

Evaluatie-onderzoek

Verzuim Audit Onderwijs

auteur(s):

Femke Reijenga

Fred de Roos

Ingrid Halewijn

datum:

december 1997

NIA TNO rapport:

3246.1491.ref

NIA TNO, BIDOC
Postbus 75665
1070 AR AMSTERDAM
Tel. 020 - 549 84 68

NR.
plaats

42731
57-262

© NIA TNO B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van NIA TNO.

De Boelelaan 30
Postbus 75665
1070 AR Amsterdam

Inhoudsopgave

1	De VAO: een audit instrument voor verzuim-, arbo- en organisatiebeleid	1
2	Het evaluatie-onderzoek	1
3	Overzicht van onderwijsinstellingen waar de VAO is onderzocht	3
4	Ervaringen met de VAO bij de onderzochte onderwijsinstellingen	3
5	Ervaringen van de arboconsulenten met de VAO	5
6	Ervaringen van de auditors met de VAO	7
7	Conclusies en aanbevelingen over de VAO	8
7.1	Inleiding	8
7.2	Conclusies en aanbevelingen over het audit-instrument zelf	9
7.3	Conclusies en aanbevelingen over de werkwijze van de VAO	11
8	Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen	12
8.1	Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen die nog geen audit hebben laten afnemen	12
8.2	Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen die al een audit hebben laten afnemen	12
9	Aandachtspunten voor arboconsulenten betreffende de introductie van de VAO	13
10	Aandachtspunten voor auditors betreffende de afname van de VAO	13
11	Aanbevelingen voor CO/BGZ voor de verdere introductie van de VAO	13
12	Slotconclusie	15
	Bijlage 1	16

1 *De VAO: een audit instrument voor verzuim-, arbo- en organisatiebeleid*

Het Vervangingsfonds heeft een instrument voor onderwijsinstellingen laten ontwikkelen, waarmee de belangrijkste knelpunten rond verzuim en het verzuimbeleid aan het licht worden gebracht en waarmee de weg wordt gewezen naar maatregelen en prioriteiten. Het instrument, de Verzuim Audit Onderwijs (VAO) gaat in op het gevoerde verzuim- en arbobeleid, belemmerende en bevorderende organisatiekenmerken en geeft globale indicaties van verzuimoorzaken.

De VAO wordt door de arbo-consulenten van CO BGZ bij onderwijsinstellingen onder de aandacht gebracht, de instellingen kunnen de audit bij CO BGZ aanvragen en uit het aanvullend pakket vergoed krijgen. De audit wordt afgenomen door onafhankelijke adviesbureaus die daarvoor door CO BGZ zijn gecontracteerd. De auditoren hebben een instructiebijeenkomst over de VAO bijgewoond en hebben het instrument (een handleiding, vragenlijsten en voorbeeldformulieren) in huis. De audit wordt toegepast middels half-gestructureerde interviews met sleutelfiguren binnen de onderwijsinstellingen. Voordat de interviews plaatsvinden, worden relevante documenten door de auditor bestudeerd. De auditor schrijft een eindverslag en bespreekt de bevindingen met de onderwijsinstelling. Omdat het niet de bedoeling is dat de auditoren actieve acquisitie bij de betreffende onderwijsinstellingen doen, is afgesproken dat zij tenminste een half jaar geen vervolgactiviteiten ontplooien. De onderwijsinstellingen worden geadviseerd na de audit met de arboconsulent contact op te nemen over mogelijke vervolgactiviteiten.

Om het VAO-instrument, het gebruik ervan en de resultaten van de toepassing te evalueren heeft CO BGZ aan NIA TNO gevraagd een evaluatie-onderzoek uit te voeren. Dit verslag geeft de resultaten van dat onderzoek weer. Op basis van de aanbevelingen uit het evaluatie-onderzoek kan het instrument en de toepassing ervan eventueel worden bijgesteld.

2 *Het evaluatie-onderzoek*

Opzet van het onderzoek

Om de VAO en het gebruik ervan te kunnen toetsen en aanbevelingen te kunnen doen voor verbetering is tegelijk met de introductie van het instrument een evaluatie-onderzoek gestart onder de gebruikers van het instrument. CO BGZ wilde een kwalitatief evaluatie-onderzoek bij alle doelgroepen. In het onderzoeksvoorstel werden de volgende doelgroepen gedefinieerd: CO BGZ zelf, de auditoren, de onderwijsinstellingen en de instructeurs. In de loop van het project leek het meer voor de hand te liggen om CO BGZ (de opdrachtgever) niet als gebruiker te beschouwen, maar als de uiteindelijke doelgroep waarvoor de aanbevelingen bestemd zijn. De instructeurs (van NIA

TNO), waren dermate nauw bij het onderzoek betrokken (onder andere in de rol van auditor) dat het niet nodig was hen apart te interviewen. Daarnaast besloot CO BGZ om de geplande procedure, waarbij vele auditoren bij arbodiensten zouden worden geïnstrueerd, te veranderen. Om de kwaliteit en controleerbaarheid te vergroten werd gekozen voor de strategie dat er in iedere regio één adviesbureau is gecontracteerd. Het aantal auditoren is daardoor beperkt tot 15. Zodoende waren alleen twee NIA TNO-medewerkers als instructeur bij het project betrokken.

Een doelgroep die in het onderzoeksvoorstel niet werd genoemd, waren de arbo-consulenten. Halverwege het onderzoek is besloten ook hen te interviewen: ze spelen een cruciale rol bij de instrumentkeuze. Zodoende werd bij drie doelgroepen onderzoek gedaan: de onderwijsinstellingen, de auditors en de arbo-consulenten. Bij deze drie doelgroepen is een uitgebreid telefonisch interview uitgevoerd. Bij de auditors is tevens vlak nadat zij een instructiebijeenkomst hadden bijgewoond een schriftelijke vragenlijst afgenomen. Tussentijds is er een bijeenkomst geweest voor auditors en arboconsulenten om ervaringen uit te wisselen en om de eerste resultaten te bespreken. Deze resultaten zijn eveneens in dit verslag verwerkt.

Methode van onderzoek

In de begroting van het onderzoeksvoorstel werd in eerste instantie uitgegaan van schriftelijke vragenlijsten voor de auditors en de onderwijsinstellingen. Omdat nog onduidelijk zou zijn hoeveel VAO's er in 1997 zouden worden afgenomen, werd een definitieve keuze voor de wijze van de afname van de vragenlijsten pas later genomen. Verwacht werd dat er in ieder geval bij 20 onderwijsinstellingen een VAO zou zijn afgenomen. Zouden het er veel meer zijn geweest dan zouden telefonische interviews te tijdrovend zijn geweest.

In de loop van het voorjaar gaf CO BGZ aan telefonische interviews te prefereren, de onderzoeksopzet werd daaraan aangepast. Interviews bij een controlegroep (onderwijsinstellingen die geen VAO hadden laten afnemen) werd niet opportuun geacht door CO BGZ.

Tegen de zomer van 1997 werd duidelijk dat niet gegarandeerd kon worden dat er (meer dan) 20 VAO's zouden zijn afgenomen. Door de onbekendheid met het instrument (en met de auditors) bij de arboconsulenten en door de waargenomen "koudwatervrees" bij met name de onderwijsinstellingen, bleven de eerste aanmeldingen achter bij de verwachtingen. In september had NIA TNO van CO BGZ slechts 14 aangemelde VAO's doorgekregen. Uiteindelijk waren het er 15 die voor het evaluatie-onderzoek in aanmerking kwamen. Op dit tegenvallende aantal wordt in de aanbevelingen teruggekomen.

De onderzoeksvragen bij de onderwijsinstellingen en auditors hadden betrekking op:

- het instrument zelf;
- de verwachtingen over en de resultaten van de audit;
- de werkwijze zoals gehanteerd;
- mogelijke suggesties voor verbetering.

Bij de arboconsulenten is vooral gevraagd naar de motieven waarom zij bepaalde onderwijsinstellingen adviseren de VAO te gaan doen (en andere niet). Hen is ook gevraagd naar de mogelijkhe-

den die zij zien voor het instrument. Het onderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de bevindingen van de verschillende gebruikers van het instrument om te komen tot aanbevelingen voor zowel het instrument zelf, als voor de introductie en het gebruik daarvan.

3 *Overzicht van onderwijsinstellingen waar de VAO is onderzocht*

Tijdens de onderzoeksperiode zijn door CO BGZ 15 onderwijsinstellingen voor evaluatie aangemeld. Deze zijn als bijlage 1. opgenomen. Van de 15 benaderde instellingen waren er op dat moment (begin december 1997) twee (een basisschool en een basisschool voor speciaal onderwijs) nog met de uitvoering van de VAO bezig, één school (een basisschool) wilde niet aan de evaluatie deelnemen vanwege tijdgebrek en drie scholen (een school voor voortgezet onderwijs en twee basisscholen) gaven de voorkeur aan een schriftelijke enquête. De vragen van de mondelinge enquête zijn deze scholen toegestuurd. Twee stuurden de vragenlijst niet terug.

Scholen waar de VAO is geëvalueerd staan in figuur 1.

Schoolsoort		Schoolrichting		Leerlingenaantal	
Basisschool	4	Openbaar	4	< 400	4
Basisschool, speciaal onderwijs	2	Confessioneel	6	400-500	3
Voortgezet Onderwijs	4			500-1000	1
				1000-1750	2
10		10		10	

Er waren vijf verschillende bureaus als auditor betrokken bij het afnemen van de VAO in de 10 onderzochte scholen. Dit waren Feij Advies b.v. (2 scholen), Breuer Institute (1 school), Movens (1 school), Impuls (1 school) en NIA TNO (5 scholen).

4 *Ervaringen met de VAO bij de onderzochte onderwijsinstellingen*

Verwachtingen en tevredenheid

De algemene verwachting was dat met behulp van de VAO meer inzicht zou kunnen worden verkregen in de oorzaken van het hoge (kortdurende) verzuim. "Een snelle methode zonder een al te zware investering van personeel daarvoor", "concrete aanbevelingen voor het management met betrekking tot ziekteverzuim", "wat de schoolorganisatie kan bijdragen aan vermindering van het verzuim" waren een drietal uitgesproken verwachtingen.

Op de vraag "Heeft de VAO volgens u voldaan aan de verwachting die u daarvan had?" antwoordden acht van de tien ondervraagde scholen dat dit ruimschoots of in voldoende mate het geval was. Twee scholen antwoordden dat de VAO deels aan hun verwachting had voldaan. Zij waren van mening dat er in verhouding tot het totale personeelsbestand weinig personeel was geïnterviewd.

Tijdsbesteding

De tijdsbesteding bij de onderwijsinstellingen bleek sterk afhankelijk te zijn van de aard en ernst van de problematiek, de grootte van de school, het aantal locaties en het onderwijstype. De opgegeven tijdsbesteding varieerde van 7 uur voor een kleine basisschool tot 50 uur voor een grote brede school voor voortgezet onderwijs. Vier van de tien scholen zaten rond de 20 uur.

