# Eindrapport DI-onderzoek gemeentemedewerkers

Dit onderzoek is uitgevoerd met MDIEU-subsidie, in opdracht van A&O fonds Gemeenten

Erik Keppels
Thomas Oostendorp

Nijmegen, 18 november 2022

KBA Nijmegen

Projectnummer: K2022.006

© 2022 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

# Inhoudsopgave


Managementsamenvatting 1

1 Inleiding 1

2 Zoekkader risicofuncties en risicofactoren 3

3 Uitvallers (arbeidsongeschiktheidsuitkering) 5
3.1 Omvang gemeentemedewerkers die instromen in WIA 5
3.2 Kenmerken van uitvallers: welke hoge concentraties vallen op? 6
3.3 Typen diagnose/oorzaken van arbeidsongeschiktheid 7
3.4 Risicogroepen 7

4 Potentiële uitvallers 9
4.1 Het bepalen van een potentiële uitvaller 10
4.2 Kenmerken van potentiële uitvallers: welke hoge concentraties vallen op? 11
4.3 Risicofactoren per functiegroep 14
4.4 Risicogroepen: persona's 17

5 Het gericht inzetten op duurzame inzetbaarheid 21
5.1 Onderzoeksmethode: interviews met diverse persona's bij drie gemeenten 21
5.2 Uitdagingen in het werk 22
5.3 Gesprekken over duurzame inzetbaarheid 23
5.4 Werken aan je eigen DI: motieven en belemmeringen 25
5.5 Aanbevelingen 26

6 Conclusies 31
6.1 Instroom van gemeentemedewerkers in arbeidsongeschiktheidsuitkering 31
6.2 Persona's op basis van data-analyse 32
6.3 Risicofactoren en tips op basis van gesprekken met gemeentemedewerkers 33
6.4 Maatwerk, maar dan wel onder de juiste voorwaarden 34

Bijlage – Verdeling functies per beroepsgroep 35

# Managementsamenvatting

A&O fonds Gemeenten is hèt fonds voor alle gemeenten in Nederland en heeft als missie om bij te dragen aan aantrekkelijke, dynamische en creatieve gemeentelijke organisaties met een gezond arbeidsklimaat. A&O fonds Gemeenten is katalysator en partner voor het bevorderen van duurzame inzetbaarheid bij gemeenten. Duurzame inzetbaarheid (hierna: DI) houdt in dat medewerkers nu en in de toekomst gezond en wel waardevol werk kunnen blijven doen dat past bij hun talenten, ambities en mogelijkheden.

A&O fonds Gemeenten heeft in het kader van de tijdelijke maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden (MDIEU) subsidie ontvangen en een activiteitenplan ontwikkeld. Het plan wordt in 2022 uitgevoerd. Als onderdeel daarvan voert KBA Nijmegen in opdracht van A&O fonds Gemeenten onderzoek uit om in kaart te brengen **1) hoeveel en welke typen gemeentemedewerkers de pensioengerechtigde leeftijd niet onbelemmerd halen en 2) hoe DI-activiteiten gerichter ontwikkeld en ingezet kunnen worden voor deze specifieke groepen.** Gerichter inzetten betekent het richten van activiteiten op groepen/typen medewerkers die dat het hardst nodig hebben, maar ook dat je de DI-activiteiten aanpast aan de groepen/typen medewerkers en hun specifieke ondersteuningsbehoefte. De eerste opdracht is in kaart gebracht op basis van een analyse van CBS-data naar uitvallende gemeentemedewerkers (met arbeidsongeschiktheidsuitkering) en naar potentieel uitvallende gemeentemedewerkers (o.b.v. vragen die in de landelijke NEA-enquête over inzetbaarheid en risicofactoren zijn ingevuld). De tweede opdracht is vervuld door tien gesprekken bij drie gemeenten (vier groepsgesprekken en zes 1-op-1 gesprekken) te voeren met verschillende typen gemeentemedewerkers en risicofactoren die in de CBS-analyse naar boven kwamen.

In dit rapport spreken we van gemeentemedewerkers. Daaronder vallen de medewerkers van het gehele gemeentelijk werkveld, dat wil zeggen de medewerkers die zijn aangesloten bij de cao gemeenten en (in de latere jaren ook) de nieuwe cao samenwerkende gemeentelijke organisaties (SGO). De brandweerlieden zijn in de analyses uitgezonderd. Met behulp van de administratieve data van het CBS over banen en uitkeringen is de omvang van de populatie gemeentemedewerkers bepaald. Dit schommelt rond de 200.000 in de periode 2017-2021.

### Samenvatting deel 1: aantal (potentiële) uitvallers en typering van potentiële uitvallers

In de periode 2017-2021 stromen jaarlijks circa 500 à 600 gemeentemedewerkers nieuw de arbeidsongeschiktheidsuitkering in. Zij worden na twee jaar ziekte voor minimaal 35 procent afgekeurd. Van deze gemeentemedewerkers is niet bekend welke functies/beroepen zij bij hun gemeenten uitvoerden. Deze beperking heeft ons ertoe aangezet om op zoek te gaan naar potentiële uitvallers onder gemeentemedewerkers in de CBS-data. Dat is gedaan op basis van analyses op de NEA-data[1]. De NEA is een enquête die TNO/CBS jaarlijks uitzet onder werknemers in heel Nederland. In de NEA omschrijven werknemers hun taken, op basis waarvan functies zijn beschreven. In de NEA worden tevens een groot aantal vragen over onder andere werkomstandigheden, gezondheid en functioneren ingevuld.

1 In 2017 t/m 2020 hebben 5656 gemeentemedewerkers de NEA ingevuld.

Een potentiële uitvaller is ten behoeve van dit onderzoek gedefinieerd als een gemeentemedewerker die zelf aangeeft 1) moeite heeft om aan de psychische of fysieke eisen van het werk te voldoen, en/of 2) verzuimd heeft als gevolg van werk, en/of 3) ontevreden is met zijn/haar baan en nadenkt om van baan te veranderen. De laatste categorie omvat een beperkt aandeel gemeentemedewerkers, maar is toch meegenomen omdat er onderliggend sprake kan zijn van een duurzaam inzetbaarheidsvraagstuk zoals hoge werkdruk of slechte relatie met collega's/leidinggevende (zie par. 4.1 voor nadere informatie).

Vervolgens zijn persona's geïdentificeerd, ofwel typen gemeentemedewerkers die verhoudingsgewijs vaak een potentiële uitvaller zijn. Een persona is een mix van risicofunctie(s) en risicofactor(en). