51/431

Verbetering van de kwaliteit van de arbeid en de gezondheid bij de rijksoverheid

2e ex.

Directie Personeelsmanagement

Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid

Ministerie van Binnenlandse Zaken

VERBETERING VAN DE KWALITEIT VAN DE ARBEID EN DE GEZONDHEID BIJ DE RIJKSOVERHEID

07 FEB 1994

NIPG-publikatienummer
93.006

juni 1993

R.W.M. Gründemann
E.C.M.P. Lourijsen
S. Vaas
P. Vink

Nederlands Instituut voor
Arbeidsomstandigheden NIA
bibliotheek-documentatie-informatie
De Boelelaan 30, Amsterdam-Buitenveldert

ISN-nr. 18391
plaats
datum 51-431 (2e ex

INHOUD pagina

VOORWOORD

R.W.M. Gründemann

1 DOEL EN AANPAK VAN DE PROJECTEN 1
1.1 Het overheidsbeleid met betrekking tot ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid 1
1.2 Doel en aanpak van de preventieprojecten 2

E.C.P.M. Lourijsen & R.W.M. Gründemann

2 HET ARBO- EN VERZUIMPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN JUSTITIE 6
2.1 De keuze van de organisatie 6
2.2 Stapsgewijze beschrijving van het project 8
2.3 Belemmerende factoren 21
2.4 Succesfactoren 22
2.5 Opbrengsten en resultaten 23
2.6 De verdere toekomst van het project 25

S. Vaas

3 HET ARBO- EN VERZUIMPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID 27
3.1 De keuze van de organisatie 27
3.2 Stapsgewijze beschrijving van het project 28
3.2.1 Activiteiten in het kader van het preventiebeleid 31
3.2.2 Activiteiten in het kader van het verzuimbeleid 41
3.3 Belemmerende factoren 45
3.4 Succesfactoren 48
3.5 Opbrengsten en resultaten 50
3.6 De verdere toekomst van het project 50

P. Vink

4 HET ARBEIDSOMSTANDIGHEDENPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ 52
4.1 De keuze van de organisatie 52
4.2 Stapsgewijze beschrijving van het project 53
4.3 Belemmerende factoren 68
4.4 Succesfactoren 69
4.5 Opbrengsten en resultaten 70
4.6 De verdere toekomst van het project 74

pagina

R.W.M. Gründemann, E.C.M.P. Lourijsen, S. Vaas & P. Vink

5 EVALUATIE VAN DE PROJECTEN EN SUGGESTIES VOOR DE TOEKOMST 75

5.1 Evaluatie van de opzet en uitvoering van de drie projecten 75

5.2 Suggesties voor toekomstige projecten 77

5.2.1 Aandachtspunten bij de voorbereiding 77

5.2.1.1 Ondersteuning van het project door de verschillende partijen 78

5.2.1.2 De samenstelling van de projectgroep 79

5.2.1.3 Participatie van de leiding en de werknemers 80

5.2.1.4 Het vaststellen van de doelstelling, de planning en de beschikbare middelen 80

5.2.2 Aandachtspunten bij de uitvoering 81

5.2.2.1 De planning van het project 81

5.2.2.2 Vertrouwelijkheid en anonimiteit 82

5.2.2.3 De rol van het middenkader 82

5.2.2.4 Participatie van de leiding en de werknemers 83

5.2.2.5 Het inschakelen van externe deskundigen 84

5.3 Een preventieproject is geen éénmalige activiteit 85

LITERATUUR 86

VOORWOORD

Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid hebben in Nederland een zorgwekkende omvang bereikt. Dit is voor het kabinet aanleiding geweest om deze problematiek samen met de sociale partners drastisch aan te pakken. In het kader van de Tussenbalans 1991 werd de noodzaak om maatregelen op het gebied van terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te nemen nog eens nadrukkelijk onderschreven. Daarbij is tevens gesteld dat de overheid, in haar hoedanigheid van werkgever, ook zelf de nodige maatregelen zou nemen.

Deze publikatie handelt over het werk en verzuim bij de Rijksoverheid. Wat maakt de rijksoverheid zo bijzonder? Het belangrijkste verschil met de marktsector is dat voor ambtenaren de Ziektewet en de WAO niet gelden. De overheid is eigen-risico drager. Wanneer een ambtenaar is afgekeurd krijgt hij of zij geen WAO-uitkering, zoals een werknemer in het bedrijfsleven, maar een invaliditeitspensioen (IP) vanwege het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Abp). Deze afwijkende structuur vereist daardoor een afzonderlijk aanpak.

Wat is nu de rol van de ministerie van Binnenlandse Zaken bij de maatregelen gericht op terugdringing van ziekte en arbeidsongeschiktheid? Naast wetgever is de overheid tevens werkgever met meer dan 800.000 werknemers. Dit aantal is onderverdeeld in de sectoren burgerlijk rijkspersoneel, provincies, gemeenten, waterschappen, politie, onderwijs, defensie en rechterlijke macht. De minister van Binnenlandse Zaken verzorgt de coördinatie tussen de sector-werkgevers. Zelf is de minister als werkgever direct verantwoordelijk voor de eigen sector t.w. de sector burgerlijk rijkspersoneel ('de sector Rijk') en voor de sector politie. Terugdringing van het ziekteverzuim c.q. arbeidsongeschiktheid behoort derhalve in de portefeuille van de minister.

In juni 1991 is het actieplan "Maatregelen Arbeidsongeschiktheid Overheid" (MAO) van start gegaan. Het betreft hier een pakket van maatregelen die kunnen worden onderverdeeld in:

- maatregelen gericht op preventie: het voorkomen van arbeidsongeschiktheid onder andere door het terugdringen van het ziekteverzuim.
- maatregelen gericht op de vermindering van het volume aan arbeidsongeschiktheid: het bevorderen van de terugkeer in het arbeidsproces van mensen die arbeidsongeschikt zijn.

De preventieve maatregelen zijn dus zowel bedoeld om te voorkomen dat er ziekteverzuim ontstaat (primaire preventie), als om uitbreiding van het bestaande verzuim tegen te gaan (secundaire preventie). De drie in deze publikatie beschreven preventieprojecten, uitgevoerd met ondersteuning van het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO, behoren grotendeels tot de eerste categorie. Door verbetering van de arbeidsomstandigheden en afstemming van het werk op de capaciteiten van de medewerkers wordt lichamelijk en geestelijk ongemak zo veel mogelijk teruggedrongen. Een daling in het verzuimpercentage mag hiervan in principe worden verwacht.

De preventieprojecten passen bij de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, eveneens in het kader van het actieplan MAO, geïnitieerde pilot-projecten "Terugdringing ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid", zoals die bij een aantal departementen zijn uitgevoerd. Deze pilot-projecten behelsden een meer actieve benadering van het verzuim, waarvoor het management primair verantwoordelijk werd gesteld. Een meer gerichte verzuimbegeleiding werd tevens mogelijk gemaakt door de inschakeling van een zogenaamde lekenrapporteur. Deze legt in principe bij elke ziekmelding een huisbezoek af. In deze projecten is het ziekteverzuim met ruim een kwart teruggebracht.

Ook in de door het NIPG-TNO begeleide projecten bevatten elementen van de aanpak van de pilot-projecten. Verder is vooral aandacht besteed aan de knelpunten in het werk mede in relatie met de kwaliteit van de arbeid in algemene zin.

De publikatie richt zich in eerste instantie op staf- en beleidsfunctionarissen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten ten behoeve van de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij de overheid.

drs. P.J. Welling
directeur Personeelsmanagement
Ministerie van Binnenlandse Zaken

1 DOEL EN AANPAK VAN DE PROJECTEN

1.1 Het overheidsbeleid met betrekking tot ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Alvorens de contouren van de drie preventieprojecten te beschrijven, is het voor een goed begrip van belang, de politiek-maatschappelijke contèxt te schetsen. De afgelopen jaren zijn er door het kabinet drie wetsvoorstellen ontwikkeld om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid in het particuliere bedrijfsleven terug te dringen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1992b).

De **Wet TAV** (*Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume*) is sinds 1 maart 1992 grotendeels van kracht. De belangrijkste maatregelen in deze wet zijn onder meer: een verplichting voor de werkgever om werkhervatting van zieke werknemers mogelijk te maken; premiedifferentiatie tussen werkgevers; wachtdagen voor werknemers; een bonus-malussysteem voor werkgevers bij arbeidsongeschiktheid en ontslagbescherming voor werknemers tijdens de eerste twee jaar ziekte/arbeidsongeschiktheid.

De **Wet TZ** (*Terugdringing Ziekteverzuim*) is nog een voorstel en heeft als belangrijkste maatregel dat de kosten van de eerste zes weken van het ziekteverzuim (bij kleinere bedrijven de eerste drie weken) volledig betaald moeten worden door de werkgever. De werknemer krijgt tenminste 70% van zijn loon doorbetaald.

De **Wet TBA** (*Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen*) is ook nog een voorstel en omvat als kernmaatregel de beperking van de duur en hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de verruiming van het begrip 'passende arbeid'.

Bovengenoemde wetsvoorstellen zijn alleen van toepassing voor werkgevers en werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Het kabinet heeft echter besloten dat de voorgestelde maatregelen op soortgelijke wijze moeten gaan gelden voor de werknemers in de overheidssector. Hiertoe is in maart 1991 het actieplan 'Maatregelen Arbeidsongeschiktheid Overheid' (MAO) opgesteld (zie het voorwoord van deze publikatie).

Terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kan echter niet alleen gebaseerd zijn op wet - en regelgeving, goede werkomstandigheden zijn minstens even belangrijk. Hiervoor verwijst het kabinet naar de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). In tegenstelling tot de hierbovengenoemde wettelijke regelingen geldt de Arbowet ook voor de overheidssector. In verband met nieuwe Europese wetgeving is de Arbowet met ingang van 1993 op enkele punten aangevuld. Zo zijn werkgevers nu onder meer verplicht de risico's die de werknemers lopen op het gebied van gezondheid, veiligheid en welzijn in het werk te inventariseren en maatregelen te treffen ter voorkoming en/of beheersing van deze risico's. De in dit rapport beschreven preventieprojecten geven aan hoe deze verplichting door overheidsdiensten in de toekomst zou kunnen worden ingevuld.

1.2 Doel en aanpak van de preventieprojecten

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO met medewerking van de Bedrijfsgezondheidsdienst RBB drie preventieprojecten uitgevoerd bij onderdelen van de rijksoverheid. De projecten zijn het gevolg van afspraken tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de ambtenarenorganisaties bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden van de rijksambtenaren in 1990. Het doel van de projecten was om op basis van praktijkervaringen te komen tot een voorbeeld-aanpak voor de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in overheidsdiensten. Dat wil zeggen dat op grond van de ervaringen in de projecten, andere rijksoverheidsdiensten relatief zelfstandig vergelijkbare projecten moeten kunnen uitvoeren. De projecten zijn vooral gericht op mentale en fysieke arbeidsbelasting. De projecten hebben in de jaren 1991 - 1992 plaatsgevonden bij een Penitentiaire Inrichting (Ministerie van Justitie), een Directoraat Generaal (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en een administratieve afdeling (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Met de preventieprojecten wordt beoogd om, door middel van een verbetering van de kwaliteit van de arbeid, de gezondheid en het welbevinden van de werknemers te bevorderen en overmatig verzuim en arbeidsongeschiktheid te verminderen. De projecten passen binnen de ontwikkelingen in het beleid van de overheid op het gebied van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, dat zich uit in een toegenomen belangstelling voor beheersing van de omvang van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid door uitbreiding van preventieve maatregelen (Willems, 1992).
Investeringen in de kwaliteit van arbeid en de gezondheid van de werknemers blijken te lonen. In een enquête onder circa 800 Nederlandse bedrijven, uit de particuliere en de overheidssector, signaleert namelijk ongeveer de helft van de bedrijven een vermindering van het verzuim ten gevolge van activiteiten op het gebied van arbeid en gezondheid (Gründemann & Lourijsen, 1991). Andere opbrengsten hebben onder meer betrekking op een betere motivatie van het personeel (63% van de bedrijven), een betere gezondheid van de werknemers (53%), een toegenomen produktiviteit (42%) en een beter imago van het bedrijf (38%).

De in de projecten gehanteerde aanpak is afkomstig uit het Handboek Ziekteverzuim (Smulders & Veerman, 1990) en het Handboek Werkstress (Kompier & Marcelissen, 1990). Volgens deze handboeken is een stapsgewijze strategie noodzakelijk om de risicofactoren, de risicogroep(en) en de aard van de te ontwikkelen activiteiten optimaal vast te stellen. Daarbij kan de omvang en de uitvoering bijgesteld worden aan de hand van de resultaten van de voorgaande stappen. De stappen in de drie projecten zijn de volgende:

stap 1: Organisatorische voorbereiding
De betrokkenen werknemers worden geïnformeerd en er vindt uitvoerig overleg plaats zodat het project ook gedragen wordt binnen de organisatie. Voorts wordt een projectteam geformeerd, waarin vertegenwoordigers van leidinggevenden, middenkader en uitvoerende werknemers zitting hebben. Dit projectteam dat onder de verantwoordelijkheid van het topmanagement functioneert, verzorgt de uitvoering van de verdere

stappen. De medewerker van het NIPG-TNO, bijgestaan door een medewerker van de centrale organisatie van de RBB, functioneert als adviseur van het projectteam.

stap 2: Inventarisatie van bestaande gegevens

In deze stap worden bestaande gegevens over ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid, verloop, etc. geanalyseerd en worden gesprekken gevoerd met sleutelfiguren (bedrijfsleiding, werknemersvertegenwoordigers, middenkader, personeelsfunctionarissen etc.). Het doel van deze stap is om een eerste indicatie te krijgen van de problematiek in de organisatie.

stap 3: Analyse van de werksituatie

Nadat het probleem en de te onderzoeken doelgroep(en) zijn afgebakend, wordt nagegaan wat de specifieke risicogroepen (bijvoorbeeld een groep werknemers die een bepaald type arbeid verricht op een afdeling) en risicofactoren (bijvoorbeeld weinig autonomie, hoge tijdsdruk, zware fysieke belasting) zijn. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van betrouwbare en gevalideerde vragenlijsten, checklists, administratieve gegevens en werkplekonderzoek.

stap 4: Selectie van maatregelen

Op grond van de vorige stap en door gesprekken met mensen, die de beroepen en de arbeidssituaties goed kennen, alsmede met leidinggevenden en andere betrokkenen, wordt geïnventariseerd wat de interventiemogelijkheden zijn.

Na beoordeling van de voor- en nadelen van diverse mogelijkheden wordt een samenhangend pakket van maatregelen geformuleerd. Deze zullen deels gericht zijn op veranderingen van de arbeidssituatie en deels op individuele werknemers. Gezien de beperkte doorlooptijd van de projecten zullen alleen oplossingen die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden in de preventieprojecten worden betrokken.

stap 5: Implementatie van de maatregelen

Voordat de maatregelen ingevoerd kunnen worden zijn er gegevens nodig over de mogelijkheden voor verbeteringen in een specifieke situatie, zodat een plan van aanpak gemaakt kan worden. Vervolgens kunnen de verbeteringen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Uiteraard vergt het tijd voordat maatregelen uitgevoerd zijn en effecten zichtbaar kunnen worden.

stap 6: Evaluatie

Het is belangrijk om na te gaan of de bedoelde verbeteringen daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Zowel het verloop van het stappenplan, met de 'succes- en faalfactoren', als de opbrengsten dienen geëvalueerd te worden. Daarbij wordt in hoeverre de verbetering is doorgevoerd en of de gevolgde aanpak bijsturing behoeft in andere situaties.

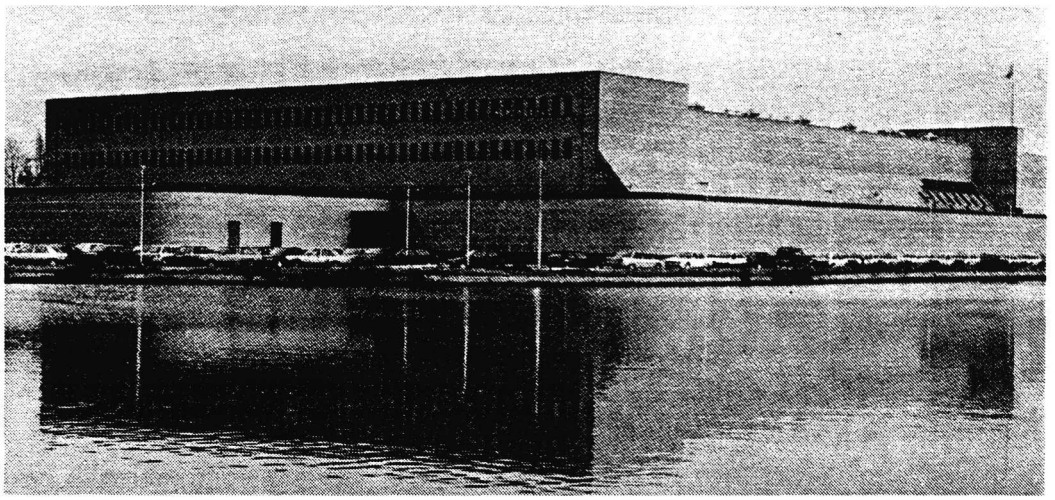
Van de verschillende projecten zijn ten behoeve van de betreffende ministeries afzonderlijke (merendeels vertrouwelijke) rapportages verschenen. In deze publikatie worden de ervaringen van de drie projecten gebundeld, waardoor aangegeven kan worden welke aspecten, tegen de achtergrond van het huidige verzuimbeleid van de rijksoverheid, van belang zijn voor de toekomstige uitvoering van dergelijke projecten bij overheidsdiensten.

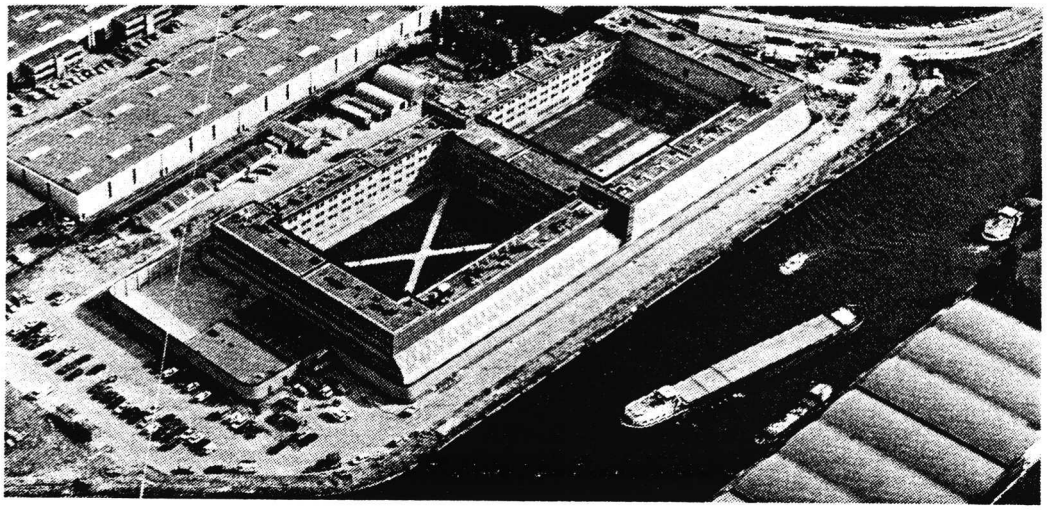
2 HET ARBO- EN VERZUIMPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

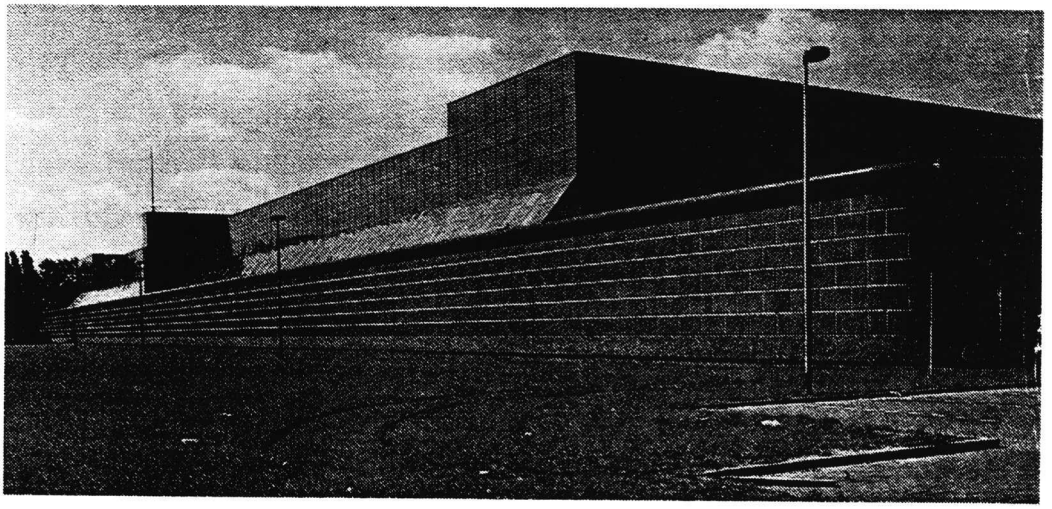
2.1 De keuze van de organisatie

Het project bij het Ministerie van Justitie heeft plaatsgevonden in een **penitentiaire inrichting** ofwel gevangenis in het westen van het land. Deze inrichting fungeert als Huis van Bewaring, dat wil zeggen dat gedetineerden hier verblijven in afwachting van de uitspraak van hun proces. Er zijn in het totaal 252 cellen, waarvan 12 cellen bestemd voor 'vluchtgevaarlijke of vuurwapengevaarlijke' gedetineerden. Deze gevangenen kennen een extra strenge behandeling (EBI; Extra Beveiligde Inrichting). De plattegrond van het gebouw ziet er uit als een enorme rechthoekige acht (zie middelste foto, pagina 7). De twee 'gaten' zijn binnenplaatsen bestemd als lucht- en sportplaats. Het principe van de inrichting is dat van 'zelfomslotenheid'. De cellen liggen aan de binnenplaatsen. Daarmee is het gebouw zelf zijn eigen beveiliging.
Na een korte proefperiode (zonder gedetineerden) is de gevangenis begin 1990 formeel gaan functioneren. Er werken circa 220 mensen: 160 mannen en 60 vrouwen. De belangrijkste functiegroepen zijn de bewaarders (penitentiair inrichtingswerker) en de portiers.

Het Ministerie van Justitie heeft de inrichting voor het proefproject voorgedragen. Voor het ministerie lag de **keuze** van een gevangenis voor de hand, omdat daar sprake is van een verhoudingsgewijs grote psychische belasting en daarmee samenhangend een hoog verzuim- en arbeidsongeschiktheidsrisico. Gezocht is een naar een gevangenis met een gemiddeld verzuim. In de betreffende inrichting lag het verzuim in 1990 op circa 14%, hetgeen in dat jaar voor het gevangeniswezen/de huizen van bewaring een gemiddeld niveau was. Verder vormde de instemming van de leiding en het personeel (dienstcommissie) een voorwaarde voor het project. **De leiding diende bereid te zijn actief mee te werken aan het project** en de uit het project naar voren komende aanbevelingen in principe ten uitvoer te willen brengen. In de betreffende inrichting bleek men hiertoe







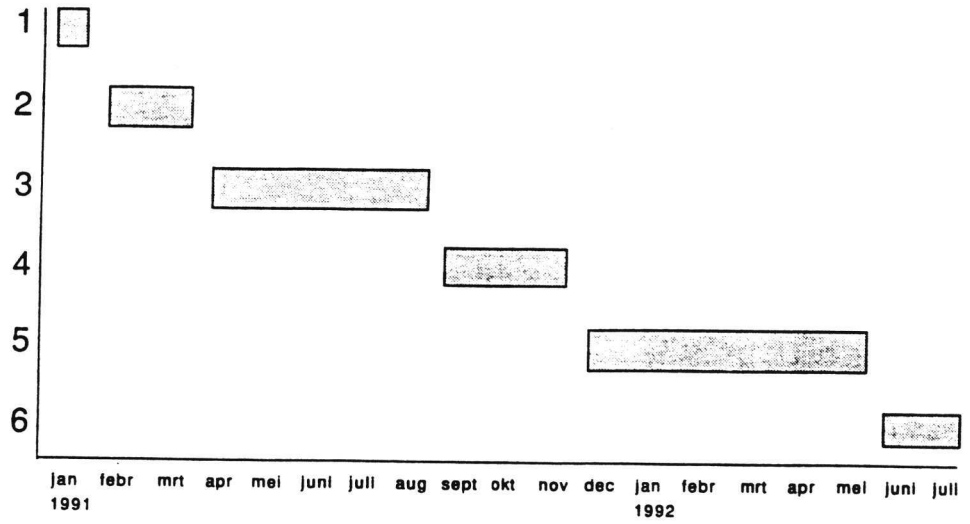
bereid. De leiding en de medewerkers wilde aan het onderzoek meedoen, omdat zij, als relatief jonge organisatie, geconfronteerd werden met start-problemen van diverse aard. Omdat het een geheel nieuwe gevangenis was, waren er bijvoorbeeld verhoudingsgewijs veel personeelsleden met weinig of geen ervaring in het gevangeniswezen. In verband hiermee verliep de samenwerking (nog) niet optimaal. Men hoopte dat het project een bijdrage zou kunnen leveren aan het beter functioneren van de organisatie en dat het project zou leiden tot een vermindering van het verzuim en de arbeidsongeschiktheid. De externe adviesinstantie (NIPG-TNO) heeft geen rol gespeeld in de keuze van het Justitie-onderdeel.
Als meer formele **doelstelling van het project** is geformuleerd: *het verbeteren van de werkomstandigheden, bijvoorbeeld een vermindering van de stressproblematiek of het terugbrengen van overmatige fysieke belasting, waardoor de gezondheid en het welbevinden van de werknemers kan worden bevorderd, en overmatig verzuim en uitval uit het werk om andere redenen kan worden verminderd.*

In de volgende paragraaf (§ 2.2) zal eerste een vrij zakelijke beschrijving van het verloop van het project worden gegeven. Daarna zal in meer evaluatieve zin worden ingegaan op de belemmerende - en de succesfactoren van het project en op de opbrengsten en resultaten (§ 2.3 t/m § 2.5).

