

Evaluatie Plan V 2015-2018

"Het moet van de scholen zelf komen, anders heeft het geen zin".

Projectnummer P0105

Onderzoek in opdracht van Vervangingsfonds

Auteur: Peter Donker van Heel

© 21 December 2018 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Voorwoord	5
Conclusies, aanbevelingen en discussiepunten	9
Conclusies	9
Aanbevelingen	13
Discussiepunten	16
1 Plan V	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Plan V	21
1.3 Doelgroep Plan V	22
1.4 Aanpak en uitvoering	22
1.5 Activiteiten per projectfase	23
1.6 Stand van zaken aan het einde van het project	25
2 Bereik en effecten	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Bereik	28
2.3 Redenen om wel of niet deel te nemen	28
2.4 Effecten voor de deelnemers	30
2.5 Effecten op de organisatie als geheel	33
2.6 Effecten op ziekteverzuim	37
2.7 Effectieve instrumenten	38
3 Succes- en faalfactoren	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Succesfactoren	39
3.3 Faalfactoren	43
4 Interne evaluatie Vf	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Uitvoering Plan van Aanpak	49

4.3	Effectiviteit instrumenten	50
4.4	Effect op de organisatie	50
4.5	Effect op het ziekteverzuim	50
4.6	Functioneren adviseurs	51
4.7	Verbeterpunten	51
Bijlage 1:	Verantwoording	53
Bijlage 2:	Activiteiten Plan V	55

Voorwoord

Tussen 1 juni 2015 en 31 mei 2018 is het project “Reductie ziekteverzuim schoolbesturen 2015-2018” uitgevoerd door het Vervangingsfonds (Vf). De totale doorlooptijd was drie jaar. Dit project, Plan V genoemd, bestaat uit professionele begeleiding van besturen en scholen met een relatief hoog ziekteverzuim. Voor de uitvoering heeft APG, de uitvoeringsorganisatie van Vf, ongeveer 20 adviseurs ingezet.

Na afloop heeft het Vervangingsfonds Plan V laten evalueren door *De Beleidsonderzoekers*. Het doel van het onderzoek is geweest om aanknopingspunten te bieden voor een verbeterde voortzetting van Plan V in 2019 en verder. De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt: *Welke lessen en verbetermogelijkheden volgen uit een proces- en effectevaluatie van het huidige Plan V en welke bouwstenen levert dit op voor de voortzetting van Plan V?*

De opzet van het onderzoek is kwalitatief. Het onderzoek heeft bestaan uit een focusgroep met adviseurs en acht cases. Een case bestond uit een interview met de betreffende adviseur, een bestuurslid, een schooldirecteur of HR-manager en een werknemersvertegenwoordiger. Vrijwel alle interviews waren face-to-face. Daarnaast is dossieronderzoek uitgevoerd. In de bijlagen is de onderzoeksopzet kort weergegeven.

De evaluatie is uitgevoerd door Mirjam Engelen en ondergetekende (projectleider). De begeleiding was in handen van een commissie bestaande uit Sjaak Koehler (voorzitter) en Leo Koreneef namens het Vf en John Kempener namens de uitvoeringsorganisatie APG. De onderzoekers spreken hun dank uit aan alle adviseurs, bestuurders, directieleden en andere medewerkers van de scholen die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Rob Hinskens van APG die alle door ons gevraagde informatie op overzichtelijke wijze ter beschikking heeft gesteld.

Het rapport bestaat uit twee delen: deel I betreft de conclusies en aanbevelingen en deel II de beschrijving van de onderzoeksresultaten.

dr. Peter Donker van Heel

De Beleidsonderzoekers

Leiden, 21 december 2018

Deel I. Conclusies aanbevelingen en discussie

Conclusies, aanbevelingen en discussiepunten

Conclusies

Belangrijkste effecten van Plan V

- Plan V heeft bij bestuurders, directie en HR-management geleid tot duidelijke gedragsveranderingen. Het project heeft hier een netto-effect gehad, dat wil zeggen dat zonder toedoen van de adviseurs deze veranderingen niet, veel later, dan wel op een minder efficiënte manier tot stand zouden zijn gekomen. Betrokkenen zijn zich bewust geworden van de problematiek, zij zijn zich (pro-)actiever gaan inzetten om het ziekteverzuim beleidsmatig en uitvoerend aan te pakken, zij hebben ondervonden dat ziekteverzuim daadwerkelijk te beïnvloeden is en zij hebben resultaten geboekt.
- De centrale rol in de uitvoering van het ziekteverzuimbeleid ligt uiteindelijk bij de directeur. Met hulp van het project heeft deze zich ontwikkeld, door middel van kennisontwikkeling, training, sparring en coaching.
- Medewerkers zijn niet of nauwelijks bereikt in het kader van Plan V. Dit was ook niet het doel van het project. Zieke medewerkers hebben wel wat gemerkt, juist omdat de benadering van (langdurig) zieken onderdeel was van het traject. Voor een deel zijn zij uitgestroomd, of (gedeeltelijk) weer aan het werk gegaan. Een deel van het langdurig verzuim is zodanig van medische aard, dat re-integratie niet mogelijk is.
- Plan V heeft een positieve effect gehad op de organisatie als geheel. Er is sprake van meer bewustwording tot zelfs een cultuurverandering op dit punt (denk aan: aangescherpte normen en waarden over ziekteverzuim). Met name directeuren hebben specifieke competenties ontwikkeld. Er zijn aanwijsbare verbeteringen in het ziekteverzuimbeleid en in de uitvoering daarvan. Centraal staat de verbetering van het casemanagement (bestaande dossiers en omgaan met nieuwe ziekmeldingen). Bij verschillende besturen is "het huis op orde", hoewel borging bij veel andere besturen nog aandacht vraagt. Een aantal scholen is mede dankzij het project overgaan op het ERD-schap.

Effect op het ziekteverzuim

- Voor een deel is het ziekteverzuim bij de deelnemende besturen vermindert als gevolg van Plan V. Dit heeft te maken met gerichte ondersteuning door de adviseurs bij bestaande dossiers van langdurig zieken. Hier zijn concrete resultaten geboekt.
- Het langdurig verzuim is teruggebracht, door een combinatie van interventies, waarbij professioneel casemanagement centraal staat. De leidinggevers zijn meer in gesprek gegaan met de zieke medewerkers en hebben oplossingen doorgevoerd. Concrete ondersteunende activiteiten hebben hierbij geholpen, zoals training en begeleiding van de leidinggevers en het verduidelijken van de relatie en het contract met de arbodiensten.
- Door toedoen van het project is de aanpak bij ziekmeldingen verbeterd, waardoor ziekteverzuim deels kan worden voorkomen. Uit de interne evaluatie van Vf komt naar voren dat een deel van de scholen hier een positief effect ziet. In de externe evaluatie is dit wat minder sterk gebleken, ook omdat het vaak ontbreekt aan cijfers.
- Samengevat, het "grijze" deel van het bestaande langdurig verzuim is grotendeels verdwenen en dit heeft bij de meeste besturen een structureel karakter. De ziekmeldingsfrequentie is bij een deel van de besturen afgenomen, volgens de interne evaluatie van Vf. Wanneer de plannen van de besturen om verder te investeren in preventief beleid daadwerkelijk worden doorgezet, dan kan dit een structureel karakter krijgen. De werkelijke effecten blijven moeilijk meetbaar en voorspelbaar, vanwege de vele andere factoren die een rol spelen.

Evaluatie van aanpak en uitvoering

- De aanpak en de uitvoering vormen op zichzelf een succesfactor, vooral vanwege de stap-voor-stap benadering. Het zijn overzichtelijke deelprojecten (met een begin en een eind), concrete doelen, in combinatie met concrete stappen en met concrete doelen en resultaten. Dit stimuleert de deelnemers en het houdt de voortgang erin.
- Aan de onderliggende behoeften van besturen kon niet altijd tegemoet worden gekomen. Dit betreft vooral (aspecten van) preventief beleid. Vanuit de gekozen aanpak lag de prioriteit op curatief beleid, wat vervolgens de mogelijkheden bood voor doorontwikkeling in de richting van preventief beleid.

- Niet altijd liepen de verwachtingen van betrokken partijen parallel. Bij sommige besturen was sprake van “verborgen agenda’s”. Vervolgens was het verwachtingenmanagement ook niet altijd scherp genoeg. Dit heeft de voortgang bij sommige besturen belemmerd. Teleurstellingen waren er overigens meer aan de kant van de adviseurs, dan aan de kant van de besturen.
- De aanloop tot en met het Plan van Aanpak is soms te lang en te eendimensionaal gericht geweest op het afsluiten van een convenant. Het duurde te lang voordat de echte uitvoerende activiteiten op gang kwamen, soms pas een jaar na de start.
- Uit de dossiers komt naar voren dat de adviseurs veel moeite hebben gedaan om de besturen en scholen in beweging te krijgen. Dit is nog eens bevestigd door de adviseurs zelf. Bij verschillende besturen is - tegen beter weten in - doorgegaan met het project, terwijl er geen vooruitgang werd geboekt en daarop ook geen uitzicht bestond.
- Goede en effectieve instrumenten zijn de ondersteuning bij visie- en beleidsontwikkeling (o.a. in-company workshops), het herzien van de contracten met arbodiensten, ondersteuning bij samenwerking met de arbodiensten, dossierschouw, coaching en training van casemanagers, driehoeksgesprekken (in beperkte mate). Minder vaak toegepaste maar ook effectieve instrumenten zijn door adviseurs geleide voorlichtingsbijeenkomsten met medewerkers en intervisiebijeenkomsten van directeurs van verschillende besturen.
- De werkgroepen zijn niet overal goed uit de verf gekomen.
- De deelnemers zijn positief tot zeer positief over de adviseurs, een enkele uitzondering daargelaten. Zij zijn professioneel, gemotiveerd, gedreven en in veel gevallen inspirerend. Wel geven de adviseurs aan dat zij soms wat sturend zijn geweest, waar zij wat meer vraaggericht hadden moeten opereren. Een valkuil waar sommige adviseurs zijn ingevallen, is dat zij zijn gaan optreden als interne change-agent. Dit pakte over het algemeen negatief uit voor het leereffect voor de besturen en directeurs.
- Samengevat is de aanpak een goede, bestaat er wel kritiek op onderdelen, maar die is niet fundamenteel, en deze is zodanig dat hieraan relatief eenvoudig tegemoet kan worden gekomen.

De rol van de scholen

- De rol van de scholen (bestuur, directeuren, managers en medewerkers) is doorslaggevend voor het succes. “Het moet van de scholen zelf komen, anders heeft het geen zin”. Deze zin vat eigenlijk alles samen. Wanneer er een duidelijke aanleiding aanwezig is bij een bestuur, dan is de kans op succes groter.
- Bij de scholen die diepgaander zijn onderzocht tijdens de evaluatie bleek vrij algemeen enthousiasme bij besturen, directeuren en HR-medewerkers. Deze deelnemers hebben er gemotiveerd en hard aan getrokken, en zijn ook tevreden tot zeer tevreden over de resultaten.
- Als de verhoudingen bestuur en directie duidelijk en goed zijn, dan is aan een belangrijke randvoorwaarde voldaan. Vervolgens gaat het om de juiste mensen op de juiste plaatsen. De bestuurlijke verhoudingen (bestuur-management) dienen in balans te zijn om überhaupt veranderingen door te voeren. Dit is niet altijd het geval en daardoor is het project bij verschillende besturen niet of nauwelijks van de grond gekomen. Dit is een hoofdoorzaak.
- Er is sprake van achterstallig onderhoud op personeelsgebied. Daadwerkelijk preventief beleid in de vorm van strategisch HRM, met aandacht voor duurzame inzetbaarheid, vitaliteit en gezondheid, staat bij de meeste schoolbesturen nog in de kinderschoenen.
- Het strategisch vermogen is niet altijd aanwezig, wat inhoudt dat er niet op lange termijn wordt gekeken en dat de samenhang der dingen niet wordt gezien. Een deel van de schooldirecteuren is volgens betrokkenen niet opgewassen tegen de noodzakelijke managementuitdagingen.
- Sommige (deelnemende!) bestuursleden en directeuren hadden een negatieve houding ten aanzien van het project. Dit werd indirect en vaak pas laat in het traject duidelijk. Afspraken werden dan vaak niet nagekomen, of er werden tegendraadse acties ondernomen. Dit hangt voor een deel samen met de bovenstaande conclusies.
- Een goede interne change-agent op de juiste positie met voldoende mandaat en doorzettingsmacht is nodig. Dit is meestal een (algemeen) directeur en bij kleinere scholen soms een bestuurder. Een globale schatting is dat dit bij ongeveer de helft van de deelnemende besturen het geval was. Veelal heeft de adviseur deze taken moeten waarnemen.

