

Onveilig gevoel verhoogt ziekteverzuim gevangenenbewaarder

Ellis Lourijzen,
Rob Gründemann

Isn=18252

Gevangenen verblijven er in afwachting van de uitspraak van hun proces; Het huis van bewaring. De spanningen lopen vaak hoog op. Niet alleen onder de gevangenen, maar óók onder het personeel. Het gevoel van onveiligheid, de geestelijke inspanning, de organisatie van het werk en de fysieke belasting zorgen voor een hoog ziekteverzuim onder de Penitentiaire InrichtingsWerkers (PIW-ers).

In het januari-nummer van *Arbeidsomstandigheden* staat een artikel waarin een stapsgewijze aanpak van verzuim wordt beschreven zoals die is toegepast in de periode 1991-1992 bij drie onderdelen van de rijksoverheid. Ter illustratie wordt in dit artikel ingegaan op de ervaringen in één van de projecten, namelijk het project in een penitentiaire inrichting. Na een korte beschrijving van het verloop van het project, zal aandacht worden besteed aan de opbrengsten en de belemmerende en de succesfactoren.

In het betreffende huis van bewaring zijn in totaal 252 cellen, waarvan twaalf cellen bestemd zijn voor vluchtgevaarlijke of vuurwapengevaarlijke gedetineerden (de zogeheten Extra Beveiligde Inrichting, EBI). In de gevangenis werken circa 220 mensen: 160 mannen en 60 vrouwen. Het verzuim in de gevangenis lag in 1990 op circa 14%, in dat jaar een gemiddeld niveau voor het gevangeniswezen en de huizen van bewaring.