2.2 Stapsgewijze beschrijving van het project

In het project is gebruik gemaakt van een stappenplan (zie hoofdstuk 1). Hierbij wordt het project in zes fasen onderverdeeld. Bij de opzet van het project is uitgegaan van een doorlooptijd van 12 maanden. Uiteindelijk heeft het project **19 maanden geduurd**. In tabel 2.1 is het verloop van het project in de tijd weergegeven.

tabel 2.1: Het verloop in de tijd van het project in de gevangenis



start van het project	1 januari 1991
Stap 1: organisatorische voorbereiding	1 januari 1991 t/m 31 januari 1991
Stap 2: inventarisatie bestaande gegevens	1 februari 1991 t/m 31 maart 1991
Stap 3: analyse van de werksituatie	1 april 1991 t/m 31 augustus 1991
Stap 4: selectie van maatregelen	1 september 1991 t/m 30 november 1991
Stap 5: uitvoering van maatregelen	1 december 1991 t/m 31 mei 1992
Stap 6: evaluatie	1 juni 1992 t/m 31 juli 1992
Afsluiting van het project	1 augustus 1992

Stap 1: Voorbereiding

Bij de start van het project werd eerst een **projectgroep samengesteld**. Hierin waren vertegenwoordigd de adjunct-directeur (tevens voorzitter van de projectgroep), het hoofd personeelszaken, het hoofd beveiliging, een teamleider van de bewaarders, een vertegenwoordiger van de dienstcommissie, de bedrijfsarts voor de inrichting (van de Bedrijfsgezondheidsdienst RBB) en de betrokken adviseurs. Het management en de dienstcommissie waren in het projectteam vertegenwoordigd om de inrichting optimaal bij het project te betrekken. Het hoofd beveiliging en de teamleider van de bewaarders vertegenwoordigden het middenkader. De bedrijfsarts was als deskundige op het gebied van arbeid en gezondheid aan de projectgroep toegevoegd. Tijdens het project werd de

samenstelling van de projectgroep verschillende keren gewijzigd. Na 3 maanden verliet de adjunct-directeur de gevangenis en werd vervangen door de (nieuwe) directeur. Verder kreeg de gevangenis tot drie maal een nieuwe bedrijfsarts toegewezen, en dus ook een nieuwe bedrijfsarts in de projectgroep. Tenslotte werd de teamleider van de bewaarders gedurende het project nog twee maal vervangen.
Als speciale **doelgroepen** voor het project werden de **bewaarders** en de **portiers** aangewezen. Deze functies komen binnen de gevangenis het meest voor (bijna 60% van het personeel) en bovendien lag het verzuimpercentage bij hen het hoogst (circa 16% in 1990). Andere functies in de gevangenis zijn onder meer medewerkers voor de arbeid, maatschappelijk werkers, sociaal-cultureel werkers, sportmeesters, medewerkers van de medische dienst en administratieve krachten.

Om het project te **introduceren** en toe te lichten binnen de organisatie, werd door één van de adviseurs in alle overlegsituaties een **korte presentatie** verzorgd over de achtergronden van het project. Daarnaast werd door de betreffende adviseur met verschillende diensten van de bewaarders en de portiers meegelopen, om een beter beeld te krijgen van de werksituatie en om oriënterende gesprekken te kunnen voeren met medewerkers. Tijdens deze gesprekken bleek onder het personeel **grote terughoudend** te bestaan ten aanzien van het project. Dit had te maken met het feit dat in het verleden al diverse probleeminventarisaties hadden plaatsgevonden, zonder dat deze tot concrete verbeteringen in de werksituatie hadden geleid. Daarnaast bleek men **onvoldoende vertrouwen** te hebben in de samenstelling van de projectgroep. Men was vooral ontevreden over de beperkte vertegenwoordiging van de 'werkvloer' in de projectgroep. Naar aanleiding hiervan werd door de onderzoekers voorgesteld de vertegenwoordiging van het uitvoerend personeel in de projectgroep te vergroten, hetgeen op **bezwaren** stuitte van de overige leden van de projectgroep. Men was van mening dat het (uitvoerend) personeel in de projectgroep door de dienstcommissie vertegenwoordigd was en had geen behoefte aan uitbreiding van de projectgroep. Uiteindelijk werd gekozen voor het instellen van een **klankbordgroep**, die naast de projectgroep zou functioneren. De klankbordgroep werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de teams van de bewaarders en portiers. De

directeur trad op als voorzitter van de klankbordgroep. Ook de adviseurs van het NIPG-TNO participeerden in deze groep. De klankbordgroep bood de medewerkers de mogelijkheid te participeren in het project (overigens zonder instemmingsrecht). Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep werd informatie uitgewisseld over het project en konden leden (al dan niet vanuit hun achterban) reageren op tussentijdse rapportages, voorstellen doen voor maatregelen/oplossingen, etc. De leden van de klankbordgroep hadden vervolgens de taak om de informatie over het project terug te koppelen naar hun achterban (de teams). Het functioneren van de klankbordgroep en de relatie van de klankbordgroep met de projectgroep komen nader aan de orde in § 2.3.

Stap 2: Inventarisatie bestaande gegevens met betrekking tot arbeid en gezondheid
Het verzuimpercentage in de gevangenis lag in 1990 op 14% (zie tabel 2.2). Het gemiddeld aantal verzuimgevallen per werknemer bedroeg 3.5 per jaar. **In vergelijking met de marktsector zijn beide cijfers aan de hoge kant.** In 1990 lag het verzuimpercentage in de marktsector op 8,2% en de meldingsfrequentie op 1.6 (Sociale Verzekeringsraad, 1992). In de marktsector kan overigens het verzuim maximaal 365 dagen duren. Bij de overheid kent men een dergelijk maximum (nog) niet. Pas na het vaststellen van een Invaliditeitspensioen door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Abp) telt men niet meer mee als verzuimer. Een deel van het hogere percentage in de gevangenis moet hiermee in verband gebracht worden. Eind 1990 liepen er zes afkeuringsprocedures bij het Abp op een personeelsbestand van circa 220 werknemers.
Het **verzuim van de vrouwen** in de gevangenis ligt verder **beduidend hoger** dan dat van de mannen. De verschillen zijn zo groot dat ze niet aan toeval kunnen worden geweten. De ontwikkelingen in het verzuim tijdens het project worden besproken in § 2.5.

Tabel 2.2: Het verzuimpercentage en de meldingsfrequentie in de gevangenis in 1990

	mannen (n=160)	vrouwen (n=62)	totaal (n=222)
- verzuimpercentage	12.0	19.3	14.1
- meldingsfrequentie	3.2	4.2	3.5

Hoewel verloopcijfers niet beschikbaar waren, bleek uit gesprekken met de personeelsfunctionaris dat er in 1990 **een groot personeelsverloop** was geweest in de inrichting. De belangrijkste reden was het 'ontslag op eigen verzoek'. Verloop als gevolg van functioneel leeftijdsontslag was niet voorgekomen.

Om een eerste indicatie te krijgen van de problematiek werd door de leden van de projectgroep een aantal **lijsten met knelpunten** ingevuld die zouden kunnen spelen in de werksituatie van de bewaarders en de portiers. Deze lijsten waren afkomstig uit het handboek werkstress (Kompier & Marcelissen, 1990). De resultaten van de inventarisatie werden bediscussieerd in de projectgroep, waarna een lijst met mogelijke knelpunten werd opgesteld (zie tabel 2.3).

De problemen en signalen die uit deze eerste inventarisatie naar voren kwamen, werden als aandachtspunten meegenomen in het vragenlijstonderzoek dat in het kader van de derde stap plaatsvond.

Tabel 2.3: Resultaten van een eerste inventarisatie van mogelijke knelpunten in het werk van bewaarders en portiers.

probleemgebied	bewaarders	portiers
Inhoud en organisatie van het werk:	- werk emotioneel belastend - hoge werkdruk - werkprocedures kloppen vaak niet - onvoldoende ondersteuning door afdelingen - niet naar voren kunnen brengen van problemen in werkoverleg	- eentonige en monotone taken - hoge werkdruk - eenzame arbeidsplaatsen - onvoldoende ondersteuning door andere afdelingen - niet aanwezig kunnen zijn bij werkoverleg - onvoldoende gelegenheid voor contact met collega's tijdens het werk
Arbeidsomstandigheden:	geen specifieke problemen	- niet kunnen verlaten van de werkplek - temperatuur te hoog/te laag
Arbeidsverhoudingen:	- onvoldoende ondersteuning door directe leiding - ongewenste intimiteiten	- onvoldoende ondersteuning door directe leiding - ongewenste intimiteiten
Arbeidsvoorwaarden:	- regelmatig overwerk - niet kunnen opnemen van verlofdagen - onvoldoende loopbaanmogelijkheden	- regelmatig overwerk

Stap 3: Analyse van de werksituatie

Ten behoeve van een verdere diagnose werd in april 1991 een **vragenlijstonderzoek** uitgevoerd onder alle medewerkers van de inrichting (circa 220). Hierbij werd gebruik gemaakt van de 'Vragenlijst Arbeid en Gezondheid' (VAG; Gründemann, e.a., 1993). De VAG is een korte vragenlijst (41 vragen) waarmee de belangrijkste aspecten van werk en gezondheid gepeild kunnen worden. De vragen hebben onder andere betrekking op de inhoud en de eisen van de taak, de werkorganisatie, leiding en collega's en de lichamelijke en psychische gezondheid. Deze vragenlijst werd aangevuld met vragen over knelpunten die uit de inventarisatie van stap 2 naar voren waren gekomen, en niet voldoende in de VAG aan de orde komen. Het betrof bijvoorbeeld vragen over werkoverleg, de samenwerking met andere afdelingen, ongewenste intimiteiten (in de vragen-

lijst omschreven als 'ongewenste toenaderingen, aanrakingen, opmerkingen met een sexuele ondertoon'), agressie van gedetineerden en veiligheid in meer algemene zin. De belangrijkste bevindingen van het vragenlijstonderzoek zijn in tabel 2.4 samengevat.

Tabel 2.4: Belangrijkste resultaten van het vragenlijstonderzoek

functie	belangrijkste problemen
organisatiegebonden problemen: (deze problemen zijn zowel door bewaarders, portiers, als door overige medewerkers genoemd)	- klimaat: temperatuur, droge lucht, gebrek frisse lucht; - gehinderd worden door gebreken in het werk van anderen; - onvoldoende samenwerking met andere afdelingen; - beloning; - informatievoorziening *.
problemen van zowel bewaarders als portiers:	- overwerk: - onvoldoende op de hoogte gehouden worden van wat zich in de inrichting afspeelt; - onvoldoende opvang bij problemen; - onvoldoende informatie; - problemen met de leiding; - gebrek aan waardering.
specifieke problemen van bewaarders (deels samenhangend met de omgang met gedetineerden):	- geestelijk inspannend werk; - hoge werkbelasting; - zich gejaagd voelen; - ongewenste intimiteiten; - omgaan met agressie; - gevoel van onveiligheid; - negatieve invloed van werk op privé; - hoge werktempo/werkdruk; - niet goed georganiseerd zijn van het werk.
specifieke problemen van portiers:	- vaak bemoeilijkt worden in het werk door de afwezigheid van anderen; - onvoldoende contacten met anderen; - werk niet boeiend; - onvoldoende overleg mogelijk over het werk; - werkbesprekingen verlopen niet goed.

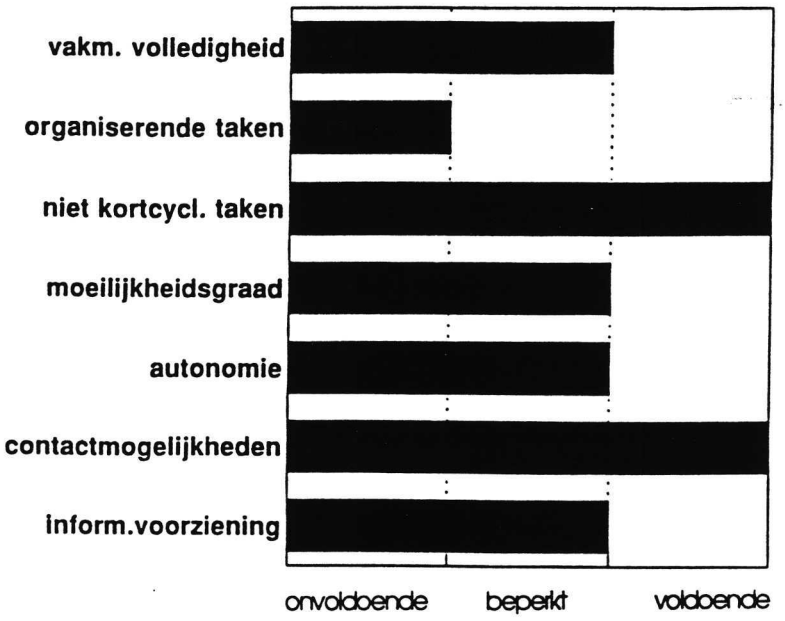
* Met betrekking tot de informatievoorziening bleek dat medewerkers onvoldoende gelegenheid kregen het teamoverleg bij te wonen. Bovendien bleken de teamleiders, die de link moeten vormen tussen de verschillende hiërarchische lagen, niet bij elk overleg aanwezig te zijn waardoor de informatiestroom verstoord werd. Ook het groot-teamoverleg (het overleg met de verschillende disciplines betrokken bij de begeleiding van gedetineerden) bleek nauwelijks te functioneren.

De cijfers werden vergeleken met gegevens van een grote groep mensen (circa 6500 werknemers van uiteenlopende bedrijven, zowel particulier als overheid) die eerder de VAG heeft ingevuld (het referentiebestand). Uit het algemeen oordeel over het werk bleek dat de werknemers in de gevangenis ongeveer **even tevreden of ontevreden** waren over hun werk als de werknemers in het referentiebestand. Op andere aspecten was wel sprake van significante verschillen. Zo vonden de werknemers in de gevangenis onder meer hun werk vaker **geestelijk inspannend** en bleek men **minder positief over de directe leiding en over de organisatie van het werk** (bijvoorbeeld het oordeel over het werkoverleg en over de samenwerking met andere afdelingen).
De resultaten werden aan de hand van een korte notitie **teruggekoppeld naar de projectgroep en klankbordgroep**. De projectgroep was verrast door de resultaten, met name ten aanzien van de gesignaleerde problemen met leidinggevenden en het ervaren gevoel van onveiligheid bij de bewaarders (zie tabel 2.4). Men voelde zich (mede) verantwoordelijk hiervoor en ontkende de geschetste problematiek niet. De klankbordgroepleden herkenden zich weliswaar in de beschreven situatie, maar waren terughoudend ten aanzien van mogelijke verbeteringen in het werk. Dit was naar hun idee wederom een inventarisatie van knelpunten, terwijl oplossingen tot nu toe waren uitgebleven.

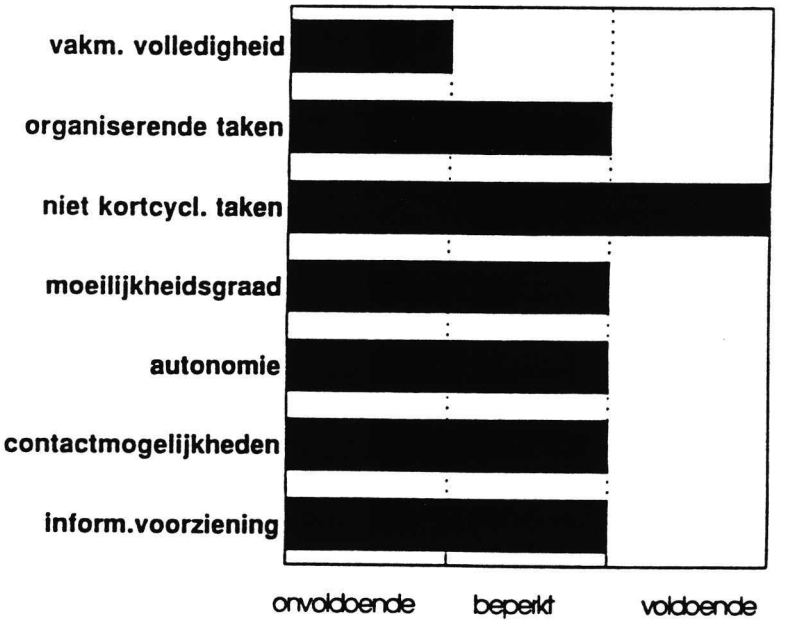
Naast het vragenlijstonderzoek werden de functies van bewaarder en portier onderzocht met behulp van de **WEBA-methodiek** (WElzijn Bij de Arbeid). Met behulp van deze methode kunnen, door middel van een (groeps)gesprek aan de hand van een checklist, onder andere **stressrisico's en leer- en ontwikkelingsmogelijkheden** worden vastgesteld (Projectgroep WEBA, 1989). Deze methodiek gaat uit van de gedachte dat mensen overspannen worden van hun werk als ze daarin voortdurend met problemen worden geconfronteerd, terwijl ze niet over de (regel-)mogelijkheden beschikken de problemen op te lossen. In deze gedachte is het niet de aanwezigheid van problemen, maar het ontbreken van de mogelijkheden deze op te lossen, wat stress veroorzaakt. Per functie worden **zeven welzijnscondities** beoordeeld (bijvoorbeeld de vakmatige volledigheid van de functie, autonomie en contactmogelijkheden). Dit oordeel wordt in een profiel

weergegeven (zie figuur 2.1 en 2.2). De WEBA-methodiek sluit daarbij aan bij de bepalingen in artikel 3 van de Arbowet (het zogenaamde welzijnsartikel).

Figuur 2.1: Het WEBA-profiel van de bewaarder



Figuur 2.2: Het WEBA-profiel van de portier



Vastgesteld werd dat **beide functies maar in beperkte mate voldeden aan de welzijnsbepalingen** van de Arbowet. De functie van bewaarder (figuur 2.1) bleek slechts op twee condities *voldoende* te scoren. De functie bevatte voldoende niet-kortcyclische taken en voldoende contactmogelijkheden. Op de overige aspecten was sprake van *beperkte* scores en op één aspect van een *onvoldoende* beoordeling (organiserende taken). De functie van portier (figuur 2.2) werd op één conditie *voldoende* beoordeeld (niet-kort-cyclische taken). Ook deze functie werd op de overige aspecten *beperkt* beoordeeld en op één aspect *onvoldoende* (vakmatige volledigheid van de functie). Uit het WEBA-onderzoek kwam verder naar voren dat er - zowel bij bewaarders als bij portiers - sprake leek van een situatie waarin **veel zaken buiten hen om werden geregeld** in plaats van samen met of zelfstandig door hen. De ondersteunende afdelingen dicteerden teveel wat op welk moment moest gebeuren. Zo dienden hulpverleners, zoals maatschappelijk werkers, geestelijke verzorgers en de medische dienst, zich vaak onaangekondigd aan waardoor het dagprogramma van gedetineerden, en daarmee het werk van de bewaarders, werd doorbroken. Bovendien was er onvoldoende aandacht voor de belastende factoren in het werk. Vastgesteld werd dat een dergelijke situatie bewaarders en portiers het **gevoel kon geven niet serieus genomen te worden**, hetgeen van invloed kon zijn op de betrokkenheid en motivatie van deze medewerkers voor het werk.

Stap 4: Selectie van de maatregelen

Voorafgaand aan de **selectie van maatregelen** werd door de adviseurs van het NIPG-TNO, op basis van de resultaten van de onderzoekingen uit stap 3, een globaal voorstel geschreven als voorbereiding op een plan van aanpak voor het project. Het voorstel ging uit van een **tweesporenbeleid**, enerzijds gericht op intensivering van controle en begeleiding van het ziekteverzuim en anderzijds op het wegnemen/verminderen van ziekmakende werkomstandigheden. Hierbij werd zowel aandacht geschonken aan de technische als aan de organisatorische werkomstandigheden. Gezien het eerder genoemde 'wantrouwen' van de werknemers ten opzichte van het project werd tevens gepleit voor enkele aansprekende resultaten op korte termijn.

Nadat het globale voorstel goedgekeurd was in de projectgroep (en de klankbordgroep) werden enkele **deelwerkgroepen** samengesteld om voor de verschillende sporen oplossingen te inventariseren en uit te werken. In deze werkgroepen waren steeds één of meer leden van de projectgroep en een adviseur van het NIPG-TNO vertegenwoordigd. Deze voerden onder andere gesprekken met vertegenwoordigers van stafdiensten (zoals personeelszaken en de technische dienst) en met lijnfunctionarissen. Op basis van de activiteiten van de werkgroepen werd, door de adviseurs van het NIPG-TNO, een voorstel voor de verschillende maatregelen (inclusief de geschatte kosten) op schrift gesteld. Gezien de beperkte duur van het project werd vooral gezocht naar maatregelen die op de korte termijn te realiseren zouden zijn. De betreffende notitie werd wederom voorgelegd aan de projectgroep en klankbordgroep. Doel van deze bespreking was het stellen van prioriteiten voor de maatregelen. Dit leidde uiteindelijk tot het volgende **pakket van maatregelen**:

Maatregelen ter vermindering van de werkdruk, zoals detacheringen en het tijdelijk inzetten van extra personeel. Deze maatregelen werden voorgesteld om de vicieuze cirkel te doorbreken, waarin verzuim (18% voor het executief personeel in 1991!) leidt tot een verhoging van de werkdruk, die vervolgens weer aanleiding geeft tot extra verzuim.

Maatregelen ter verbetering van de 'technische' werkomstandigheden, zoals een onderzoek naar het binnenklimaat, meer aandacht voor technische hulpmiddelen zoals piepers, en het bevestigen van ramen in de deuren van de arbeidszalen.

Maatregelen ter verbetering van de organisatorische werkomstandigheden (korte termijn), zoals het verbeteren van de informatievoorziening top-down (door middel van een Management-Informatie-Bulletin) en bottom-up (via de bijeenkomsten van de klankbordgroep) en het geven van trainingen aan leidinggevenden over het omgaan met ondergeschikten. Onder deze noemer werd ook voorgesteld een vertrouwenspersoon aan te stellen in verband met ongewenste intimiteiten. Deze persoon zou onder meer moeten functioneren als eerste opvangmogelijkheid. Daarnaast zou de betreffende persoon de achterliggende problemen in beeld moeten brengen. Onduidelijk was bijvoorbeeld in hoeverre de gesignaleerde ongewenste intimiteiten betrekking hadden op contacten tussen het personeel onderling of verband hielden met de omgang met gedetineerden.

