

# Verzuimproject rijksoverheid geeft beter beeld over arbeidsomstandigheden

Rob Gründemann, et al.

**Het kabinet maakt zich zorgen over de ontwikkelingen van het ziekteverzuim en de WAO. In verband hiermee is een breed pakket van maatregelen (TZ/Arbo) ingevoerd. Maar de overheid is zelf ook werkgever. Daarom heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken projecten laten uitvoeren om te komen tot preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij de rijksoverheid. Een voorbeeldfunctie belicht.**

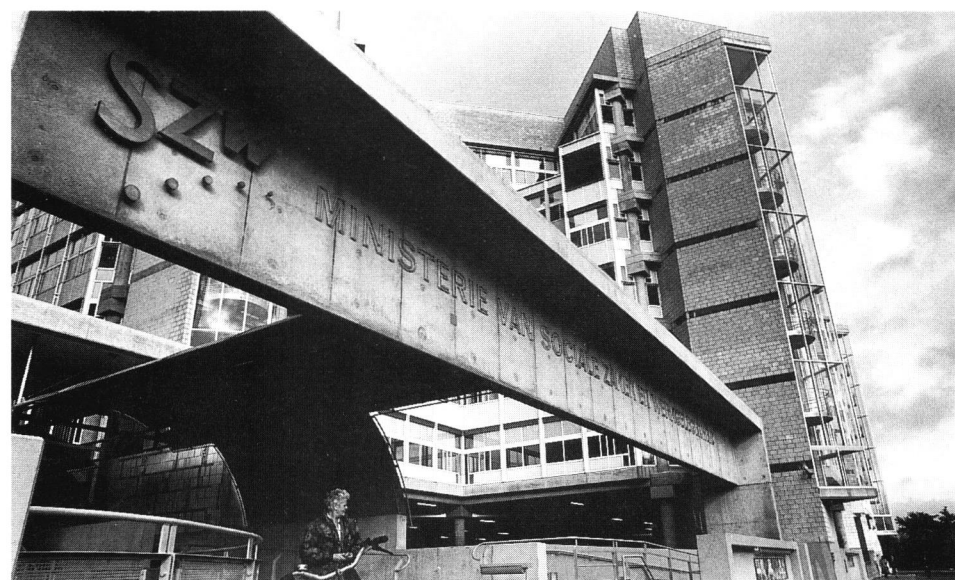
De projecten bij de rijksoverheid, uitgevoerd door NIPG-TNO, zijn het gevolg van afspraken tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de ambtenarenorganisaties bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden van de rijksambtenaren in 1990. Met de projecten wordt beoogd om door middel van een verbetering van de kwaliteit van de arbeid, de gezondheid en het welbevinden van de werknemers te bevorderen en verzuim en arbeidsongeschiktheid te verminderen. De projecten zijn vooral gericht op de mentale en fysieke arbeidsbelasting. Het doel van de projecten is om op basis van praktijkervaringen te komen tot een voorbeeld-aanpak voor de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in overheidsdiensten. Op grond van de ervaringen in de projecten moeten andere rijksoverheidsdiensten relatief zelfstandig vergelijkbare projecten kunnen uitvoeren. De projecten hebben in de jaren 1991 - 1992 plaatsgevonden bij een Penitentiare Inrichting (Ministerie van Justitie), een Directoraat Generaal (Ministerie van SZW) en een administratieve afdeling (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

## Strategie

De in de projecten gehanteerde aanpak is afkomstig uit het Handboek Ziekteverzuim en het Handboek Werkstress. 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. De stappen in de drie projecten zijn de volgende:

### Stap 1: Organisatorische voorbereiding

De betrokken werknemers worden geïnformeerd en er vindt uitvoerig overleg plaats zodat het project ook gedragen wordt binnen de organisa-



**Ministerie SZW: een beter beeld van de arbeidsomstandigheden en de risico's die hiermee samenhangen.**

Foto: Chris Pennarts

tie. Voorts wordt een projectteam geformeerd, waarin vertegenwoordigers van leidinggevenden, middenkader en uitvoerende werknemers zitting hebben. Dit projectteam functioneert onder de verantwoordelijkheid van het topmanagement en verzorgt de uitvoering van de verdere stappen. Een medewerker van het NIPG-TNO functioneert als adviseur van het projectteam.

### Stap 2: Inventarisatie van bestaande gegevens

In deze stap worden bestaande gegevens over ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en verloop geanalyseerd. Ook vinden gesprekken plaats met sleutelfiguren (bijvoorbeeld bedrijfsleiding, werknemers-vertegenwoordigers, middenkader, personeelsfunctionarissen). Het doel van deze stap is om een eerste indi-

catie te krijgen van de problematiek in de organisatie.

**Stap 3: Analyse van de werksituatie**  
Nadat het probleem en de te onderzoeken doelgroep(en) is 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, werkplekonderzoek en functie-analyse.

**Stap 4: Selectie van maatregelen**  
Op grond van de vorige stap en door gesprekken met mensen die de functies 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 zijn deels gericht op veranderingen van de arbeidssituatie en deels op individuele werknemers. Gezien de beperkte doorlooptijd van de projecten (een jaar) worden alleen oplossingen die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden in de projecten betrokken.