- Duidelijke en goede arbeidsverhoudingen zijn noodzakelijk als randvoorwaarde voor een effectief ziekteverzuimbeleid. De scholen zien dit wel, maar niet alle scholen (leidinggevend) slagen erin om hierin verbetering aan te brengen.

Aanbevelingen

Het aantal “bouwstenen voor vervolg” is relatief groot. Het aantal aanbevelingen die wij willen geven houden wij beperkt tot de - in onze ogen - meeste essentiële.

Aanbeveling 1: Beschikbare capaciteit gedifferentieerd inzetten

Voorselectie en differentiatie dienstverlening

- Het advies is aan de voorkant een voorselectie te maken. Voorafgaande aan de benadering kunnen de adviseurs, vanuit hun kennis van een groot deel van de besturen, goed inschatten in hoeverre het project bij een bepaald bestuur gemakkelijk, met moeite, of onmogelijk zal gaan worden (of dat men het niet kan inschatten). Het advies is om deze analyse daadwerkelijk uit te voeren bij de start van het vervolg van Plan V.
- De aanpak en de investeringen kunnen dan gedifferentieerd worden per groep: arbeidsintensief bij welwillende besturen en arbeidsextensief bij een twijfelachtige vraag. Wanneer blijkt dat er besturen zijn die tot doel hebben ERD te worden, dan kunnen deze een aparte status krijgen, met arbeidsintensieve dienstverlening.

Randvoorwaarde: motivatie besturen/scholen en interne change agent

- Uit oogpunt van efficiency en het voorkomen van teleurstellingen is het verstandig om een strengere selectie toe te passen bij deelnemende besturen. Hierbij moet worden gekeken naar daadwerkelijke motivatie bij bestuur en management voor deelname en de beschikbaarheid van een goede interne change agent. Na een of twee gesprekken is dit meestal wel goed te bepalen.

Invoeren tussentijds go-no go beslissingen

- Een looptijd van twee jaar is voor de gevraagde veranderingen wel noodzakelijk, en soms langer. Het introduceren van go/no go-momenten is echter aan te bevelen. Het moet voor de potentiële deelnemers vanaf de eerste dag duidelijk zijn dat de relatie eenzijdig door een van beide partijen kan worden opgezegd. Gedacht kan worden aan een eerste periode van maximaal zes maanden, waarbij de mogelijkheid bestaat om het project bij een bestuur te beëindigen. De tweede go/no-beslissing kan een jaar later worden genomen, op basis van een evaluatie van de voortgang. Bij beide beslissingen dient het management van Vf nauw betrokken te zijn. De vrijgekomen tijd kan worden besteed aan welwillende besturen.

Aanbeveling 2: Intensiveer competentieontwikkeling directeuren

- Een groot deel van de investeringen is gericht op competentieontwikkeling, vooral van de directeuren. Het is efficiënt om dit te intensiveren. Directeuren hebben niet zelden een onderwijsverleden: zij dienen zo goed mogelijk te worden ondersteund bij hun ontwikkeling tot schoolmanagers. Informeren, trainen, sparren, begeleiden en coachen kan niet genoeg gebeuren. Intervisie van directeuren van verschillende besturen is beperkt toegepast, maar blijkt tot bruikbare inzichten te leiden. Adviseren en ondersteunen van de directeur bij externe training en het verkrijgen van subsidies heeft een toegevoegde waarde. De inzet van andere subsidies in Plan V kan behulpzaam zijn, bijvoorbeeld de Subsidie Lerend Werken van Vf (tot een bepaalde drempel wordt 80% van de kosten van coaching vergoed). Dit kan (en moet soms) gaan om langjarige competentieontwikkeling. Het samen ontwikkelen van een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) kan een toegevoegde waarde leveren.

Aanbeveling 3: Medewerkers betrekken in het project

Stimuleren van de dialoog met medewerkers

- Een goede dialoog tussen werkgever en werknemers is een randvoorwaarde om arbeid-gerelateerde veranderingen te kunnen doorvoeren. Er zou meer ingezet moeten worden op deze dialoog, op werknemersparticipatie en op het direct bereiken van teams en werknemers, met bepaalde interventies (teamvoorlichting). Het geven van voorlichting aan teams door de adviseurs is een goede methode. Hiervoor krijgen de adviseurs niet altijd de gelegenheid. Toch zou dit nagestreefd moeten worden, dus in elk geval aan de orde gesteld moeten worden.

Vasthouden aan het instellen werkgroepen

- Het instellen en begeleiden van een werkgroep voor Plan V zou meer aandacht moeten hebben. De werkgroepen blijken over het algemeen een positieve werking te hebben, zeker wanneer ook een vertegenwoordiger van (G)MR zitting heeft. Wellicht dat het een ontbindende voorwaarde zou kunnen zijn voor deelname.

Aanbeveling 4: Meer maatwerk in de aanpak

Het project heeft een vast stramien, terwijl tegelijkertijd wordt gepropageerd dat het gaat om maatwerk. Om het project echt als maatwerk te kunnen positioneren dient er meer flexibiliteit te worden betracht:

- Er dient bij de aanpak meer rekening te worden gehouden met het onderscheid tussen grote en kleine schoolbesturen. De grens ligt ongeveer bij tien scholen per bestuur. Bij grote schoolbesturen gaat het veelal om een bovenschoolse aanpak, selectie van scholen en differentiatie.
- Er zou meer ruimte moeten worden genomen voor quick wins in de fase van de kennismaking. Gedacht kan worden aan de aanpak van een specifiek dossier van een langdurig zieke werknemer. Het duurt nu te lang voordat er praktische activiteiten zijn. Een quick win kan ook een positieve invloed hebben op de randvoorwaarden (het over de streep trekken van bestuurders, leidinggevenden en HR-managers).
- Bij een gebrek aan draagvlak zou een meer gedifferentieerde benadering mogelijk moeten zijn. Soms is het duidelijk dat je een meerwaarde kunt betekenen voor een bepaalde school binnen een bestuur. Dat wil zeggen, dan maar met één of enkele school binnen een bestuur aan de slag. Vervolgens kan dit een demonstratie-effect hebben.
- Bij de presentatie van een vervolg zou Plan V meer concreet geprofileerd kunnen worden als maatwerk, wat dan ook kan worden waargemaakt.

Discussiepunten

Hieronder zijn punten opgenomen die wij niet direct als een conclusie of aanbeveling kunnen formuleren, maar die wij als discussiepunt wel belangrijk genoeg achten voor het vervolg van het project:

- Het is de vraag in hoeverre er ook aandacht moet worden gegeven aan preventief beleid. Dit door het thema ziekteverzuim te koppelen aan werkdruk, vitaliteit en gezondheid, duurzame inzetbaarheid en personeelsbeleid. Dit kan beperkt, of ruim. Het is niet ondenkbaar dat bepaalde besturen eerder actief zouden participeren wanneer het thema ziekteverzuim breder zou worden benaderd. Er blijkt wel behoefte te zijn aan ondersteuning op dit brede terrein. Andere besturen en/of directeuren en/of HR-managers zijn van mening dat personeelsbeleid een interne aangelegenheid is.
- Nagedacht kan worden hoe directeuren in een volgend acquisitietraject beter vanaf het begin kunnen worden betrokken. Bij de acquisitie – het werven van deelnemers – is de eerste insteek het bestuursniveau. Dat is logisch gezien vanuit de positie van het Vf. Uiteindelijk is de centrale figuur (de interne change agent) meestal een directeur of een HR-manager.
- Het lijkt er op dat het project zich voor een belangrijk deel heeft gericht op langdurig zieke werknemers. Dit waren veelal 60-plussers. Met het oog op voorkomen van langdurige uitval van ouderen zou eraan gedacht kunnen worden om ook het aandeel oudere werknemers in het personeelsbestand als criterium mee te nemen en niet alleen het ziekteverzuim.
- Er wordt door Vf nu veel tijd besteed aan dossiervorming, wat op zichzelf een goede zaak is. Over het geheel genomen is het de vraag, of de verhouding planvorming en administratie enerzijds en praktische ondersteuning anderzijds in een goede balans is.
- Vanuit de lancering van een projectaanpak zoals Plan V kom je niet altijd op het juiste moment binnen bij een schoolbestuur. De vraag is of dat beter kan. In elk geval kan er vanuit het relatiemanagement van Vf beter worden “getimed”. Een geschikt moment is bijvoorbeeld het aantreden van een nieuwe directeur. Wellicht is een meer flexibele acquisitie van nieuwe deelnemers een mogelijkheid?
- Er zou meer kunnen worden geëxperimenteerd met kleine groepen medewerkers. Dit zou meer duidelijkheid kunnen geven over het rendement van bepaalde aanpakken.

- Zou de ambitie wat betreft de daling van het ziekteverzuim (soms) niet hoger moeten zijn? Is het optuigen van een brede aanpak wel nodig als het gaat om een daling van enkele procentpunten? Soms is dit resultaat bij een kleine school al behaald wanneer er één langdurige zieke is uitgestroomd of weer aan het werk is.
- Het project heeft zich voornamelijk gericht op niet-ERD besturen, terwijl er ook bij ERD-besturen een behoefte zou kunnen bestaan aan ondersteuning.

Deel II. Beschrijving onderzoeksresultaten

1 Plan V

1.1 Inleiding

Deel II van deze rapportage betreft een feitelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten. Er worden in deze hoofdstukken geen conclusies getrokken. Hiervoor wordt verwezen naar deel I. De onderzoekverantwoording is gegeven in bijlage 1. In dit hoofdstuk 1 is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is uitvoering gegeven aan Plan V?

1.2 Plan V

Het Vervangingsfonds (Vf) is een paritair bestuurde organisatie, die zich richt op het verzekeren van vervanging van zieke of geschorste medewerkers in het primair onderwijs (po). Schoolbesturen in het primair onderwijs, die volledig zijn aangesloten bij het Vf, kunnen de vervangingskosten onder voorwaarden declareren van medewerkers die zich hebben ziekgemeld, of die zijn geschorst. Hiervoor wordt door de besturen een premie betaald.

Decennialang werkt het Vf beleidsmatig aan ziekteverzuimreductie, zowel curatief als preventief. Vanuit de paritaire structuur biedt Vf ondersteuning aan zowel werkgevers als werknemers.

In juni 2015 is het project "*Reductie ziekteverzuim schoolbesturen 2015-2018*" gestart, onder de naam Plan V.

Het project richtte zich op besturen met een relatief hoog ziekteverzuim. De gedachte van het project was besturen en scholen voor te bereiden op het eigenrisicodragerschap (ERD).¹ De specifieke doelstelling van Plan V was het verminderen van het ziekteverzuimpercentage van de scholen.

De totale doorlooptijd was drie jaar. Het project is afgerond per 31 mei 2018.