Maatregelen ter verbetering van de organisatorische werkomstandigheden (middellange termijn), zoals het afstemmen van taken tussen bewaarders en portiers, het verbeteren van het teamoverleg, het creëren van nieuwe overlegvormen en het delegeren van plannende en regelende taken naar de teams toe. Deze aspecten zouden als aandachtspunten worden meegenomen bij de reorganisatie van de inrichting, die naar aanleiding van het decentralisatieproces van het Ministerie van Justitie, de komende jaren vorm zou krijgen.
Interventies ter verbetering van de verzuimcontrole en begeleiding, waaronder het verbeteren van de verzuimregistratie, het bevorderen van aandacht voor verzuim in teamoverleg en het verstrekken van periodieke informatie over verzuimcijfers aan de direct leidinggevenden. In dit kader werd tevens voorgesteld het verzuimbegeleidingsproject van de bedrijfsgezondheidsdienst RBB te integreren in het hier beschreven preventieproject. Dit RBB-project, ook wel het 'Bijlmerproject' genoemd, is gericht op een verscherpte controle van verzuimers en een betere begeleiding van langdurig zieken. Het sluit aan bij de pilot-projecten 'Terugdringing ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid' die in het kader van het actieplan 'Maatregelen Arbeidsongeschiktheid Overheid' door de RBB zijn opgezet (zie het voorwoord van deze publikatie).

Stap 5: Implementatie van de maatregelen

Nadat het pakket van maatregelen definitief was vastgesteld werd in december 1991 een **tijdspad** opgesteld voor de uitvoering van de maatregelen. Per maatregel werd aangegeven in welk kwartaal met de uitvoering een begin zou worden gemaakt. Voorts werd in de projectgroep **voor elke maatregel afzonderlijk vastgesteld welke personen hiervoor verantwoordelijk waren**. In december 1991 werd begonnen met het invoeren van de eerste maatregelen, waaronder de verzuimcontrole en -begeleiding door de RBB.
Bewaking van de voortgang van de uitvoering van het pakket van maatregelen heeft plaatsgevonden door in elke vergadering van zowel de projectgroep als de klankbordgroep, het implementatie-plan van A tot Z door te nemen. Per maatregel werd steeds nagegaan of de invoering volgens plan verliep en of wellicht een tussentijdse bijstelling van de planning dan wel van de maatregel zelf nodig was. Tevens werd in elke vergade-

ring nagegaan of de maatregelen het gewenste effect sorteerden en of eventuele aanvullende maatregelen/acties nodig waren (zie verder § 2.5).

Stap 6: Evaluatie van het project

Ten behoeve van de evaluatie werden in juni/juli 1992 door de adviseurs gesprekken gevoerd met de leden van de projectgroep en met enkele leden van de klankbordgroep. In de gesprekken werd onder andere gevraagd naar de mate waarin de doelstellingen van het project bereikt waren. De meeste projectgroepleden hadden wel de **indruk dat het verzuim tijdens het project was gedaald**, maar schreven deze opbrengst vooral toe aan de strengere verzuimcontrole die in januari 1992 van start was gegaan (het RBB-verzuimbegeleidingsproject). Wat betreft de maatregelen die in het kader van het project waren voorgesteld (en voor een deel nog moesten worden uitgevoerd), bestond de verwachting dat deze wel **op langere termijn effect zouden kunnen hebben op het verzuim**. Het betreft onder meer de maatregelen ter vermindering van de werkdruk, ter verbetering van de technische en organisatorische werkomstandigheden en de maatregelen op het gebied van verzuimbegeleiding.

Als belangrijkste oorzaak van het **vooralsnog beperkte resultaat** van het project noemde men de **krappe financiële middelen** voor het project en de **fatalistische houding** van een deel van het personeel (zie verder § 2.3).

De leden van de projectgroep waren verder in het algemeen **tevreden over het eigen functioneren** als *projectgroep*. Wel werden kanttekeningen geplaatst bij de slagvaardigheid, onder meer door de voortdurend wisselingen in samenstelling.

Het functioneren van de *klankbordgroep* werd door de betrokkenen zelf ook **positief** beoordeeld, in ieder geval **voor zover het betrekking had op de bewaking van de voortgang van het project en de invoering van de maatregelen**. Enkele factoren die het functioneren van de klankbordgroep in negatieve zin hadden beïnvloed, betroffen: a) het feit dat niet alle teams vertegenwoordigd waren, b) de sterk wisselende bezetting als gevolg van het hoge verzuim, c) een beperkte terugkoppeling van informatie naar de achterban (de teams van bewaarders en portiers).

2.3 Belemmerende factoren

Hoewel aan het begin van het project zowel door de directie van de gevangenis als door het Ministerie van Justitie toezeggingen waren gedaan over het beschikbaar stellen van **financiële middelen** voor het project, bleken deze ten tijde van de invoering van maatregelen maar in beperkte mate beschikbaar. Zo konden wel enkele technische maatregelen worden uitgevoerd (zoals verbeteringen van celdeuren en aanschaf van extra piepers), maar konden belangrijke maatregelen, onder andere op het gebied van werkdruk en werkomstandigheden, niet of nauwelijks gerealiseerd worden.
Een tweede knelpunt betrof de tijdens het project ingevoerde **externe wervingsstop**. Daardoor kon geen extra personeel worden ingezet om de werkdruk te verminderen. Beide aspecten hadden een negatieve invloed op de geloofwaardigheid van het project in de organisatie. Enkele leden van de projectgroep vonden in verband hiermee het project als 'voorbeeldproject' niet geslaagd en plaatsten ook kanttekeningen bij de ondersteuning van het project door het Ministerie van Justitie. Overigens werden voor de uitvoering van de maatregelen uiteindelijk toch extra gelden toegezegd door het regiomanagement.
Verder moeten er ook kanttekeningen geplaatst worden bij **het functioneren van de projectgroep en de klankbordgroep**. Het naast elkaar bestaan van twee aparte (werk)-groepen vormde op zich geen probleem voor de uitvoering van het project. De klankbord-groep bleek van groot belang voor de terugkoppeling van informatie van de werkvloer (zie ook § 2.4). Minder goed functioneerde de groep echter waar het de **informatie-verstrekking aan de achterban** betrof. Dit had onder meer te maken met sterke wisselende bezetting van de klankbordgroep (zie § 2.2, stap 6: evaluatie). Ook de terugkoppeling van de informatie van de projectgroep naar de achterban (managementteam, middenkader, dienstcommissie) functioneerde niet goed. Ten gevolge van deze wat geïsoleerde opstelling van de beide werkgroepen leefde het project onvoldoende in de organisatie. Dit is ongetwijfeld ook van invloed geweest op **de fatalistische houding** ten aanzien van het project van een aanzienlijk deel van de werknemers. Deze houding werd vooral toegeschreven aan het feit dat eerdere inventarisaties weinig

concrete verbeteringen hadden opgeleverd. Gezien het verloop van het project bleek deze houding uiteindelijk niet geheel ongegrond, maar vormde wel een belemmerende factor tijdens het project.

2.4 Succesfactoren

Over het algemeen was men in de projectgroep en de klankbordgroep **tevreden over de systematische en stapsgewijze aanpak** van het project. Ook de probleemanalyse (het vragenlijstonderzoek) werd positief beoordeeld, omdat het een **helder en gedetailleerd beeld** had opgeleverd van de problemen in de inrichting. Op basis hiervan konden de voorgenomen **maatregelen goed onderbouwd** worden. Dit had een **positief effect op het besluitvormingsproces** bij de uiteindelijke keuze van de maatregelen. Omdat verder maatregelen die op korte termijn te realiseren zouden zijn hierbij prioriteit hadden gekregen (zie § 2.2.; stap 4) verliep dit onderdeel van het project **tamelijk probleemloos.** Het **periodiek doornemen van het implementatieplan** tijdens de vergaderingen van de projectgroep en de klankbordgroep (zie § 2.2; stap 5) bleek **een belangrijke bevorderende factor tijdens de implementatiefase.** Deze periodieke controle droeg er toe bij dat een aantal voorgenomen maatregelen daadwerkelijk konden worden ingevoerd en vergrootte de betrokkenheid van de werknemers daarbij. **Voorts kon op deze wijze snel worden ingegrepen wanneer de uitvoering van de maatregelen niet volledig volgens plan verliep.** Zo bleek bijvoorbeeld uit het overleg met de klankbordgroep dat de informatieverstrekking via het door de directie ingestelde Management-Informatie-Bulletin maar ten dele aan zijn doel beantwoordde. Naar aanleiding hiervan werd de verspreiding verbeterd. Voorts werd de leidinggevenden aangeraden in het werkoverleg een korte toelichting te geven op de inhoud van het bulletin en belangstellenden voor nadere informatie te verwijzen naar het bulletin zelf.

Ook bij het instellen van een vertrouwenspersoon in het kader van de preventie van ongewenste intimiteiten kon tijdig worden bijgestuurd. In overleg met de klankbordgroep bleek dat het personeel geen beroep zou doen op deze hulpverlener, omdat het voor hen

niet duidelijk was wat er met de door hen verstrekte informatie zou worden gedaan. Naar aanleiding hiervan werd de informatieverstrekking op dit punt verbeterd.

2.5 Opbrengsten en resultaten

In tabel 2.5 zijn de **verzuimcijfers** van de inrichting, de Huizen van Bewaring en het Gevangeniswezen in het totaal weergegeven voor de periode 1990 tot en met 1992.

Tabel 3.5: Ontwikkelingen in het verzuim tussen 1990 t/m 1992 in de betreffende gevangenis, de Huizen van Bewaring en het totale Gevangeniswezen.

	gevangenis (n=±222)	Huizen van Bewaring (n=±4100)	Gevangenis-wezen (totaal) (n=±7500)
verzuimpercentage:			
- 1990	14.1	13.5	12.5
- 1991	16.6	13.1	12.6
- 1992 *	14.9	12.5	12.1
meldingsfrequentie:			
- 1990	3.5	2.7	2.6
- 1991	3.1	2.4	2.4
- 1992 *	2.6	2.4	2.0

* De cijfers van 1992 zijn voorlopige cijfers, gebaseerd op een extrapolatie van de cijfers van het eerste half jaar.

De cijfers laten zien dat het verzuimpercentage en de verzuimfrequentie in de gevangenis waar het project heeft plaatsgevonden in de eerste helft van 1992 gedaald zijn ten opzichte van 1991. Het verzuimpercentage is tussen 1990 en 1991 eerst gestegen en vervolgens van 1991 naar 1992 gedaald. **De verzuimfrequentie is significant gedaald tussen 1990 en 1992.** Men moet overigens voorzichtig zijn met de interpretatie van de gesignaleerde ontwikkelingen. In dezelfde periode speelde, gevoed door de kabinetsmaatregelen, onder meer de algemene verzuim- en WAO-discussie. Zo is bij het Gevangenis-

wezen in het algemeen en de Huizen van Bewaring ook sprake van een daling van het verzuim in de betreffende periode (zie tabel 2.5). Overigens moet een deel van de maatregelen, die in het kader van het project zijn voorgesteld, nog worden ingevoerd. Het gaat onder meer om maatregelen ter vermindering van de werkdruk. Deze aspecten zullen pas op de langere termijn effect kunnen hebben op het verzuim.

Naast de daling van het verzuim, kunnen als **overige opbrengsten van het project** worden genoemd:

- **een ommekeer in het denken over verzuim** in de inrichting en **meer aandacht daarbij voor de werkomstandigheden.** Verzuim werd eerst als een probleem ervaren, waar men weinig grip op had. Door het project heeft men ervaren dat veel factoren op het verzuim van invloed zijn, maar dat men daar als organisatie zelf ook wat aan kan doen, onder andere door meer aandacht voor de arbeidsomstandigheden;
- een **bespoediging van het uitvoeren van bepaalde maatregelen.** Bepaalde zaken zouden ook zonder project gerealiseerd zijn maar waarschijnlijk pas op de langere termijn (zoals verbeteringen van de inrichting van de werkplek van portiers en enkele beveiligingsmaatregelen);
- bepaalde **maatregelen op het gebied van de technische en organisatorische werkomstandigheden** (bijvoorbeeld een binnen-klimaatonderzoek, een betere doorstroming voor portiers naar de functie van bewaarder via een stageperiode van enkele weken en een gerichte opleiding; meer gelegenheid tot werkoverleg door een beter rooster) en in toenemende mate **aandacht voor de informatievoorziening** in de organisatie;
- **procedures op het gebied van verzuimmelding, -controle en -begeleiding.** Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de voorgestelde procedures nog niet in brede zin gedragen lijken te worden door de leidinggevenden. Zo wordt bijvoorbeeld door sommige leidinggevenden nauwelijks contact onderhouden met de langdurig zieke werknemers en staat verzuim nog zelden op de agenda van het werkoverleg.

2.6 De verdere toekomst van het project

Met het oog op de continuering van het preventieproject heeft de directeur van de inrichting aan het eind van het project de adviseurs van het NIPG-TNO verzocht na te gaan **op welke wijze het project gecontinueerd zou kunnen worden** in de organisatie. Hierbij gaf hij te kennen de projectgroep en de klankbordgroep op te willen heffen. Hij gaf er de voorkeur aan het project meer te integreren in de organisatie. Bovendien wilde hij het **middenkader nadrukkelijker bij het ziekteverzuim** betrekken. Ondanks de dubbele vertegenwoordiging van het middenkader in de projectgroep (de teamleider van de bewaarders, en het hoofd beveiliging als directe chef van de portiers) leefde het project niet echt bij deze groep (zie § 2.4), terwijl deze groep een belangrijke schakel vormt tussen het management en het uitvoerend personeel (zie ook hoofdstuk 5).
Tijdens de evaluatie-gesprekken is het vervolg van het project ook aan de orde gesteld. De suggesties en ideeën van de betrokkenen zijn meegenomen in de door de adviseurs geformuleerde aandachtspunten (zie tabel 2.6).

Tabel 2.6: Adviezen bij continuering van het project in de inrichting

- maak duidelijke afspraken over de verdere invoering van de maatregelen en de bewaking van de voortgang;
- controleer en evalueer regelmatig de uitgangspunten van het verzuimbeleid (de verantwoordelijkheden, procedures en doelstellingen);
- neem preventie van verzuim als vast agendapunt op in alle overlegsituaties (zowel managementoverleg als middenkader- en teamoverleg);
- verschaf periodiek verzuimcijfers aan leidinggevenden verschaft te worden, bij voorkeur in de vorm van enkele overzichtelijke tabellen;
- besteed permanent aandacht aan de informatievoorziening naar de werkvloer, in het bijzonder wanneer gewenste maatregelen/oplossingen niet of niet op korte termijn te realiseren zijn;
- neem in overweging of de rol van de klankbordgroep overgenomen kan worden door de dienstcommissie.

Om de aandacht voor het ziekteverzuim ook in te toekomst vast te houden is door de adviseurs verder aanbevolen **het preventieproject te integreren in het arbeidsomstandighedenbeleid**. Dit zou onder meer betekenen dat in het arbo-beleid (en het arbojaarplan) expliciet rekening gehouden moet worden met het verzuim en de verzuimende

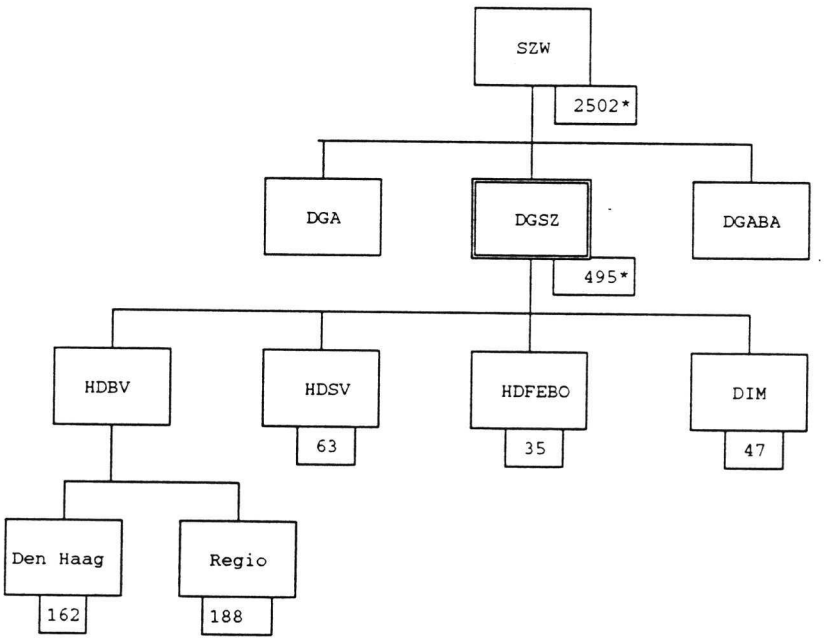
werknemers. Bovendien zou dan **periodiek een risico-inventarisatie** moeten worden uitgevoerd waar in brede zin aandacht wordt besteed aan de knelpunten in het werk.

3 HET ARBO- EN VERZUIMPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

3.1 De keuze van de organisatie

Het project bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft plaats gevonden bij het **Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid (DGSZ)**. DGSZ is één van de 3 Directoraten-Generaal bij het ministerie. Dit DG is verantwoordelijk voor de voorbereiding van wetgeving en beleid op het terrein van de Sociale Zekerheid. Bij dit DG werken bijna 500 mensen. Het DG kent drie beleidsdirecties en een stafdirectie. De grootste is de Hoofddirectie Bijstand en Voorzieningen (HDBV); onder deze directie vallen ook de in vijf regio gevestigde Rijksconsulentschappen (Regio). De andere twee Hoofddirecties zijn: Sociale Verzekeringen (HDSV) en Financieel Economisch Beleids-onderzoek (HDFEBO). En tenslotte is er de Directie Intern Management (DIM).

Figuur 3.1: Organigram DGSZ



* Gemiddelde bezetting 1e helft 1992 (f.t.e.)

De keuze voor DGSZ was al gemaakt toen de externe adviesinstanties (NIPG-TNO en Arbo-adviesbureau, RBB) met het ministerie in contact werden gebracht door de opdrachtgever: het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het management van DGSZ had zich gemeld als dienst waar een project zou kunnen plaats vinden. Omdat het DG de ontwikkeling van het volumebeleid in de arbeidsongeschiktheidsregeling tot zijn taken rekent, wilde de top daarin voor wat de eigen werkorganisatie betreft het goede voorbeeld geven door een arbeidsomstandigheden - en verzuimbeleid. Het motief was niet dat er bij DGSZ ernstige verzuimproblemen waren. De dienstcommissie van DGSZ stemde met deze aanmelding in.

De formele **doelstellingen van het project** luidden als volgt:

1 *Preventiebeleid ontwikkelen: a) het opsporen en wegnemen van de belangrijkste oorzaken in het werk die risico's vormen voor de gezondheid van de werknemers en b) bijdragen aan de (verdere) ontwikkeling van een structureel arbeidsomstandighedenbeleid.*

2 *Verzuimbeleid ontwikkelen; dat is het beleid gericht op het beperken van het verzuim door aandacht door het management voor en begeleiding van de (zieke) medewerk(st)er en de situatie waarin deze werkt of gewerkt heeft.*

In de volgende paragraaf (§ 3.2) zal een beschrijving van het verloop van het project in de in hoofdstuk 1 beschreven stappen worden gegeven. Daarna zal evaluerend ingegaan worden op de belemmerende en de succesfactoren van het project en op de opbrengsten en resultaten (§ 3.3 tot en met § 3.6).

3.2 Stapsgewijze beschrijving van het project

Het project is 1 februari 1991 gestart en heeft geduurd tot oktober 1992. Het project heeft daarmee een doorlooptijd van **twintig maanden** gehad. In tabel 3.1 zijn de stappen en de verschillende activiteiten daarbinnen samengevat alsmede de periodes waarin zij plaatsvonden. Zoals de tabel laat zien, heeft het project na de eerste stap langs twee

sporen gelopen. In het onderstaande worden deze sporen (preventie - en verzuimbeleid) vanaf stap 2 afzonderlijk behandeld (§ 3.2.1 en § 3.2.2).

Tabel 3.1: Stappen en activiteiten in het project

Stappen	Activiteiten	
1. Organisatorische voorbereiding	- Overleg met en tussen Management - Installatie begeleidingscommissie - Oriëntatie op de organisatie Periode: februari, maart '91	
2. Inventarisatie bestaande gegeven	1e Spoor: Preventiebeleid a) Analyse verzuimcijfers b) Bestudering arbobeleid Periode: maart t/m mei '91	2e Spoor: Verzuimbeleid Bestudering nota's → concept-notitie Verzuimbeleid bij DGSZ Periode: maart t/m mei '91
3. Analyse werksituatie	a) Vragenlijst Arbeid en Gezondheid Periode: april t/m oktober '91 - Werkpleksurveys meer-persoons secretariaten Periode: september '91 t/m mei '92 - WEBA-analyses functies van twee beleidsafdelingen Periode: december '91 t/m april '92	Gesprekken met sleutelfiguren → notitie: sterke en zwakke punten verzuimbeleid bij DGSZ Periode: juni, juli '91
4. Selectie van maatregelen (besluit begeleidings-commissie	- Voorlichtingsactie inrichting kantoorwerkplek - informatiekaartje zonwering & klimaatregeling - Verdere oriëntatie oorzaken oogklachten Periode: februari '92	- 2 pilots: Verzuimbeleid op afdelings-niveau Periode: mei 1991
5. Implementatie van maatregelen	- Voorlichtingsactie inrichting kantoorwerkplek Periode: september '92	- 1e pilot Periode: september '91 t/m juli '92 - 2e pilot Periode: februari '92 t/m juli '92
6. Evaluatie	-----	Voor- tussen en na-metingen Periode: tot juli '92

Stap 1: Voorbereiding

Bij de start van het project werd een **begeleidingscommissie** ingesteld onder voorzitterschap van de directeur Intern Management. Verder hadden in de commissie zitting: de plaatsvervangend hoofddirecteur Bijstand en Voorzieningen, het hoofd Personeelszaken, een personeelsconsulent, een vertegenwoordigster van Bedrijfsmaatschappelijk werk, de bedrijfsarts en twee waarnemers namens de dienstcommissie.

Het project was aanvankelijk als 'stress-preventie-project' bedoeld. Maar er was bij DGSZ geen duidelijk verzuimprobleem, laat staan een duidelijke oorzaak. Daarom werd bij de eerste voorbereidende besprekingen al besloten dat het project gericht zou zijn op alle mogelijke oorzaken van verzuim en op het verzuimbeleid. Als gevolg van deze afspraak heeft het project zich verder langs twee sporen voltrokken: het **preventiebeleid** en het **verzuimbeleid**.

De oriëntatie van de adviseurs op de organisatie gebeurde vooral door gesprekken met de voorzitter van de begeleidingscommissie, het hoofd Personeelszaken en de bedrijfsarts alsmede door het door bestuderen van het door deze personen verstrekte schriftelijk materiaal.

Zo werd een **startbijeenkomst** van de begeleidingscommissie voorbereid. Bij die gelegenheid werd besloten het project te beginnen met een vragenlijstonderzoek onder het hele personeel om mogelijke oorzaken van verzuim, en risicogroepen en -afdelingen op het spoor te komen. Voorts zouden de verzuimcijfers en het verzuimbeleid zoals dat toen gevoerd werd bestudeerd worden.

Afgesproken werd dat het hele personeel over het project geïnformeerd zou worden door een begeleidende brief van de directeur-generaal bij de vragenlijst. De waarnemers namens de dienstcommissie zouden deze commissie op de hoogte houden en zodra de begeleidingscommissie met concrete plannen zou komen, zou de dienstcommissie om instemming gevraagd worden.

3.2.1 Activiteiten in het kader van het preventiebeleid

Stap 2: Inventarisatie bestaande gegevens

Om een eerste beeld te krijgen van wat risico-factoren, risico-afdelingen en risico-groepen zijn, werden de verzuimcijfers (en verloop, afkeuringen) geanalyseerd en resultaten van eerder onderzoek bestudeerd.

Van de verzuimcijfers '89 en '90 voor DGSZ en SZW werd door de adviseur van het NIPG-TNO een analyse gemaakt en ze zijn vergeleken met landelijke cijfers. De belangrijkste cijfers betreffen het 'verzuimpercentage' (VP) en de 'verzuimfrequentie' (VF).

Tabel 3.2: Verzuimpercentage en verzuimfrequentie* bij SZW en DGSZ in 1989 en 1990.

	Verzuimpercentage (VP)		Verzuimfrequentie (VF)		Landelijk VP/VF	
	'89	'90	'89	'90	'89	'90
SZW	6,0	7,7	2,0	2,5	6,4/2,4	6,4/2,2
DGSZ	9,4	8,2	2,7	2,5		

* Het verzuimpercentage (VP) is het aantal dagen dat verzuimd werd in een periode als percentage van het totaal aantal beschikbare dagen in deze periode. De verzuimfrequentie (VF) is het quotiënt van het totaal aantal ziekmeldingen en het aantal personeelsleden. In de in dit hoofdstuk beschreven periode werden de cijfers nog inclusief zwangerschap berekend.