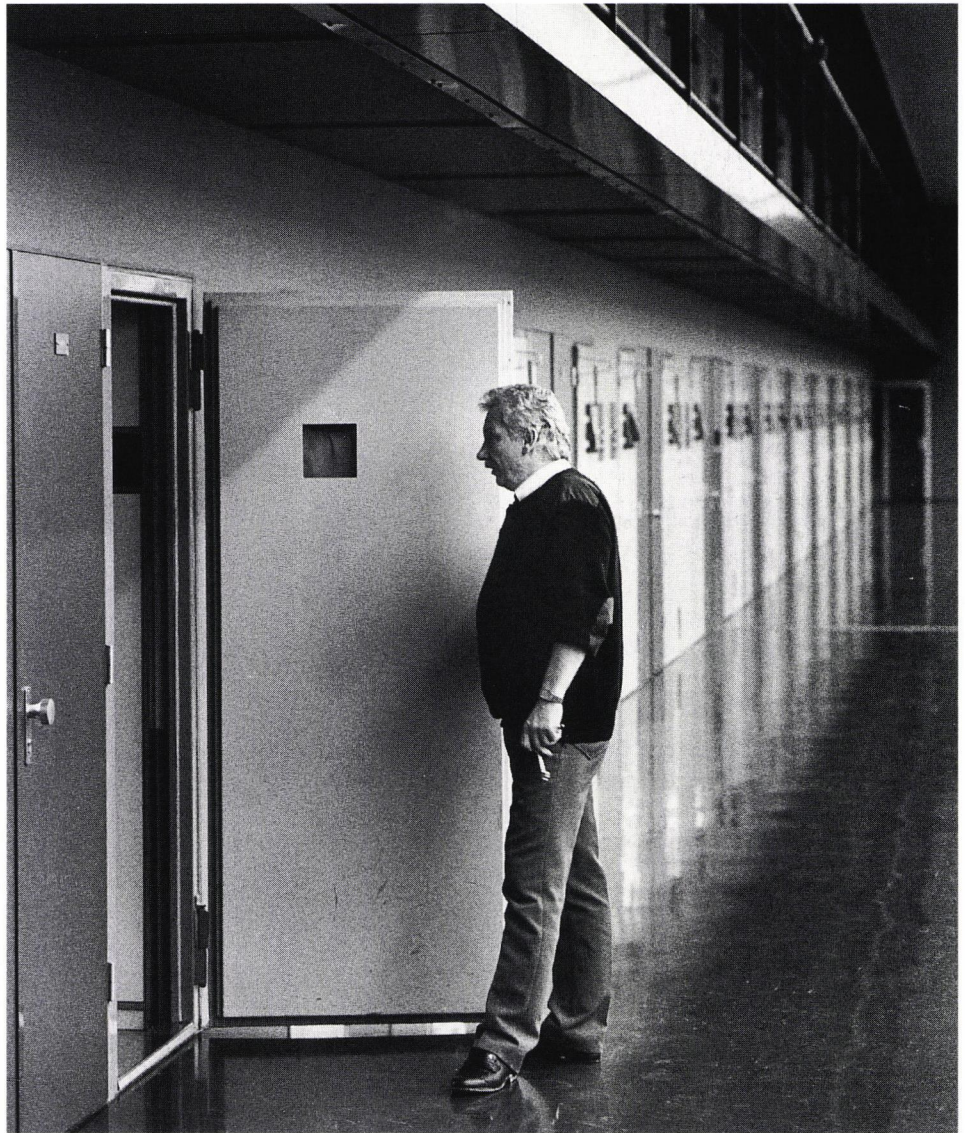
Doelstelling

Het project had tot doel: de werkomstandigheden te verbeteren en daardoor de gezondheid en het welbevinden van de werknemers te bevorderen en overmatig verzuim en uitval uit het werk te verminderen. Als speciale doelgroepen voor het project werden de bewaarders (ook wel Penitentiair InrichtingsWerkers, PIW-ers, genoemd) 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).

Het project

Stap 1: Voorbereiding

Bij de start van het project -in januari 1991- werd eerst een projectgroep samengesteld. Hierin waren



**Gevangenenbewaarder: vicieuze cirkel verzuim-werkdruk doorbreken.
Foto: Chris Pennarts**

Figuur 1. Belangrijkste resultaten van het vragenlijstonderzoek vergeleken met gegevens van een extern referentiebestand (werknemers in de produktie, n = circa 4300)

Onderzochte aspecten	Portiers	bewaarders (PIW-ers)
<i>Arbeidsinhoud en organisatie</i>		
- onvoldoende contacten	+	+
- werk niet boeiend	+	-
- werk te eenvoudig	+	O
- werk geestelijk erg inspannend	O	+
- werkt geregeld onder tijdsdruk	-	+
- werk niet goed georganiseerd	O	+
<i>Arbeidsomstandigheden</i>		
- moeite met lopen/traplopen	-	+
- moeite met zitten	+	O
- gebrek aan frisse lucht	+	+
- hinder van lawaai	-	-
- veiligheid niet in orde	-	+
<i>Arbeidsvoorwaarden</i>		
- werkt geregeld over	+	+
- onvoldoende gewaardeerd	+	+
- beloning niet in overeenstemming met werk	+	+
<i>Arbeidsverhoudingen</i>		
- problemen met dagelijkse leiding (leiding heeft geen juist beeld van medewerker, houdt onvoldoende rekening met wat men zegt, geeft te weinig ondersteuning)	+	+
<i>Relatie werk-privé</i>		
- werk ongunstige invloed op privé	O	+

+ = significant meer klachten dan in referentiebestand
O = ongeveer evenveel klachten als in referentiebestand
- = significant minder klachten dan in referentiebestand

Figuur 2. Enkele van de voorgestelde maatregelen en het tijdstip waarop met de uitvoering ervan zou worden begonnen (Stap 5)

Maatregelen	Tijdstip van uitvoering				
	1991	1992	1992	1992	1992
kwartaal:	4e	1e	2e	3e	4e
<i>Werkdruk</i>					
- aanvragen tijdelijke detacheringen		XX			
- tijdelijk boven formatie gaan werken		XX			
- afstemming tussen dienstrooster en dagprogramma		XX	XXX	XXX	XXX
<i>Technische werkomstandigheden</i>					
- klimaatonderzoek		XXX			
- ramen in deuren van arbeidszalen		XXX			
<i>Organisatorische werkomstandigheden</i>					
- volledig maken functie portier			XXX	XXX	XXX
- verbeteren interne communicatie				XXX	
- verbeteren functioneren teamoverleg		XXX	XXX		
<i>Verzuimcontrole en begeleiding</i>					
- verbeteren registratie	XXX	XXX			
- periodieke interpretatie van verzuimcijfers		XXX	XXX	XXX	XXX
- periodiek verstrekken van verzuiminfo aan leidinggevenden		XXX			

vertegenwoordigd de adjunct-directeur (tevens voorzitter van de projectgroep), het hoofd personeelszaken, het hoofd beveiliging (chef van de portiers), een teamleider van de bewaarders, een vertegenwoordiger van de dienstcommissie, de bedrijfsarts voor de inrichting en twee adviseurs van het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg (NIPG-TNO). Tijdens het project werd de samenstelling van de projectgroep verscheidene keren gewijzigd als gevolg van vertrek of ziekte van projectgroepleden.