¹ Eigenrisicodragers betalen een lagere premie dan bij volledige bekostiging via het Vervangingsfonds. Deze premie voor het ERD-schap bestaat uit een solidariteitsheffing en een BGZ-opslag. Als eigenrisicodrager is het schoolbestuur zelf verantwoordelijk voor de kosten van vervanging en kunnen geen declaraties voor vervanging bij het Vf worden ingediend. Schoolbesturen die eigenrisicodrager zijn kunnen bij het Vf hun vervangingskosten wegens ziekteverzuim deels afdekken. Het Vf staat verder deze besturen bij met advies om het ziekteverzuim beheersbaar te houden en om duurzaam personeelsbeleid in te richten.

1.3 Doelgroep Plan V

Plan V was gericht op besturen met een relatief hoog ziekteverzuimpercentage. Aan de start van het project zijn de volgende twee doelgroepen onderscheiden:

- Doelgroep A: besturen met een ziekteverzuimpercentage van meer dan 9,5 procent in de afgelopen twee schooljaren.
- Doelgroep B: besturen met een ziekteverzuimpercentage van tussen 7 procent en 9,5 procent in de afgelopen twee schooljaren.

Voor de besturen in doelgroep A is de specifieke doelstelling: daling van het ziekteverzuimpercentage met gemiddeld drie procentpunt in drie jaar tijd bij alle deelnemende besturen. Voor de besturen in doelgroep B was de doelstelling een daling van het ziekteverzuimpercentage naar minder dan zeven procent binnen drie jaar bij 75 procent van de deelnemende besturen.

Alle schoolbesturen met een meerjarig hoog ziekteverzuim zijn benaderd voor deelname (121). Er hebben 58 schoolbesturen besloten geen gebruik te maken van het aanbod. Aan het project hebben 63 schoolbesturen deelgenomen.

1.4 Aanpak en uitvoering

De aanpak en uitvoering van Plan V is per bestuur gefaseerd, waarbij de eerste vijf onderdelen tot de voorbereidende fase gerekend worden. Het zesde en zevende onderdeel betreffen de uitvoerende fase:

1. **Kennismaking.** Het doel van deze fase was kennismaking met het bestuur, vaststellen van een aanspreekpunt bij het bestuur, kennismaking met het management en eventueel de P&O-medewerker.
2. **Intentieverklaring.** Het doel van dit onderdeel was het opstellen van een intentieverklaring en dit te laten ondertekenen door het bestuur.
3. **Plan van aanpak.** Het doel hiervan was het maken van een eerste analyse van de ziekteverzuimproblematiek, de context en vervolgens het formuleren van de beoogde activiteiten binnen het kader van Plan V.
4. **Convenant.** Het convenant is een door het bestuur ondertekend document, waarin de school zich verplicht het Plan van Aanpak uit te voeren.
5. **Analyses bij scholen,** bedoeld om de aard van de ziekteverzuimproblematiek, het bestaande beleid, de uitvoering en naleving op schoolniveau in beeld te brengen.
6. **Uitvoering plan van aanpak.** In deze fase zijn de eigenlijke interventies toegepast, d.w.z. activiteiten om het Plan van Aanpak uit te voeren.
7. **Evaluatie.** Ongeveer halverwege het project is door Vf een interne tussen-evaluatie uitgevoerd en na afloop een interne eindevaluatie.

Meestal is er eerst een plan van aanpak opgesteld en is er daarna een convenant getekend, maar andersom is ook voorgekomen. Voor het overige is het bovenstaande stramien gevolgd en met name in de voorbereidende fase. In de uitvoerende fase is meer maatwerk geleverd, op basis van de analyses. De uitkomsten verschilden van bestuur tot bestuur en van school tot school.

De inzet was dat de schoolbesturen en leidinggevenden zelf een actieve rol gaan spelen. Per bestuur is gestreefd naar het inrichten van een werkgroep die met de begeleiding en de uitvoering van het project belast zou zijn. Op deze wijze is geprobeerd betrokkenheid en eigenaarschap te mobiliseren.

1.5 Activiteiten per projectfase

Gedurende het traject zijn verschillende interventies ingezet, afhankelijk van de fase van het traject en de aard van de problematiek. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews onderscheiden wij de volgende typen interventies²:

- a. **Communicatie en relatiebeheer**, gericht op het leggen van de eerste contacten met besturen en uiteindelijk het realiseren van een plan van aanpak en een convenant. De activiteiten bestonden uit communicatie via mail, telefoon en persoonlijke gesprekken.
- b. **Informatievoorziening, voorlichting, sparring en advies**. Deze activiteiten waren eveneens gericht op het realiseren van een plan van aanpak en een convenant, maar hadden een meer inhoudelijke kant. Deze activiteiten waren gericht op bewustwording en visieontwikkeling.
- c. **Onderzoek** betrof grotendeels schoolanalyses.
- d. **Beleidsontwikkeling**. Veelal ging het om het op papier zetten van het beleid: de doelstelling, strategie en aanpak, vanuit een bepaalde visie op ziekteverzuim. Deze activiteiten volgden meestal nadat een convenant was afgesloten, maar overlaptten ook deels (met name visieontwikkeling: zie b).
- e. **Methodiekontwikkeling**. Dit betreft methodieken als dossiervorming en protocollen verzuimbegeleiding.
- f. **Instructie, training, sparren, scholing en coaching** was gericht op competentieontwikkeling van leidinggevenden, soms van bestuurders en niet van medewerkers. In principe volgden deze activiteiten pas na acceptatie van het plan van aanpak. Het ging in alle gevallen om activiteiten binnen de school, verzorgd door de adviseurs, meestal in de vorm van workshops.
- g. **Casuïstiek** betrof de activiteiten in direct contact met individuele medewerkers. In verband met een beperkt aantal complexe dossiers hebben adviseurs gesprekken gevoerd, dan wel bijgewoond met individuele werknemers.

² In bijlage 2 is een gedetailleerd overzicht gegeven van de interventies per doelgroep.

mers en hun leidinggevend (driegesprekken). Sporadisch zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor teams.

In deze evaluatie is getracht de activiteiten in het kader van Plan V te isoleren. Dit is meestal vrij duidelijk, maar niet altijd. Er is soms samenloop van Plan V en de reguliere dienstverlening van Vf aan de besturen. De adviseurs van Vf zijn zich hiervan bewust en zijn hierover tijdens de interviews zo duidelijk mogelijk geweest. Ook bij scholen kwam naar voren dat bepaalde door OCW gefinancierde projecten (specifiek de "werkdrukgeden") samenliepen met Plan V en ook daar is zo goed mogelijk een scheiding aangebracht.

De aard van de activiteiten verschilt per projectfase, evenals de intensiteit per activiteit (zie overzicht 1.2). Het gaat bij de intensiteit om een subjectieve aanduiding in termen van netto tijdsbesteding, bedoeld als indicatie.

Overzicht 1.2. De intensiteit van de activiteiten per projectfase

Activiteiten	Projectfase					
	1. Kennismaking	2. Intentieverklaring	3. Plan van aanpak/convenant	4. Analyse scholen	5. Uitvoering	6. Evaluatie
a. Communicatie en relatiebeheer	+++	++	++	+	+	+
b. Informatievoorziening, voorlichting, sparring en advies	+	+	+	+	+	
c. Onderzoek			+	+	+	+
d. Beleidsontwikkeling	+		+		+	
e. Methodiekwontwikkeling					+	
f. Coaching, scholing, training en instructie					+	
g. Casuïstiek					+	

Toelichting: blanco=geen activiteit, +=proportioneel, ++= intensief, +++=zeer intensief.

Communicatie en relatiebeheer was er gedurende het gehele traject en was zeer intensief in de beginfase. Met zeer intensief wordt bedoeld ten opzichte van de intensiteit van de andere activiteiten. Informatievoorziening, voorlichting, sparring en advies is aangeboden gedurende het gehele traject en was intensief tot en met de ondertekening van het convenant. Onderzoek betrof vooral de schoolanalyses. Ondersteuning bij de beleidsontwikkeling was er in specifieke fasen: de fase van de eerste kennismaking (visieontwikkeling) en bij de ontwikkeling van het Plan van Aanpak op bestuurs- en schoolniveau. In de fase van de uitvoering ging het vooral om methodiekwontwikkeling, coaching, scholing, training, instructie en casuïstiekbespreking .

1.6 Stand van zaken aan het einde van het project

De stand van zaken is opgemaakt per eind september 2018, vier maanden na afronding van het project per eind mei 2018. Gebruik is gemaakt van de dossiers van de 63 besturen, waarbij wij de aanwezige stukken hebben geturfd³. Op basis hiervan is vastgesteld of er een logboek is, een convenant, een plan van aanpak en analyses op schoolniveau. Vervolgens zijn Excel-overzichten van Vf gebruikt waarin de interventies per school zijn aangegeven door de adviseurs. Dit resulteert in de volgende cijfers voor de 63 deelnemende besturen (zie onderstaande tabel).

Tabel 1.1. Stand van zaken per september 2018 (n=63 besturen)

logboek	convenant	alleen intentieverklaring (geen convenant)	plan van aanpak	schoolanalyse	interventie bestuur	interventie management	interventie medewerkers
63 (100%)	59 (94%)	2 (3%)	55 (87%)	52 (83%)	Variabel		

Met vrijwel alle besturen is een convenant afgesloten (94%), dan wel een intentieverklaring (3%). Bij het grootste deel van de besturen is een Plan van Aanpak opgesteld (87%), los van enkele besturen waar een conceptplan aanwezig is. Dit zijn vrij uitvoerige en diepgaande analyses, voorzien van adviezen voor de verdere aanpak en samenwerking. Bij een iets kleiner deel van de besturen - inclusief éénpitters - zijn vervolgens analyses uitgevoerd op schoolniveau (83%). Voor deze analyses is een vast format gebruikt. Bij een aantal scholen bestaat de analyse uit een gespreksverslag met de directeur van de school. In totaal zijn er bij 150 scholen analyses uitgevoerd, wat overeenkomt met gemiddeld ongeveer drie scholen per bestuur (bij de besturen waar schoolanalyses hebben plaatsgevonden).

³ Aanvankelijk waren er 64 deelnemende besturen. Eén daarvan is afgehaakt en hiervan bestaat geen dossier

2 Bereik en effecten

2.1 Inleiding

Ook hoofdstuk 2 is een feitelijke beschrijving. Er worden geen conclusies getrokken. Hiervoor wordt verwezen naar deel I van deze rapportage. In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn besturen, managers en werknemers bereikt en zijn er veranderingen (effecten) zichtbaar?

Een onderscheid is gemaakt tussen bereik en effecten. Met bereik wordt bedoeld de deelnemers in het po, die zijn bereikt in het kader van het project. Effecten hebben betrekking op de veranderingen die zijn opgetreden bij de bereikte deelnemers, als gevolg van het project. De veranderingen kunnen betrekking hebben op een verandering van mening en inzichten (attitude) of verandering in gedrag. Op een hoger niveau is gekeken naar de effecten voor de organisatie als geheel, dat wil zeggen de bestuurlijke organisatie, inclusief alle scholen en medewerkers. Specifiek is aandacht gegeven aan het effect van Plan V op het ziekteverzuim.

De respondenten zijn in staat geweest om concrete (gedrag)veranderingen te formuleren voor zichzelf, of voor anderen. Voorbeelden van observaties van adviseurs zijn de volgende:

- "Men is daadwerkelijk met elkaar om de tafel gaan zitten"
- "Men is er meer tijd aan gaan besteden"
- "Men is zelf zaken gaan oppakken, men geeft follow up, men gaat ergens mee verder, men komt in beweging"
- "Men is het onderwerp gaan agenderen"
- "De reacties op bijvoorbeeld dossieranalyses: men geeft aan tot een bepaald inzicht te zijn gekomen"
- "Het kwartje is gevallen"
- "Men geeft aan ergens tevreden over te zijn, of niet"
- "Men spreekt uit dat het huis op orde is".