Oordeel van de onderwijsinstellingen over de auditors

Wat vooral gewaardeerd werd is het feit dat de audit door een terzake kundige en onafhankelijke auditor werd afgenomen, "Die gesprekken met de auditor waren erg diepgaand en informatief", aldus een schooldirecteur. "We moesten met de billen bloot: confronterend, maar wel erg verhelderend", volgens een ander. "Dat in zo'n kort tijdsbestek zulke conclusies op tafel liggen".

De opzet en werkwijze van de VAO

De opzet van de VAO (intake gesprek, auditgesprek, rapportage en nabespreking) werd als positief beoordeeld. Als zogenaamd "quick scan"-instrument voldoet de VAO zeer zeker. Door grotere scholen, zeker met meerdere locaties wordt het aantal interviews aan de krappe kant ervaren. Eén directeur vond het organisatiedeel van de VAO verhoudingsgewijs te groot voor een quick scan-instrument.

De rapportage

De rapportage en de bespreking daarvan werd als goed tot zeer goed beoordeeld door de scholen. Wel bleek het eerder genoemde punt van het beperkte aantal interviews een punt van aandacht. Enige uitspraken van geïnterviewden:

- "Schriftelijke rapportage was goed, goede indeling".
- "Degelijk, breed van opzet op allerlei terreinen maar het aantal interviews was mager. Het lijkt wel of er teveel moet gebeuren".
- "Concept was goed, een aantal details hadden bijstelling nodig. De beeldvorming die in een klein aantal gesprekken ontstaat kan snel scheefgroeien, zeker op deze school met 4 locaties".
- "Het was een hard rapport, maar het was een goede spiegel, het gaf duidelijkheid".

De eye-openers

De ondervraagden waren vrijwel unaniem van mening dat de audit hun organisatie had geholpen. Enkele voorbeelden van reacties:

- "Dat die fusie en het overbruggen van cultuurverschillen daardoor zo zou doorwerken in ons verzuim hadden we nooit gedacht".
- "Onze vermoedens zijn nu onderbouwd en veel concreter gemaakt: nu hebben we een lijst met actiepunten."
- "Ik realiseer me nu dat de verzuimproblematiek een zaak is voor het hele team"
- "De verzuimoorzaken hebben we nu op een rij".
- "Nooit geweten dat het personeel de relatie tussen de belasting in het werk en de belasting in de thuissituatie zo belangrijk vindt. Dat zoiets uit een audit komt".
- "Confronterend, hoor, om te zien dat onze verzuimcijfers twee keer zo hoog zijn als het landelijk gemiddelde".
- "Het overleg met het bestuur is erg belangrijk gebleken in de aanpak van het verzuim: goed dat we de auditrapportage nu met het bestuur hebben besproken".
- "We weten nu waar de prioriteiten te leggen en gaan daar met onze arbodienst mee aan de slag".

Hoe nu verder bij de onderwijsinstellingen

Vrijwel alle ondervraagden bij de onderwijsinstellingen verwachten dat op korte termijn in de onderwijsinstelling activiteiten ontplooid zullen worden om het ziekteverzuimbeleid te verbeteren of op te gaan zetten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om technieken voor verzuimmeting of om het voeren van verzuimgesprekken meer te structureren. Ook het arbobeleid en het personeelsbeleid (taakbeleid) werden regelmatig genoemd.

5 *Ervaringen van de arboconsulenten met de VAO*

Sinds begin 1996 is een aantal arboconsulenten van CO BGZ werkzaam voor onderwijsinstellingen. De zes arboconsulenten (waarvan één coördinator) hebben als kerntaak het schoolmanagement te adviseren en te ondersteunen bij de ontwikkeling van het arbobeleid en de aanpak van de ziekteverzuimproblematiek. Deze vorm van dienstverlening is regionaal opgezet. De arboconsulenten van CO BGZ spelen een belangrijke rol bij de introductie van de VAO. In eerste instantie zal een onderwijsinstelling via de arboconsulent horen over de mogelijkheden die de VAO biedt. Van de zes arboconsulenten hebben er vijf aan een telefonisch interview deelgenomen. Eén arboconsulent heeft afgezegd wegens tijdgebrek. In het telefonische interview werd gevraagd naar de diagnose-criteria die de arboconsulenten hanteren voor het adviseren van de VAO voor een school. In het algemeen wordt een VAO geadviseerd wanneer de oorzaak van het hoge verzuim niet erg duidelijk is.

Een arboconsulent: "Er liggen meestal voldoende oude Algemene School Verkenningen, maar die zijn niet specifiek en diepgaand genoeg om het verzuim- en arbobeleid te toetsen. Juist het opsporen van de oorzaken is een belangrijk element van de VAO. Een School Gezondheidsonder-

zoek is wel specifiek maar is vooral op welzijn gericht terwijl de VAO meer organisatiebreed is en over het hele arbobeleid gaat."

Een andere arboconsulent trof relatief veel scholen waar het management slecht zicht had op het gebeuren in de school (en op de mogelijke oorzaken van het hoge ziekteverzuim). Het bleek dat op die scholen recent een management-wisseling had plaatsgevonden. Wanneer er aanwijsbare oorzaken zijn op bijvoorbeeld arbo-gebied of werkdruk dan wordt de VAO niet geadviseerd maar een meer gericht instrument. Bij het constateren van problemen willen scholen over het algemeen graag snel inhoudelijk verder gaan. De grootte van een school kan ook een rol spelen. Een arboconsulent: "Bij kleinere scholen zijn de oorzaken meestal wel duidelijk, bijvoorbeeld één of twee personeelsleden die langdurig verzuimen wegens rugklachten". De VAO wordt in zulke gevallen niet door alle arbo-consulenten geadviseerd. De audit kan dan echter nog steeds nuttige informatie opleveren: bijvoorbeeld over de organisatie van de verzuimbegeleiding.