#### *Stap 5: Implementatie van de maatregelen*

Voordat de maatregelen ingevoerd kunnen worden zijn 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 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 nagegaan in hoeverre de verbetering is doorgevoerd en of de gevolgde aanpak bijsturing behoeft in andere situaties.

#### **Ervaringen**

De stapsgewijze aanpak is door de direct betrokkenen bij de drie projecten in het algemeen positief beoordeeld. De projecten op zich bleken bovendien al een positief effect te hebben, gezien de aandacht in de organisatie voor het verzuim en de omstandigheden die dat veroorzaaken. In de gevangenis werd zelfs gesproken van een ommekeer in het denken op dit gebied. Bij het Ministerie van Sociale Zaken is het algemeen oordeel dat door het project een beter beeld is ontstaan van de arbeidsomstandigheden en de risico's die hiermee samenhangen. Bij het Ministerie van Landbouw 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. Bij beide ministeries

### **Een verzuimproject kan niet een éénmalige activiteit zijn**

zijn maatregelen getroffen om de werkplek beter in te richten. Bij het Ministerie van Sociale Zaken is onder andere voorlichting gegeven over het in- en opstellen van kantoormeubilair en beeldschermapparatuur. Bij het Ministerie van Landbouw zijn hulpmiddelen aangeschaft ter verbetering van de lichaamshouding tijdens het (beeldscherm)werk, zoals instelbare stoelen en tafels/bureaus, schuine opzetwerkbladen en in hoogte instelbare beeldschermmonderzetters.

Ook zijn in de drie projecten organisatorische maatregelen voorgesteld ter vermindering van de werkdruk. Bij het ministerie van Sociale Zaken 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 Sociale Zaken hebben de voorgestelde maatregelen wel tot een discussie over deze problematiek geleid. Bij het ministerie van Landbouw zijn maatregelen genomen ter verbetering van de planning van de werkzaamheden en de verdeling van meer algemene taken.

Ten slotte is in de gevangenis en bij het Ministerie van Sociale Zaken ook aandacht geschonken aan de begeleiding (en controle) van zieke werknemers.

Bij de uitvoering van de projecten zelf zijn wisselende ervaringen opgedaan. Bij het Ministerie van Landbouw verliep het project bijna probleemloos. Het feit dat dit project plaatsvond in een relatief kleine afdeling met een duidelijk af te bakenen problematiek heeft hier ongetwijfeld aan bijgedragen.

De twee andere projecten kenden in de uitvoering wat meer problemen. Het project in de gevangenis is onder meer nadelig beïnvloed door het

uitblijven van informatie over de beschikbaarheid van financiële middelen. Het project bij het Ministerie van Sociale Zaken kwam traag op gang doordat eerst de verzuimproblematiek op het niveau van het Directoraat (500 werknemers) moest worden vastgesteld en door tijdroerende instemmingsprocedures. Gevolg was dat implementatie van organisatorische maatregelen niet meer mogelijk was binnen de voor het project beschikbare tijd.

Deze problemen of belemmeringen staan min of meer los van de gehanteerde methodiek. Over het eindresultaat waren de betrokken organisaties tevreden. Verder bleek bij het Ministerie van Sociale Zaken en de gevangenis in de loop van het project sprake van een, al dan niet significante, vermindering van het verzuim, terwijl het verzuim bij het Ministerie van Landbouw gestabiliseerd is. Overigens dienen deze ontwikkelingen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd omdat in dezelfde periode de algemene verzuim- en WAO-discussie speelde.

Al met al zijn de ervaringen in de projecten voldoende positief om te concluderen dat de gehanteerde aanpak geschikt is voor verdere toepassing bij onderdelen van de rijks-overheid. Ook lijkt de aanpak goed bruikbaar in het kader van de verplichte risico-inventarisatie en evaluatie.

#### **Aandachtspunten**

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 wordt onderscheid gemaakt in aspecten die een rol spelen bij de voorbereiding van een project en aspecten die van belang zijn bij de uitvoering van een project.

##### *De voorbereiding*

- Ondersteuning van het project door verschillende partijen  
Voorwaarde voor een verzuimpreventieproject 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 dat moet worden aangepakt. Verder is het belangrijk te realiseren dat alle partijen in de organisatie belang hebben bij het slagen van een dergelijk project.

- Samenstelling van de projectgroep  
Bij het begin van een project moet goed worden overwogen welke partijen, gezien de aard en opzet van

het project, vertegenwoordigd moeten zijn in de projectgroep. Eventueel kan gekozen worden voor een vaste kern (management, personeelszaken, OR, werknemers) en worden andere deskundigen (bijvoorbeeld bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijk werk, hoofd Afdeling Inkoop) afhankelijk van de fase van het project ingeschakeld.

- Participatie van leiding en werknemers

Zowel topmanagement als afdelingsmanagement en werknemers moeten betrokken zijn bij de ontwikkeling van een verzuimpreventiebeleid.