Om de medewerkers bij het project te betrekken, werd tevens een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de teams van de bewaarders en portiers. De directeur trad op als voorzitter en ook de adviseurs van het NIPG participeerden in deze groep. 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 enz. De klankbordgroepleden hadden vervolgens de taak om de informatie van het project terug te koppelen naar hun achterban (de teams).

Om het project te introduceren binnen de organisatie, zijn door het NIPG korte presentaties verzorgd over het project in alle overlegsituaties. Ook zijn verschillende diensten van de bewaarders en de portiers meegelopen, om een beter beeld te krijgen van de werksituatie en om oriënterende gesprekken te voeren met medewerkers.

Stap 2: Inventarisatie

Uit een analyse van de verzuimgegevens kwam naar voren dat het verzuimpercentage in 1990 14% bedroeg en de gemiddelde meldingsfrequentie 3,5. 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. Voorts bleek uit gesprekken met de personeelsfunctionaris dat er in 1990 een groot personeelsverloop was geweest in de inrichting, met name door 'ontslag op eigen verzoek'. Verder hebben de projectgroepleden een aantal checklists met knelpunten (Kompier & Marcelissen, 1990) ingevuld die zouden kunnen spelen in de werksituatie van bewaarders en portiers. De resultaten werden bediscussieerd in de projectgroep, waarna een lijst met voorlopige knelpunten werd opgesteld.

Stap 3: Analyse

Ten behoeve van een nadere detailering en een kwantificering van deesignaleerde problemen werd een vragenlijstonderzoek uitgevoerd onder alle medewerkers van de inrichting. Hierbij werd onder meer gebruik gemaakt van de 'Vragenlijst Arbeid en Gezondheid' (VAG) (Gründemann et al, 1993). Op deze wijze konden de gegevens tevens worden vergeleken met gegevens van een extern referentiebestand (zie figuur 1). Belangrijkste knelpunt in de werksituatie voor portiers betreft de inhoud van het werk (niet boeiend, te eenvoudig). Bewaarders hebben verhoudingsgewijs veel problemen met de geestelijke inspanning, de organisatie van het werk, de fysieke belasting (traplopen/lopen) en de veiligheid. Ook zijn door bewaarders klachten geuit over ongewenste intimiteiten en het omgaan met agressie (samenhangend met de omgang met gedetineerden). Problemen op het gebied van het binnenklimaat, de arbeidsvoorwaarden (overwerk, onvoldoende beloning) en de dagelijkse leiding, spelen zowel voor de bewaarders als voor de portiers. Naast het vragenlijstonderzoek werden de functies van bewaarder en portier onderzocht met behulp van de WEBA-methodiek (Projectgroep WEBA, 1989), met als doel oplossingen te inventariseren op het gebied van de arbeidsinhoud en organisatie van het werk.

Stap 4: Selectie

Om vervolgens oplossingen te inventariseren en verder uit te werken, zijn enkele deelwerkgroepen samengesteld, waarin steeds één of meer leden van de projectgroep en een adviseur van het NIPG vertegenwoordigd waren. Gezien de beperkte duur van het project (een jaar) werd vooral gezocht naar maatregelen die op korte termijn te realiseren zijn. De maatregelen die uiteindelijk zijn voorgesteld hadden onder meer betrekking op:

- *vermindering van de werkdruk* door tijdelijke detachering, inzet van extra personeel en betere planning van dagroosters. Deze maatregelen werden voorgesteld om de vicieuze cirkel te doorbreken, waarin verzuim (18% voor bewaarders en portiers in 1991!) leidt tot een verhoging van de werkdruk, die vervolgens weer aanleiding geeft tot extra verzuim, enz.

- *verbetering van de organisatorische werkomstandigheden*: verbeteren van de informatievoorziening aan de hand van een Management-Informatie-Bulletin en via bijeenkomsten

van de klankbordgroep, trainen van leidinggevend in het omgaan met ondergeschikten, afstemmen van taken tussen bewaarders en portiers, verbeteren van werkoverleg en het delegeren van plannende en regelen de taken naar de teams toe. Ook werd voorgesteld een vertrouwenspersoon aan te stellen in verband met ongewenste intimiteiten.