Uit de interviews bleek naast veel overeenstemming, ook een nuance-verschil in diagnostiek. De ene arboconsulent adviseert de VAO als een eye opener voor scholen die al (arbo)beleid hebben, maar ontevreden zijn over de resultaten. De andere consulent adviseert de VAO juist voor scholen die nog moeten beginnen met een aanpak voor ziekteverzuim en arbo.

Soms ontmoet de arbo consulent bij de onderwijsinstellingen weerstand als de VAO wordt aanbevolen. De VAO wordt dan als bedreigend ervaren, terwijl een Algemene School Verkenning "veiliger" wordt gevonden. Een auditor hierover: "Het is dan de kunst om de school de VAO niet op te dringen maar om de voordelen aan te geven. Ik wil de boodschap overbrengen dat met behulp van de VAO achter oorzaken van het verzuim valt te komen". In andere gevallen kan een moeizame relatie bestaan tussen bestuur en schoolleiding, waardoor er weerstand is om het eigen beleid bloot te leggen.

Arboconsulenten stellen in zekere zin ook eisen aan de onderwijsinstelling die de VAO laat afnemen. De school dient ook wat met de verbeterpunten die uit de VAO zijn gekomen te gaan doen, het is niet geheel vrijblijvend. De arboconsulent beoordeelt of de school er ook daadwerkelijk aan wil werken. Er moet commitment zijn om er als school na afloop zelf energie en tijd in te steken.

Tenslotte wordt de restrictie dat vervolgactiviteiten van de auditors na de VAO pas na een half jaar mogen worden ondernomen ook door de arboconsulenten als een belemmering ervaren. Hier zou een oplossing voor dienen te komen. Het rapport van de VAO zou volgens afspraak ook naar de arboconsulent worden gestuurd. In een aantal gevallen was dat (nog) niet gebeurd.

Eén arboconsulent meldt dat er regelmatig felle conflicten met arbodiensten zijn omdat deze de VAO niet kunnen/mogen uitvoeren. De arbodiensten willen graag een deelmarkt hebben.

6 *Ervaringen van de auditors met de VAO*

In totaal waren er zes verschillende bureaus als auditor gecontracteerd door CO BGZ. Dit waren Feij Advies b.v. (VAO bij 3 scholen), Breuer Institute (VAO bij 3 scholen), Movens (VAO bij 1 school), Impuls (VAO bij 1 school), Van der Vlucht (voor zover bekend nog geen audit gedaan) en NIA TNO (VAO bij 7 scholen). Met uitzondering van Impuls, waar de audit van de school nog gaande was, en Van der Vlucht, die voor zover bekend nog geen VAO had afgenomen, zijn telefonische interviews gehouden met alle auditoren van elk bureau.

De tijdsbesteding

Zoals eerder vermeld bleek de tijdsbesteding sterk afhankelijk te zijn van de aard en ernst van de problematiek, de grootte van de school, het aantal locaties en het onderwijstype. De opgegeven tijdsbesteding varieerde van 18 uur voor een 'eenvoudige casus' tot 5 à 6 dagen voor een gecompliceerde situatie bij een grote scholengemeenschap. Ook bleek uit de interviews dat het werken met de VAO enige 'inwerktijd' vereist. De eerste (twee) audits kosten relatief veel tijd, maar als men eenmaal een eigen format heeft ontwikkeld, gaat het steeds sneller. Toch werd er vrijwel algemeen als verbeterpunt aangedragen om meer tijd te investeren in het vergroten van het aantal interviews in de scholen. Zeker bij grotere scholen, met meerdere schooltypen en/of locaties met eigen culturen is dit aan te raden. De suggestie om dan twee VAO's voor te stellen (zoals bij de instructie was geadviseerd), werd door de auditors niet genoemd.

De werkwijze

Volgens de auditors was de informatie uit de beschikbare documenten en de gevoerde interviews zeker voldoende om hieruit relevante aanbevelingen te kunnen doen. Als er weinig informatie te genereren viel gaf dat ook informatie: de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie is een indicator hoe ver een school is. De diagnostiek van de arboconsulent wordt als de cruciale factor gezien, deze dient goed aan te sluiten bij de fase waarin de school zich bevindt. De auditor heeft geen invloed op de keuze van de school voor het laten afnemen van de VAO. Wel heeft hij/zij invloed op de wijze van afnemen: met wie worden gesprekken geadviseerd, zijn dit individuele gesprekken of groepsgesprekken, welke items worden in de eindbespreking belicht, etc. Een auditor opereert in korte tijd op een heel intensieve en persoonlijke wijze in een school. De invulling van de VAO hangt voor een deel af van de persoon en de stijl van de auditor. De VAO wordt door sommige auditors als beknellend ervaren. Een auditor: "de VAO als instrument legt je beperkingen op: het is erg gestructureerd en de oplossingsruimte (eigen inbreng) voor een auditor is klein. Binnen die beperkingen van het instrument ging het goed".

