties van het team binnen de organisatiecultuur en -politiek passen.
Perspectief nemen	Feedback zoeken	
Vraag een ieder om zijn meningen bij belangrijke beslissingen.	Vraag om commentaar op je eigen werk en je eigen functioneren.	
Vraag stille groepsleden wat zij denken.	Benchmark je processen.	
Wantrouw te snelle beslissingen.		
Benoem een advocaat van de duivel.		

Een moderne stijl van leidinggeven geeft vaak meer 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-technische 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.

Aanpak van langdurig verzuim (Poortwachter)

Gemeente Roosendaal

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 leidinggevenden. Momenteel is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt: de leidinggevende is regiehouder. De eerste vier weken wordt geen arbodienst ingeschakeld, maar enkel de ziekmelding doorgegeven aan de arbodienst. De centrale technisch casemanager signaleert wanneer de 4-wekentermijn 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.

4.5 Suggesties voor de praktijk

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

4.5.1 Suggesties voor ontwikkeling van strategisch beleid

Samenhang en continuïteit

- 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 in uitvoering en naar procedures.
- Zorg ervoor dat de financiële lasten van matig of slecht arbobeleid doorwerken in budgetten op dienst- en afdelingsniveau.

Projectmatig werken

- Het is soms een dilemma of je zaken wel of niet projectmatig moet opzetten. Het voordeel van een projectmatige aanpak is dat je tijdelijk alles goed kunt regelen en ondersteunen; ook kun je in de communicatie extra aandacht genereren. Het nadeel van ieder project is echter dat het ook weer afloopt; de vraag is dan hoe het verder gaat. Vaak is er na afloop van projecten geen continuïteit. In de laatste fase van een project kan de overgang naar een continue organisatie overigens wel worden aangepakt.

Rol van leidinggevenden

- Geef zelf steeds het goede voorbeeld. Laat uit het eigen gedrag blijken dat mensen en goede arbeidsomstandigheden belangrijk zijn. Niet alleen in woorden, maar vooral in daden! Dit geldt ook voor kleine zaken zoals bijvoorbeeld het installeren van een RSI-pauzeprogramma. Het betekent ook dat leidinggevenden voorbeeldgedrag vertonen ten aanzien van werktijden en werkdruk.
- Geef het managen van preventie, begeleiding en reïntegratie een herkenbare plaats in het management-developmentprogramma voor hoger- en middelmanagement.
- 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.

Beïnvloed gedrag

- Beloon gewenst gedrag (goede initiatieven, meer dan gewone persoonlijke inzet, et cetera). 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 uitgaat voor anderen dan de direct betrokkenen en dat dit kan doorwerken naar vele andere situaties. Maak er echter nooit een prestigestrijd van.
- Stel regels of procedures die niet werken ter discussie, of schaf ze zondermeer af (ze ondergraven de geloofwaardigheid van het arbobeleid). 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.
- Leiderschap is een van de sleutels tot verbetering. De stijl van leidinggeven heeft grote invloed op tevredenheid, gezondheid en motivatie van het personeel. Middels gerichte activiteiten kan leiderschapsontwikkeling worden gestimuleerd gericht op 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 in het algemeen.
- Zinnvolle uitgangspunten bij implementatie van een plan van aanpak 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) explicitering van verantwoordelijkheden, (3) met name genoemde verantwoordelijke personen en een overzicht van kosten;

- openheid en brede communicatie zijn 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 kernvraag daarbij is: zijn de arbeidsomstandigheden daadwerkelijk verbeterd?

Het implementatieproces wordt periodiek door het management beoordeeld op zinvolheid, effectiviteit en efficiency.

Zorg voor quick wins en communiceer die

- Het is belangrijk om tastbare resultaten te boeken, waarvan een aantal op korte termijn. Succes werkt motiverend voor alle betrokkenen. Als P&O-ers of arbocoördinatoren een belangrijke bijdrage aan het succes hebben geleverd, is dat ook goed voor hun functioneren: succes geeft meer status en meer invloed: men zal bij een volgende gelegenheid eerder bereid zijn aan plannen mee te werken en velen willen graag bijdragen aan een succesvolle activiteit!

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 leidinggevend 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 beleidsplannen.

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!).

Vermijd 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 staf (arbocoördinator) wordt. Dan gaat de lijnorganisatie 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 ‘thuishoort’ dan dat het gaat over het effectief invoeren ervan.