De verzuimpercentages bij DGSZ waren in 1989 hoog in vergelijking met andere delen van het ministerie en in vergelijking met de landelijke cijfers. In het jaar daarop is het wel gedaald, zodat het in '90 nog wel hoger maar niet meer significant hoger is dan dat van SZW. De verzuimfrequentie was in '89 ook hoog en in '90 gelijk aan dat van het hele ministerie maar hoger dan het landelijke cijfer. De daling van de verzuimfrequentie bij DGSZ was in dat jaar significant evenals overigens de stijging van de frequentie bij het ministerie.

De uitstroom naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen was bij DGSZ in 1990 lager dan in het algemeen voor ambtenaren.

Ook werd bij deze stap het Arbo-beleid bestudeerd. Dat was in ontwikkeling genomen. Uit eerder onderzoek was al de conclusie getrokken dat arbeidsinhoud, organisatie van het werk op de secretariaten aandacht behoefden. Dit onderzoek en het resultaat van de analyse van de verzuimcijfers boden naar de mening van de begeleidingscommissie nog te weinig houvast om binnen het hele personeel een kleinere doelgroep te kiezen. De resultaten van het vragenlijstonderzoek zouden worden afgewacht.

Stap 3: Analyse werksituatie

De analyse van de werksituatie vond in twee slagen plaats. Ten eerste op DGSZ niveau door het vragenlijstonderzoek en ten tweede door nadere analyse van enkele op basis van de inmiddels verzamelde informatie (vragenlijstonderzoek en verzuimcijfers) geselecteerde functies en afdelingen.

Als basis voor het vragenlijstonderzoek diende de vragenlijst arbeid en gezondheid (VAG; Gründemann e.a.1993) van het NIPG. De VAG is een korte vragenlijst (41 vragen) waarmee de belangrijkste aspecten van werk en gezondheid gepeild kunnen worden. De vragen hebben onder andere betrekking op de inhoud en de eisen van de taak, de werkorganisatie, leiding en collega's en de lichamelijke en psychische gezondheid. Deze vragenlijst werd door de adviseur van het NIPG-TNO voor DGSZ aangevuld met specifieke vragen, die in overleg met het hoofd personeelszaken werden gekozen. De vragenlijst werd naar alle medewerkers van DGSZ toegestuurd, met een brief met toelichting van de Directeur-Generaal. De respons was: 71,3 %.
De resultaten werden vergeleken met de scores van een grote groep mensen die eerder de vragenlijst van het NIPG hebben ingevuld. In het onderstaande is van 'weinig' klachten sprake als DGSZ in vergelijking met deze groep significant lager scoorde of als de score absoluut erg laag (minder dan 10% klachten) was. Van 'veel' klachten is sprake als DGSZ in vergelijking met de landelijke groep significant hoger zat of absoluut hoog zat (meer dan 50%). De belangrijkste resultaten staan vermeld in tabel 3.3.

Tabel 3.3: Resultaten VAG-onderzoek

DGSZ- totaal	Veel klachten	Weinig klachten
	geestelijk inspannend werk	boeiende functie
	tijdsdruk	eenvoudige functie
	organisatie van het werk	lichamelijke inspanning
	informatievoorziening	ergeren aan anderen
	tranende, vermoeide of pijnlijke ogen	nervositeit
	steun bij persoonlijke problemen	lawaai
		stank
		veiligheid
		beloning

Het klachtenpatroon was voor de verschillende (hoofd)directies ongeveer gelijk, alleen de klachten over organisatie van het werk, de leiding en informatievoorziening kwamen vooral uit de Hoofddirectie Bijstand en Voorzieningen. Geestelijke inspanning, tijdsdruk, oogklachten en klachten over gebrek aan steun bij persoonlijke problemen kwamen bij alle functies voor. De administratieve en secretariële medewerkers hadden bovendien relatief veel klachten over pijn in de nek en bovenrug.
De resultaten van het vragenlijstonderzoek verrasten de begeleidingscommissie niet erg. Alleen het relatief veel voorkomen van oogklachten in alle afdelingen en functies verbaasde de leden van de commissie.
De resultaten werden naar allen in dienst schriftelijk teruggerapporteerd.

Op basis van de analyse van de ziekteverzuimcijfers en de VAG-resultaten besloot de begeleidingscommissie tot het doen van een **werkpleksurvey** op de secretariaten waar meer dan één medewerker zit en tot het analyseren en beoordelen op **welzijnsrisico's in de inhoud** van alle functies binnen twee representatief geachte beleidsafdelingen. In zo'n afdeling treft men de volgende functies aan: afdelingshoofd, senior beleidsmedewerker, beleidsmedewerker, assistent beleidsmedewerker, secretaresse.

Het werkpleksurvey werd uitgevoerd door een medewerker van het Arbo-adviesbureau van de RBB. Het hield in: analyse van de inrichting, instelling(s mogelijkheden) en

omgevings-factoren van de werkplek van alle medewerkers met een administratieve/secretariële functie op de meermanssecretariaten op het kantoor in Den Haag.

Tabel 3.4: De resultaten van de werkpleksurvey

- met het huidige meubilair en de aanwezige apparatuur zijn een goede opstelling en werkhouding te realiseren, maar de medewerkers **weten niet hoe de werkplek goed en aangepast aan de eigen kenmerken in te richten**;
- de medewerkers zijn **niet op de hoogte** van het juiste gebruik van algemene en bureauverlichting;
- bestellingen voor aangepast meubilair laten lang op zich wachten;
- de mogelijkheden voor klimaatregeling zijn **onvoldoende bekend**;
- er kon in dit onderzoek niet vastgesteld worden dat sprake is van een te droge lucht;
- de oorzaken van oogklachten -afgezien van die gelegen in een niet optimale werkhouding bij beeldschermwerk- bleven nog onduidelijk.

Ook deze resultaten zijn in een samenvattende rapportage aan de betrokkenen teruggerapporteerd. Op grond van deze resultaten werd aanbevolen een **voorlichtingsactie** te houden op de werkplekken zelf omtrent werkplekinrichting en verlichting. Voorts werd geadviseerd voorlichtingsmateriaal te laten vervaardigen over de mogelijkheden voor klimaatregeling. En tenslotte werd een nader onderzoek naar de kwaliteit van het binnenklimaat wenselijk geacht in verband met de oogklachten.

De analyses van de inhoud van de functies op twee beleidsafdelingen, zijn uitgevoerd door de adviseur van het NIPG-TNO door toepassing van de **WEBA-methode** (WElzijn Bij de Arbeid, Projectgroep WEBA 1989). Met deze methode worden risico's voor **stress** en mogelijkheden voor **leren en ontwikkelen** in de arbeidsinhoud en organisatie van **functies** opgespeurd (zie kader voor nadere toelichting).

De WEBA is ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/DGA met het oog op de uitvoering van de welzijnbepalingen in artikel 3 Arbowet.

De methode bestaat uit:

- **Instructies voor de beschrijving** van de functie, te weten:

. de taken;

. de regelmogelijkheden (organisatorische mogelijkheden om problemen op te lossen);

. de regelproblemen (de problemen in de taakuitvoering die kunnen voorkomen).

De WEBA-methode legt vast welke informatie moet worden verzameld en beschouwt iemand die de functie vervult en een afdelingshoofd als de voornaamste informatiebronnen over de functie.

- **Beoordelingsregels** om te beslissen over de aanwezigheid van welzijnsrisico's in de functie. De beoordelingscriteria zijn:

. volledigheid

. organiserende taken

. mate waarin kort cyclische taken voorkomen

. moeilijkheidsgraad

. autonomie

. contacten

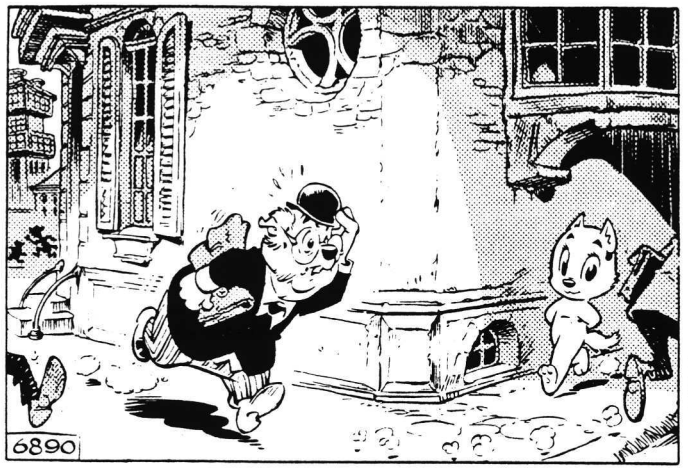
. informatie

Deze beoordeling wordt grafisch weergegeven in een **welzijnsprofiel**.

- Instructies voor het vinden en ontwikkelen (gebruik makend van de stand van de arbeids- en bedrijfskunde) van **mogelijke maatregelen** ter verbetering of vernieuwing.

De resultaten van de analyses in de twee beleidsafdelingen zijn hieronder samengevat (Tabel 3.5 en 3.6). Van de analyses zijn per afdeling rapporten uitgebracht en in de beide afdelingen in het werkoverleg besproken. Op pagina 36 en 37 is een beeldende weergave van een deel van de resultaten en de WEBA-profielen van één van beide afdelingen gegeven. De WEBA-profielen laten zien dat de beleidsfuncties in deze afdeling beperkt volledig zijn; met name voorbereidende (plannings-)taken ontbreken. Er zijn te weinig regelmogelijkheden om de veel voorkomende problemen (veel spoedopdrachten tussendoor, onduidelijke opdrachtinformatie, ingewikkelde afstemmingsprocedures) op te lossen. Regelen door overleg brengt geen oplossing of maar in beperkte mate (score 'onvoldoende' of 'beperkt' op organiserende taken). Autonoom regelen (andere werkwijze of volgorde kiezen) is maar beperkt mogelijk. En in alle functies zijn de contacten beperkt door het ontbreken van ondersteuningsmogelijkheden. Er zijn dus stressrisico's.

Illustratie 3.1: Stressrisico's van een beleidsmedewerker



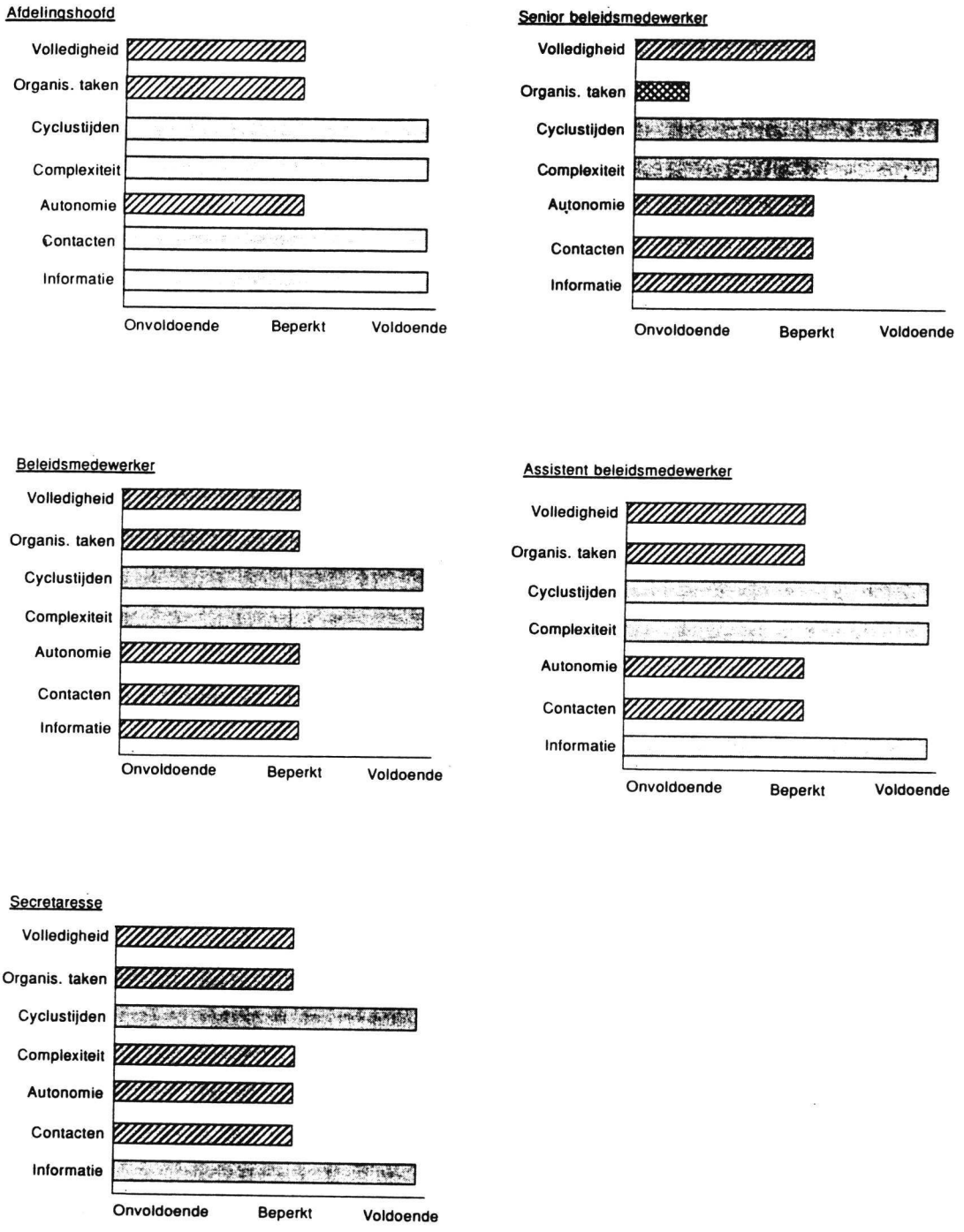
De functie van een beleidsmedewerker kan stressrisico's bevatten

Om een specifieke opdracht uit te voeren moet de beleidsmedewerker vaak met veel verschillende mensen contact opnemen

Advies: verbeter de planningsmogelijkheden door uit te zoeken welk deel van de opdrachten voorspelbaar is en welk deel niet

illustraties © 1993 Marten Toonder

Figuur 3.2: WEBA-profielen van een beleidsafdeling



Tabel 3.5: Welzijnsrisico's in beleidsfuncties

Welzijnsrisico's:

- de planning van de werkzaamheden is een groot probleem; er is een zeer wisselende werkstroom; pieken en dalen;
- de opdrachtinformatie is vaak niet duidelijk genoeg, vooral als opdrachten via enkele schijven bij de uitvoerder terecht komen;
- er bestaat weinig inzicht in hoeveel tijd voor verschillende werkzaamheden nodig is;
- het werk moet met veel mensen afgestemd worden, dat kost veel doorlooptijd;
- er zijn onvoldoende mogelijkheden voor collegiale ondersteuning omdat beleidsmedewerkers grotendeels een eigen specialisme hebben; men werkt binnen afdelingen en zeker tussen afdelingen op een eilandje.

Oplossingsrichtingen:

- systematisch nagaan hoe opdrachten tot stand komen: wat is voorspelbaar, wat variabel;
- meer projectmatig werken, daarbij: benodigde tijd en doorlooptijd plannen, bijhouden en evalueren, zo kan ook beter inzicht verkregen worden in de mate waarin en de functies waarbij werkdruk optreedt;
- evalueren van het netwerk: zitten diegenen die het uitvoerende werk moeten doen zo dicht mogelijk bij de plek waar de vraag ontstaat; op die wijze wordt ruim van te voren duidelijk welke vragen op het terrein op middellange termijn zullen spelen en wat de vraag precies inhoudt gezien de context waarin deze is ontstaan;
- meer groepswerk op grotere beleidsgebieden, waardoor een ontwikkeling mogelijk wordt van specialist naar meer all round beleidsmedewerker; discussie en collegiale ondersteuning binnen de groep, spreidt werkdruk en kan het afdelingshoofd ontlasten.

Tabel 3.6: Welzijnsrisico's in de secretariaatsfunctie

Welzijnsrisico's:

- er komen pieken in het werkaanbod voor,
- prioriteiten zijn niet altijd duidelijk,
- het werk is moeilijk te plannen,
- soms moet men vliegen en rennen,
- na een inwerkperiode is het werk weinig uitdagend meer.

Oplossingsrichtingen:

- delegatie van controle op de routing van stukken naar de secretaresse, meer informatie over wat wanneer waar langs moet,
- meer ruimte voor eigen initiatieven voor de ontwikkeling en/of implementatie van bijv. ondersteunende soft ware,
- zoeken naar uitbreidingsmogelijkheden in de functie met plannende en organiserende taken (het secretariaat neemt a.h.w. zelf opdrachten aan, plant benodigde tijd en doorlooptijd in overleg met de opdrachtgever).

Stap 4: Selectie van maatregelen

Na de nadere analyse van de werksituatie door de adviseurs, werd door de begeleidingscommissie tot de volgende maatregelen besloten.

De belangrijkste maatregelen gericht op de **werkplek en de werkomgeving** was het geven van gerichte informatie op de eigen werkplek met betrekking tot het in- en opstellen van kantoormeubilair en beeldschermapparatuur. Voorts zou een informatiekaartje over de werking van zonwering en temperatuurregeling opgesteld worden. En tenslotte zou gezocht worden naar mogelijkheden voor nadere oriëntatie op oorzaken van de veel voorkomende oogklachten.

De dienstcommissie stemde in met deze maatregelen.

In het werkoverleg van beide beleidsafdelingen waar WEBA-analyses zijn uitgevoerd, werd naar aanleiding van de presentatie van de resultaten over mogelijke maatregelen gediscussieerd. In beide afdelingen werd geïnteresseerd op de resultaten gereageerd en men nam zich voor over mogelijke maatregelen te gaan nadenken. In één van beide afdelingen is afgesproken dat de ideeën om meer **teamgericht** te gaan werken en de activiteiten scherper af te bakenen en te **plannen**, verder zouden worden uitgewerkt. Men is daar door drukke werkzaamheden niet meer in de periode van het project aan toe gekomen. In de andere afdeling heeft het afdelingshoofd zich - in overleg met de onderzoekster - gebogen over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van de verschillende aanbevolen oplossingsrichtingen. Hij wilde vooral om iets doen ter verlaging van de **werkdruk**.

In de begeleidingscommissie bestond eveneens positieve belangstelling voor de resultaten van de WEBA-analyses. Men was van mening dat de twee betrokken afdelingen gestimuleerd moesten worden de cirkel van **'we hebben het te druk om iets te doen aan de werkdruk'** te doorbreken. De aard van de mogelijke oplossingen (sommigen vergen mogelijk een reorganisatie van taken en verantwoordelijkheden en een cultuurverandering) maakte het - volgens de begeleidingscommissie - evenwel niet mogelijk nog in het kader van dit project tot het algemeen invoeren van een of enkele ervan te

besluiten. De selectie van maatregelen ter vermindering van de werkdruk duurt derhalve voort tot na het project.

Stap 5: Implementatie van maatregelen

De adviseur van de RBB gaf de **voorlichting** over werkplekinrichting aan de secretariaatsmedewerkers op hun **eigen werkplek**.

Mogelijke oorzaken van oogklachten worden bij een goede opstelling van beeldschermapparatuur deels weggenomen. Omdat er ook oorzaken van oogklachten leken te liggen in het binnenklimaat, werd door DGSZ in het departementaal overleg over het gebouw gepleit voor aandacht hiervoor. Ook het maken van een informatiekaartje over bediening van zonwering en klimaatregeling werd in dat overleg voorgesteld.

Een implementatie van verbeteringsmaatregelen voor arbeidsinhoud en -organisatie kon in het kader van dit project niet meer plaatsvinden gezien de mate van ingrijpendheid van de noodzakelijk geachte maatregelen.

Stap 6: Evaluatie van de maatregelen

Een preventieve maatregel voortvloeiend uit de analyses van de kwaliteit van de arbeid was de **voorlichtingsactie werkplekinrichting** op de eigen werkplek. Deze actie werd door de betrokkenen en de leiding zeer geslaagd genoemd. Effecten in termen vermindering van klachten en/of verzuimpercentages konden nog niet vastgesteld worden aangezien de voorlichting aan het eind van de periode van het project plaatsvond.

De mogelijke oplossingen (genoemd in de tabellen 3.5 en 3.6) voor de problemen die bij de WEBA-analyses in twee beleidsafdelingen zijn gebleken, zijn nog in discussie. Projectmatig werken, het invoeren van groepswerk en een ontwikkeling doormaken van specialist naar allround beleidsmedewerker, zijn maatregelen die een zorgvuldige voorbereiding en implementatie vergen. Ze hebben betrekking op de structuur van het arbeidsproces en de besturingsafspraken daarover. Deze discussie beperkt zich niet alleen tot de betrokken beleidsafdelingen, ook in de directies wordt er aandacht aan besteed. Het **Jaarplan 1992 Arbeidsomstandigheden verwijst voorts naar de WEBA-analyses**

gedaan in het kader van dit project waar het gaat om de te nemen actie: 'inventarisatie van stress-bevorderende factoren per homogene functiegroep binnen DGSZ'.

3.2.2 Activiteiten in het kader van het verzuimbeleid

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de stappen langs het tweede spoor: de ontwikkeling van verzuimbeleid.

Stap 2: Inventarisatie van bestaande gegevens
Een eerste beeld van het verzuimbeleid bij DGSZ werd gevormd door bestudering van notities, verslagen en rapporten. Daaruit bleek nog veel niet in te vullen. Besloten werd door de begeleidingscommissie tot nader onderzoek door gesprekken van de adviseur van het NIPG-TNO met sleutelfiguren.

Stap 3: Analyse verzuimbeleid
Gesprekken met sleutelfiguren hebben het beeld van het verzuimbeleid bij DGSZ aangevuld. Op basis van deze gesprekken en het daarbij verzamelde schriftelijk materiaal werd de notitie 'Verzuimbeleid bij DGSZ, sterke en zwakke kanten' gemaakt.

Tabel 3.7 Belangrijkste conclusies over het verzuimbeleid bij DGSZ in 1990 en 1991

verzuimmelding en registratie	de procedure van verzuimmelding en registratie leek niet in alle gevallen zonder fouten of nalatigheden te worden gevolgd en is louter administratief van aard
verwerking verzuimcijfers	de verzuimcijfers werden goed, volledig en overzichtelijk gepresenteerd maar er werd tot dan toe in het beleid niets mee gedaan
diagnosecategorieën	de bedrijfsarts registreerde via een vragenlijst aan zieke medewerkers (met een onvolledige respons) diagnosecategorieën en mogelijke oorzaken die met het werk verband hielden; deze gegevens werden evenwel niet zodanig teruggerapporteerd dat daarop verzuimbeleid gebaseerd kon worden
begeleiding medewerkers	onvoldoende aandacht en vaardigheid van het management voor de relatie belasting-belastbaarheid, (tijdelijke) verminderde belastbaarheid bij de medewerkers

vervolg tabel 3.7

sociaal teams	bij de begeleiding van langdurig zieken waren vooral professionals betrokken, het management nog niet of nauwelijks, daar was inmiddels wel aandacht voor
cultuur	op het bespreken van ziektegevallen leek een taboe te rusten; zieke collega's werden met 'rust gelaten' waardoor de afstand steeds groter werd en de terugkeer moeilijker; er was geen traditie om zieken 'er bij te houden'
reïntegratie	bij de directe leiding was weinig aandacht voor herplaatsing van medewerkers; voorzover een verzoek tot herplaatsing werd geformuleerd, werden wel oplossingen gevonden, vooral op de eigen afdeling; herplaatsing op andere afdelingen was moeilijk
werkdruk door ziekte	Er was onvoldoende systematische aandacht voor de verdeling van het werk van collega's dat door ziekte van collega's dreigde te blijven liggen

Stap 4: Selectie van maatregelen

In de begeleidingscommissie werden de volgende mogelijke maatregelen besproken.

1 Ontwikkeling verzuimbeleid op directie en afdelingsniveau.

2 Stroomlijnen van de registratieprocedure.

3 Verbeteren taak, samenstelling en werkwijze van de sociaal teams.

Het eerste voorstel werd uitgewerkt en zou beproefd worden in twee afdelingen. Over het tweede voorstel werd besloten het als mogelijk vervolg op het eerste te ontwikkelen. Het voorstel met betrekking tot de sociaal teams werd via een andere weg binnen DGSZ uitgevoerd. Na het besluit daarover van de staf van DGSZ wordt vanaf 1992 in de sociale teams (vergelijkbaar met wat elders 'sociaal medisch team' wordt genoemd) geparticipeerd door het management. Dit maakt een betere communicatie mogelijk en biedt effectievere oplossingen.