De tijdsbelemmering werd door meer dan de helft van de auditoren als een knelpunt ervaren: een auditor: "Ik had meer kunnen interviewen, had meer kunnen checken, in de afrondingsfase heb ik ze wat in verwarring achtergelaten: de afhechting van de vertrouwensrelatie had beter gekund". Door de eerder genoemde onvoorspelbaarheid van de situatie die de auditor op een onderwijsin-

stelling aantreft kan de benodigde tijdsinvestering zeer variëren. Dit sloeg dan met name op het aantal interviews dat noodzakelijk wordt geacht om een redelijk betrouwbaar beeld van de situatie op de school te krijgen. Toch was er ook een ontwikkeling in de 'handling' van de interviews te merken. Een auditor: "door meer interviews te houden werd je steeds meer zakelijker, kon je steeds sneller tot de kern komen".

De meeste auditors hadden kritiek op het feit dat veel scholen eigenlijk verdere begeleiding nodig hebben, terwijl dit (door hun bureau) pas na een half jaar mogelijk is. De begeleiding dient aan de arboconsulent overdragen te worden. Enkele auditors vroegen zich af of de arboconsulenten de tijd en kennis hebben om de adviezen uit te voeren die de auditor op basis van het VAO-onderzoek heeft gegeven.

De opbrengst volgens de auditors

Over de opbrengst van de verzuim-audit zijn de auditors over het algemeen positief. In korte tijd is veel informatie verzameld waarmee relevante adviezen konden worden gegeven.

Enige voorbeelden:

- voor een school waren de miscommunicatie en organisatieproblemen een eye-opener. "Het rectorenoverleg schrijft veel over missies, maar wat er echt speelt weten ze niet";
- in een andere school bleek er een groot verschil in beleving te zijn tussen leidinggevend en de rest van de organisatie;
- een derde school had problemen met de stijl van leidinggeven. "Er was een vergroeide cultuur (men sprak elkaar niet aan op zaken), niemand wist eigenlijk wat verzuim was en er was geen systeem om verzuim vast te stellen".

Het quick-scan karakter van de VAO heeft uiteraard ook zijn beperkingen. Sommige auditors zouden meer de diepte in willen gaan, maar daar leent het format van de VAO zich niet voor.

7 *Conclusies en aanbevelingen over de VAO*

7.1 *Inleiding*

Er is weinig inhoudelijk commentaar gegeven op het VAO instrument zelf. Het instrument bleek waar te maken wat het pretendeerde en het werd positief ontvangen: zowel bij instelling als bij de auditor. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de onderwijsinstellingen die de audit hebben laten afnemen beter weten hoe zij verbeteringen tot stand kunnen brengen in hun beleid dan voor de afname van de audit. Zij hadden geen suggesties voor verbetering van het instrument zelf, wel maakten sommige aantekeningen over de tijdsbesteding (een enkeling vond dat er te weinig mensen waren geïnterviewd om een totaalbeeld van de school te kunnen krijgen). Er zijn door de auditors wel enkele kanttekeningen gemaakt bij het instrument, met name bij de werkwijze en

taakverdeling erom heen. Allereerst enkele suggesties omtrent het instrument zelf, vervolgens enkele suggesties omtrent de introductie en werkwijze van de VAO.

7.2 Conclusies en aanbevelingen over het audit-instrument zelf

Puntsgewijs worden de meest relevante onderwerpen besproken.

Aanbevolen tijdsbesteding

De auditors adviseren voor de VAO-afname 10-15 uur voor de onderwijsinstelling uit te trekken en 20 uur voor de auditor zelf. Gemiddeld kostte het meer tijd: 20 uur voor de onderwijsinstelling, meer dan 20 voor de auditor. Door routine bij de auditors kan die tijd iets minder worden (geven ze zelf ook aan), maar extra interviews zijn niet aan te bevelen. Wel verdient het aanbeveling om meer dan één VAO af te nemen bij grote, complexe scholen met meerdere locaties of opleidingstypen. De VAO blijft dan de beloofde/beoogde quick scan en de scholen krijgen de gelegenheid voor alle onderdelen van de instelling een audit af te nemen. Het verdient aanbeveling de arboconsulenten en auditoren een duidelijke richtlijn hiervoor te geven (wanneer één VAO, wanneer meerdere VAO's). Het betekent tevens dat over de subsidie-voorwaarden aanvullende afspraken moeten worden gemaakt indien een school meerdere VAO's wil laten uitvoeren.

Het auditgesprek

Omdat er bij de onderwijsinstelling vooraf soms geen duidelijk beeld was over de werkwijze van de audit, bevelen de auditors aan om bij het feitelijke auditgesprek met een gestructureerde agenda te werken (door bijvoorbeeld een leidraad voor het gesprek in de handleiding op te nemen). Dat maakt het meteen inzichtelijker. In de handleiding is overigens al een korte checklist opgenomen voor de telefonische intake, waarin deze punten staan opgenomen; wellicht kan deze worden uitgebreid. Hoewel enkele auditors aangaven hieraan behoefte te hebben, vonden anderen juist dat de VAO al zo voor-gestructureerd is dat het de eigen creativiteit en adviesvaardigheden aan banden legt. Een dergelijke leidraad zou dan ook als voorbeeld kunnen worden opgenomen: de auditors hoeven er niet mee te werken.

Een andere oplossing voor het wegnemen van de onduidelijkheid over de werkwijze, is het (nog meer dan nu?) doornemen van het stappenplan van de VAO door de arbo-consulent bij het "acquisitiesprek": De instellingen moeten uit de eerste voorlichting meteen duidelijkheid hebben over het doel en de opzet van de VAO. Daarnaast kan aan de auditoren nogmaals de functie van de intake worden uitgelegd. De gestructureerdheid van de VAO wordt door sommige auditors als een "keurslijf" ervaren. In de algemene beschrijving zou duidelijk vermeld kunnen worden dat de VAO een leidraad is.