Gebruik makend van dergelijke concrete observaties hebben de onderzoekers een beeld gekregen van de plausibiliteit van de effecten.

Paragraaf 2.2 gaat in op het bereik, 2.3 op de redenen van besturen om wel of niet deel te nemen, 2.4 op de effecten voor de deelnemers, 2.5 op de effecten voor de organisatie als geheel en specifiek het effect op het ziekteverzuim. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van effectieve instrumenten (2.6).

2.2 Bereik

Medio 2015 zijn 121 besturen met een meerjarig hoog verzuim benaderd om deel te nemen aan Plan V. Het gaat om besturen met een ziekteverzuim van minimaal zeven procent in de afgelopen twee jaren (meting medio 2015). Uiteindelijk zijn 63 van de 121 besturen gaan deelnemen, iets meer dan de helft van de benaderde besturen (52%). In de meeste gevallen was acquisitie door Vf nodig; in sommige gevallen hebben besturen zichzelf aangemeld.

Per bestuur is minimaal één bestuurder, minimaal één algemeen directeur of HR-manager, en een aantal vestigingsdirecteuren bereikt. Bij éénpitters gaat het meestal om een bestuurslid en de directeur.

Het was niet de opzet van het project om medewerkers direct te benaderen. Werknemers zijn dan ook niet of in beperkte mate bereikt (uitgezonderd enkele langdurig zieken in driegesprekken en workshops bij enkele teams).

2.3 Redenen om wel of niet deel te nemen

2.3.1 Redenen voor deelname

De redenen voor deelname zijn in te delen in push- en pull-factoren. Een push-factor duidt op een ervaren noodzaak, die dwingt om iets te doen. Een pull-factor is een aantrekkelijk wens- of streefbeeld.

Push-factoren:

- Het terugdringen van het bovengemiddeld hoge ziekteverzuim
- De financiële last van ziekteverzuim terugbrengen (personeelskosten zijn soms 90-95% in de kostenstructuur)
- De school zit in een crisis, in een neerwaartse spiraal, er is hulp van buiten nodig
- Slechte arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen (soms blijkend uit een MTO)
- Eigen analyse van de oorzaken van het ziekteverzuim
- De eigen aanpak heeft niet tot resultaat geleid
- Het Vf dreigt te worden opgeheven.

Pull-factoren:

- Het streven om ERD te worden
- Komen tot een uniforme boven-schoolse ziekteverzuimaanpak
- Het op een hoger niveau brengen van het personeelsbeleid (HR)
- Een HR-cyclus ontwikkelen, inclusief ziekteverzuimaanpak
- Een lerende organisatie worden
- Bewustwording stimuleren.

Voor een aantal besturen kwam erbij dat het project geen kosten met zich meebracht. Soms stond men er enigszins indifferent tegenover ("Baat het niet dan schaadt het niet").

2.3.2 Redenen voor niet deelname

Alle 121 besturen zijn benaderd door Vf, veelal gevolgd door met voorlichtingsbijeenkomsten. Bij 57 besturen bestond geen behoefte aan deelname.

Op basis van de registratiegegevens en de interne evaluatie van Vf is af te leiden wat de redenen zijn dat een bestuur niet is ingegaan op de uitnodiging voor deelname aan Plan V.⁴ Bij 45 van de 57 besturen kon door Vf een reden worden vastgelegd waarom de besturen niet wilden deelnemen. Bij 16 hiervan werd het ziekteverzuim niet als een probleem gezien (in al deze gevallen was het ziekteverzuim soms inmiddels lager dan zeven procent). Dit wil niet per sé zeggen dat men zelf al een bepaald ziekteverzuimbeleid volgde. Bij 15 besturen was men beleidsmatig al volop bezig, al of niet met ondersteuning van externe deskundigen, en was men tevreden over de eigen aanpak. Daarnaast waren er acht besturen waarvoor het initiatief van Vf op een ongeschikt moment kwam. Veelal speelde er een reorganisatie, of waren er conflicten. Er waren vijf scholen die niet wilden meedoen, omdat zij wilden overstappen naar het eigen risicodragerschap (ERD). Kennelijk was daar geen ondersteuning bij nodig. Er was een bestuur dat niet meedeed, omdat het ging fuseren. Van 12 besturen is de reden van niet-deelname onbekend. Op basis van de dossiers van Vf komt naar voren dat er in een aantal gevallen een intensief acquisitietraject is geweest, wat uiteindelijk niet altijd tot deelname heeft geleid (zie de tekst-box).

⁴ APG (2017), *Plan V. Tussentijdse evaluatie*.

Tekst-box. Werving van een bestuur dat uiteindelijk niet deelneemt (doorlooptijd ongeveer vijf maanden)

Actie 1: Informatie verzamelen over het bestuur en de scholen
 Actie 2: Telefonisch contact met HRM: zij hebben interesse
 Actie 3: Verslag met toelichting gemaild
 Actie 4: Rappel en gevraagd of ze een vervolgspraak met ons willen maken
 Actie 5: Gesprek met HRM, samen met leidinggevende van Vf
 Actie 6: Overleg met leidinggevende van Vf over de voortgang
 Actie 7: Afspraak kunnen maken met directie
 Actie 8: Aangeleverde informatie verwerkt
 Actie 9: Gesprek met directie: Plan V toegelicht
 Actie 10: Plan V aangepast aan wensen van directie; wordt voorgelegd aan MT
 Actie 11: Plan van aanpak verder aangepast
 Actie 12: Start financiële analyse t.b.v. de directie
 Actie 13: Definitieve versie plan van aanpak, intentieverklaring en convenant
 Actie 14: Besluit directie: "We doen het toch niet"
 Actie 15: Directie blijkt niet meer bereikbaar voor gesprek of toelichting
 Actie 16: Dossier afgerond.

2.4 Effecten voor de deelnemers

2.4.1 Effecten voor bestuurders

In hoeverre zijn er veranderingen bij bestuursleden als direct gevolg van Plan V? De bestuurders geven zelf aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over het project. Om de effecten in beeld te brengen zijn niet alleen de bestuurders zelf geraadpleegd, maar ook de adviseurs, directeuren, medewerkers. Als gevolg van het project zijn bij bestuurders verschillende effecten te zien:

- Bestuurders ondertekenden een intentieverklaring en een convenant.
- Bestuurders zetten het onderwerp ziekteverzuim op de beleidsagenda.
- Bestuurders zijn zich meer bewust van hun positie ten opzichte van de arbodiensten en vullen hun rol ten opzichte van de arbodiensten met meer daadkracht in.
- Bestuurders geven expliciet aan dat zij tot bepaalde inzichten zijn gekomen, bijvoorbeeld het belang van het beheersen van het ziekteverzuim (in relatie tot de personeelskosten, werkdruk en welzijn).
- Bestuurders laten in discussies zien dieper over de materie na te denken.
- Bestuurders gaan meer tijd besteden aan het onderwerp ziekteverzuim.
- Bestuurders zetten bepaalde zaken op de agenda, zetten zaken in gang zetten en geven follow up aan afspraken.
- Bestuurders zijn pro actiever met het onderwerp bezig.

2.4.2 Effecten voor directeuren en (HR-)managers

In hoeverre zijn er veranderingen bij directeuren en (HR-)managers als direct gevolg van Plan V? De directeuren en HR-managers geven zelf aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over het Plan V. Zij geven zelf expliciet aan dat zij door het project tot nieuwe en bruikbare inzichten zijn gekomen.

Directeuren en (HR-)managers vormden de spil van het project. Als gevolg van het project pakken zij ziekteverzuim zakelijker aan. Door middel van ondersteuning, coaching en training zijn zij professioneler, (pro-)actiever en assertiever geworden. Het casemanagement en eigenaarschap is bij deze spilfiguren terechtgekomen.

De professionaliseringsslag van directeuren komt op verschillende manier tot uiting. In discussies laten zij zien verder over de materie na te denken. Ook de moeilijke dossiers worden serieuzer opgepakt. Zij letten beter op signalen die wijzen op eventuele uitval, zij treden dan ook alerter op. Zij kijken beter hoe iemand functioneert en in voorkomende gevallen gaan zij eerder met medewerkers in gesprek. Een aantal directeuren geeft aan kritischer te zijn geworden bij de werving en meer te letten op potentiële uitvalrisico's.

Een verandering is soms ook te zien in de algemene managementstijl. De directeuren werken zelf aan hun eigen professionalisering. Het project levert daar een bijdrage aan. Verschillende directeuren pakken zelf de regie, waar ze dat eerder nog niet hadden gedaan.

2.4.3 Effecten voor medewerkers

De opzet van Plan V was niet gericht op het bereiken van individuele medewerkers. Medewerkers zijn dan ook niet of nauwelijks *direct* bereikt. Er zijn soms wel brochures verspreid onder de medewerkers, maar niet duidelijk was bij de medewerkers dat die te maken hadden met het project. Het Plan V was niet of nauwelijks bekend bij medewerkers en zij hebben er weinig van gemerkt⁵:

- "Ik heb er weinig van gemerkt, behalve het invullen van quick scans, werkdrukmeters en tevredenheidsonderzoeken, maar of er iets mee is gedaan, dat heb ik niet gemerkt."
- "De sfeer is niet veranderd, maar de werkdruk is wel toegenomen."

⁵ Hierbij dient te worden aangetekend dat we een beperkt aantal medewerkers hebben gesproken. Dit waren goed geïnformeerde medewerkers, met een lange werkervaring bij de betreffende school.

Er zijn twee uitzonderingen. Ten eerste zijn adviseurs betrokken geweest bij een beperkt aantal driegesprekken met langdurig zieken. Ten tweede waren er bij enkele scholen teampresentaties door de adviseur. Directieleden beoordelen deze teampresentaties positief. Juist door de inbreng "van buitenaf" is de boodschap goed overgekomen bij de medewerkers en was er acceptatie. Het voorkomt dat medewerkers direct met de hakken in het zand zijn gaan staan. De teamleden moeten wel voldoende zijn voorbereid op wat er gaat komen. Dergelijke teambijeenkomsten hebben ertoe bijgedragen dat ziekteverzuim en ziekmelden beter bespreekbaar is geworden bij deze teams.

Adviseurs en directieleden verwachtten ook geen direct effect op medewerkers, omdat het project sterk was gericht op de leidinggevenden. Bestuursleden hadden soms wel de bedoeling om een cultuurverandering tot stand te brengen met hulp van Plan V (zie 2.3.1). Betrokkenheid van medewerkers is daarvoor een voorwaarde.

Wat hebben de medewerkers er dan *indirect* van gemerkt? Er zijn medewerkers die informatie tot zich hebben genomen, bijvoorbeeld via de brochure, een personeelskrant, of een personeelsbijeenkomst (zonder deelname van een adviseur). De medewerkers hebben gemerkt dat de leidinggevenden een andere boodschap uitdragen over ziekmelding.

Alles bij elkaar zijn er te weinig aanknopingspunten gevonden om te spreken van concrete effecten voor medewerkers. Veel duidelijker zijn de effecten voor medewerkers die zich al ziek hadden gemeld, of die zich ziek melden (zie de volgende paragraaf).

2.4.4 Effecten voor zieke werknemers

In het kader van het onderzoek hebben wij niet gesproken met zieke werknemers. Maar zieke werknemers hebben wel degelijk iets gemerkt van het project, al is het meestal indirect. Uit de gesprekken met adviseurs, P&O-ers en directeuren komt naar voren, dat het project zich voor wat betreft de actuele verzuimproblematiek heeft geconcentreerd op de bestaande ziektedossiers. Na een vloot- en dossierschouw zijn zo veel mogelijk alle bestaande ziektegevallen in behandeling genomen. Over het algemeen zijn de dossiers van langdurig zieken zo goed mogelijk afgesloten.