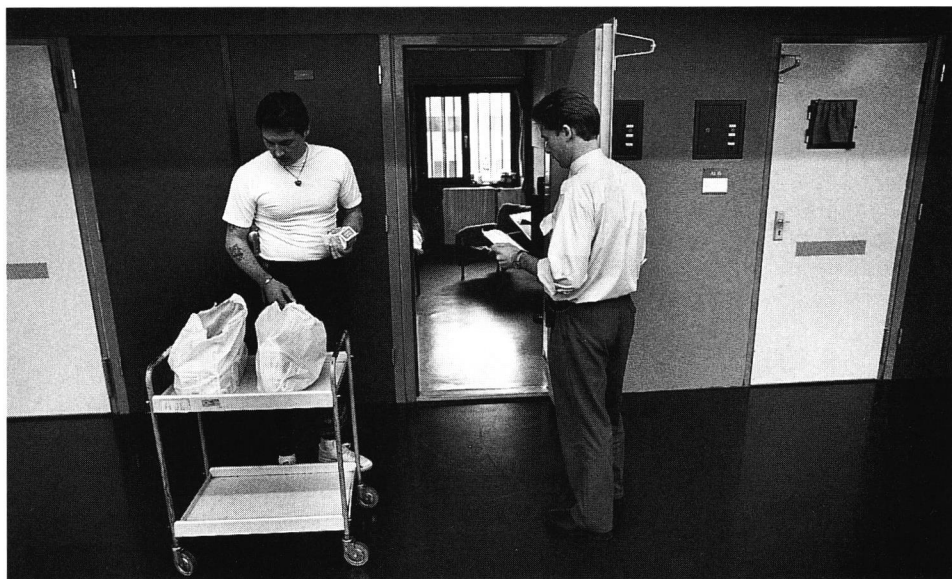
- *verbetering van de technische werkomstandigheden*: klimaatonderzoek, aandacht voor technische hulpmiddelen zoals piepers en het bevestigen van ramen in de deuren van de arbeidszalen met het oog op de veiligheid van de bewaarders.

- *verbetering van de verzuimcontrole*

gegaan 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 daarbij nagegaan of de maatregelen het gewenste effect sorteerden en of eventuele aanvullende acties nodig waren.

Stap 6: Evaluatie

Medio 1992 zijn gesprekken gevoerd met de leden van de projectgroep en met enkele leden van de klankbordgroep om na te gaan of de doelstellingen van het project bereikt waren (zie verder). Voorts is door de adviseurs van het NIPG aangegeven op welke wijze het project verder ge-



Veel problemen met onder andere geestelijke inspanning en veiligheid
Foto: Chris Pennarts

en begeleiding: verbeteren van de verzuimregistratie, periodiek verstrekken van verzuiminformatie aan direct leidinggevend en aandacht voor verzuim in werkoverleg.

Stap 5: Implementatie

Ten behoeve van de implementatie van de maatregelen is een tijdspad opgesteld, waarbij per maatregel is aangegeven in welk kwartaal met de uitvoering zou worden begonnen (zie figuur 2). Voorts werd voor elke maatregel afzonderlijk vastgesteld welke personen hiervoor verantwoordelijk waren. Bewaking van de voortgang van de uitvoering van maatregelen vond plaats door in de vergaderingen van de projectgroep en de klankbordgroep het implementatie-plan periodiek door te nemen. Per maatregel werd steeds na-

continueerd kon worden binnen de inrichting.

Opbrengsten en resultaten

Het verzuimpercentage is tussen 1990 en 1991 eerst gestegen (van 14,1 naar 16,6%) en vervolgens gedaald (in 1992 naar 14,9%). De verzuimfrequentie is significant gedaald tussen 1990 en 1992 (van 3,5 naar 2,6). Deze daling kan niet zonder meer worden toegeschreven aan het project. In dezelfde periode speelde namelijk ook - gevoed door de kabinetsmaatregelen - de algemene verzuim- en WAO-discussie. Bij het gevangeniswezen en de huizen van bewaring was in de betreffende periode eveneens sprake van een daling van het verzuim. Verder geldt dat een deel van de voorgestelde maatregelen na afloop van het pro-

ject nog moest worden ingevoerd. Het betreft onder meer maatregelen die pas op langere termijn effect kunnen hebben op het verzuim, zoals maatregelen ter vermindering van de werkdruk.