Hierbij moet zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de kennis en ervaring die in het bedrijf, met name bij de werknemers, aanwezig is. Dit bevordert de acceptatie en voortgang van de activiteiten en daarmee de opbrengst van het project.

- Doelstelling, planning en beschikbare middelen

In een vroeg stadium van het project moet consensus worden bereikt over wat het effect is van het project, hoe dit te realiseren en welke (financiële) middelen daarvoor beschikbaar zijn. Een gezamenlijk doel maakt duidelijk waarom bepaalde beslissingen worden genomen.

#### *De uitvoering*

- Planning van het project

Het is belangrijk voldoende tijd te nemen voor een verzuimproject. Het doorlopen van de verschillende fasen van het stappenplan zal zeker een jaar vergen. Eén en ander is natuurlijk afhankelijk van de huidige situatie in de organisatie en de mate waarin knelpunten kunnen worden aangepakt. In het algemeen lijken maatregelen die veranderingen in de organisatie van het werk met zich meebrengen meer tijd te vergen dan beperkte ergonomische maatregelen. Een goede planning voorkomt dat teveel tijd wordt besteed aan de eerste stappen van het project, waardoor de uitvoering van maatregelen in het geding komt.

- 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. Voorkomen moet worden dat informatie te herleiden is tot individuele werknemers. Daarom is het raadzaam alleen over grotere groepen (minimaal tien personen) te rapporteren, waardoor individuele werknemers niet meer herkenbaar zijn in de resultaten.

- Rol van lager- en middenkader  
Betrokkenheid van lager- en middenkader bij een verzuimproject is cruciaal, omdat deze partijen een scharnierfunctie kunnen vervullen in een veranderingsproces. Om te voorkomen dat deze partijen het project als niet nuttig ervaren en hun deelname beperken, verdient het de voorkeur projectbesprekingen 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.

- Participatie van leiding en werknemers

Leidinggevenden in het bedrijf moeten het goede voorbeeld geven. Medewerkers vinden het belangrijk als leidinggevenden de voorgestelde maatregelen en veranderingen actief ondersteunen en uitdragen. Werknemers zijn onmisbaar bij het bedenken van verbeteringen. Zij zijn het best bekend met hun werk en zij moeten in de verbeterde situatie gaan werken.

- Inschakelen van externe deskundigen

Een organisatie die gebruik maakt van externe deskundigen dient er voor te waken dat het project een activiteit van de organisatie blijft. Voorkomen moet worden dat men zich 'laat' onderzoeken. Een project kan het best vanuit een interne 'stuurgroep' geleid worden, onder verantwoordelijkheid van de lijn (het topmanagement).

#### **Niet éénmalig**

In alle drie de organisaties waar de voorbeeldprojecten hebben plaats gevonden gaan de activiteiten nog steeds voort. Het moet duidelijk zijn dat een verzuimproject niet een éénmalige activiteit kan zijn. Wanneer een organisatie wil komen tot een structurele vermindering van verzuim en arbeidsongeschiktheid, dan zullen deze aspecten en de eventuele oorzaken en achtergronden in het werk continue aandacht moeten geven.

#### **Literatuur**

Boonstra J.J. Integrale organisatieontwikkeling: vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen in organisaties. Utrecht: Lemma, 1991.

- Boonstra J.J., M.I. Demenint, H.O. Steensma. Organiseren en veranderen in een dynamische wereld: het begeleiden van veranderingsprocessen binnen organisaties. Culemborg: Lemma, 1989.

- Broersen Th., S. Klosse, S. Knepper, V. Vrooland. Arbeidsongeschiktheid onder ambtenaren: feiten, analyses, maat-

regelen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.

- Gründemann R.W.M., E.C.M.P. Lourijssen, S. Vaas, P. Vink. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid en de gezondheid bij de rijksoverheid. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.

- Hoogendijk L. Rijksoverheid en Arbe wet: taken en verantwoordelijkheden bij het invoeren van arbo-beleid. Amsterdam: NIA, 1992.

- Kompier M.A.J., F.H.G. Marcelissen. Handboek werkstress: systematische aanpak voor de bedrijfspraktijk. Amsterdam: NIA, 1990.

- Mastenbroek W.F.G. Conflicthantering en organisatie-ontwikkeling. Alphen a/d Rijn: Samsom, 1986.

- Smulders P.G.W., T.J. Veerman, red. Handboek ziekteverzuim: gids voor de bedrijfspraktijk. 's-Gravenhage: Delwel, 1990.

- Vaas S. Voorstudie aanpak welzijn. Leiden, NIPG-TNO 1992 (publikatienummer 92.072)

Het onderzoeksrapport 'Verbetering van de kwaliteit van de arbeid en de gezondheid bij de rijksoverheid', opgesteld door R.W.M. Gründemann, E.C.M.P. Lourijssen, S. Vaas en P. Vink, is te bestellen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, DGMP, Postbus 20011, 2500 EA DEN HAAG 070 - 302741. Prijs: f 15

#### **De auteurs**

*Rob Gründemann, Ellis Lourijssen, Fietje Vaas en Peter Vink zijn allen werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg NIPG-TNO, Leiden.*