De belangrijkste geselecteerde maatregel was dus de ontwikkeling van het **verzuimbeleid op afdelings/directieniveau**. Door de adviseurs werd een plan van aanpak ontwikkeld dat in twee afdelingen zou worden beproefd in experimenten of pilots. Dit plan van aanpak wordt in het onderstaande kader kort samengevat.

Verzuimbeleid op afdelingsniveau

Doelstellingen van het verzuimbeleid waren:

- aandacht verzuimbeleid (= aandacht voor de medewerkers die verzuimen en de oorzaken van verzuim) op de agenda van het management krijgen;
- verzuimbeleid op de agenda van het afdelingsoverleg krijgen;
- collegiale ondersteuning bij tijdelijk verminderde belastbaarheid, ziekte en na terugkeer organiseren;
- spiraal 'verzuim, werkdruk, verzuim' doorbreken;
- zicht krijgen op structurele oorzaken van verzuim in het werk op afdelingsniveau.

De concrete **middelen** waren:

- verzuim/herstel melding bij de chef;
- verzuimgesprek (aan de hand van een formulier) tussen chef en ziekmelder;
- periodieke rapportage over verzuimbeleid door de chef in het werkoverleg.

De twee experimenten zouden door tussentijdse interviews met chefs en medewerkers worden geëvalueerd.

De dienstcommissie stemde in met de experimenten al waren er gemengde gevoelens over het ziekmelden bij de chef, vanwege het 'controlerende' aspect daarvan en omdat de relatie tussen chef en betrokkene wel eens aan het verzuim bijdraagt.

Stap 5: Implementatie van maatregelen

Bij de eerste afdeling is het experiment (met de in het kader hierboven vermelde doelstellingen en middelen) met de ontwikkeling van verzuimbeleid op afdelingsniveau met een **plenaire bijeenkomst gestart**. Aan de medewerkers zijn bovendien schriftelijk informatie en instructies gegeven door de leiding. De chefs ontvingen een **verzuimmeldingsformulier** door de adviseur van het NIPG-TNO opgesteld, in te vullen bij het telefonisch contact met de ziekmelder.

Bij de tweede afdeling (een van de Rijksconsulentschappen) ging aan de start van het experiment een discussie vooraf die vertraging heeft opgeleverd. Er waren twijfels over de meerwaarde van de voorgestelde procedure ten opzichte van de eigen als goed werkend ervaren procedure. Men had in deze afdeling bovendien niet het gevoel dat verzuim of arbeidsongeschiktheid een probleem voor hen was. De verzuimcijfers waren niet hoog en boden daarom ondersteuning voor dat standpunt. Na enige overlegrondes

is men toch aan het experiment begonnen. Er was geen plenaire startbijeenkomst, maar wel zijn door het management schriftelijke informatie en instructies verstrekt. De chefs ontvingen ook het verzuimmeldingsformulier.

Stap 6: Evaluatie van maatregelen

Ten behoeve van een evaluatie van het verzuimbeleid zijn gesprekken gevoerd met medewerkers en chefs van beide afdelingen. Daarnaast zijn bij wijze van controle dezelfde evaluerende vragen over verzuimbeleid gesteld aan medewerkers en de chef van een andere afdeling.

De conclusies over de doelmatigheid van de pilots zijn in tabel 3.8 weergegeven.

Tabel 3.8: Resultaten evaluatie experimenten verzuimbeleid

1	Bevorderen van aandacht van het management voor verzuim
-	Het **ziekmelden bij de chef** werd in het algemeen niet als vervelend beschouwd door de medewerkers; sommige chefs vonden het moeilijk/vervelend om dezelfde dag terug te bellen als zij niet aanwezig waren bij de melding.
-	Het verstrekte formulier werd niet door alle chefs en niet in alle gevallen gebruikt; sommigen vonden het een onnodige bureaucratische procedure.
-	De pilots versterkten (in vergelijking met de afdelingen waar geen pilots waren) de **aandacht voor de verzuimproblematiek wel**.
-	Volgens sommige betrokkenen **bleven bepaalde chefs 'blind'** voor aankomende problemen en misten zij daardoor de kans door tijdig ingrijpen ziekteverzuim te voorkomen.
2	Bevorderen van begeleiding en ondersteuning van zieke medewerkers/collega's
-	In de meeste afdelingen werden wel kaartjes, bezoekjes e.d. aan zieke collega's gezonden/gebracht. Er was een kleine verschuiving waarneembaar in de cultuur dat zieken altijd met rust gelaten moeten worden.
-	De begeleiding van medewerkers tijdens en na ziekte leek meer aandacht gekregen te hebben.
-	Bij iets langer verzuim of frequent verzuim bracht de chef dit in het **functioneringsgesprek** ter sprake; de indruk bestond dat zowel chefs als medewerkers het **moeilijk vonden om relaties tussen verzuim en werk te zoeken**, het werd veiliger gevonden om bij medische oorzaken te blijven.
-	Langdurige verzuimgevallen werden ter sprake gebracht in de Sociaal Teams.
3	Opvang van werk dat door ziekte blijft liggen
-	Het regelen van het werk dat door ziekte blijft liggen werd door de chef gedaan in bilateraal overleg met de betrokken collega's. Van een toename van werkdruk door veel verzuim van collega's was slechts in uitzonderingsgevallen sprake.
4	Inzicht in werkgerelateerde oorzaken van verzuim, terugkoppeling naar het afdelingsoverleg
-	Verzuimbeleid werd ook in de pilots **niet aan de orde gesteld in het afdelingsoverleg** of werkoverleg. Men bleef het als een **individueel probleem zien en bracht het niet op een structureler niveau**.
-	Er was iets meer aandacht voor de mogelijkheid dat verzuim iets met het werk te maken zou kunnen hebben. Maar bij frequent kortdurend verzuim werd dat niet of nauwelijks onderkend.

Samenvattend kan men stellen dat er wel meer aandacht voor de individuele verzuimer was gekomen, maar dat het nog niet gelukt is de verzuimproblematiek naar structurele oorzaken in de arbeidssituatie te herleiden en als structureel aandachtsgebied voor afdelingsbeleid te definiëren.

De ontwikkeling van de verzuimcijfers (zie tabel 3.9) laten zien dat in de eerste periode van het project het verzuimpercentage bij DGSZ gedaald is, maar dat is geen significante daling. In de eerste helft van '92 liep het percentage bij DGSZ zelfs weer een beetje op. De verzuimfrequentie is iets gedaald, maar ook niet significant. De verschillen met het ministerie als geheel zijn iets kleiner geworden.
Het is moeilijk op grond van deze cijfermatige ontwikkelingen de effecten van het project te evalueren.

Tabel 3.9 Ontwikkeling in het verzuim bij DGSZ en SZW in 1990 t/m medio 1992

	VP			VF			Gem. bezett. (fte)		
	'90	'91	'92 (½)	'90	'91	'92 (½)	'90	'91	'92 (½)
SZW	7,7	7,0	6,6	2,5	2,3	2,4	2344	2513	2502
DGSZ	**8,2**	**7,2**	**7,3**	**2,5**	**2,4**	**2,4**	**474,5**	**497,5**	**495**
Landel. ref.	6,4	6,1	5,7	2,2	2,1	2,0			

3.3 Belemmerende factoren

De **doorlooptijd** (20 maanden) van het project in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was te kort om naast de analyse ook nog alle maatregelen uit te werken, in te voeren en te evalueren.
Een aantal oorzaken is daarvoor aan te geven. In de eerste plaats werd er bij de start niet een duidelijk of gelokaliseerd verzuimprobleem ervaren; aanvankelijk betrof de fase van

het opsporen van de aan te pakken problemen, alle directies, alle afdelingen, alle functies en alle bijna 500 medewerkers.
Ten tweede vergde het verkrijgen van instemming van de leiding en de betrokkenen tijdrovende procedures. Een derde oorzaak was dat de gevonden risico's niet acuut en schrijnend waren, zodat snelle verbeteringen niet nodig waren. De wel aanwezige lange termijn risico's vergen een aanpassing van de organisatiestructuur en -cultuur. Dat is niet in korte tijd te realiseren.
Ten slotte werd aan de eerste stappen relatief te veel tijd besteed, zodat binnen een gegeven termijn de laatste stappen niet of te snel moesten worden gezet.

Het **draagvlak in de organisatie is te klein** gebleven, met name door een geringe betrokkenheid van belangrijke **delen van het management.**
Hiervoor zijn de volgende verklaringen aan te voeren. Er werd door het management - overigens ten onrechte- geen duidelijk en gelokaliseerd verzuimprobleem ervaren; het project behelsde de aanpak van een **probleem dat er naar hun mening niet of nauwelijks was.** Het management was tot dan toe met verzuim omgegaan als ware het een puur **medisch en vooral privéprobleem**; iemand die problemen heeft en/of ziek thuis zit moet met rust gelaten worden. Het management en de afdelingschefs voelden zich vooral verantwoordelijk voor het **primaire proces**: het proces van beleidsvoorbereiding. Hoewel intern personeels- en organisatiebeleid expliciet tot hun taken behoort, hebben velen daar niet veel affiniteit mee. De meeste leidinggevenden zijn op die positie terecht gekomen vanwege inhoudelijke kwaliteiten. Zij kunnen ook door inhoudelijk prestaties zich het beste laten gelden, of hebben die indruk.
Het management verwachtte een diagnostisch onderzoek. Ze waren niet gewend of niet bereid over het project te denken als over een eigen veranderingsproject en daarnaar te handelen. Ook mogelijk is dat ze niet goed op de hoogte gesteld zijn van het karakter van dit project.

Onbekendheid met 'interventieprojecten' (een door deskundigen ondersteund veranderingsproject) had meer gevolgen dan bovengenoemde. De begeleidingscommissie

koos bij het begin van het project voor een vragenlijstonderzoek om risico's op te sporen. Een vragenlijst heeft meer een onderzoeksmatig karakter. De resultaten van vragenlijsten zijn van belang als men in de eerste plaats kwantitatieve informatie wenst, bijvoorbeeld om de ernst of de verspreiding van bepaalde problemen aan te tonen. Bij een interventieproject kunnen **andere vormen van risico-inventarisatie** die door of met de betrokkenen worden gehanteerd (checklisten, zelf-beoordeling) eventueel in aanvulling op vragenlijstonderzoek een goede functie hebben. Dit soort instrumenten leggen meer de nadruk op het project als veranderingsproject van de organisatie zelf.
Bij de selectie van twee afdelingen voor een pilot 'ziekteverzuimbeleid op afdelingsniveau' interfereerde het diagnose-onderzoeksmodel met het interventieprojectmodel. De begeleidingscommissie koos de eerste afdeling omdat er weinig klachten waren en een hoog verzuim en de tweede omdat er veel klachten waren en laag verzuim. Enerzijds was er de behoefte aan verklaringen voor de opvallende verschillen tussen verzuim en klachten (nader diagnostisch onderzoek) en anderzijds de behoefte een nieuwe verzuimaanpak uit te proberen (interventie). Dat laatste veronderstelt dat er een verzuimprobleem gezien wordt door de betrokkenen. En dat was juist niet het geval bij de afdeling waar de verzuimcijfers laag waren.

De **begeleidingscommissie** was breed samengesteld. Daarin hadden zitting: het management en twee medewerkers van de stafdirectie, een van de managers van de beleidsdirecties, bedrijfsmaatschappelijk werk, de bedrijfsarts en waarnemers namens de dienstcommissie. Het betrof overwegend mensen met staftaken. Een aldus samengestelde commissie is -achteraf gezien- geschikter voor het begeleiden van een diagnostisch onderzoek dan voor het trekken van een interventieproject. De inbreng van de vertegenwoordiger van het management van de beleidsdirecties was bovendien beperkt en niet op het uitdragen van de door de commissie voorgenomen acties gericht.

De **taakgerichte cultuur** bij het DG was in het algemeen overheersend en dat was voor dit project een belemmering. Dat blijkt niet alleen uit het gedrag van het management, maar ook uit zeer taakgericht werkoverleg; onderwerpen die verband houden met het

verbeteren van de afdeling als organisatorische eenheid komen nauwelijks aan de orde.

Het **beleidsgebied** dat door dit DG wordt bewerkt is voortdurend actueel, de **beleidsvoorbereiding vergt zeer veel inspanning**. Duidelijke prioriteiten werden er van bovenaf niet gesteld. Veel beleidsfunctionarissen hadden het bij gevolg zeer druk. Het verzuimproject had in dat licht niet veel prioriteit. Dit had een aantal gevolgen. Het leggen van contacten en het maken van afspraken ten behoeve van het project door de adviseurs was soms zeer **moeilijk en tijdrovend**. Veel afdelingshoofden hadden het te druk om zich met oorzaken van werkdruk bezig te houden.

De volgende **externe ontwikkelingen** hebben belemmerend gewerkt. De **Grote Efficiency Operatie en de van te voren ingeboekte bezuiniging** als gevolg van het beleid gericht op terugdringen ziekteverzuim hebben het klimaat voor een preventief verzuimbeleid niet gunstig beïnvloed. De verzuimprojecten in de omgeving (SZW en andere ministeries) die louter en alleen gericht waren op het verhogen van de controle hebben met name de dienstcommissie achterdochtig gemaakt ten aanzien van dit project.

3.4 Succesfactoren

De **trekkende kracht** van de directeur Intern Management en hoofd en medewerkers van Personeelszaken was een belangrijke succesfactor. Deze directie is onder meer verantwoordelijk voor de ondersteuning van personeelsbeleid, waaronder verzuimbeleid door het management. Tevens stond zij bij de aanvang van het project voor de taak een **arbobeleid** van de grond te tillen. Dat werkte bevorderend voor het project omdat dat primair uitging van een preventieve benadering door verbetering van de kwaliteit van de arbeid.

Een goede betrokkenheid van medewerkers, staf en leiding bij **direct op hen gerichte actie** was een belangrijke succesfactor. Hoewel de participatie hierboven als knelpunt

naar voren is gekomen, was de participatie als het acties betrof die de mensen direct aangingen, heel goed. Dat blijkt uit de respons (73%) op het vragenlijstonderzoek, het enthousiasme van de medewerkers van de meermans-secretariaten bij het werkplekonderzoek en bij de voorlichtingsactie, de interesse van afdelingshoofden en medewerkers van de beleidsafdelingen in de periodes van de experimenten ziekteverzuimbeleid en bij de WEBA-analyses en de terugrapportage daarvan. Uiteraard kan dit het effect zijn van het project zelf. De vraag is of het een blijvende verandering is.

Als succesfactor kan ook worden beschouwd de samenstelling van het team van adviseurs (van NIPG en RBB) die elkaar in deskundigheid aanvulden. Binnen het onderzoeksbudget was aldus ruimte aanwezig om zowel de analyse van de werkplekken te doen als ook de voorlichting op de secretariaten te verzorgen, het verzuimbeleid voor te bereiden en de WEBA-analyses uit te voeren en in het werkoverleg daarover terug te rapporteren.

De voorlichtingsactie en demonstraties **op de werkplekken** van de mensen zelf bleek veel beter te werken dan het verstrekken van schriftelijk informatiemateriaal.

De resultaten van de WEBA-analyse (zie tabel 3.5) gaven inzicht in de aan de problemen ten grondslag liggende structuren in de organisatie (moeilijk te plannen werk, veel afstemmingsprocedures, specialistische medewerkers waardoor de flexibiliteit van de organisatie gering is en ondersteuningsmogelijkheden voor collega's onderling ontbreken); ze gaven inzicht in mogelijkheden voor structurele verbeteringen waar de betrokkenen kennelijk mee verder konden (projectmatig werken, groepswerk, all round medewerkers).

De algemene maatschappelijke discussie over ziekteverzuim heeft de cultuur rijp gemaakt voor bepaalde maatregelen. Was er in het begin huiver voor het ziekmelden bij de chef, in de loop van het project nam dat af. 'Je hoort het overal, dus het zal wel niet zo heel erg zijn.'

3.5 Opbrengsten en resultaten

Het project heeft met enige beperkingen aan zijn doelstellingen beantwoord.
Er is een **beeld ontstaan van de risico's** in het werk en de arbeidsomstandigheden, te weten:

- werkdruk bij in de beleidsafdelingen door onvoldoende planmatige beheersing van het proces en door onvoldoende collegiale ondersteuningsmogelijkheden voor individuele medewerkers;
- onvoldoende bekendheid met de voorschriften voor het inrichten van een (beeld-scherm)werkplek op de secretariaten;
- organisatie en communicatieproblemen in bepaalde delen van het DG.

Voor deze risico's zijn verbeteringsmogelijkheden aangegeven, uitgewerkt en deels geïmplementeerd.
Het project heeft DGSZ binnen SZW een voorsprong gegeven bij de **ontwikkeling van arbobeleid**, zo is de indruk. In het Arbobeleidsplan worden activiteiten die voortvloeien uit dit project genoemd.
De bijdrage van het project aan de ontwikkeling van het verzuimbeleid binnen DGSZ wordt redelijk groot geacht. Het management bij DGSZ lijkt iets beter geïnformeerd over wat goed verzuimbeleid is en er meer aandacht voor te hebben dan hun collega's van de andere DG'en. De verhoogde aandacht van het management kan het gevolg van het project zelf zijn. Na het project zou die aandacht kunnen verdwijnen als niet periodiek acties worden herhaald.

3.6 De verdere toekomst van het project

Er was bij de beëindiging van het verzuimproject de nadrukkelijke intentie bij DGSZ om door te gaan met de **oriëntatie op een nieuwe organisatie van het arbeidsproces**; daarbij zouden tevens de resultaten van de WEBA-analyses gebruikt worden.

Er was een discussie over een periodieke (Arbo)audit in de organisatie die zeker voortgang heeft gevonden. Het arbobeleid was goed op gang gekomen en structureel ingebed zodat men een gunstige ontwikkeling in de toekomst mag verwachten.

Aan DGSZ werden door de adviseurs aanbevelingen gedaan ten aanzien van preventiebeleid en verzuimbeleid op grond van de evaluatie van het project (zie tabel 3.10).

Tabel 3.10: Adviezen voor de continuering van verzuimpreventiebeleid

1 Preventiebeleid
   . herhaal periodiek de voorlichting over de instelling van kantoormeubilair op de werkplekken zelf;
   . ontwikkel in overleg met de afdelingshoofden de oplossingsrichtingen voortvloeiend uit de WEBA-analyses tot concreet te implementeren maatregelen voor de beleidsafdelingen; eerste stap daarin kan zijn: ontwikkeling van een systematiek om de werkstroom naar inhoud en omvang beter te kunnen analyseren en zoveel mogelijk in projecten te definiëren;
   . besteed aandacht aan de arbeidsinhoud en -organisatie van de secretariaatsfunctie, door deze functie te betrekken bij de ontwikkeling van herontwerpmaatregelen voor de beleidsafdelingen.
2 Verzuimbeleid
   . herhaal periodiek de instructie over verzuimbeleid (melden bij het afdelingshoofd, aandacht voor de medewerker die verminderd belastbaar is, aandacht voor en collegiale ondersteuning van zieke medewerkers, het maken van terugkeerplannen, het begeleiden bij terugkeer enz.);
   . geef voorlichting over de steun die deskundige diensten kunnen leveren en over wat men niet van die diensten verwachten mag;
   . voer een (verbeterd) formulier voor de registratie van de belangrijkste punten uit de gesprekken tussen ziekmelder en het afdelingshoofd in; voorlichting over de functie van dit formulier is gewenst;
     (de functie van het formulier is drieledig:
     1) het biedt een lijstje van aandachtspunten voor het verzuimgesprek,
     2) met het formulier worden afspraken vastgelegd waaraan later gerefereerd kan worden,
     3) het formulier biedt de mogelijkheid na een bepaalde periode het verzuimpatroon van een medewerker te reconstrueren; het voorkomt niet gefundeerde beeldvorming);
   . besteed in het kader van Arbobeleid aandacht aan de verbetering van de kwaliteit van het werkoverleg; werk voorbeelden uit van hoe verzuim een thema voor dat overleg kan zijn;
   . zet concrete verzuimacties niet op een te hoog niveau in de organisatie op en laat ze trekken door de leidinggevende die zo dicht mogelijk bij het uitvoerende niveau zit.

Mede door de departementale aandacht zal de ontwikkeling van verzuimbeleid ook voortgang vinden. Om blijvend aandacht te houden voor de risico's in de arbeidssituatie en voor mensen die dreigen uit te vallen of ziek zijn, is het nodig dat vanuit de departementsleiding wordt aangegeven dat preventie en verzuimbeleid prioriteit hebben. Het is nodig dat de leidinggevenden in het ministerie hun verantwoordelijkheid in deze nemen, uitdragen en daar ook op 'afgerekend' worden.

4 HET ARBEIDSOMSTANDIGHEDENPROJECT BIJ HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

4.1 De keuze van de organisatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe op een administratieve afdeling de hoge geestelijke inspanning van werknemers is verminderd en de lichaamshouding tijdens het werk is verbeterd. Dit project heeft plaatsgevonden bij de afdeling binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), die er voor zorgt dat de salarissen correct zijn: de afdeling Centrale Personeels- en Salaris Administratie (CPSA). De salarisgegevens van al het personeel op het ministerie worden op deze afdeling aangepast aan de actuele situatie zodat het salaris correct en tijdig in het computersysteem wordt gezet en uitbetaald kan worden.
Van de 45 medewerkers zijn ongeveer 20 bestandbeheerders bezig met invoeren of veranderen van gegevens in een computersysteem, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een aanstelling, verhuizing, salarisverhoging of ouderschapsverlof. De gegevens moeten voor een bepaalde datum in de maand ingevoerd worden omdat de betrokkene anders een foutief of zelfs geen salaris krijgt overgemaakt. Één en ander kan de maand daarop pas worden gecorrigeerd. Dit betekent dat de werkdruk voor die datum toeneemt.
Naast deze bestandbeheerders zijn er medewerkers, die leiding geven, die controlerapporten opstellen of die ondersteunend werk verrichten. Vrijwel alle medewerkers beantwoorden ook telefonische en schriftelijke vragen vanuit het ministerie of daarbuiten.

De medewerkers en het afdelingshoofd van de afdeling hadden belangstelling voor het project. Men vond dat beter kantoormeubilair nodig was en dat er iets aan de werkdruk gedaan moest worden. Dit werd ondersteund door het personeelsmanagement. Derhalve werd een gesprek gearrangeerd tussen de afdeling en de bedenkers van het project. De stapsgewijze benadering werd in dit gesprek toegelicht en er werd benadrukt dat er

actieve betrokkenheid vanuit de leiding en een budget voor aanschaf van verbeteringen nodig moest zijn.
De afdeling wilde graag meedoen omdat nieuw meubilair nodig was en men wilde de juiste keuze maken, die bijdraagt aan beter comfort en minder klachten. Verder wilde men dit men op verantwoorde wijze introduceren. Daarnaast had men behoefte aan vermindering van de werkdruk. De afdeling had hiertoe zelf ook al initiatieven lopen, maar een systematische aanpak tot verbetering was welkom, om een groter effect te sorteren.

4.2 Stapsgewijze beschrijving

Stap 1: Voorbereiding
Voordat met het project gestart kon worden, is over een aantal zaken afspraken gemaakt. Het is van groot belang gebleken dat deze zaken niet onderschat worden. In de praktijk bestaat de neiging om snel te beginnen, maar daardoor kunnen later onduidelijkheden ontstaan tijdens de uitvoering van het project. De volgende zaken zijn geregeld:

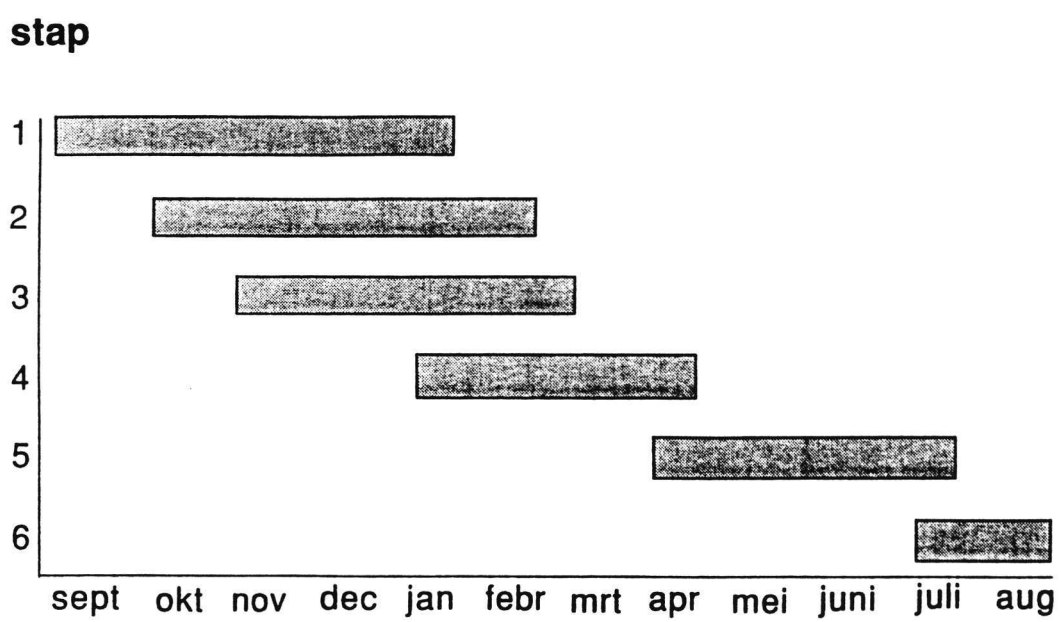
- er is een doel voor het project vastgesteld,
- er is een projectteam en een projectbegeleidingsteam geformeerd,
- er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van waarborgen van de privacy,
- een stappenplan is opgesteld en gepresenteerd in een voor alle betrokkenen georganiseerde startbijeenkomst, en
- het benodigde budget en de benodigde tijd van medewerkers zijn gepresenteerd en gereserveerd.