4.5.2 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 en jaargesprekken. Maak ook zoveel mogelijk gebruik van de intranetsite en het personeelsmagazine.
- Zorg voor goede communicatie over plannen, prioriteiten en over 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 tussentijdse evaluaties op hoofdlijnen. Neem corrigerende maatregelen als er plannen of programma’s niet goed worden uitgevoerd, of achterliggen op het schema.
- Bedenk dat niet alle verbeteringen in één 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 hun kennis en inzicht met betrekking tot arbo te vergroten en om aan hun houding te werken, te oefenen met nieuwe vormen van (sociaal) gedrag, et cetera.

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. Echter, op een gegeven moment geldt: hoe meer er op papier staat, hoe minder kans dat daarmee de problemen daadwerkelijk worden opgelost!

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 duidelijke 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.

4.6 Zelfdiagnose: Hoe staan we ervoor met organisatie, leiderschap en implementatie?

Organisatie arbozorg, leiderschap en implementatie

Aspect	Groen	Oranje	Rood	Mijn criteria
Wij hebben een goede balans tussen staf- en lijnverantwoordelijkheden en activiteiten.				
Leiderschap ten aanzien van arbo is bij ons goed ontwikkeld (en onderdeel van management development).				
Het is altijd duidelijk wie probleemeigenaar 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 (bijvoorbeeld Demingcirkel).				
Wij hebben de regie over de activiteiten van externe dienstverleners.				
Succesvolle initiatieven worden beloond en breed gecommuniceerd.				
Leerpunten				

5 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.

D.van Maanen, M. Blommestein (2004), *Verzuim- en reïntegratiebeleid in de praktijk*, 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. Bronk 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*. In: *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 Gemeenten, 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.

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 arbo-problemen*. In: *Arbo & Milieu* 9. Nr. 11. 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.

Van Maanen D, & J. Daamen (2004), *Kernrapport Eindevaluatie Arboconvenant Gemeenten*, Cap-Gemini/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, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Relevante publicaties A+O fonds Gemeenten

Miedema e.a. (2003), *Werkboek RSI*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Groenesteijn e.a. (2003), *Werkboek Fysieke Belasting*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Evers. G. (2003), *Werkboek Aggressie en pesten op het werk*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Franck, E.J.H. (2003), *Werkboek werkdruk en werkstress*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

M.G.F. Jeanson, A.A. Wolf (2004), *Wegwijzer Poortwachter Geactualiseerd*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Baardemans W. (2004), *Kijk op verzuimaanpak, 29 good practices van gemeenten*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Pille R.J. e.a. (2005), *Arbodienstverlening onder eigen regie*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Kwantes J.H. (2005), *De preventiemedewerker op maat van gemeenten*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Donkers J.J., Baukema J.H. (2005), *Monitor Gezond Werk 2004–2005*, A+O fonds Gemeenten, Den Haag.

Relevante websites

www.aeno.nl

www.cnvpubliekezaak.nl

www.fnv.nl/abvakabo

www.arbo.nl

www.arbeid.tno.nl

www.ehbw.nl

www.uwv.nl

www.minszw.nl

www.vng.nl

COLOFON

Opdrachtgever

Stichting A+O fonds Gemeenten
Nassaulaan 15
Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefoon: (070) 373 88 22
www.aeno.nl
e-mail: gezondwerk@aeno.nl

Auteurs

Prof. Dr. Gerard Zwetsloot
Drs. Arjella van Scheppingen

Met medewerking van

Dr. Marline van den Boom (TNO Kwaliteit van Leven);
Lisette Uitenwerf; Renz Davits; Vera Rijcken (A+O fonds Gemeenten)

Met dank aan

De leden van de BBCG/begeleidingscommissie Gezond Werk:
W.J. Berg (CNV Publieke Zaak); P. Wiechmann (ABVAKABO FNV);
G.G. ten Hove (CMHF); D. Juffermans (Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid); J.D. Voortman (VNG, College voor Arbeidszaken)
C. Matla (VNG, College voor Arbeidszaken); A.H.T.M. Janssen
(Gemeente Eindhoven); H. Dijkman (Gemeente Rotterdam)
A. Keijser (Gemeente Rotterdam); M. Brorens (IZA)



Vormgeving

Total Identity, Den Haag

Fotografie

Ton Harland

ISBN-nummer

ISBN 9077681167

Oplage

5.000



Stichting A+O fonds Gemeenten
Nassaulaan 15
Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefoon: (070) 373 88 22
www.aeno.nl
e-mail: gezondwerk@aeno.nl