2.5 Effecten op de organisatie als geheel

Toegevoegde waarde

Bestuurders en managers zijn van mening dat het project in algemene zin een toegevoegde waarde heeft gehad. Wanneer het project er niet zou zijn geweest, dan zou het ziekteverzuimbeleid er bij de besturen anders hebben uitgezien. Het ziekteverzuimbeleid zou dan minder samenhang hebben gehad, minder volledig zijn geweest en minder goed. Het project heeft vooral kwaliteit toegevoegd. Het was zonder project vermoedelijk in dezelfde richting gegaan, maar dan had het veel langer geduurd en was het veel meer met vallen en opstaan gegaan.

Meer bewustwording

Het eerste dat respondenten zeggen, gevraagd naar de effecten van het project, is dat er meer "bewustwording" is ontstaan. Bij de meeste scholen en medewerkers bestaat een hoge loyaliteit aan de school en de kinderen. Een hoge werkdruk werd veelal voor lief genomen en als normaal beschouwd. Men is zich gaan realiseren, dat het belangrijk is om aandacht te besteden aan ziekteverzuim en het voorkomen ervan. De respondenten leggen verschillende accenten:

- "Ziekteverzuim heeft financiële consequenties."
- "We kunnen ziekteverzuim beïnvloeden."
- "Preventief beleid is belangrijk."
- "Vluchten in verzuim levert niets op."
- "We zien een samenhang tussen werkdruk en ziekteverzuim."
- "Te makkelijk ziekmelden heeft consequenties voor je collega's."
- "We moeten op onszelf letten en op anderen."
- "Werknemers hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om gezondheid."
- "Plezier in het werk straalt uit naar de leerlingen, dus dat is een belangrijke reden om eraan te werken."
- "Beleid over ziekteverzuim is belangrijk."
- "Begeleiding bij ziekteverzuim is belangrijk.:
- "De dialoog over ziekteverzuim is belangrijk."

Ontwikkeling benodigde competenties

Er is sprake van meer kennis over ziekteverzuim, zoals inzicht in aard en omvang, oorzaken, mogelijke effectieve aanpakken en oplossingen en de betekenis van cijfers. Vaardigheden zijn ontwikkeld om ziekteverzuim tegen te gaan, zowel curatief als preventief. De scholen weten nu beter hoe zij met de arbodienst en met UWV moeten omgaan.

Cultuurverandering

Ziekteverzuim was vóór Plan V geen onderwerp van gesprek binnen de besturen, directeuren en medewerkers. Het project heeft ertoe geleid dat het thema op de agenda is gekomen en bespreekbaar is geworden. Bij veel scholen was er al sprake van een open cultuur, om met elkaar over bepaalde thema's te spreken. De winst van het project is dat het thema ziekteverzuim nu ook (in combinatie met werkdruk) is opgepakt.

Als effect is vaak genoemd dat er een "cultuurverandering" op gang is gekomen. Dit gaat verder dan "bewustwording", in de zin dat bij een cultuurverandering sprake is van internalisering. Met cultuurverandering wordt bedoeld een verandering van de normen en waarden binnen de scholen, met andere invalshoeken en accenten. Hierbij geven de respondenten aan dat het "een proces" is, dat continu onderhouden moet worden.

Er is een verandering ontstaan in het denken over ziekteverzuim. Zieken en ziekmeldingen werden voorheen niet actief gevolgd door het management. Men ging er meestal van uit dat de arbodienst dit wel regelde. Er waren scholen waar sommige medewerkers zich in het verleden vrij eenvoudig ziek konden melden en waar verder geen actief ziekteverzuimbeleid bestond. Mede als gevolg van het project is het algemene gevoel ontstaan dat afwezigheid effect heeft op collega's. Het ziekteverzuim wordt nu strikter benaderd. Het is voor iedereen duidelijk merkbaar dat er minder afwachtend wordt omgegaan met ziekteverzuim en ziekmeldingen. Enkele illustratieve uitspraken:

- "We denken meer na over wanneer wel of niet ziekmelden"
- "Wat kun je nog wel en wanneer kan je weer terug zijn?"
- "Het is niet eenmalig, een blijvend gesprek, een continu proces"
- "Geen free-riders meer"
- "Minder gedogen en geen onnodige bescherming geven"
- "We zijn meer met elkaar in gesprek hierover"
- "Niet te makkelijk meegaan in het verhaal van de ziekmelder"
- "Niet op zijn beloop laten; het wordt niet geregeld door Vt"

Verbetering eigen beleid

Plan V heeft ervoor gezorgd dat het ziekteverzuimbeleid meer vorm en inhoud heeft gekregen, niet alleen op papier, maar ook in de hoofden van de betrokken personen. In een aantal gevallen was de adviseur penvoerder van het beleidsplan.

Bij vrijwel alle besturen is een visie ontwikkeld ten aanzien van ziekteverzuimbetrijding, wat kan worden toegeschreven aan de inbreng van de adviseurs. Hieraan zijn vaak vele (groep)gesprekken voorafgegaan.

Het preventieve beleid wordt door directeuren vrijwel altijd vertaald in het omgaan met ziekmeldingen. Onderdeel van dit preventieve beleid in enge zin zijn meer duidelijke afspraken met de arbodiensten. In sommige gevallen is het preventieve beleid breder opgevat, en is het verbonden met thema's als duurzame inzetbaarheid, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen, gezondheid, vitaliteit en professionaliteit. In de latere fase van het project is dit bredere perspectief bij verschillende besturen wel aan de orde geweest, maar was er (nog) geen mogelijkheid voor doorontwikkeling.

Het ziekteverzuimbeleid is – op verschillende manieren – breder bekend gemaakt binnen de scholen, bijvoorbeeld met een brochure, informatie in personeelskrantjes, of in teambesprekingen. Hierbij waren de adviseurs over het algemeen niet betrokken. In een aantal gevallen hebben zij dit type communicatieactiviteiten wel voorgesteld en gestimuleerd. Onder andere zijn voorbeelden gegeven van brochures.

Verbetering eigen aanpak

In meer algemene zin is de ziekteverzuimaanpak meer systematisch. Er wordt bijvoorbeeld meer gestuurd op basis van managementinformatie. Het is meer een continu proces (in plaats van een eenmalige actie) en het is professioneler.

De ziekmelding is zakelijker. Zieken kunnen niet meer volstaan met een melding via een sms bij het bestuur-bureau, maar dienen dat telefonisch te doen bij de leidinggevende. Door deelname aan het project is de aanpak bij potentiële probleemgevallen actiever. Het casemanagement is strikter. De leidinggevende gaat veel eerder (na enkele dagen) in gesprek met de zieke werknemer. In het verleden was het zo dat men helemaal niet in gesprek ging, maar de zieke 'de tijd gunde om rustig te herstellen' (waarbij er nauwelijks sprake was van tussentijds contact) en men ervan uitging dat de arbodienst het wel zou regelen.

De contacten met arbodiensten verlopen beter. Eerst was de relatie meer afstandelijk; nu is het meer een partnerrelatie. "Als er iets is, dan bellen we even met de bedrijfsarts." Het contract is soms aangepast, waardoor het soms zelfs goedkoper is, bij betere dienstverlening.

De tijdens het project aangeleerde vaardigheden komen van pas bij "lastige gevallen". Meer algemeen wordt disfunctioneren eerder en beter besproken. Besturen en directies gaan minder bevreesd om met ontslagprocedures.

De HR-functie heeft een duidelijker positie gekregen binnen de organisatie. Bovendien heeft het project een impuls gegeven aan de ontwikkeling van de HR-functie in het algemeen. "Waar we eerst puur bezig waren met beheer, is het nu al verder dan beleidsontwikkeling en uitvoering. We gaan steeds meer stra-

tegisch om met personeel". Ook bepaalde personeelsinstrumenten komen tot ontwikkeling. De functioneringsgesprekken hebben bijvoorbeeld aandacht gekregen, al is dat niet direct aan het project toe te schrijven ("Meer vonken dan vinken"). Plan V heeft aan deze ontwikkelingen bij sommige besturen een bijdrage geleverd.

Bij een aantal cases is de werving anders ingericht, met dien verstande dat er meer wordt gelet op potentiële uitval van kandidaten. Door de krapteproblematiek wordt deze houding bij bepaalde scholen alweer verlaten. Nieuwe medewerkers worden beter ingewerkt, ook om ongewenste uitval te voorkomen.

Het idee van een werkgroep is nu ook voor andere thema's gebruikt. Besturen en directies hebben gezien dat veranderingen makkelijker kunnen worden doorgevoerd door gebruik te maken van werknemersvertegenwoordiging. De figuur van een werkgroep was niet overal gebruikelijk en is dat nu wel bij verschillende besturen. Dit heeft een positieve invloed op de arbeidsverhoudingen.

Huis op orde

Bij de meeste besturen is er tevredenheid, omdat "het huis op orde is". Er is beleid en er zijn procedures die worden nageleefd. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk. Er zijn "eigenaars" op verschillende niveaus, die hun verantwoordelijkheden nemen. Specifiek komt dit tot uitdrukking in goed lopend casemanagement, inclusief re-integratie. Bestuur en directie hebben het gevoel dat het is geborgd. De borging is bij diverse besturen en scholen (nog) een aandachtspunt.

Eigen risicodragers geworden

Voor verschillende besturen was het doel om ERD te worden en is dit doel bereikt. Daarover bestaat opluchting en tevredenheid. Men ervaart nu ruimte om eigen beleid te ontwikkelen, afname van de administratieve lasten en de lagere kosten. Plan V heeft volgens betrokkenen een bijdrage geleverd om deze status te bereiken. Daardoor is het gelukt om het langdurig verzuim onder controle te krijgen.

Welzijn

Bij geen van de besturen wordt een causale relatie gelegd tussen het project en het algemeen welzijn van de medewerkers. De ontwikkelingen lopen wel samen, waarbij de persoon van de directeur vaak de spil is waar het om draait.

2.6 Effecten op ziekteverzuim

Deelname Plan V levert bijdrage aan ziekteverzuimreductie

Plan V heeft bij verschillende schoolbesturen een bijdrage geleverd aan de daling van het ziekteverzuim. Het gaat om de netto afname van een deel van het ziekteverzuim. Echter, uit de gesprekken met alle betrokkenen, inclusief de adviseurs, is naar voren gekomen dat de precieze invloed van Plan V op het ziekteverzuim niet kwantitatief hard is te maken. Dit komt door andere factoren die op het ziekteverzuim van invloed zijn, niet in de laatste plaats de kwaliteit van het werk (belasting) en de samenstelling van het personeelsbestand (belastbaarheid).

Aanpak dossiers langdurig verzuim

De daling van het ziekteverzuim komt vooral doordat bestaande dossiers van langdurig zieken zijn opgepakt. In veel gevallen heeft de dossieraanpak geleid tot definitieve uitstroom (ontslag⁶, al of niet met wederzijds goedvinden). In een beperkter aantal gevallen is sprake van (gedeeltelijke) werkhervatting. Ook hebben sommige medewerkers een stapje opzij gezet, naar tevredenheid van de betrokkenen (interne mobiliteit). Het effect van deze aanpak is relatief groot voor kleine scholen. Bij een school met relatief weinig medewerkers kan een afname van enkele procentpunten het gevolg zijn van de uitstroom van één langdurig zieke medewerker.

Enig effect op verzuimfrequentie

Uit de interne evaluatie van Vf is een daling van het aantal ziekmeldingen geconstateerd bij twee van de drie besturen (zie 4.5). Hierbij is niet duidelijk in hoeverre deze daling het gevolg is van Plan V. Bevestiging hiervoor is gevonden bij een beperkt aantal cases in het caseonderzoek. Cijfers waren niet altijd paraat. Werknemers zouden terughoudender zijn om zich ziek te melden. De verwachting van betrokkenen is dat de striktere aanpak bij nieuwe ziekmeldingen tot minder ziektemeldingen in de toekomst zal leiden.