Aandacht voor organisatiecultuur

De meerwaarde van de audit lag bij een aantal afgenomen audits juist in het boven tafel krijgen van cultuurconflicten of belemmeringen in de organisatiecultuur. Hieraan wordt in de audit weinig aandacht besteed. Een kleine toevoeging aan de audit kan wellicht hieromtrent nog wat (meer) expliciete conclusies opleveren. Aanbevolen wordt om speciale vragen toe te voegen over de cultuur in de instelling (bijvoorbeeld een korte checklist om te achterhalen hoe men met elkaar om gaat).

Onderscheid arbo- en verzuimbeleidvragen

Door enkele auditors wordt geconstateerd dat het onderscheid tussen de arbo- en verzuimbeleidvragen niet duidelijk is. Terwijl de vraag "Waarom werkt het hier niet" niet wordt gesteld. Een kleinigheid die werd genoemd betreft het voorbeeldrapport waar bij 1A (Verzuimbeleid) onder het kopje "plannen" zaken staan die onder "uitvoering" vallen. Wellicht dat enkele kleine correcties nog kunnen worden aangebracht.

De tabel

De tabel waar de belangrijkste resultaten in worden samen gevat stelt sommige auditors voor het dilemma dat deze niet alle resultaten kan weergeven en dat het hen dus in de nabespreking eerder belemmert dan behulpzaam is. Meer praktische voorbeelden voor de invulling van de tabel in de handleiding kunnen hier uitkomst bieden (dan weet de auditor hier wellicht beter mee om te gaan). Ook is het mogelijk om de tabel minder centraal te stellen en de auditor toch de ruimte te geven haar/zijn interpretatie weer te geven.

Nabespreking

Sommige auditors gaven aan de nabespreking te willen uitbreiden naar een bespreking over "hoe nu verder en wat is daar voor nodig". In wezen is dit geen onderdeel meer van de audit (een quick scan), maar is het de eerste stap in de realisering van de verbeteringen. Die stap zal wel moeten worden gezet, het is alleen de vraag of dit binnen het audittraject valt. Er zal in ieder geval duidelijkheid moeten zijn over het feit dat een dergelijke bespreking er moet komen: doorverwijzen naar arbo-consulent of arbodienst kan ook in dit geval essentieel zijn. De bespreking van de aanbevelingen volgens de VAO-handleiding (pg. 10) vond één auditor te gekunsteld en quasi wetenschappelijk.

Besluitvorming

Sommige onderwijsinstellingen hebben moeite met besluitvorming en met het stellen van prioriteiten. Hoewel het auditinstrument aanknopingspunten biedt om de belangrijkste knelpunten in de organisatie op te sporen, geeft dit geen garantie dat de school nu wel de knoop doorhakt. Daar is het audit instrument ook niet voor bedoeld, maar wellicht kan daar in de rapportage toch een item over worden opgenomen. (Een "faciliterend" lijstje om de te maken keuzes te formuleren, waarbij de school zelf de consequenties van die keuzes aangeeft).

7.3 *Conclusies en aanbevelingen over de werkwijze van de VAO*

Puntsgewijs worden de meest relevante onderwerpen genoemd over de werkwijze van de VAO, zoals uit het evaluatie-onderzoek naar voren gekomen.

- De afstemming tussen de arbo-consulent en de auditor kan beter. Dit is mogelijk door een verbeterde kennismaking tussen hen. Zodoende kan worden afgestemd wat wie bespreekt met de school. De verwachtingen sporen dan beter. De arbo-consulent moet automatisch het contact met de school overnemen na de audit (en moet dus automatisch de rapportage van de audit krijgen).
- De verwachting die een quick scan kan waarmaken moet tegenover de onderwijsinstelling duidelijker worden uitgesproken: wat doet het wel, wat niet (niet: het ultieme antwoord).
- Het probleem van adviesvacuüm na de rapportage moet worden opgelost: de gekozen constructie zorgt voor een gat: dit kan door betere communicatie en samenwerking relatief eenvoudig worden opgelost.
- Het effect van de VAO kan worden vergroot indien er in het eindgesprek (nog meer dan nu het geval is) een handreiking voor vervolgacties wordt gegeven.
- Juist bij gevoelige punten (bijvoorbeeld die de relatie bestuur-schoolleiding raken) is het belangrijk om ook de advisering hierop direct een vervolg te geven (een gezamenlijke bijeenkomst om het audit-rapport te bespreken bijvoorbeeld).
- Er zou een overlegplatform voor auditors gevormd kunnen worden. Op deze wijze kunnen ervaringen worden uitgewisseld en kan aan kwaliteitsverbetering worden gewerkt.
- Van te voren dient aan de deelnemende scholen bekend te zijn dat zij over de fl. 5.000,-- BTW moeten betalen (zo'n fl. 1.000,--). Het afnemende bureau is BTW-plichtig.
- CO BGZ stuurt standaard aan de deelnemende scholen een enquêteformulier op. Bij de telefonische enquêtes bleek dit bij een aantal scholen op bevreemding/irritatie (dubbelop geënquêteerd) te stuiten. Bij toekomstige onderzoeksactiviteiten dient een dergelijke dubbelure te worden vermeden.
- Het aantal uitgevoerde VAO's is teleurstellend te noemen. Na een half jaar zijn er nog geen 20 audits afgerond. Co BGZ had in eerste instantie de verwachting uitgesproken dat er 100 audits zouden worden afgenomen. De oorzaak van het tegenvallende aantal ligt - vermoedelijk - met name bij de beperkte werving, de terughoudendheid ten opzichte van het instrument bij enkele arbo-consulenten en bij enige koudwatervrees bij de onderwijsinstellingen. Het evaluatie-onderzoek in opdracht van CO BGZ was expliciet gericht op de (kwalitatieve) bevindingen van de doelgroepen en op niet kwantitatieve aspecten of op de verwerving van audits. Zodoende zijn daar geen hardere uitspraken over te doen.