Het **doel** van het project omvatte zowel oplossingen voor klachten over het huidige kantoormeubilair en de behoefte van de leiding de organisatie van het werk te verbeteren. Op de afdeling zelf liep al een initiatief: een organisatie en ontwikkelingsplan, waarmee inmiddels organisatorische veranderingen gerealiseerd waren en er lagen plannen voor meer maatregelen. Het doel van het preventieproject was geëxpliciteerd en was als volgt geformuleerd:

'het verbeteren van arbeidsomstandigheden, waarbij de ergonomische verbetering van de kantoorwerkplek in ieder geval een onderdeel moest zijn'.

In deze stap werd ook een **projectteam** geformeerd, dat de dagelijkse begeleiding verzorgde en ongeveer om de twee weken bij elkaar kwam. In dit projectteam zat het afdelingshoofd, een medewerker van de afdeling, een medewerker van het Arbo-adviesbureau van de RBB en een adviseur van het NIPG-TNO.
Daarnaast werd een **projectbegeleidingsteam** geformeerd, dat verantwoordelijk was voor de belangrijke beslissingen na iedere stap. In dit begeleidingsteam zat een vertegenwoordiger van de dienstcommissie, een beleidsmedewerker van de directie Personeelszaken en de bedrijfsarts voor het ministerie. Laatstgenoemde nam pas later deel aan de bijeenkomsten.
Voorts werd in deze fase aan alle medewerkers van de afdeling (n=45) het project inclusief stappenplan **gepresenteerd** in een **startbijeenkomst**. Hierbij werd ook een planning gepresenteerd (zie fig 4.1). Bij deze uitleg werd benadrukt dat het de bedoeling was de omgeving aan te passen en niet de persoon.
Er was een actieve betrokkenheid vanuit de afdelingsleiding. Het afdelingshoofd was gemotiveerd om verbeteringen in te voeren, waardoor bijvoorbeeld afspraken maken, tijd vrijmaken voor personen binnen de afdeling en acties buiten de afdeling goed verliepen. Voorts was er de beschikking over een **budget** voor verbetering van de werkplekken en de tijdsinvestering van de medewerkers ten behoeve van dit project. Al deze zaken waren onmisbaar voor het verloop van het project. Het bleek van belang zaken als budget en **beschikbare tijd** van de medewerkers van te voren te schatten, zodat hier tijdens de startbijeenkomst duidelijkheid over kon worden gegeven. De medewerkers vroegen zich bij de startbijeenkomst namelijk af, wat het project voor hen betekende. In dit project betekende dit voor de medewerkers het invullen van vragenlijsten (1 uur per persoon), het meedoen aan onderzoek (2 uur voor enkele medewerkers), het in het werkoverleg bespreken van resultaten, meedenken over verbeteringen en een proefvergadering (halve dag per medewerker), waarin het werk op een andere wijze gepland werd.

Figuur 4.1: Het verloop in de tijd van het project



Start van het project	1 september 1991
Stap 1: organisatorische voorbereiding	1 september 1991 t/m 31 januari 1992
Stap 2: inventarisatie bestaande gegevens	1 oktober t/m 29 februari 1992
Stap 3: analyse van de werksituatie	1 november t/m 15 maart 1992
Stap 4: selectie van maatregelen	1 januari 1992 t/m 30 april 1992
Stap 5: uitvoering van maatregelen	1 april 1992 t/m 31 juli 1992
Stap 6: evaluatie	1 juli 1992 t/m 31 augustus 1992

stap 2: Inventarisatie van bestaande gegevens

In dit project werd vanuit bestaande gegevens, zoals verzuimgegevens, een eerste afbakening van het probleem gemaakt. Er was geen geautomatiseerd systeem, waarin verzuimgegevens voor onderverdelingen binnen de afdeling opgezocht konden worden. Het handmatig uitzoeken van verzuimgegevens zou te veel tijd kosten. Als geheel had de afdeling in de eerste helft van 1991 een verzuimpercentage van 7.3%.

Er werden gesprekken gevoerd met het afdelingshoofd en 7 medewerkers, die een functie hadden die veel voorkwam. Onderwerpen waren: veelvoorkomende activiteiten, planning, pieken in werkdruk, werkplekinrichting, lastig werk en leuk werk. Uit deze gesprekken

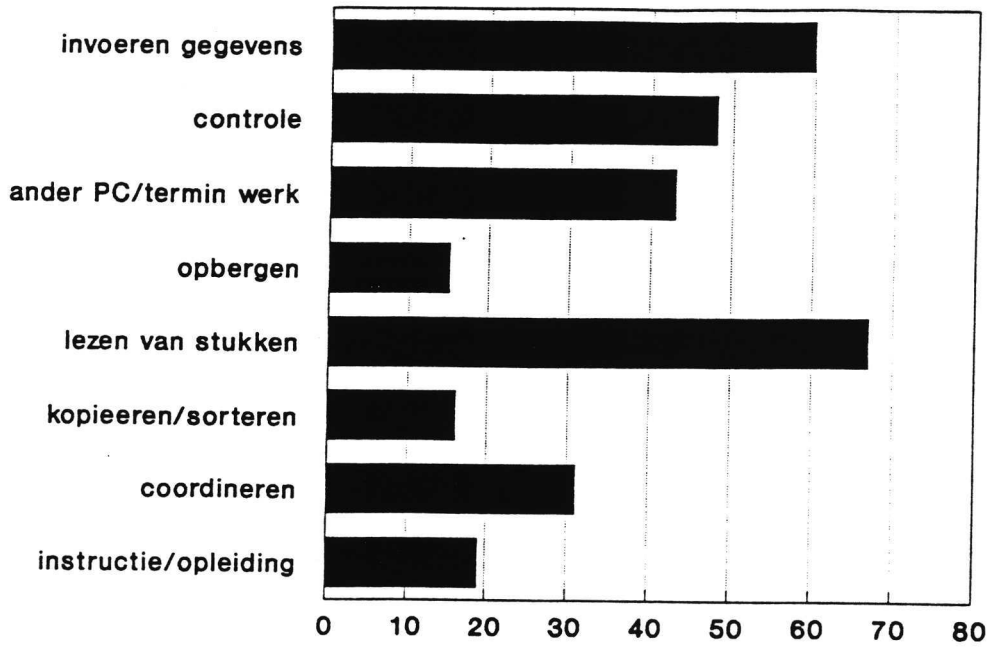
bleek dat de **psychische belasting** aandacht behoeft. Met name voor de afsluitdatum gaf dit problemen. De afsluitdatum is de datum waarna de gegevens niet meer veranderd kunnen worden en de betrokkene een foutief of geen salaris kan krijgen. Ook aandacht voor de inrichting van de kantoorwerkplek vond men nodig, maar van minder belang dan de hiervoor beschreven psychische belasting.

Stap 3: Analyse van de werksituatie

Na de eerste inhoudelijke afbakening werd bij alle medewerkers de vragenlijst 'houding-beweging-gezondheid' afgenomen om na te gaan welke klachten er speelden en welke taken als risicotaken gezien moesten worden. In deze vragenlijst is ook de Vragenlijst Arbeid en Gezondheid opgenomen (VAG; Gründemann e.a., 1993). Deze vragenlijst leverde zinvolle onderbouwing op van te nemen keuzes. Doordat er een referentiebestand beschikbaar was, kon worden nagegaan worden of het percentage **klachten** op de afdeling verhoudingsgewijs hoog lag en of er dus sprake was van een probleem. Dit bleek zo te zijn. Verder is deze vragenlijst bedoeld om vast te stellen met welke **taken** men voornamelijk bezig was.

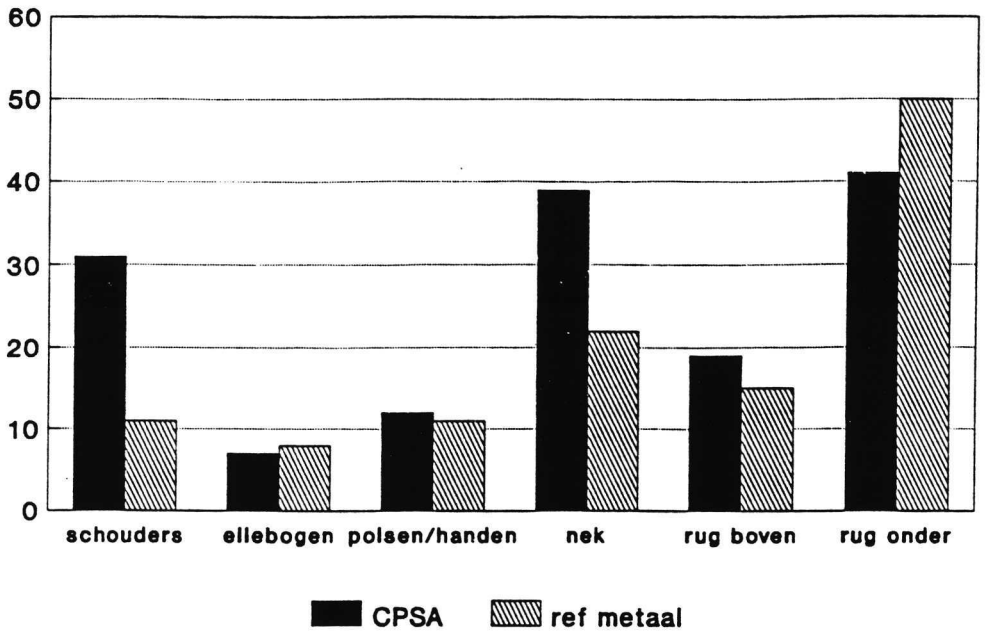
Uit de vragenlijst bleek dat de volgende taken op de afdeling het meest worden uitgevoerd (zie fig. 4.2): invoeren van gegevens en ander **PC/terminal werk**, controlewerkzaamheden en lezen van stukken. Een verbetering diende dus betrekking te hebben op deze taken, omdat dan het effect het grootst zou zijn.

Figuur 4.2: Percentage van de medewerkers dat aangeeft vrij vaak of bijna altijd bezig te zijn met de taak



Uit de vragenlijst bleek voorts dat rug-, schouder- en nekklachten veel voorkwamen op de afdeling (zie fig. 4.3). Het percentage rugklachten was vergelijkbaar met andere beroepsgroepen in Nederland. Schouder- en nekklachten kwamen meer voor. Één op de drie medewerkers had **schouderklachten** en twee op de vijf **nekklachten**. Of deze problemen geheel door verbeterd meubilair op te lossen zouden zijn, was niet duidelijk. Vooral het middenkader had nekklachten, terwijl zij een minder statisch beroep hebben. De taak van het middenkader vereist namelijk vrij veel overleg, waarbij men zich moet verplaatsen. Overigens dient opgemerkt te worden dat de middenkader functionarissen vroeger in de functie van bestandbeheerders werkzaam waren geweest.

Figuur 4.3: Percentage van de medewerkers dat aangeeft last te hebben gehad gedurende de laatste 12 maanden



De korte vragenlijst arbeid en gezondheid (VAG) leverde gegevens op over onder andere geestelijke inspanning, werksfeer en -tempo. Vooral de geestelijke inspanning tijdens het werk voortvloeiend uit het **hoge werktempo** was een knelpunt (zie tabel 4.1). Dit speelde met name bij bestandbeheerders en middenmanagement. Dit werd ook bevestigd door de bevinding uit het onderzoek dat het werk bemoeilijkt werd door fouten in het toegeleverde werk en door afwezigheid van collegae.

Uit de VAG bleek ook dat de onderlinge sfeer matig was. Een mogelijke verklaring was het hoge tempo dat de communicatie bemoeilijkte en de geringe waardering die men voor elkaars werk bleek te hebben.

Weinig medewerkers gaven aan goed te zitten met hun werk. Verbetering was dus gewenst. Op basis van de onderzoeksgegevens bleek de aanpak van de werkdruk essentieel teneinde de geestelijke inspanning te verminderen.

Tabel 4.1: Enkele items uit de vragenlijst, die opvallend verschillen van een referentiebestand produktiemedewerkers

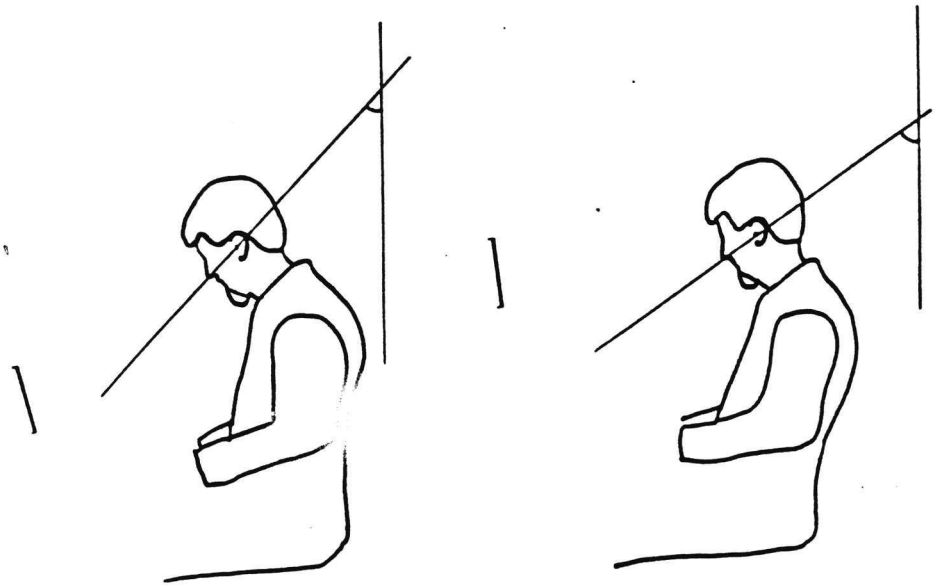
	CPSA (%)	*produktie (%)*
werk geestelijk inspannend	*71*	*54*
geregeld onder tijdsdruk	*62*	*56*
vaak te vermoeiend	*20*	*31*
problemen met tempo of drukte	*29*	*18*
zou het kalmer aan moeten doen	*48*	*34*

De resultaten van het vragenlijstonderzoek werden gepresenteerd en besproken met de werknemers in het werkoverleg. De twee hoofdknelpunten, een hoog percentage **nekklachten** en grote **geestelijke inspanning** veroorzaakt door het werk werden bevestigd. In dit overleg werd ook gevraagd naar suggesties voor verbeteringen. Deze suggesties werden genoteerd en kwamen goed van pas in de volgende stappen in het project.

Stap 4: Selectie van maatregelen

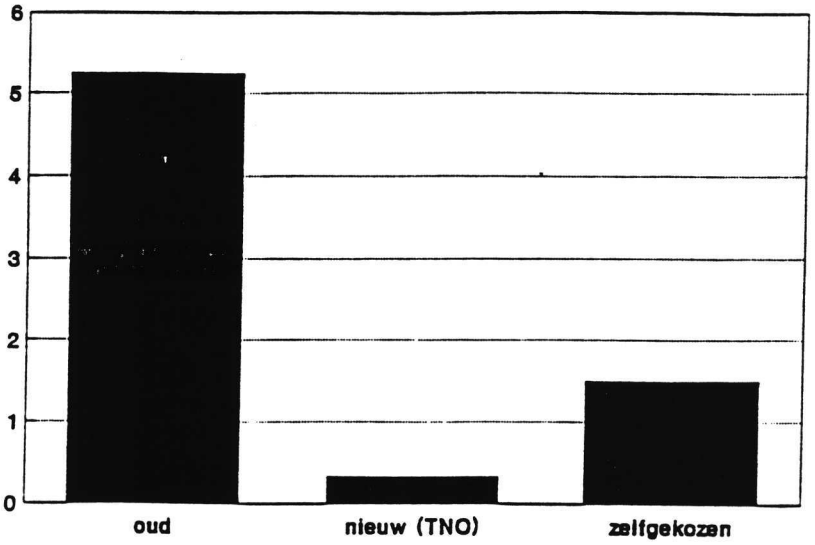
In deze stap werden verbeteringen voor de twee hoofdknelpunten geselecteerd. Voordat aan de medewerkers de vraag gesteld werd welke verbeteringen zij zouden kiezen, werd nagegaan wat het effect zou zijn van de door deskundige geadviseerde verbeteringen. Om de nekklachten te verminderen werd door een ergonoom van het NIPG-TNO een werkplek opgesteld, die in een proef met 12 mensen werd getest. In dit experiment moesten de mensen een half uur werken in de oude situatie en een half uur in de aanbevolen situatie. Tijdens het werk werd de stand van het hoofd en de stand van de romp geregistreerd met foto's. Na afloop moesten de proefpersonen een vragenlijst invullen (de vragenlijst lokaal ervaren ongemak), waarmee de proefpersonen in het lichaam het effect van de aanbevolen verbeteringen moesten waarnemen. De hoofdstand was significant gunstiger in de aanbevolen situatie (zie fig. 4.4) en het lokaal ervaren ongemak nam significant af.

Figuur 4.4: De stand van het hoofd in de oude (links) en de door het NIPG-TNO aanbevolen situatie (rechts)



Na dit experiment kozen proefpersonen zelf welke aanpassingen zij wensten. Daarna bleek dat ongeveer 85% van de aanbevelingen te zijn overgenomen. Men kon overigens goed motiveren waarom men 15% van de aanbevelingen niet overnam. Soms was A3-formaat papier te groot om op een concepthouder te plaatsen en soms moest een persoon veel spreken met mensen die aan het bureau stonden, waardoor het tafelblad hoger geplaatst moest worden. Het ongemak in het lichaam nam echter ook significant af in de zelfgekozen situatie (zie fig. 4.5) en de hoofdstand was ook gunstiger.

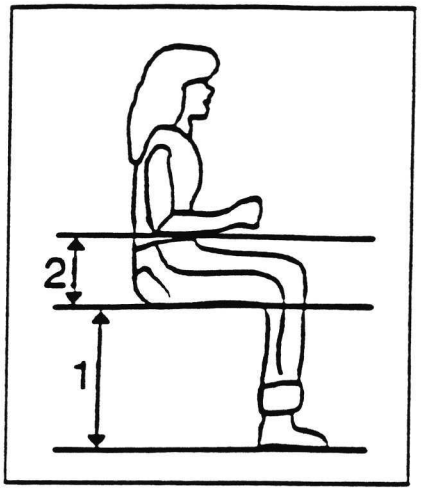
Figuur 4.5: Het ervaren ongemak in de oude, de door het NIPG-TNO geadviseerde en zelfgekozen situatie. De zelfgekozen en geadviseerde instelling verschillen niet significant. De andere wel.



Op grond van dit experiment werd de volgende werkplekinstelling aanbevolen (zie fig.4.6).

De resultaten van dit experiment werden in een persoonlijk gesprek teruggekoppeld aan de medewerkers. In dit gesprek werd aangegeven hoe de aanbeveling tot stand was gekomen en wat voor de betreffende medewerker aan extra accessoires nodig was. Op grond van al deze gesprekken werd een bestellijst van accessoires gemaakt (zie tabel 4.2).

Figuur 4.6: Aanbeveling voor werkplekinstelling voor de afdeling CPSA.
De te meten afstanden om de stoel en tafel goed in te kunnen stellen.



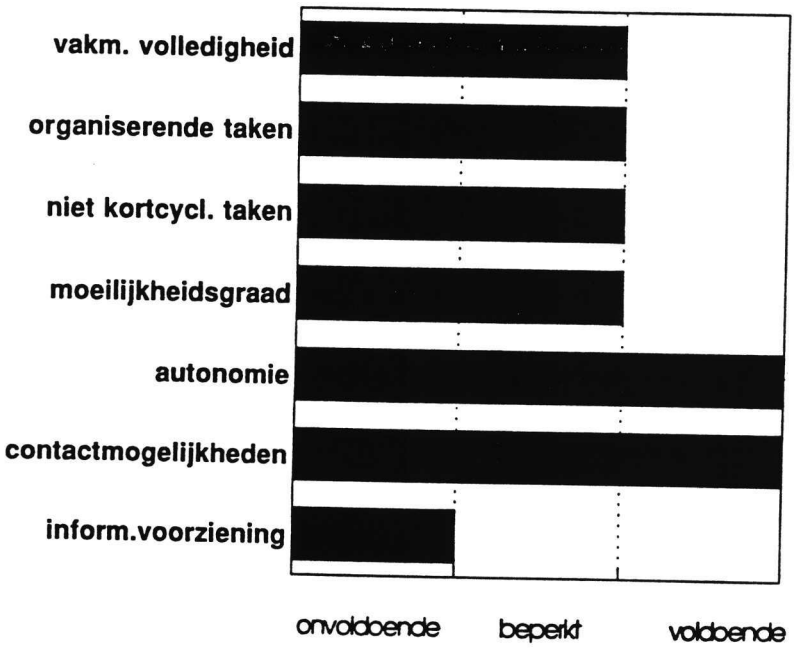
- het tafelblad wordt ingesteld op de aanbevolen hoogte (= de som van (1) de afstand tussen de onderkant van de schoenzool en het tafelblad gemeten terwijl de proefpersoon zit met loshangende benen op het tafelblad en (2) de afstand tussen onderkant onderarm en tafelblad bij gebogen onderarm (zie fig. 4.6). Nadat men enige tijd aan het tafelblad met deze hoogte heeft gewerkt wordt gevraagd of er aanpassing nodig is.
- de stoelhoogte wordt ingesteld op de aanbevolen hoogte (= de afstand tussen onderkant van de schoenzool en het tafelblad, waar de proefpersoon opzit met loshangende benen (zie 1 in fig. 4.6)). Af en toe deze hoogte anders instellen kan toegestaan worden, mede omdat dit voor een afwisseling in houding zorgt. Bij twee proefpersonen bleek de huidige stoel niet instelbaar op de aanbevolen hoogte. Voor deze proefpersonen dienden stoelen aangeschaft te worden, waarbij het zitvlak voldoende hoog ingesteld kan worden (tot 54 cm).
- zitten in Back-Up (ruggordel) is aan te bevelen. Uit onderzoek blijkt de Back-Up een gunstig effect te hebben op de nek (Vink e.a., 1992). Vooraf dient echter gevraagd te worden of er behoefte bestaat aan deze gordel, mede omdat men het een ongewoon 'hulpmiddel' vond en omdat de gordel lastig is wanneer medewerkers veel moeten opstaan.
- plaatsing van het te lezen stuk op een document houder heeft een gunstig effect op de nekstand. Dit wordt nu nog beperkt gedaan. Uit de proef bleek dat het prettig werd ervaren en een positief effect heeft. Er zal voorlichting nodig zijn om het gebruik van de concepthouder te stimuleren.
- aanbevolen wordt om bij blind typen en bij lezen vanaf een documenthouder het kijkpunt op het beeldscherm 10 cm onder ooghoogte te hebben (Delleman e.a., 1991). Bij het werk dat het meeste voorkomt op de afdeling zou de kijkpunthoogte 20 cm beneden ooghoogte moeten zijn, zoals blijkt uit de proef.
- het meest bekeken object dient recht voor het lichaam te liggen. Soms is dat het beeldscherm, soms is dit het te lezen of te controleren document. Dit dient dan recht voor op het bureau (of draagarm) te staan en op dezelfde afstand van het oog als de oog-toetsenbord afstand.
- ook het toetsenbord dient bij veel intoetswerk recht voor te staan.
- wanneer sprake is van lees- of corrigeerwerk dient bij voorkeur een schuin werkblad beschikbaar te zijn. De nekstand wordt hierdoor gunstig beïnvloed (De Wall e.a., 1991).