Nog geen effect op preventief beleid (HR)

In curatieve zin heeft Plan V effect gehad, maar in preventieve zin (nog) niet. Als er sprake is van preventief beleid, dan heeft dat vooral betrekking op vroegtijdig en accuraat optreden bij ziekmeldingen. Het voorkomen van ziekteverzuim door langetermijninvesteringen in gericht personeelsbeleid (strategisch HR) is een stap die door de besturen in de meeste gevallen nog moet worden gemaakt. Veel besturen geven zelf aan dat zij aan het begin staan van de ontwikkeling van

⁶ Ontslagen medewerkers komen te vallen onder de werkingssfeer van het Participatiefonds.

meer preventief beleid, gericht op welzijn, duurzame inzetbaarheid, gezondheid en vitaliteit. Ook de adviseurs zeggen in de toekomst meer focus te willen leggen op preventief beleid. De focus van Plan V lag vooral op het terugdringen van het ziekteverzuim.

2.7 Effectieve instrumenten

Een groot deel van de instrumenten is nuttig en bruikbaar. Afgaande op de mening van adviseurs en de deelnemers zijn dat de volgende instrumenten, min of meer in volgorde van belangrijkheid:

- Plan van Aanpak
- Vloot- en dossierschouw
- Aanpakken bestaande "dossiers" (uitstroom en re-integratie)
- Casemanagement (nieuwe gevallen)
- Herformuleren dienstverlening arbodienst
- Sparren en coachen: ideeën en initiatieven laten ontstaan
- Intervisie, coachen en sparren met directeuren (binnen en buiten besturen)
- Visieontwikkeling op gebied van aanpak ziekteverzuim
- Evaluatiegesprekken door Vf.

De volgende instrumenten zijn beperkt ingezet, maar zijn naar de mening van betrokken wel effectief:

- Bijeenkomsten teams
- Inzet van management drives.

3 Succes- en faalfactoren

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de effecten van Plan V beschreven. In dit hoofdstuk is beschreven welke factoren een bijdrage hebben geleverd tot het succes, of succes juist in de weg hebben gestaan. Wij hanteren de gangbare termen succes- en faalfactoren. Ook dit hoofdstuk is een feitelijke beschrijving. In de conclusies (deel I) is ingegaan op de randvoorwaarden, dat wil zeggen het stimuleren van de succesfactoren en het tegengaan van de faalfactoren. De onderzoeksvraag in dit hoofdstuk is als volgt:

Wat zijn de succes- en faalfactoren?

3.2 Succesfactoren

3.2.1 Succesfactoren organisatie

Voor een deel zijn de successen bestuur-gebonden, dat wil zeggen dat ze betrekking hebben op de organisatie als geheel, bestuur, directie, medewerkers en hun onderlinge verhouding. In 2.2.1 is reeds ingegaan op de push- en pullfactoren, die een stimulerende rol speelden bij de keuze van de besturen om deel te nemen. Niet alle hieronder genoemde succesfactoren komen bij alle besturen voor.

Organisatie als geheel:

- Het initiatief komt van de school.
- Wervings- en bindingsproblematiek.
- Korte lijnen binnen de organisatie.
- Een open cultuur (feedback cultuur, vertrouwen in elkaar).
- Goede arbeidsverhoudingen.

Bestuur:

- De timing: de kans op succes is groter wanneer Plan V samenvalt met zaken waarmee het bestuur juist aan de slag wilde gaan. Dat kan bijvoorbeeld zijn een traject om de werkdruk te verminderen, of om de bestuurlijke organisatie te verbeteren.
- Er is een concrete hulpvraag.
- Er is een urgentiegevoel en in elk geval een intrinsieke motivatie (zie push- en pullfactoren).

- Er is voldoende expertise aanwezig binnen het bestuur over financiële en personele zaken.
- Er is continuïteit in het bestuur.
- Er zijn voldoende financiële middelen, bijvoorbeeld om overcapaciteit te creëren (bijvoorbeeld werkdruk-gelden van OCW gebruiken voor klas-senassistenten).
- Er is overcapaciteit.
- Er is voldoende mandaat voor de interne change-agent (niet alleen verantwoordelijkheden, maar ook de bevoegdheden).
- Er zijn duidelijke rollen (bestuur, directie, P&O).

Directie/HR:

- Een directeur met voldoende managementcapaciteiten.
- De komst van een nieuwe directeur, met frisse ideeën.
- Er is een probleemeigenaar, ofwel een interne change agent. Dit is meestal een directeur, maar dat kan ook een P&O-er zijn.
- Jongere medewerkers hebben verantwoordelijke rollen (zij zijn over het algemeen meer veranderingsbereid dan ouderen).
- Hard werken (organisatie, logistiek en inhoud).
- Doorpakken, follow up geven
- Afspraken nakomen.
- Op meerdere fronten werken en successen behalen (dus ook buiten ziekteverzuim, specifieke zaken waar de school mee zit).
- Gebruik van management-informatie voor beslissingen.
- Rouleren van directeuren (bij meerdere vestigingen).
- Integrale aanpak, d.w.z. dat alle medewerkers erbij betrokken worden en een rol hebben.

Bestuurlijke verhoudingen:

- Bestuur en directie op één lijn.
- Voldoende draagvlak binnen de organisatie (met hetzelfde doel).

Medewerkers:

- Een hecht team (volgens de adviseurs).

Voor een deel gaat het om toevalligheden, of om zaken die moeilijk te beïnvloeden zijn. Een aantal factoren is wel te beïnvloeden, zoals het creëren van duidelijke rollen, met de juiste verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit zijn de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te komen tot een effectief ziekteverzuimbeleid (zie deel I).

3.2.2 Succesfactoren aanpak

De aanpak is op zichzelf een succesfactor. Specifieke succesfactoren met betrekking tot de aanpak zijn de volgende:

- De stap-voor-stap benadering. Het gaat om een goede planmatige aanpak, met overzichtelijke projecten (met een begin en een eind), met telkens concrete doelen en resultaten.
- De aanpak maakte een boven-schoolse uniforme benadering mogelijk en tegelijkertijd maatwerk per school.
- Langdurig contact op verschillende niveaus, waardoor er een relatie en betrokkenheid ontstaat. Deze opgebouwde relatie vormt de noodzakelijke basis voor veranderingen.
- Een tweezijdige benadering: betrekken van de (G)MR.
- Een actief participerende werkgroep met een werknemersvertegenwoordiging is niet overal voorgekomen en is wel effectief gebleken, zeker wanneer een werkgroep-lid ook (G)MR-lid is.
- Een vraaggerichte aanpak: uitgaan van concrete hulpvragen.
- Een thematisch brede aanpak, bijvoorbeeld door koppeling aan werkdruk, gezondheid en vitaliteit, duurzame inzetbaarheid, personeelsbeleid in het algemeen, of missie/visie-discussies. In het kader van het project is dit geprobeerd, wanneer hiervoor gelegenheid was.
- De lange doorlooptijd, hoewel de meningen hierover sterk uiteenlopen (van 1 tot 3 jaar).
- De gerichtheid op het oplossen van de dossiers en het verzorgen van de randvoorwaarden hiervoor (training, et cetera).
- De gerichtheid op het aanpakken van de oorzaken van het verzuim.
- Een goede startbijeenkomst.
- Teambijeenkomsten met deelname van de adviseur, zo vroeg mogelijk in het proces (onder voorwaarde dat de leidinggevenden al over voldoende vaardigheden beschikken om follow-up te geven).
- Het klantmanagement, de monitoring en de interne evaluatiegesprekken.

3.2.3 Succesfactoren adviseur

De kwaliteit en responsiviteit van de adviseurs kan doorslaggevend zijn. Over het algemeen is sprake van een hoge mate van deskundigheid, betrokkenheid en doorzettingsvermogen bij de adviseurs. Er zijn duidelijke toppers, die in staat zijn om het volledige vertrouwen van de school te winnen en ook de benodigde ruimte krijgen. Als specifieke succesfactoren zijn genoemd:

- Adviseurs met reeds bestaande contacten bij de scholen hebben (aanmerkelijk) minder moeite gehad om Plan V op te starten en uit te voeren, dan collega's die die contacten niet hadden. Soms zijn door Vf juist andere adviseurs ingezet, die voor de school onbekend waren. Het doel hiervan was om bepaalde patronen te doorbreken. In verschillende gevallen zijn meerdere adviseurs per bestuur ingezet. Het voordeel hiervan was verdeling van de taaklast en overdracht van kennis. Een enkele school plaatste wel een kanttekening hierbij, vanwege de efficiency (twee tegelijk was overbodig).
- Adviseurs die de verwachtingen goed kunnen managen.
- Adviseurs die aanstuurden op het betrekken van werknemers, bijvoorbeeld bij probleemanalyses en het ontwikkelen van beleid.
- Adviseurs die de nadruk legden op de contacten en minder op de contracten. Het gaat dan om contacten op alle niveaus, ook met de teams. Een goede wisselwerking met de directeur is essentieel.
- Adviseurs die goed kunnen luisteren en niet alleen maar zenden.
- Adviseurs die meer als sparringpartner, begeleider en coach optreden, dan als adviseur. Het samen genereren van ideeën en initiatieven is gewaardeerd.
- Adviseurs die niet proberen te overtuigen, maar op zoek gaan naar de intrinsieke motivatie aan de kant van bestuur en directie.
- Adviseurs die kunnen helpen om prioriteiten te stellen.
- Adviseurs die het werk niet zelf doen, maar het op één of andere manier toch door de scholen zelf laten doen. "Uiteindelijk moet je het toch zelf leren."
- Adviseurs die afspraken vastleggen en iedereen aan de afspraken houden.
- Adviseurs die goed communiceren, vooraf, tijdens en achteraf.
- Adviseurs die regelmatig langskomen (bijvoorbeeld eens per zes weken). "Zo word je uit de waan van de dag gehaald."
- Adviseurs die aansturen op transparantie.
- Adviseurs die "nee" kunnen zeggen en stoppen als het geen zin meer heeft.

3.3 Faalfactoren

3.3.1 Faalfactoren organisatie

Verborgen attitudes

Verborgen attitudes kunnen het proces belemmeren. Het kan gaan om gevoelens van jaloezie, angst, of soms oude pijn. Er zijn bestuurders en directeuren die “niet in de keuken willen laten kijken”. Deze verborgen weerstanden kunnen ertoe leiden dat de adviseurs “aan het lijntje worden gehouden”. Enkele uitspraken van respondenten:

- “Soms zijn ze bang voor negatieve publiciteit en een slecht imago”.
- “Soms kom je er gewoon niet achter, maar willen ze gewoon niet.”
- “Men was al met een arbodienst bezig en dit werd pas later duidelijk.”

Het bestuur als belemmerende factor

De belangrijkste barrière, die niet altijd kon worden genomen, is het bestuur zelf. Het komt voor dat het bestuur wel deelneemt, maar (eigenlijk) niet wil veranderen, of eigenlijk indifferent is (“Het kost niets, dus we zien wel wat het oplevert”). Bij een aantal besturen werd er geen financiële incentive gevoeld om met ziekteverzuim aan de slag te gaan. Bij niet alle besturen is voldoende expertise aanwezig over financiële aangelegenheden. Zelfs een harde analyse van de kosten en oorzaken van het ziekteverzuim leidt soms ook niet altijd tot een besef van urgentie. Er zijn besturen die niet optimaal functioneren. Grote besturen vormen een aandachtgroep wat dit betreft. Enkele veelzeggende uitspraken:

- “Het bestuur is niet duidelijk gemotiveerd”
- “Het ontbreekt aan draagvlak bij het bestuur”
- “De reactie op de schoolanalyses was schrikbarend”.