Verder heeft het project geresulteerd in:

- Een omkeer in het denken over verzuim in de inrichting en daarbij meer aandacht voor de werkomstandigheden. Verzuim werd eerst als een probleem ervaren waar men weinig grip op had. Door het project is ervaren dat veel factoren op het verzuim van invloed zijn, maar dat de organisatie daar zelf ook wat aan kan doen, onder andere door meer aandacht voor de arbeidsomstandigheden.

- 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 werkplekinrichting 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 stage en opleiding, meer gelegenheid tot werkoverleg door een beter rooster, meer aandacht voor de informatievoorziening in de organisatie).

- Duidelijke procedures op het gebied van verzuimmelding, -controle en -begeleiding.

Belemmerende factoren

Hoewel aan het begin van het project zowel door de gevangenisdirectie 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.

Verder bleek de informatieverstrekking van de projectgroep en de klankbordgroep naar hun achterban niet goed te functioneren. Dit had onder meer te maken met de sterk wisselende bezetting van de werkgroepen, maar ook met het feit dat het project in het reguliere werkoverleg niet of nauwelijks besproken werd. Ten gevolge van deze wat geïsoleerde opstelling van de beide werkgroepen leefde het project onvoldoende in de organisatie.

Succesfactoren

Over het algemeen was de projectgroep en de klankbordgroep tevreden over de systematische en stappen-

gewijze aanpak van het project. Ook 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, hetgeen een positief effect had op het besluitvormingsproces bij de uiteindelijke keuze van maatregelen. Omdat verder maatregelen die op korte termijn te realiseren zouden zijn hierbij prioriteit hadden gekregen, verliep dit onderdeel van het project tamelijk probleemloos.

Het periodiek doornemen van het implementatieplan tijdens de vergaderingen van de projectgroep en de klankbordgroep bleek een belangrijke bevorderende factor tijdens de implementatiefase. Deze periodieke controle droeg ertoe bij dat een aantal voorgenomen maatregelen daadwerkelijk kon 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.

Het verzuimproject in de inrichting is niet altijd even voorspoedig verlopen. Toch spreken betrokkenen in de inrichting van een omkeer in het denken over het verzuim en een toenomen aandacht voor de werkomstandigheden daarbij. De verzuimcijfers laten bovendien een daling zien, die naar verwachting verder zal doorzetten wanneer voorgenomen maatregelen in de nabije toekomst worden ingevoerd. Bovendien heeft het project een aanzet tot continuering gegeven; de lijnen die in het project zijn uitgezet, worden nog steeds voortgezet en zijn aanleiding voor nieuwe activiteiten op dit gebied. De ervaringen illustreren tevens dat een preventieproject niet een éénmalige activiteit kan zijn. In verband hiermee is aan de directie van de gevangenis voorgesteld het preventieproject te integreren in het bredere arbeidsomstandighedenbeleid. Dit houdt in dat in het arbobeleid en het arbojaarplan expliciet aandacht wordt besteed aan verzuim en verzuimende werknemers en dat periodiek een risico-inventarisatie wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld aan de hand van de checklists die gebruikt zijn in stap 2 en een analyse van de verzuimgegevens).

Literatuur

Voor een uitgebreide beschrijving van het project wordt verwezen naar:

- Gründemann, R.W.M., E.C.M.P. Lourijssen, S. Vaas & P. Vink (1993). Verbete-

ring van de kwaliteit van de arbeid en de gezondheid bij de rijksoverheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het rapport is te bestellen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, DGMP, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag (tel. 070-302741) en kost f 15.

- Gründemann, R.W.M., P.G.W. Smulders & C.R. de Winter (1993). De vragenlijst arbeid en gezondheid (VAG): handleiding voor de praktijk. Lisse: Swets & Zeitlinger.

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

- Projectgroep WEBA (1989). Functieverbetering en organisatie van de arbeid. Den Haag: Ministerie van SZW.

De auteurs

Drs. Ellis C.M.P. Lourijssen en Drs. Rob W.M. Gründemann zijn beiden werkzaam als onderzoekers bij het NIPG-TNO, Leiden.