Tabel 4.2: Accessoires, die nodig waren bij de afdeling CPSA

- stoelen, waarbij het zitvlak instelbaar is
- tafels/bureaus met een in hoogte instelbaar werkblad
- document houders
- lessenaars/schuine opzetwerkbladen
- draagarmen om het scherm op te zetten
- smalle planken 10-30cm boven het werkblad
- in hoogte instelbare beeldschermonderzetters

Voordat aanbevelingen konden worden gedaan om de geestelijke inspanning te verminderen, waren meer gegevens nodig over het knelpunt. In deze stap werd daarom ook een WEBA-analyse uitgevoerd op de functie van bestandbeheerder, waarbij sprake was van een grote geestelijke inspanning. Uit het WEBA-profiel (zie fig. 4.7) bleek onder meer de informatieverstrekking onvoldoende. Dat wil zeggen dat er te weinig gegevens waren om het werk te kunnen organiseren. Dit zou opgevangen kunnen worden door een betere planning van het werk. In het werkoverleg zou daar informatie over verstrekt moeten worden, zodat ook meer duidelijkheid zou ontstaan over het te verwachten werkaanbod. Tot nu toe ontbrak echter de informatie om een betere planning te kunnen maken.

Figuur 4.7: Het WEBA-profiel van de bestandbeheerder



Daarnaast werd aanbevolen om de functie van bestandbeheerder te verrijken met een aantal minder specialistische taken om de functie volledíger te maken en om de chef meer regelmogelijkheden bij het plannen te geven. De andere aspecten die beperkt voldoende werden beoordeeld (voor verbetering vatbaar), kregen in eerste instantie minder aandacht bij de te ontwikkelen verbeteringsmaatregelen. Indirect of in tweede instantie zouden ze wel aan bod komen.

De verbeteringen ontwikkeld op basis van de WEBA en met de in stap 2 door medewerkers gesuggereerde oplossingen werden teruggekoppeld in het werkoverleg. Voordat deze verbeteringen aan alle medewerkers werden voorgelegd, werd een voorselectie gemaakt in overleg met een aantal medewerkers. Hierna werd aan alle medewerkers een lijst met geselecteerde verbeteringen gepresenteerd. Geen van de voorgestelde verbeteringen werd als onbruikbaar afgedaan. Wel werd aan enkele verbeteringen prioriteit gegeven. Men vond een **goede planning** het belangrijkste element. Er bestond onzekerheid (in WEBA-termen: de informatieverstrekking was onvoldoende) over de volgende zaken: er was niet bekend wat de beschikbare capaciteit in de komende maand zou zijn (geschatte ziekte en verlof), het was onbekend wat gemiddeld aan te muteren gegevens binnenkwam en het was onbekend wat men in een maand verwerkte. De bedoeling was dat met het plannen deze onzekerheid volledig gereduceerd zou worden.
Op grond van de nabespreking werd besloten een aantal maatregelen uit te proberen. Het betrof twee maatregelen (**planningsinstrument en 'all-round' maken**), die volgden uit de WEBA-analyse. Daarnaast ging het om een aantal andere maatregelen, die door de werknemers zelf in stap twee naar voren waren gebracht (telefoondagen, opdrachten-binnenkomst structureren en bezoeken andere afdelingen). Een planningsinstrument werd ontwikkeld als hulpmiddel om beter te kunnen plannen. Met dit instrument werd geoefend met het maken van een proefplanning in een gespeeld werkoverleg, waarbij werd vastgesteld dat het instrument nog onvolledig was. Het 'all-round' maken had ook prioriteit volgens de medewerkers, zodat niet steeds één type wijziging in het computersysteem ingevoerd zou hoeven te worden, maar meerdere soorten, zodat het werk minder eentonig zou zijn. Hiervoor zou een scholing opgezet worden en de werkmethoden, die

horen bij een bepaald type verandering in het salaris, zouden op schrift gesteld en gerouleerd worden. Voorts gaf men prioriteit aan het structureren van tussentijdse opdrachten. Tussentijdse opdrachten, zoals telefoontjes, stoorden namelijk, bij het werken onder tempo. Dit werd opgevangen door met de leverancier van gegevens vaste tijdstippen af te spreken en door telefoondiensten binnen de afdeling in te stellen. Afgesproken werd dat steeds één persoon de telefoon op zou nemen, zodat de anderen zouden kunnen doorwerken. De telefoondienst rouleerde tussen de medewerkers. Om meer waardering voor elkaars werk te krijgen werd afgesproken om medewerkers van elkaars werk kennis te laten nemen.

Stap 5: Implementatie van de maatregel

Nadat geselecteerd was welke verbeteringen ingevoerd konden worden, werden in deze stap acties genomen om de maatregelen te kunnen nemen. Alle benodigde **accessoires** (zie tabel 4.2) werden in deze stap besteld en geleverd. Dit duurde echter erg lang in verband met de complexe interne bestelprocedure bij het ministerie (en omdat de afdeling inkoop nog geen relaties had met leveranciers van ergonomische produkten) en in verband met lange levertijden (6 weken). Er werd aan alle medewerkers een brochure met aanbevelingen voor instelling van het meubilair verstrekt en één medewerker van de afdeling werd getraind om de werkplek in te stellen. Op de afdeling was hierdoor kennis over **optimale werkplekinstelling** aanwezig, zodat bij aanstelling van nieuwe krachten of na verhuizing de werkplek opnieuw optimaal zou kunnen worden ingesteld.

Inzake de geestelijke inspanning bleek in de voorgaande stap dat veel medewerkers zelf inmiddels maatregelen hadden verzonnen en toegepast (zie tabel 4.3). In deze stap werd derhalve ook nagegaan welke maatregelen door de diverse betrokkenen genomen waren om de geestelijke inspanning te beperken. De inventarisatie van alle verbeteringen om de werkdruk te verminderen werd uitgevoerd door de medewerkers zelf. Deze werkten daarbij met een lijst die opgesteld was door het NIPG-TNO.

Tabel 4.3: Enkele verbeteringen, die medewerkers zelf inmiddels ingevoerd hadden.

gesprekken met leveranciers over toelevertijdstippen
benadrukken in telefoonbeantwoording dat antwoorden ook in documenten gevonden kunnen worden
rouleren van een instructie voor een bepaalde bewerking
maken van een dagplanning
maken van een weekplanning
geven van informatie over aantal verwerkte gegevens in een maand
maken van werkafspraken
maken van een handboek voor toeleveranciers van gegevens

Zoals in de vorige stap besloten was, werd een **planningshulpmiddel** ontwikkeld, dat in een gespeelde vergadering werd toegepast door drie secties. In de nabespreking van deze gespeelde vergadering bleek dat de secties zelf, elk op eigen wijze, inmiddels meer was gaan plannen of duidelijke werkafspraken had gemaakt, waardoor de informatieverstrekking was verbeterd. Voorts waren er initiatieven genomen om medewerkers meer **'all-round'** te maken, onder andere door het rouleren van werkzaamheden. In bovengenoemde vergadering was expliciet naar voren gekomen, welke verbeteringen men had doorgevoerd. De vergadering inclusief de nabespreking ervan werd als instrument over het algemeen dan ook als positief ervaren. Conclusies naar aanleiding van de vergadering waren:

- Een maandplanning zou worden gebruikt naast een dag en weekplanning en bood op deze wijze meer inzicht en regelmogelijkheden. Een maandplanning was van belang in verband met de maandelijkse deadline ten aanzien van het invoeren van mutaties in het salarissysteem.
- Een maandplanning zat vaak "in het hoofd" van de chef. Deze zou meer gedeeld kunnen worden, hetgeen inmiddels ook al gebeurde.
- Het onderwerp planmatig werken was bespreekbaar geworden en door het regelmatig uitwisselen van ervaringen met planmatig werken zou dit tot verdere verbeteringen in plannen kunnen leiden.

Stap 6: evaluatie

In deze stap werd zowel het proces als het effect geëvalueerd. De aanpak als proces werd positief ervaren en aan te bevelen voor andere afdelingen en diensten binnen de rijksoverheid. Vooral het feit dat alle betrokkenen **participeerden**, vanaf de fase van knelpunt vaststellen tot en met de implementatiefase, had in positieve zin bijgedragen aan het eindresultaat. De medewerkers wisten waarom verbeteringen werden ingevoerd, zij hadden ervaren hoe zij in een aanbevolen werkplek werkten en konden daardoor een overwogen keuze maken. Omdat de medewerkers zelf een keuze maakten verliep de fase van implementatie soepel.

In afwijking met de andere in dit boek beschreven projecten werd in dit project een projectteam en een projectbegeleidingsteam gehanteerd. Bij de start bleek dat naast de bijeenkomsten van het projectbegeleidingsteam na iedere stap, er behoefte was aan een kleiner gezelschap dat snel bij elkaar te roepen was om de dagelijkse gang van zaken te organiseren. Het oprichten van zo een projectteam in de gehanteerde samenstelling beviel goed omdat er toch allerlei kleinere beslissingen genomen moesten worden over bijvoorbeeld data voor presentaties aan de werknemers, het maken van de inhoud van de proefvergadering, het aanschaffen van een proefopstelling en het verzamelen en beschrijven van de beschikbare informatie.

De samenstelling van het projectbegeleidingsteam had optimaler gekund, wanneer de bedrijfsarts voor het ministerie eerder bij het project betrokken zou zijn en wanneer de afdeling inkoop van het ministerie ook in het projectbegeleidingsteam zitting had genomen. Het bleek essentieel in het team een vertegenwoordiger te hebben met meer zicht heeft op andere afdelingen binnen PZ (in dit geval een beleidsmedewerker van de directie Personeelszaken van het Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), om verband te kunnen leggen met ARBO-ontwikkelingen elders en bijvoorbeeld consequenties voor te voeren sociaal beleid buiten de afdeling. Ook de aanwezigheid van een lid uit de dienstcommissie in dit team bleek van belang. Dit vanwege de informatievoorziening naar het medezeggenschapsorgaan, een goede belangenbehartiging en een zo efficiënt mogelijke besluitvorming rond het project.

Uit de effectevaluatie bleek dat veel verbeteringen ingevoerd waren (zie tabel 4.4). Vooral de meest cruciale verbeteringen (stoelhoogte, tafelbladhoogte, beeldschermpositie en beter plannen) waren ingevoerd. Men meldde ook een afname van klachten, maar dat was in het verzuimpercentage nog niet terug te vinden. Dit was ongeveer gelijk gebleven.

4.3 Belemmerende factoren

Bij de afdeling was de aanpak succesvol verlopen. Toch waren er zaken geweest die beter hadden kunnen verlopen. De belangrijkste factoren, die belemmerend werkten, waren:

- bestelprocedure van de accessoires

De samenstelling van het projectbegeleidingsteam had optimaler gekund, door de afdeling inkoop van het ministerie in het projectbegeleidingsteam zitting te laten nemen. Hierdoor had die afdeling het belang van de accessoires kunnen zien. Indien bij een dergelijk project te voorzien is, dat er produkten besteld moeten worden via de afdeling inkoop, is het dus aan te raden deze afdeling erbij te betrekken, zodat de motieven om andere leveranciers te zoeken of duurdere produkten te kopen duidelijk zijn.

- uitstraling binnen het ministerie

Door meer aandacht te geven aan publiciteit, hadden wellicht meerdere afdelingen binnen het ministerie deze verbeteringen ingevoerd. Nu was er alleen een artikel in het blad 'Met Name' en een korte shot in het televisieprogramma 'Morgen kan het beter'. Overigens werd de aanpak door een beleidsmedewerker van de directie Personeelszaken verder uitgedragen en was de bedrijfsarts van het ministerie bekend met de aanpak.

- privacy-aspecten

Bij het presenteren van resultaten van de vragenlijst bewegingsapparaat bleek dat men zich zorgen maakte over de privacy. De codering zorgde voor een dusdanige indeling,

dat individuen herkend zouden kunnen worden. In dit project was het dus beter geweest wanneer de functies op grover niveau ingedeeld waren geweest.

- het experiment om de nieuwe werkplekinstelling te testen

Bij de medewerkers op de afdeling, die niet aan het experiment deelnamen, was in een gesprek vastgesteld welke verbeteringen van de kantoorwerkplek nodig waren. Deze groep had minder aanbevelingen overgenomen (60%). Wanneer de proef niet bij 12 personen maar bij de hele afdeling was uitgevoerd hadden misschien meer aanbevelingen overgenomen. Dit kostte echter meer tijd en het was moeilijk om een experimenteel design op te zetten, omdat niet alle 45 medewerkers drie identieke taken hebben, die een half uur in beslag nemen.

4.4 Succesfactoren

Vooral het feit dat alle betrokkenen actief participeerden vanaf de inventarisatiefase tot en met implementatiefase heeft bijgedragen aan het succes van dit project. Hierdoor wisten de medewerkers waarom verbeteringen ingevoerd werden, zij hadden zelf ervaren hoe het werkt in een aanbevolen werkplek en konden daardoor een overwogen keuze maken. Omdat zij zelf een keuze maakten verliep de fase van implementatie soepel.
De betrokkenheid vanuit de leiding, die het project actief stuurde, was ook bepalend in dit project voor het behalen van een goed eindresultaat.
De stapsgewijze aanpak bleek ook een gunstige factor waardoor het project voor de betrokkenen overzichtelijk was. In het begin van het project (voorbereidingsfase) was gebleken dat er duidelijke informatie moest worden gegeven over de opzet van het project, zoals hoeveel tijd gevraagd zou worden van medewerkers en welke stappen genomen zouden worden. Een startbijeenkomst was daarvoor een geschikte formule.
Bij het formeren van het projectteam bleek dat de keuze van de medewerker van de afdeling zorgvuldig diende te gebeuren. De medewerker moet op de hoogte zijn van wat er in andere delen op de afdeling plaats vindt en dient een goede verstandhouding te

hebben met andere medewerkers. De afdelingsleiding, de dienstcommissie, personeelszaken, de werknemers en de bedrijfsgezondheidsdienst dienen in het projectbegeleidingsteam vertegenwoordigd te zijn, enerzijds om bij het vormgeven van het project rekening te houden met hun achterban en anderzijds om de achterban te informeren en te stimuleren om mee te werken.
De gebruikte methoden in de analyse fase en de fase van selectie van maatregelen (vragenlijst bewegingsapparaat, methode lokaal ervaren ongemak, de WEBA-analyse en een gespeelde vergadering) werden in het project als waardevol ervaren, omdat zij hielpen bij het stellen van prioriteiten en keuzes konden ondersteunen.
Uit de produktevaluatie bleek dat veel verbeteringen ingevoerd waren (zie paragraaf 4.4). Bijvoorbeeld 73% van de medewerkers had de stoelhoogte aangepast en 83% de tafelhoogte. Er was een afname in rug-, nek en schouderklachten waargenomen. Of dit een gevolg is van deze aanpak is in het bestek van dit onderzoek niet vast te stellen. Het is in ieder geval wel in overeenstemming met de verbeterde werkplek, de verbeterde houding en met het feit dat mensen aangeven dat de verbetering een gunstig effect heeft gehad op rug- en nekklachten.

4.5 Opbrengst en resultaten

Het doel van dit project is gerealiseerd, namelijk betere arbeidsomstandigheden bij de afdeling, een onderdeel van het ministerie. Er zijn verbeteringen gerealiseerd gericht op minder lichamelijke klachten en gericht op minder werkdruk. Om daartoe te komen is een stapsgewijze aanpak gevolgd en zijn alle medewerkers nauw betrokken geweest bij de uitvoering.
Veel verbeteringen zijn ingevoerd (zie tabel 4.4). Aanpassing van tafelbladhoogte, stoelhoogte en beeldschermpositie kwam het meest voor. Het beeldscherm werd meestal hoger en recht voor de beeldschermwerker geplaatst. Daarnaast is ongeveer de helft van de medewerkers op een nieuwe wijze het werk gaan plannen, op een nieuwe wijze werkafspraken gaan maken en meer afwisselend gaan werken.

Tabel 4.4: Percentage van de afdeling CPSA dat de aanbeveling heeft toegepast van de 29 die deze vraag hebben ingevuld en percentage personen dat denkt dat de verbetering een gunstig effect heeft gehad op rug- of nekklachten van de 18 personen die nek en/of rugklachten hadden. 9 personen hadden geen nek- of rugklachten en hebben deze vraag niet ingevuld.

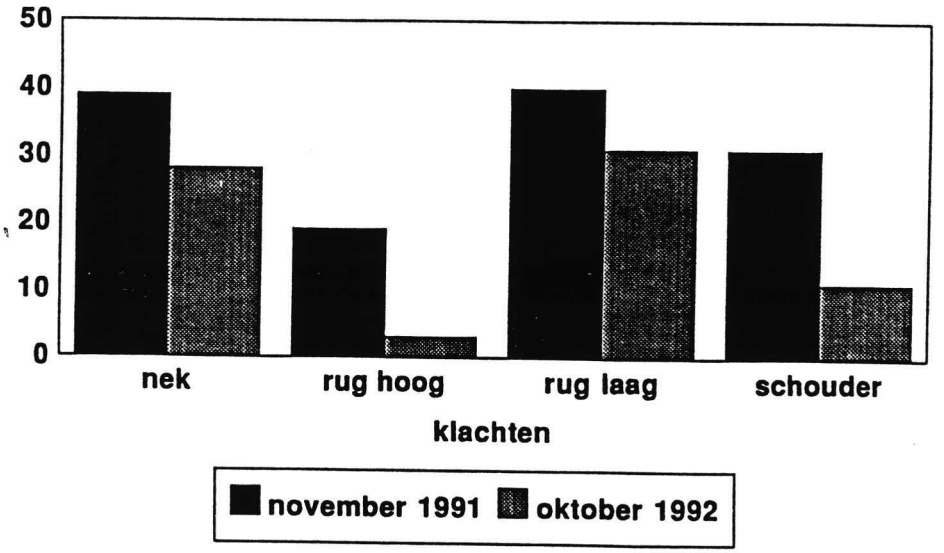
	toegepast	effect
- aanpassing van stoelhoogte	73	67
- aanpassing van tafelbladhoogte	83	67
- aanpassing beeldschermpositie	69	50
- aanpassing van toetsenbordpositie	34	11
- toevoeging van documenthouder	14	17
- toevoeging van schuin opzetwerkblad	31	11
- verandering van werkafspraken	48	28
- toevoeging van telefoondagen	24	11
- op een nieuwe wijze plannen	59	28
- meer afwisselend werk	48	28
- bezoeken van andere afdelingen	24	0

Het gezondheidseffect van bovengenoemde maatregelen is moeilijk aan te tonen. Wel is in stap 3 aangetoond dat door de bovengenoemde maatregelen de houding verbetert en het ervaren ongemak vermindert. Daarnaast bleek het percentage mensen dat de afgelopen 12 maanden klachten had afgenomen te zijn (zie fig. 4.8). Een belangrijk deel van de mensen die klachten hadden, geeft aan dat de verbetering een gunstig effect had op hen ervaren klachten. Dit zou een korte termijn effect kunnen zijn doordat er meer aandacht geschonken is aan de medewerkers.

Uit de evaluatie bleek ook dat de nieuwe wijze van plannen van het werk als positief ervaren wordt en de geestelijke inspanning was afgenomen, maar dat een verdere verbetering van de werkwijze nog mogelijk is.

Tevens bleek dat de planning altijd in het werkoverleg wordt voorgesteld en niet opgelegd wordt, wat op zich een positieve ontwikkeling is.

Figuur 4.8: Het percentage mensen dat meldt de afgelopen 12 maanden klachten te hebben in oktober 1991 en november 1992.



De aanpak is positief ervaren en aan te bevelen voor andere afdelingen en diensten binnen de rijksoverheid. Vooral het feit dat alle actief betrokkenen participeren vanaf de inventarisatiefase tot en met implementatiefase heeft hieraan bijgedragen.
Uit de evaluatie bleek ook dat het meer planmatig te werk gaan als positief ervaren wordt, maar dat verdere verbetering in deze werkwijze mogelijk is. Een belangrijk effect van de organisatorische maatregelen was dat dit soort zaken bespreekbaar zijn geworden, waardoor ook verdere verbetering mogelijk wordt. Voorts zijn diverse andere maatregelen genomen, die een bijdrage kunnen leveren aan vermindering van de geestelijke inspanning, zoals het scholen van medewerkers, opdat taken meer gerouleerd kunnen worden en het beter verdelen van storende tussentijdse opdrachten. Minder storen, zodat medewerkers beter door kunnen werken is voorts gerealiseerd door met de leverancier van gegevens afspraken te maken over beltijdstippen en door telefoondiensten op een afdeling in te stellen. Één persoon neemt dan de telefoon op, de andere kunnen dan doorwerken (ook dit rouleert weer).

Conclusie

Op grond van uitvoeren van dit project kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven, die algemeen voor de Rijksoverheid gelden:

- Het verbeteren van arbeidsomstandigheden is geen routineklus en dient projectmatig aangepakt te worden.
- Bij een dergelijk project dient er veel aandacht voor de voorbereiding te zijn. Het gaat hierbij om:
  - doel expliciteren,
  - projectteam(s) formeren, waarbij goed op de samenstelling dient te worden gelet
  - presentatie van het project aan alle medewerkers
  - budget apart zetten en inspanning van de medewerkers schatten
- De gebruikte methoden (vragenlijst bewegingsapparaat (Loquest), vragenlijst Arbeid en Gezondheid, methode lokaal ervaren ongemak, de WEBA-analyse en een gespeelde vergadering) zijn waardevol als hulpmiddelen bij het stellen van prioriteiten en ondersteunen van keuzes.
- Terugkoppeling van resultaten van onderzoek naar de medewerkers is essentieel, om benodigde verbeteringen daadwerkelijk ingevoerd te krijgen. De medewerkers kunnen de resultaten verklaren en denken mee over het vervolg. De medewerkers kennen hun werk zelf het beste.
- Algemene aanbevelingen dienen getest te worden in de actuele situatie, zodat er daarna een specifieke richtlijn opgesteld kan worden
- Het is essentieel om aan ontwikkelingen, die niet gepland zijn in het project aandacht te besteden. Deze ontwikkelingen worden door actieve participatie gestimuleerd, maar moeten geïnventariseerd worden. Hier kunnen namelijk goede ideeën bij zitten.
- Betrek de medewerkers zelf zoveel mogelijk bij onderzoek en het maken van keuzes. Hierdoor weten de medewerkers waarom verbeteringen ingevoerd worden, zij hebben ervaren hoe het werkt in een aanbevolen werksituatie en kunnen daardoor een overwogen keuze maken. Omdat zij zelf keuzes maken verloopt de fase van implementatie soepel.

- De opbrengst van dit project is hierboven beschreven: minder klachten, een flexibeler organisatie en een betere planning en op termijn waarschijnlijk minder verzuim.

4.6 De verdere toekomst van het project

Bij de afdeling is een medewerker getraind om bij nieuwe medewerkers aanbevelingen te kunnen geven over de instelling van de werkplek. Voorts zal het afdelingshoofd benadrukken dat hier aandacht voor nodig blijft.
Met betrekking tot de organisatorische maatregelen, zoals een betere planning, worden nog diverse activiteiten ondernomen. Er komen betere cijfers, die maandelijks teruggekoppeld worden, zodat men weet wat gerealiseerd is aan mutaties. Daarnaast wordt er wekelijks in het werkoverleg een planning gehanteerd en wordt deze besproken en zo mogelijk verbeterd. Voorts wordt in projectgroepen de discussie over verbetering van de organisatie voortgezet.
Daarnaast is nog een checklist gemaakt, die eens per jaar ingevuld wordt door alle medewerkers. Hierdoor blijft de afdeling alert op een goede instelling van de werkplek en reductie van geestelijke inspanning.

5 EVALUATIE VAN DE PROJECTEN EN SUGGESTIES VOOR DE TOEKOMST

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de ervaringen met de drie preventieprojecten beschreven. In dit hoofdstuk zal geprobeerd worden om, over de afzonderlijke ervaringen heen, meer algemene aandachtspunten aan te geven die voor de verdere uitvoering van dergelijke projecten bij overheidsdiensten belang zijn (paragraaf 5.2). Alvorens hier nader op in te gaan, dient men zich af te vragen in hoeverre de ontwikkelde methodiek voor de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij de rijksoverheid navolging behoeft (paragraaf 5.1).