8 *Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen*

8.1 *Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen die nog geen audit hebben laten afnemen*

Het kan belangrijk zijn om onderwijsinstellingen zoveel mogelijk in de gelegenheid te stellen ervaringen van andere scholen horen. Die ervaringen komen er immers op neer dat "inzicht in het eigen beleid niet bijt". Men krijgt hulp van een externe deskundige en men krijgt de gelegenheid om "door de bomen het bos te zien". Natuurlijk kan de audit niet het ultieme antwoord geven. Die voorlichting aan onderwijsinstellingen hoeft niet alleen via de arbo-consulent te verlopen: gedacht kan worden aan artikelen in vakbladen, bijeenkomsten zoals de het congres Arbeidsomstandigheden, bijeenkomsten voor kleine (regionale?) groepen, actievare (ook telefonische?) werving door arboconsulenten, de mogelijkheid dat de zorgaanbieders (dat wil zeggen de auditors zelf PR maken voor de audit).

Naast de voordelen die reeds genoemd worden in de folder van CO BGZ, kunnen de volgende voordelen voor onderwijsinstellingen worden belicht:

- "Je hoort door de VAO ook wat er goed gaat in je organisatie: de toonzetting is positief en dat stimuleert".
- "Op individueel niveau weet je misschien wel waar de verzuimoorzaken liggen, maar door de audit hoor je ook hoe daar op groepsniveau over wordt gedacht".
- "Je kunt uit de audit goede tips halen voor de stijl van leidinggeven".

8.2 *Aandachtspunten voor onderwijsinstellingen die al een audit hebben laten afnemen*

Bij sommige onderwijsinstellingen is de onmacht groot. Meestal liggen de oorzaken dan in de organisatie zelf, en niet zozeer in het gevoerde verzuimbeleid. Door de VAO kan die onmacht worden omgezet in de bereidwilligheid om activiteiten te ontplooien. Die bereidwilligheid moet echter worden vastgehouden. Aanbevolen wordt om zo snel mogelijk na afname van de audit contact op te nemen met arboconsulent of arbodienst om de conclusies van de audit om te zetten in concrete afspraken. Indien nog niet gedaan, wordt aanbevolen het rapport te bespreken met het bestuur.

9 *Aandachtspunten voor arboconsulenten betreffende de introductie van de VAO*

Een VAO wordt geadviseerd wanneer de oorzaak van het hoge (kortdurende) verzuim niet erg duidelijk is. Daarnaast kan de VAO een rol spelen als verwacht wordt dat er manco's zijn in het beleidsvoerend vermogen van een school. De school dient er van doordrongen te zijn dat de VAO niet vrijblijvend is, dat er veel zelfwerkzaamheid bij komt kijken. Ook kunnen er pijnlijke zaken boven tafel komen.

De scholen die een VAO hebben gehad zijn daar vrijwel unaniem enthousiast over. Ter facilitering van de 'overdracht' tussen de auditor en de arboconsulent is het gewenst dat de school toestemming geeft dat de gegevens/rapportage van de VAO aan de arboconsulent worden overgedragen.

Bij de evaluatie bleek dat de arboconsulenten weleens met vragen werden geconfronteerd over het verschil tussen de VAO en de RI en E, de PAGO en andere schoolverkenningen. Het kan belangrijk om bij toekomstige advisering rekening te houden met deze vragen en het antwoord paraat te hebben. In de folders zou hieraan aandacht besteed kunnen worden.

10 *Aandachtspunten voor auditors betreffende de afname van de VAO*

De tijdsbesteding van de VAO blijkt sterk afhankelijk te zijn van de aard en ernst van de problematiek, de grootte van de school, het aantal locaties en het onderwijstype. Auditoren zouden, in overleg met de school en het CO BGZ, kunnen overwegen om in voorkomende gevallen meerdere VAO's af te nemen. De gestructureerdheid van de VAO heeft, naast de overzichtelijkheid, ook zijn beperkingen: het kost 'beginners' enige zelftraining om hier mee om te leren gaan.

11 *Aanbevelingen voor CO/BGZ voor de verdere introductie van de VAO*

Geconcludeerd kan worden dat het aantal afgenomen audits achterblijft bij de verwachting en dat dit met name te wijten is aan het feit dat de arbo-consulenten bij slechts een beperkt aantal scholen de VAO heeft aanbevolen en dat er minder intensief voor de VAO is gelobbyd als verwacht was door CO BGZ. Er zijn ook grote verschillen te zien tussen de arboconsulenten: de één heeft 7

scholen aangedragen, de ander 1 school. Hoewel in tweede instantie ook de arboconsulenten bevroegd zijn over hun ervaringen, is er geen compleet beeld verkregen over hun motivatie en inzet voor de VAO. Wel is informatie verzameld over hun beeldvorming over het doel en het nut van de VAO. Ook daarin zijn verschillen waarneembaar: de een kent het instrument goed en is er enthousiast over, de ander ziet er slechts beperkte mogelijkheden in en geeft aan terughoudend te zijn bij de advisering hieromtrent. Wellicht dat ook de kennismaking tussen arboconsulenten en uitvoerende bureaus hier en daar verstevigd kan worden.

Speciale aandacht voor de rol van de arbo-consulenten is dan ook de belangrijkste aanbeveling die uit het evaluatie-onderzoek komt. Gedacht kan worden aan de volgende zaken:

Voorlichting:

De criteria die arbo-consulenten hanteren (Voor welke onderwijsinstelling is de VAO interessant) moeten expliciet worden opgerekt. Gedacht kan worden aan een bijeenkomst voor arbo-consulenten om hen (nog) beter inzicht te geven in het instrument, de resultaten en de consequenties. Daarbij zal aandacht moeten zijn voor zowel de inhoud van de VAO als voor de vaardigheden om hieromtrent te adviseren. Daarnaast zal er een (duidelijker) wervingsplan moeten komen hoe de scholen nog intensiever te benaderen en te interesseren voor de audit. Wellicht kunnen andere kanalen dan de arbo-consulenten hiervoor worden ingezet. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid om de auditbureaus zelf acquisitie te laten doen voor de audit.

Samenwerking

De samenwerking tussen arboconsulenten en auditors verdient extra aandacht. Hoewel niet duidelijk aantoonbaar, bestaat het vermoeden dat er wat wantrouwen en twijfel over elkaars kunnen bestaat (over en weer). Vast staat wel dat er weinig tot geen contact is tussen beiden, terwijl ze in feite gezamenlijk adviseren aan de onderwijsinstellingen. Auditor en arbo-consulent zouden contact moeten hebben met elkaar en met elkaar de intake van de audit afstemmen. Dit vergroot de duidelijkheid voor de onderwijsinstelling over de opzet, uitvoering en te verwachten resultaten van de audit én het vergroot de kans dat de onderwijsinstelling meteen ná afname van de audit met de arboconsulent in contact treedt. Hierdoor zullen vervolgactiviteiten eerder van de grond komen. In de procedure rond de afname van de VAO kunnen hiertoe afspraken worden opgenomen, maar ook een bijeenkomst voor beide partijen kan hieraan bijdragen. Kennis over elkaar en een persoonlijk contact zal (dat vermoeden van) twijfel over elkaar kunnen weg kunnen nemen. Ook richting de arbodiensten kan CO BGZ wellicht iets ondernemen om de samenwerking te stroomlijnen. Gedacht kan worden over een brief van CO BGZ aan al de contractpartners om hen op de hoogte te stellen van gebruik en toepassing, en de reden waarom voor adviesbureaus en niet voor arbodiensten is gekozen.

12 *Slotconclusie*

De VAO wordt door de doelgroep en de deskundigen die de audit uitvoeren als een goed audit-instrument ervaren. Het doet wat het beloofd (quick scan), het geeft eye-openers, brengt een proces op gang en levert aanknopingspunten voor verbetering. Maar het kan ook "zere plekken" naar voren halen, dit kan confronterend zijn. Een bestaande gevoelige relatie tussen bestuur en een school kan hierdoor bijvoorbeeld onder druk gezet worden. Bij grote complexe scholen zijn de resultaten wellicht niet specifiek genoeg: hier wordt aanbevolen twee of meerdere audits af te nemen, bijvoorbeeld per locatie of per onderwijsvorm.

De VAO voldoet als auditinstrument in grote mate, maar aan de introductie van de audit, de instructie van de auditors en aan de opzet van nazorg/vervolgactiviteiten dient meer aandacht te worden besteed. Een naadloze begeleiding in de introductie, afname, afronding en nazorg is nodig: het is immers een startinstrument en een scan van de huidige situatie op weg naar een nieuwe verbeterde situatie. Voor de continuïteit in dat proces is het belangrijk dat onderwijsinstellingen, indien gewenst, een beroep kunnen doen op deskundige (en elkaar niet tegensprekende/beconcurrerende) adviseurs. De betrokken adviserende partijen (arboconsulenten, auditbureaus, arbodiensten) moeten van elkaar weten waar de verschillende competenties liggen en wie welk onderdeel in het adviestraject voor haar/zijn rekening neemt. Dit dienen zij met elkaar af te stemmen, teneinde de klant - de onderwijsinstelling - optimaal te begeleiden. CO BGZ kan een belangrijke faciliterende rol spelen bij deze afstemming. Voorgesteld wordt hieromtrent een andere (of verbeterde) procedure te ontwikkelen en deze met de betrokken partijen te bespreken en te implementeren.

Bijlage 1

Scholen waar een VAO-evaluatie is afgenomen naar schoolsoort, schoolrichting en leerlingenaantal

Respons	VAO uitgevoerd	Schoolsoort	Schoolrichting	Leerlingen- aantal
Nee		Basis, speciaal onderwijs	Openbaar	250
		IVBO VBO M H ATH	Openbaar	1300
		Basis, Jenaplan	Kathol	255
		VBO	RK	434
		Basis	Openbaar	478
		Basis	prot Christ	101
		IVBO VBO M H VWO	Interconfess	929
		Basis	Openbaar	526
N	Bezig	VBO - VWO	Openbaar	1750
N, schr	Bezig	Basis, speciaal	Openbaar	146
N		VBO - VWO	Prot Christ	1750
N, schr?		Basis, Vrije school	Openbaar	95
		Basis, LOM/MLK/IOBK	Openbaar	306
		Basis	Islami	421
J, schr		Basis	Openbaar	400