De directie als belemmerende factor

Het komt voor dat het management (eigenlijk) niet wil, ook wanneer het bestuur heeft toegezegd:

- Leidinggevendens willen hun (zieke) medewerkers beschermen, of liever afschermen: “Ze hebben het al zo druk”.
- Soms is sprake van “window dressing” van de kant van een directie. Men moet aan het bestuur laten zien dat men iets doet, en dan kan men het Plan van Aanpak laten zien.
- Niet elke manager wil zijn of haar “nek uitsteken”, bijvoorbeeld wanneer duidelijk is dat het bestuur er niet (voldoende) achter staat.

- HR-managers werken soms niet goed mee, wanneer zij zich bedreigd voelen in hun autonomie.
- Een (substantieel) deel van de directeuren zou niet geschikt zijn om te managen, ook niet na training en coaching. Kwalificaties zijn gebruikt als "handelingsverlegen" en "handelingsonbekwaam".
- De directeur heeft geen (ver)binding met het team.
- De directeur heeft "geen zin", of ziet er tegenop. Veelal wil de directeur de familiale cultuur niet doorbreken. Er is soms geen feedback-cultuur. Het functioneren is soms niet bespreekbaar binnen de school en de directeur "ziet de bui al hangen". Het langdurig ziekteverzuim is te lang blijven liggen en de directeur is huiverig om bepaalde dossiers aan te pakken. Een prettig gesprek is altijd beter dan een lastig gesprek. Onderwijs heeft meer zijn of haar belangstelling, dan ziekteverzuim en re-integratie.
- Soms zijn er andere prioriteiten, zoals dagelijks voldoende leerkrachten regelen.
- Een nieuwe directeur wordt soms geconfronteerd met "lijken in de kast", die prioriteit hebben. Dit kan gaan om onduidelijke bestuurlijke verhoudingen, het geheel ontbreken van personeelsbeleid, enzovoort.
- Directeuren hebben binnen besturen soms weinig of geen contact met elkaar, ook niet om ervaringen uit te wisselen over ziekteverzuimbeleid.

De verhouding bestuur en directie als belemmering

Het komt regelmatig voor dat de bestuurlijke verhoudingen onder druk staan, onduidelijk zijn, of anderszins voor verbetering vatbaar zijn. Het is niet optimaal wanneer een bestuurder als een soort overkoepelende directeur functioneert, naast een andere directeur. Soms kijkt de een naar de ander, soms wil de een wel, maar de ander niet. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en mandaat zijn niet altijd duidelijk. De nodige acties blijven daardoor liggen. Dit is één van de belangrijkste redenen, waarom Plan V niet overal goed van de grond is gekomen.

De medewerkers als belemmerende factor

Niet zelden is sprake van een familiale cultuur ("een softe cultuur"), wat warm en gezellig is, maar wat verandering in de weg staat. Jonge nieuwe medewerkers gaan al snel mee in de bestaande cultuur. Leerkrachten gaan soms te lang door onder grote druk en stranden dan ("Ik ben nooit ziek"). Volgens een respondent maken mensen in het onderwijs zich sowieso altijd te druk in hun werk. Dat zou soms een tandje minder kunnen. Traditioneel is er geen druk bij de werknemers als het gaat om voorkomen van het eigen ziekteverzuim, althans zo werd dat ervaren. Zij hebben dan ook nooit het gevoel gehad dat zij er zelf ook iets aan zouden kunnen doen. Preventie zit dan ook niet in het systeem van de medewerker in het po.

Beperkt strategisch vermogen

Soms is het strategisch vermogen beperkt. Volgens de adviseurs is het bijzonder lastig om besturen en scholen meer op langere termijn te laten denken. Bestuurders denken veelal niet verder dan aan het volgende schooljaar. De relatie tussen werving, werkdruk en ziekteverzuim wordt niet altijd gelegd en de relatie naar de personeelskosten evenmin.

Volgens de adviseurs geldt voor schooldirecteuren hetzelfde: zij kijken noodgedwongen vaak niet verder dan de dag van morgen: "Heb ik voldoende bezetting om de lessen te laten doorgaan?" Ziekteverzuimdossiers hebben dan minder tot geen prioriteit.

Het ontbreken van een langere termijninstelling gaat vaak samen met het negeren van borging van bepaalde zaken. Systemen en procedures staan vaak haaks op het korte termijn (en mensgerichte) denken binnen de besturen en scholen.

Afspraken niet nakomen

Van een geheel andere orde is dat afspraken door het bestuur niet altijd worden nagekomen. Verantwoordelijke personen laten het soms een beetje lopen. Dit ligt niet aan de adviseurs; zij voeren het relatiemanagement consciëntieus uit en zorgen ook - voor zover mogelijk - dat afspraken worden gedocumenteerd en nagekomen.

Personele wisselingen

De wisselingen van contactpersonen bij scholen (bestuur en management) heeft de voortgang bij diverse besturen belemmerd. Met name de wisselingen bij directeuren is opvallend. Volgens een aantal respondenten hangt dit samen met het onvermogen van sommige directeuren om te managen. Maar ook een onwerkbaar verhouding tussen bestuur en directie speelt een rol.

Negatief imago Vf

Een belemmerende factor is het beeld dat de besturen hebben van het Vervangingsfonds (imago, perceptie). De besturen zien het Vf eerder als instantie waar je declaraties kan indienen, met reglementen, een organisatie die zaken voorschrijft en oplegt. Men ziet het Vf minder als een dienstverlener en ondersteuner. Vf wordt door een enkel bestuur gezien als een ondergeschikte partij en zelfs als concurrent van de arbodienst. Het grote voordeel van Vf is de sectorkennis en dat geeft dan toch weer vaak de doorslag.

Ziekteverzuim als belemmerende factor

Ziekteverzuim kan op zichzelf een belemmerende factor zijn:

- Sommige besturen zijn van mening dat zij de ziekteverzuimproblematiek beter kunnen aanpakken als zij ERD zouden zijn. Aanvankelijk (2015) konden zij dat niet worden, omdat het ziekteverzuim toen te hoog was volgens de norm van het Vf. In 2018 is deze norm vervallen.
- Er doen zich onverwachte vormen van ziekteverzuim voor, om medische of om andere redenen. Ook medewerkers die vroegtijdig zijn begeleid om uitval te voorkomen, kunnen zich onverwacht ziek melden en langdurig afwezig blijven. "Dat zijn soms zaken waar je geen vinger achter krijgt."
- Als het ziekteverzuim niet daalt tijdens het project, of zelfs toeneemt, dan kan dat demotiveren voor bestuur, directeur en/of adviseur.
- Afwezigheid van bestuurders en directieleden door ziekte komt ook voor en ook dat werkt contraproductief, omdat er meestal geen achtervanger is.

3.3.2 Belemmeringen in de aanpak

Vast stramien soms beperkend

De aanpak is over het algemeen volgens een vast stramien van Vf uitgevoerd, waar afwijkingen van het protocol vaker wenselijk waren geweest. Bedoeld wordt de stappen van intentieverklaring, naar convenant, naar analyses en Plan van aanpak. Volgens verschillende respondenten is een convenant niet nodig.

Concrete actie laat lang op zich wachten

Het duurt vrij lang voordat er daadwerkelijk iets praktisch gebeurt.⁷ Het realiseren van quick wins - gedacht kan worden aan de aanpak van een dossier van een langdurig zieke werknemer - is niet toegepast in de kennismakingsfase. Na acceptatie van het Plan van Aanpak was er vervolgens ten aanzien van de inzet van instrumenten voldoende keuzevrijheid en ruimte voor maatwerk.

Onderliggende behoefte blijft bestaan

De aanpak is sterk curatief. Bij diverse besturen (besturen en directeuren) bestond een onderliggende behoefte aan een bredere aanpak binnen het project, terwijl dat eigenlijk niet goed mogelijk was. Bij verschillende besturen bestond

⁷ Vanaf de eerste benadering duurde het gemiddeld ongeveer drie maanden voordat een intentieverklaring werd getekend en vier tot vijf maanden voordat een convenant werd getekend. Het kon soms tot negen maanden duren voordat er een convenant was. Vanaf de eerste benadering duurde het gemiddeld ongeveer zes maanden voordat er een Plan van Aanpak was opgesteld. Het kon soms ruim een jaar duren voordat er een convenant was (bron: eigen berekeningen Vf).

een onderliggende wens om tegelijkertijd meer preventief beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld over gezondheid en vitaliteit, werkdruk, of duurzame inzetbaarheid. Ook adviseurs waren in sommige gevallen liever wat breder aan de slag gegaan. Prioriteit is gegeven aan de (noodzakelijke) curatieve aanpak, wat vervolgens de ruimte gaf voor ontwikkeling van meer preventief beleid.

“Dood paard”

Vf heeft te veel tijd en moeite geïnvesteerd om besturen in beweging te krijgen. Bij een deel van de besturen zijn de adviseurs tegen beter weten in doorgegaan. Dit was onnodig bestede tijd en moeite, en leidde soms tot teleurstelling (frustratie) bij adviseurs. De uitdrukking “trekken aan een dood paard” is regelmatig gebruikt.

Geen contact met medewerkers

De adviseurs hebben vrijwel geen direct contact gehad met individuele medewerkers. De aanpak is hoofdzakelijk gericht geweest op de leidinggevende, die vervolgens aan de slag is gegaan met het casemanagement. Het informeren van de medewerkers werd door besturen en scholen soms als een eigen zaak gezien. Maar in gevallen waar de adviseurs hierbij wel zijn betrokken waren de ervaringen vrijwel altijd positief. Voor de adviseurs rest er dan niet veel anders dan het zo goed mogelijk faciliteren van het bestuur en vooral de directeur, in de hoop dat deze er zelf mee aan de slag gaan. Beïnvloeden van gedragsveranderingen van medewerkers ligt niet in de lijn van Plan V. Hierbij werd opgemerkt, dat er meer nodig is dan Plan V om gedragsveranderingen bij medewerkers tot stand te brengen.

Het idee van een werkgroep is onvoldoende uit de verf gekomen

Bij niet alle besturen is een werkgroep ingericht, en waar dat wel is gebeurd zijn deze niet altijd optimaal benut. De werkgroepen beschikten niet altijd over voldoende mandaat om afspraken door te zetten. Ook waren de verantwoordelijkheden binnen de werkgroep niet altijd helder. Soms werd er alleen maar vergaderd en werden de beslissingen los hiervan elders genomen. Werkgroepen hebben bij andere besturen juist heel goed gefunctioneerd, met name om de link te leggen van directie naar medewerkers.

Inzet van enkele instrumenten kan soms scherper

Op geen van de instrumenten is kritiek geleverd, afgezien van het convenant (“niet nodig”) en het Plan van Aanpak (“te theoretisch”). Alleen het instrument Management Drives zou wellicht meer follow-up moeten krijgen; daar leent het zich ook voor. Bij uitwisseling van casussen zou nog een oplossing moeten worden gevonden voor de privacy (AVG). Ook zou er wellicht meer nazorg kunnen worden geboden: de evaluatiegesprekken zijn op prijs gesteld.

3.3.3 Faalfactoren adviseur

In een enkel geval ontevredenheid over relatie met adviseur

Over het algemeen zijn alle adviseurs goed opgeleid en ervaren en bestaat er over de gehele linie grote tevredenheid over de inzet en expertise van de adviseurs. In een heel enkel geval kan de "klik" met een bestuurslid, directeur of HR-manager ontbreken. Vf reageert of anticipeert hierop, door een andere adviseur in te zetten. Toch is vanuit het veld een enkele maal melding gemaakt van suboptimale inzet.

Adviseur soms te sturend

De adviseurs zijn zelfkritisch. Een aantal adviseurs geeft aan dat zij soms misschien te veel te zijn uitgegaan van wat zij zelf dachten dat het bestuur nodig had. Dit had ook te maken met het protocol dat als uitgangspunt is genomen. In sommige gevallen was het achteraf misschien beter geweest om nog meer uit te gaan van de onderliggende of expliciete hulpvraag. Soms zijn de adviseurs naar eigen smaak te veel bezig geweest met overtuigen, terwijl ze zich achteraf realiseren dat het veel meer "van de scholen zelf had moeten komen".