5.1 Evaluatie van de opzet en uitvoering van de drie projecten

In de drie projecten is, in aansluiting op het Handboek Ziekteverzuim (Smulders & Veerman, 1990) en het Handboek Werkstress (Kompier & Marcelissen, 1990), uitgegaan van een stapsgewijze aanpak. Deze systematiek werd door de direct betrokkenen bij de projecten in het algemeen positief beoordeeld. Het plaatsvinden van de projecten op zich bleek bovendien al een positief effect te hebben op de aandacht in de organisatie voor het verzuim en de omstandigheden die daarop van invloed kunnen zijn. In de gevangenis werd zelfs gesproken van een ommekeer in het denken op dit gebied. Bij het Directoraat Generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het algemeen oordeel dat door het project een beter beeld is ontstaan van de arbeidsomstandigheden en de risico's in het werk die hiermee samenhangen. Bij de administratieve afdeling van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is geconstateerd dat door het project organisatorische zaken beter bespreekbaar zijn geworden, waardoor ook andere verbeteringen mogelijk werden.

In alle drie de projecten zijn maatregelen getroffen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. In de gevangenis hadden deze maatregelen vooral betrekking op de technische hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld de aanschaf van extra piepers en het

bevestigen van ramen in de deuren van de arbeidszalen. Bij beide ministeries zijn maatregelen getroffen om de werkplek beter in te richten. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is onder andere voorlichting gegeven over het in- en opstellen van kantoormeubilair en beeldschermapparatuur. Bij het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer zijn in het kader van het project hulpmiddelen aangeschaft ter verbetering van de lichaamshouding tijdens het (beeldscherm)werk, zoals instelbare stoelen en tafels/bureaus, schuine opzetwerkbladen en in hoogte instelbare beeldscherm-onderzetters.
Ook zijn in alle drie de projecten organisatorische maatregelen voorgesteld ter vermindering van de werkdruk. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de gevangenis konden deze maatregelen veelal niet meer worden uitgevoerd tijdens het project, maar zijn door de adviseurs van het NIPG-TNO aanzetten gegeven voor toekomstige activiteiten op dit gebied. Bij het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer zijn maatregelen genomen ter verbetering van de planning van de werkzaamheden en de verdeling van meer algemene taken.
Tenslotte is in twee van de drie projecten, in de gevangenis en bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ook aandacht geschonken aan de begeleiding en controle van zieke werknemers.

Bij de uitvoering van de projecten zelf zijn wisselende ervaringen opgedaan. Het project bij het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij is het meest probleemloos verlopen. Het feit dat dit project heeft plaatsgevonden in een relatief kleine afdeling met een duidelijk af te bakenen problematiek zal hier ongetwijfeld aan hebben bijgedragen. Bovendien wilde men daar al langer iets aan de arbeidsomstandigheden doen en kwam het project als geroepen. De twee andere projecten hebben in de uitvoering wat meer problemen gekend. Het project in de gevangenis is onder meer nadelig beïnvloed door het uitblijven van informatie over de beschikbaarheid van financiële middelen, terwijl het project bij het Directoraat Generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid oorspronkelijk bemoeilijkt werd door het ontbreken van een duidelijk verzuimprobleem en een opvallende risicogroep of -afdeling.

Deze problemen of belemmeringen staan min of meer los van de gehanteerde methodiek. Over het eindresultaat waren de betrokken organisaties alle wel tevreden. Verder bleek in twee van de drie organisaties (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de gevangenis) in de loop van het project sprake van een, al dan niet significante, vermindering van het verzuim, terwijl in de derde organisatie (Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer) het verzuim gestabiliseerd is.
Al met al zijn de ervaringen in de projecten voldoende positief om te kunnen concluderen dat de gehanteerde aanpak geschikt is voor verder toepassing bij onderdelen van de rijksoverheid.

5.2 Suggesties voor toekomstige projecten

Op basis van de ervaringen opgedaan in de drie voorbeeldprojecten kan een aantal aspecten genoemd worden die voor het welslagen van toekomstige projecten van belang zijn. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt in aspecten die een rol spelen bij de voorbereiding van een project (paragraaf 5.2.1) en aspecten die van belang zijn bij de uitvoering van een project (paragraaf 5.2.2).

5.2.1 Aandachtspunten bij de voorbereiding

Aspecten die bij de voorbereiding van een project extra aandacht verdienen zijn: de ondersteuning van het project door de verschillende partijen binnen de organisatie, de samenstelling van de projectgroep, de participatie van de leiding en de werknemers en het vaststellen van de doelstelling, de planning en de beschikbare middelen voor het project.

5.2.1.1 *Ondersteuning van het project door de verschillende partijen*

Voorwaarde voor een preventieproject is dat alle partijen binnen de organisatie (leiding, staffunctionarissen, middenkader en uitvoerend personeel) het erover eens zijn dat het verzuim in de organisatie een probleem is en dat men dit probleem wil aanpakken. Verder dient men zich te realiseren dat alle partijen in de organisatie belang hebben bij het slagen van een dergelijk project. De leiding bijvoorbeeld omdat een vermindering van het verzuim de beschikbare capaciteit vergroot en een positief effect heeft op de continuïteit van het (produktie)proces. De staf omdat in een preventieproject op een systematische wijze aandacht wordt geschonken aan de achtergronden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid waardoor de eigen capaciteit gerichter en doelmatiger kan worden ingezet. Het middenkader omdat in het kader van het project structurele knelpunten in het werk worden aangepakt en het ondersteuning kan krijgen bij de controle en begeleiding van zieke werknemers. De uitvoerende werknemers omdat in het kader van een preventieproject geïnventariseerd wordt welke knelpunten zij in het werk ervaren en maatregelen genomen worden om deze problemen op te lossen.

Daarnaast dienen de verschillende partijen binnen de organisatie voldoende vertrouwen te hebben in het project. Hoewel de gevangenis bij de start van het project pas iets meer dan een jaar functioneerde, hadden in het verleden al diverse probleeminventarisaties plaats gevonden, zonder dat deze tot wezenlijke veranderingen in de werksituatie hadden geleid. Dit betekende dat de werknemers terughoudend waren ten opzichte van het project en de projectgroep. Mede in verband hiermee is in dit project een klankbordgroep ingesteld waardoor uitvoerende werknemers meer invloed konden uitoefenen op de opzet en uitvoering van het project. Hoewel het instellen van de klankbordgroep de betrokkenheid van de werknemers bij het project in belangrijke mate heeft vergroot, bleef deze betrokkenheid toch grotendeels beperkt tot de leden van de klankbordgroep. De klankbordgroep functioneerde namelijk niet zo goed in de terugkoppeling naar de achterban. Mede tengevolge hiervan heeft een deel van het personeel de fatalistische houding ten opzichte van het project gehandhaafd.

5.2.1.2 *De samenstelling van de projectgroep*

Bij het samenstellen van de projectgroep moet vooraf goed worden overwogen welke partijen vertegenwoordigd moeten zijn in de projectgroep. Het is sterk afhankelijk van het type project, wie hierbij betrokken moeten worden. Soms is het voldoende een projectgroep te hebben met vertegenwoordigers van de leiding, personeelszaken en de dienstcommissie of de werknemers. In grotere organisaties kan het raadzaam zijn andere organisatie-onderdelen, waarvan men afhankelijk is voor het projectresultaat (bijvoorbeeld een centrale inkoopafdeling) bij de aanvang van het project reeds te betrekken. In het project bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bleek bijvoorbeeld de aanschaf van accessoires (zoals bijvoorbeeld stoelen met een instelbaar zitvlak, documenthouders en lessenaars/schuine opzetwerkbladen) lang te duren en de bestelprocedure soms tot misverstanden aanleiding te geven, omdat de bedrijfsarts en de afdeling inkoop te laat bij het project betrokken werden. In het project bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daarentegen had men achteraf de indruk dat de participatie van de bedrijfsarts en het bedrijfsmaatschappelijk werk in de algemene Stuurgroep niet direct nodig was geweest. In plaats daarvan zou men de deskundige inbreng vanuit deze disciplines liever pas willen mobiliseren op het moment dat deze, inhoudelijk gezien, voor de ontwikkeling van een verzuimbeleid of de implementatie daarvan nodig is. Hieruit blijkt hoe deze aspecten van project tot project verschillen. Bij de start van een project moet daarom goed worden nagegaan welke partijen, gezien de aard en opzet van het project en de organisatie, vertegenwoordigd moeten zijn in de projectgroep. Ook zou gekozen kunnen worden voor een projectgroep met een vaste kern (management, personeelszaken en dienstcommissie) waarbij 'derden', zoals de eerdergenoemde staffunctionarissen, afhankelijk van de fase van het project, betrokken worden. In het project bij de gevangenis werden bij de voorbereiding (stap 4) en de implementatie (stap 5) van de maatregelen diverse deelwerkgroepen geformeerd, waarin bijvoorbeeld ook deze 'derden' participeerden. Op deze wijze kon gericht gebruik gemaakt worden van de beschikbare deskundigheid in de organisatie. De betrokken functionarissen hadden een goede inbreng bij het in kaart brengen van de verschillende oplossingen en konden zo ook goed betrokken worden bij de uitvoering van het plan van aanpak.

5.2.1.3 *Participatie van de leiding en de werknemers*

Leiding en werknemers dienen in ieder geval betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het preventiebeleid. Het management (top én afdelingsmanagement) moet zich gebonden achten aan de uitgangspunten van dit beleid. In het project bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld bleek commitment van het topmanagement onvoldoende voorwaarde voor een actieve rol van het afdelingsmanagement bij het project. Ook de werknemers moeten zoveel mogelijk bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten betrokken worden. Dit betekent niet alleen het creëren van mogelijkheden om wensen en ideeën naar voren te brengen en het geven van informatie, maar ook het concreet gebruik maken van de kennis en ervaring die in de organisatie aanwezig is. Dit zal niet alleen een positief effect op de acceptatie en voortgang van de activiteiten hebben, maar ook kunnen leiden tot een grotere opbrengst van de activiteiten.

De instelling van een (extra) klankbordgroep, zoals in de gevangenis, is een voorbeeld van de wijze waarop deze betrokkenheid gestalte kan krijgen. Men moet zich echter wel realiseren dat het instellen van een klankbordgroep, waarin de verschillende afdelingen vertegenwoordigd zijn, een extra (tijds)investering van de organisatie vergt. In het project bij de gevangenis leek een dergelijke investering wel verantwoord in verband met de fatalistische houding van een deel van het personeel ten opzichte van het project. Hoewel de klankbordgroep niet optimaal heeft kunnen functioneren en de fatalistische houding niet heeft kunnen wegnemen, is de betrokkenheid van de werknemers bij het project door het instellen van de klankbordgroep wel duidelijk vergroot.

5.2.1.4 *Het vaststellen van de doelstelling, de planning en de beschikbare middelen*

In een vroeg stadium van het project moet consensus worden bereikt over wat men in het project wil bereiken, hoe dat gerealiseerd zal worden en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Wanneer de verschillende partijen een gezamenlijk doel hebben geformuleerd, wordt duidelijk wat de consequenties van het realiseren ervan zijn en kan in ieder geval iedereen begrijpen waarom vervolgens bepaalde beslissingen worden genomen.

In het project bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bijvoorbeeld is tijdens een centrale bijeenkomst uitgelegd wat het doel van het project was, namelijk het verbeteren van arbeidsomstandigheden, waarbij de ergonomische verbetering van de werkplek in ieder geval een onderdeel moest zijn. Het doel van het project is verder niet meer ter discussie gesteld.
Vooraf moet ook duidelijk zijn, onder welke randvoorwaarden het project plaats zal vinden, bijvoorbeeld onder budgettaire beperkingen, met eisen ten aanzien van de omvang van de produktie en behoud werkgelegenheid. In ieder geval moeten in het begin van het project duidelijke afspraken gemaakt worden over het beschikbare budget voor de uitvoering van de maatregelen. Naar aanleiding van de ervaringen in het project in de gevangenis wordt bovendien voorgesteld deze zaken zoveel mogelijk vooraf schriftelijk vast te leggen.

5.2.2 Aandachtspunten bij de uitvoering

Bij de uitvoering van een project verdienen de volgende aspecten extra aandacht: de planning van het project, de vertrouwelijkheid en anonimiteit van de verzamelde gegevens, de rol van het middenkader en de participatie van de leiding en de werknemers.

5.2.2.1 *De planning van het project*

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven waren de organisaties in het algemeen tevreden over de systematische en stapsgewijze aanpak van de projecten. Bij een dergelijke aanpak moet men er echter op gespitst zijn dat aan de eerste stappen niet teveel tijd wordt besteed. In het project bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek de stapsgewijze opzet de neiging te versterken om veel tijd te nemen voor de voorbereiding en de analyse van de problemen zodat binnen het gegeven tijdspad (één jaar) onvoldoende tijd bleek voor het implementeren van de maatregelen en de evaluatie daarvan. Overigens is een doorlooptijd van één jaar voor de projecten te kort gebleken. Met name de wat grootschaliger projecten zoals bij het Ministerie van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid en bij de gevangenis bleken binnen een jaar niet afgerond te kunnen worden. Ook bij het project bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kon een aantal activiteiten binnen de doorlooptijd van het project niet volledig ten uitvoer worden gebracht. Deze activiteiten hadden betrekking op een vermindering van de geestelijke inspanning van het werk. In het algemeen lijken maatregelen die veranderingen in de organisatie van het werk met zich meebrengen meer tijd te vergen dan beperkte ergonomische maatregelen.

5.2.2.2 *Vertrouwelijkheid en anonimiteit*

Bij de analyse van de werksituatie met behulp van een vragenlijst dient extra aandacht besteed te worden aan het waarborgen van de anonimiteit van de betrokken werknemers. In het project bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bijvoorbeeld bleken, door de geringe omvang van de afdeling waar het project plaats vond, de resultaten al snel te herleiden naar individuele werknemers. Omdat er geen 'gevoelige' informatie in het geding was, had dit in het betreffende project geen consequenties. Naar aanleiding van het voorval is wel afgesproken in het vervolg over grotere groepen te rapporteren, waardoor individuele werknemers niet meer herkenbaar zijn in de resultaten.

5.2.2.3 *De rol van het middenkader*

In het project bij de gevangenis bleek de betrokkenheid van het middenkader bij het project een knelpunt. Hoewel het middenkader vertegenwoordigd was in de projectgroep bleek deze groep zich toch min of meer te kunnen onttrekken aan het project. Dit had onder andere te maken met het feit dat, door de aanwezigheid van de projectgroep, men zich in het reguliere werkoverleg minder verantwoordelijk voelde voor het project en men er zich ook minder betrokken bij voelde. Om te voorkomen dat partijen het project als niet nuttig ervaren en hun deelname beperken, verdient het de voorkeur project-besprekingen ook binnen het reguliere werkoverleg te laten plaatsvinden. Op deze wijze wordt tevens gestimuleerd dat verzuim en arbeidsomstandigheden ook onderwerp van gesprek zijn in het reguliere werkoverleg. In de projecten bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

is het regulier werkoverleg ook gebruikt voor informatieuitwisseling. In de gevangenis was het de bedoeling dat de leden van de klankbordgroep voor de terugkoppeling in het overleg op afdelingsniveau zouden zorgen. De terugkoppeling van het project naar het middenkaderoverleg was in die zin echter niet voorzien.
In het algemeen lijkt het minder problematisch het middenkader te betrekken bij procedurele zaken rond het verzuim, zoals het ziekmelden bij de directe leidinggevende, het contact houden met de verzuimende werknemer en het houden van een 'terugkeergesprek' na langdurig verzuim. Betrokkenheid van het middenkader bij de ontwikkeling en uitvoering van een preventiebeleid is minder makkelijk te realiseren. Desondanks verdient het aanbeveling het middenkader actief te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van de maatregelen. Hun medewerking kan, gezien hun positie in de organisatie, doorslaggevend voor het slagen van het project zijn.

5.2.2.4 *Participatie van de leiding en de werknemers*

Het management zal telkens moeten benadrukken dat aandacht voor arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim tot de prioriteiten van het beleid behoren. Daarnaast hebben leidinggevenden een voorbeeldfunctie. Medewerkers vinden het belangrijk als leidinggevenden de voorgestelde maatregelen/veranderingen actief ondersteunen en uitdragen.
Werknemers zijn onmisbaar bij het bedenken van verbeteringen. Zij zijn het beste bekend met hun werk en zij moeten in de verbeterde situatie gaan werken. Het kan voorkomen dat werknemers zich niet bewust zijn van bepaalde problemen in het werk. Het is derhalve beter al in de fase van probleemsignalering de werknemers te betrekken, zodat bewustwording zo vroeg mogelijk plaats kan vinden. Betrekken houdt in ieder geval in dat bijvoorbeeld resultaten van een vragenlijst, waarmee problemen opgespoord worden, worden besproken. De WEBA-methodiek (WElzijn Bij de Arbeid) is bedoeld als een participatieve methode, waar door interviews met functievervullers een welzijnsprofiel van de functie tot stand komt, dat ter toetsing aan de functievervullers wordt voorgelegd. In het project bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn de resultaten van de vragenlijst met alle medewerkers besproken in het werkoverleg. Een reactie, die veel voorkwam, was: 'dit wisten we al', waardoor de uitgangspositie voor verbeterin-

gen gunstig was. De meeste werknemers waren zich immers bewust van de problematiek. Nadat aan de hand van een op de afdeling uitgevoerde proef was uitgelegd wat het effect van ergonomische verbeteringen zou kunne zijn, heeft iedere medewerker, samen met iemand van het projectteam, zelf gekozen voor één of meer verbeteringen. Implementatie is daardoor geen probleem geweest. Bij de keuze van verbeteringen ter vermindering van de werkdruk is door enkele medewerkers van de afdeling een plan opgesteld. Tijdens het invoeren van dit plan werd echter duidelijk dat de mensen en in het bijzonder de sectiechefs ook zelf al diverse maatregelen bedacht en ingevoerd hadden, die een positieve invloed op de vermindering van geestelijke inspanning hadden.

In het project bij de gevangenis heeft de klankbordgroep, naast de projectgroep, een belangrijke rol gespeeld bij het bewaken van de voortgang van het project en de invoering van de maatregelen. Tijdens de uitvoering van het plan van aanpak kon via de klankbordgroep worden nagegaan in hoeverre de uitvoering van de voorgestelde maatregelen ook volgens plan verliep en of de maatregelen ook het gewenste effect sorteerden. Zonodig kon op basis van deze informatie snel worden ingegrepen wanneer de uitvoering van de maatregelen niet volledig volgens plan verliep. Zo waren bijvoorbeeld in het kader van het voorkomen van ongewenste intimiteiten 'vertrouwenspersonen' in de gevangenis geselecteerd. In overleg met de klankbordgroep bleek echter dat het personeel hiervan geen gebruik zou maken, omdat vooraf niet was aangegeven wat er met een eventuele melding gedaan zou worden. Naar aanleiding hiervan is over dit aspect nader informatie gegeven in de gevangenis.

Tenslotte is het veelal belangrijk om al op korte termijn een resultaat te boeken dat aanspreekt. Zo'n resultaat heeft vaak een symbolisch karakter waarvan een belangrijke stimulans voor het veranderingsproces kan uitgaan.

5.2.2.5 *Het inschakelen van externe deskundigen*

Wanneer er bij een project externe deskundigen betrokken zijn dient men er voor te waken dat het project een activiteit van de organisatie zelf blijft. Zoals in het project bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakt de participatie van onderzoekers/deskundigen het voor een organisatie makkelijk het project door de externe

deskundigen uit te laten voeren en zich te 'laten' onderzoeken. Daarom wordt ook voorgesteld een project vanuit een interne 'stuurgroep' te laten sturen, onder verantwoordelijkheid van de lijn (het topmanagement).

5.3 Een preventieproject is geen éénmalige activiteit

Afsluitend kan worden opgemerkt dat in alle drie de organisaties waar de voorbeeldprojecten hebben plaats gevonden, de activiteiten nog steeds voortgaan. Het moet duidelijk zijn dat een preventieproject niet een éénmalige activiteit kan zijn. Wanneer men in een organisatie wil komen tot een structurele vermindering van verzuim en arbeidsongeschiktheid, dan zal men deze aspecten en de eventuele oorzaken en achtergronden hiervan in het werk continue aandacht moeten geven.

LITERATUUR

ANDRIESSEN S, REULING AMH. Stimulans tot afwezigheid? Een onderzoek naar arbeidsvoorwaardelijke stimulansen gericht op het verzuimgedrag van werknemers in Nederland. 's-Gravenhage: VUGA, 1992.

BOONSTRA JJ. Integrale organisatieontwikkeling: vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen in organisaties. Utrecht: Lemma, 1991.

BOONSTRA JJ, DEMENINT MI, STEENSMA HO. Organiseren en veranderen in een dynamische wereld: het begeleiden van veranderingsprocessen binnen organisaties. Culemborg: Lemma, 1989.

BROERSEN TH, KLOSSE S, KNEPPER S, VROOLAND V. Arbeidsongeschiktheid onder ambtenaren: feiten, analyses, maatregelen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.

DELLEMAN NJ, BERNDSEN MB, BRAND WA. Ergonomische aanbevelingen voor de kijkpunthoogte bij beeldschermwerk. Voorburg: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directoraat-Generaal van de Arbeid, 1991. S-reeks, in voorbereiding.

GRÜNDEMANN RWM, LOURIJSEN ECMP. Innovative workplace action for health: mechanisms for establishing initiatives: The Netherlands. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1992. Working paper No.: WP/92/22/EN.

GRÜNDEMANN RWM, SMULDERS PGW, WINTER CR de. De vragenlijst arbeid en gezondheid (VAG): handleiding voor de praktijk. Lisse: Swets & Zeitlinger, 1993.

HOOGENDIJK L. Rijksoverheid en Arbowet: taken en verantwoordelijkheden bij het invoeren van arbo-beleid. Amsterdam: NIA, 1992.

INTERDEPARTEMENTALE WERKGROEP MAATREGELEN ARBEIDSONGESCHIKTHEID OVERHEID. Langs de lijn: voorstellen voor het vergroten van de verantwoordelijkheid van het middenmanagement voor preventie en begeleiding van bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.

KOMPIER MAJ, MARCELISSEN FHG. Handboek werkstress: systematische aanpak voor de bedrijfspraktijk. Amsterdam: NIA, 1990.

KRUIDENIER HJ. De kosten van ziekteverzuim voor werkgevers. Arbeidsomstandigheden 1991;67:719-22.

MASTENBROEK WFG. Conflicthantering en organisatie-ontwikkeling. Alphen a/d Rijn: Samsom, 1986.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. De inspectiemethode Arbeidsomstandigheden. Zeist: Kerckebosch, 1992a.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. Kabinetsvoorstellen over ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Gew. herdr. Den Haag: Min. SoZaWe, 1992b.

MOLL VAN CHARANTE AW. Terugdringen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid rijksoverheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Personeelsmanagement, 1993.

NIEUWLAND J.J. van. Verzuim door ziekte en ongevallen 1990-1991: trends, risicogroepen, personeelsverloop, ongevallen. Amsterdam: NIA, 1992.

PROJECTGROEP WEBA. Functieverbetering en organisatie van de arbeid. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989.

SOCIALE VERZEKERINGSRAAD. Kroniek van de sociale verzekeringen: wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief. Zoetermeer: SVr, 1992.

SMULDERS PGW, VEERMAN TJ, red. Handboek ziekteverzuim: gids voor de bedrijfspraktijk. 's-Gravenhage: Delwel, 1990.

SMULDERS PGW, GRÜNDEMANN RWM, DRAAISMA D. Prikkels en preventie van ziekteverzuim. Economisch Statistische Berichten 1992;77(3883):997-1005.

STICHTING VAN DE ARBEID. Ziekteverzuim: voorkomen en beperken. Den Haag: Stichting van de Arbeid, 1991.

URLINGS IJM, LOURIJSEN ECMP, VINK P. Lichamelijke belasting: een stapsgewijze aanpak voor voorlichting. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1991. Concept-voorlichtingsblad.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN. Beperking van het ziekteverzuim in gemeenten. Den Haag: VNG, 1992.

VINK P, DOUWES M, WOENSEL W van. Evaluation of a sitting aid: the Back-Up. Submitted to Applied Ergonomics 1993.

WALL M de, RIEL MPJM, SNIJDERS CJ. The effect on sitting posture of a desk with 10 degrees inclination for reading and writing. Ergonomics 1991;34(5):575-84.

WILLEMS JHBM. Sociale verzekeringsgeneeskunde anno 1993: prioriteiten in preventie. T Verzekeringsgeneesk 1992;30:177-81.