Adviseur pakt soms de rol van interne change-agent

Soms pakt de adviseur van Vf de rol van interne change-agent, omdat er anders niets gebeurt. In een enkel geval kan dat positief uitpakken, omdat daardoor zaken in gang worden gezet: men wordt even over een "hobbel" geholpen. Maar als dit structureel is, dan is er bij de scholen weinig sprake van internalisering van een ziekteverzuimaanpak. Dit heeft vaak te maken met andere legitieme prioriteiten (werkdruk), of met gebrek aan specifieke expertise bij de scholen. Het eigenaarschap is in die gevallen niet goed belegd.

4 Interne evaluatie Vf

4.1 Inleiding

APG Service Partners, de uitvoeringsorganisatie van Vf, heeft zelf twee interne evaluaties uitgevoerd: een tussentijdse evaluatie (APG, 2017) en een eindevaluatie (APG, 2018)⁸. De eindevaluatie includeert ook de tussentijdse evaluatie. Belangrijke bron voor de evaluatie betreft de informatie van de eigen adviseurs, verzameld bij hun contactpersonen bij de besturen (meestal een directeur of een HR-manager). Hiervoor zijn vragenlijsten gebruikt. In de interne evaluatie zijn ook ziekteverzuimcijfers gebruikt, die de contactpersonen hebben aangeleverd. Tenslotte de resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) meegenomen in de interne evaluaties.

De belangrijkste resultaten van de interne eindevaluatie zijn in dit hoofdstuk weergegeven, soms voorzien van kort commentaar. Gekozen is om informatie mee te nemen, die een representatief beeld geeft van de totale groep van deelnemende besturen. De resultaten die in dit hoofdstuk zijn opgenomen kunnen dus als brede kader worden gezien voor de resultaten van de externe evaluatie.

4.2 Uitvoering Plan van Aanpak

Bij de helft van de deelnemende besturen is het Plan van Aanpak grotendeels of volledig uitgevoerd, volgens de adviseurs (48%). Bij de andere helft is dat niet gerealiseerd (48%). Bij een aantal besturen was sprake van voortschrijdend inzicht en zijn de plannen tussentijds aangepast. Een deel van de activiteiten wordt mogelijk het volgend schooljaar nog uitgevoerd, na afloop van Plan V (APG, 2018).

Tabel 4.1. Aandeel besturen waarbij het Plan van Aanpak wel of niet geheel is uitgevoerd, op basis van informatie van de adviseurs

Plan van Aanpak uitgevoerd?	2017	2018
ja	23%	38%
grotendeels	14%	10%
voortschrijdend inzicht	0%	3%
nee	63%	48%
totaal	100%	100%

Bron: APG (2018)

⁸ APG (2018), *Plan V. Afsluitende rapportage*, Rob Hinskens.

4.3 Effectiviteit instrumenten

De interne evaluatie benoemt een aantal instrumenten, die volgens de adviseurs effectief zijn. Het meest genoemd is het praktisch maken van verzuimbeleid in verzuimmanagement, dossierschouw en casuïstisch advies. Veel minder is genoemd communicatie over verzuimbeleid naar medewerkers. Omdat niet duidelijk is hoe vaak deze instrumenten zijn ingezet is de werkelijke effectiviteit moeilijk te beoordelen. Uit het kwalitatieve onderzoek is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat communicatie naar medewerkers weinig is voorgekomen, maar als dat gebeurt, dan werkt het ook goed.

4.4 Effect op de organisatie

Plan V heeft duidelijk effect gehad op de relatie van de besturen als opdrachtgever en de arbodienst als opdrachtnemer. Twee van de drie deelnemende besturen (70%) heeft de relatie met de arbodienst herzien, als gevolg van Plan V. Een van de drie besturen (35%) is met een andere bedrijfsarts gaan werken (APG, 2018).

Uit de interne evaluatie blijkt dat bij 42 procent van de besturen door de adviseurs niet kan worden waargenomen of werknemers anders omgaan met verzuim. Daarom hebben zij hierover concrete vragen gesteld aan de besturen zelf (zie 4.5).

4.5 Effect op het ziekteverzuim

De adviseurs hebben aan hun contactpersonen bij de scholen gevraagd in hoeverre Plan V effect heeft gehad op ziekmeldingen en de verzuimduur. Uit onderstaande tabel blijkt dat 63 procent van de contactpersonen aangeeft dat er van Plan V een positief effect uitgaat op zowel de verzuimduur als de ziekmeldingsfrequentie. Dit is te zien aan de som van de vetgedrukte percentages (APG, 2018). Uit de externe evaluatie is naar voren gekomen dat de contactpersonen het moeilijk vinden om aan te geven in hoeverre er een causale relatie bestaat tussen Plan V enerzijds en de verzuimduur en ziekmeldingsfrequentie anderszins, omdat er zoveel andere factoren een rol spelen. Desalniettemin duiden de resultaten van de interne evaluatie op een positief ervaren werking van Plan V, in termen van ziekteverzuimreductie.

Tabel 4.2. Effect van Plan V op verzuimduur en ziekmelding

Aandeel scholen (n=44) Effect op ziekmeldingsfrequentie	Effect op de verzuimduur			
	korter	iets korter	geen effect	totaal
onveranderd laag	2%	0%	0%	2%
gedaald	50%	2%	2%	55%
enigszins gedaald	7%	2%	5%	14%
gelijk gebleven	2%	0%	0%	2%
nog niet zichtbaar	11%	0%	14%	25%
nee, blijft hoog	0%	0%	2%	2%
totaal	73%	5%	23%	100%

Bron: APG (2018). Bewerking De Beleidsonderzoekers.

Analyse van de ziekteverzuimcijfers door Vf laat zien dat de oorspronkelijke doelstellingen niet zijn gehaald. Bij doelgroep A is de gemiddelde verzuimdaling 2,5 procentpunt in plaats van de beoogde 3 procentpunt. Bij groep B heeft 52 procent de doelstelling behaald en niet de gestelde 75 procent. Eigen berekeningen van Vf laten zien dat het ziekteverzuim met 1,8 procent is gedaald, ten opzichte van de totale personeelscapaciteit van de deelnemende besturen, uitgedrukt in fte's (APG, 2018). Op basis van de externe evaluatie moet worden aangetekend dat niet kan worden aangetoond dat deze daling geheel kan worden toegeschreven aan Plan V. Ook andere factoren spelen een rol. Er zijn ook scholen met een toename van het ziekteverzuim, die hebben aangegeven dat het ziekteverzuim waarschijnlijk hoger zou zijn geweest, wanneer er geen Plan V zou zijn geweest.

4.6 Functioneren adviseurs

Uit de KTO's blijkt tevredenheid met de adviseurs. Gemiddeld scoren zij het rapportcijfer 8,1. Ontevredenheid over adviseurs of contacten met adviseurs komt vrijwel niet voor (APG, 2018). Per saldo duiden deze resultaten op goed functioneren van de adviseurs.

4.7 Verbeterpunten

De interne evaluatie geeft geen representatief beeld van verbeterpunten. In zijn algemeenheid komt wel naar voren dat het project bij een aantal scholen te lang is doorgedaan, terwijl er geen voortuitgang was. De vraag wordt gesteld of het niet beter is om dergelijke trajecten eerder te stoppen, wanneer de signalen duidelijk zijn.

Bijlage 1: Verantwoording

De opzet van het onderzoek is een combinatie van een brede verkenning en een analyse in de diepte. Het brede beeld is ontstaan op basis van studie van de dossiers. Door de adviseurs is per bestuur een dossier bijgehouden. Dit zijn vrij precieze verslagen, voorzien van beschrijving van contacten en interventies met datums, inclusief de reacties vanuit de besturen en scholen. Daarnaast is gebruik gemaakt van schriftelijke informatie over de niet deelnemende besturen.

Belangrijk zijn geweest de face-to-face interviews met 13 adviseurs van Vf, die samen het overzicht hebben over alle 63 deelnemende besturen en daarnaast over alle besturen in het po die zijn aangesloten bij Vf. Tenslotte is gebruik gemaakt van de twee interne evaluaties van Vf.

De diepteanalyse betreft caseonderzoek bij acht besturen en de focusgroep met adviseurs. Per case is face-to-face gesproken met een bestuurder, een directeur en/of HR-manager, een vertegenwoordiger van de medewerkers en de betreffende adviseur. In een heel enkel geval was een gesprek telefonisch. Hierbij moet worden aangetekend dat caseonderzoek hoofdzakelijk succesvolle trajecten betreft, wat niet betekende dat er geen kritische punten naar voren zijn gekomen.

Het onderzoek is valide, omdat op zo evenwichtig mogelijke wijze inzicht is verkregen in bouwstenen, die bruikbaar zijn voor het vervolg van Plan V. Het onderzoek is betrouwbaar, omdat wij verwachten dat een eventuele herhaling van dit onderzoek gelijklopende resultaten oplevert.

Bijlage 2: Activiteiten Plan V

Typen interventies	Bestuurders	Directieleden, managers, P&O en teamleiders	Medewerkers (individueel of in groepen)
a. Communicatie en relatie-beheer	<ul style="list-style-type: none"> Contactpersoon 	<ul style="list-style-type: none"> Contactpersonen 	<ul style="list-style-type: none"> Bijeenkomsten werkgroep
b. Informatievoorziening, voorlichting, sparring en advies	<ul style="list-style-type: none"> Advies ERD-schap Advies over en overleg met arbodienst en bedrijfsarts Advies over preventie-medewerker 	<ul style="list-style-type: none"> Advisering organisatie- en procesaanpak Participeren in directieoverleg Inventarisatie scholingsbehoefte managers 	<ul style="list-style-type: none"> Introductie verzuimaanpak door presentaties teams Opstellen brochure (rechten en plichten)
c. Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek ERD-schap (nulmeting, financiële analyse) Quick scan 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunend onderzoek visieontwikkeling Arbo-meester (online RI&E) Dossierschouw (gericht op methodiekontwikkeling) 	<ul style="list-style-type: none"> Periodiek medisch onderzoek (PMO) (geïnitieerd) Medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO) (geïnitieerd)
d. Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Visieontwikkeling (persoonlijke gesprekken). Plan van Aanpak 	<ul style="list-style-type: none"> Visieontwikkeling (o.a. d.m.v. groepsbijeenkomsten schoolleiders) Plan van aanpak Sparren en adviseren P&O-medewerkers Aanvullen HR-beleid (o.a. gesprekkencyclus) Advies arbobeleid, ziekteverzuimbeleid en gezondheidsbeleid 	
e. Methodiekontwikkeling		<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkelen methodiek dossiervorming Ontwikkelen methodiek casuïstiek (gericht op de uitvoering) Aanpassen protocollen verzuimbegeleiding 	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling brochure (rechten en plichten)
f. Instructie, training, sparren, scholing en coaching	<ul style="list-style-type: none"> Coaching-gesprekken bestuursleden 	<ul style="list-style-type: none"> Coaching-gesprekken directeur Coaching-gesprekken P&O-medewerker Workshop verzuimvisie, vitaliteit, werkdrukscan, duurzame inzetbaarheid Training procesaanpak Training preventiemedewerker Training verzuimgesprekken Intervisie (geïnitieerd) 	
g. Casuïstiek		<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering casemanagement (begeleiding) Samenwerking arbodienst 	<ul style="list-style-type: none"> Werkdrukscan (geïnitieerd) Bespreken aanpak individuele dossiers Driegesprek zieke medewerkers Samenwerking arbodienst i.v.m. case

Bron: De Beleidsonderzoekers

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl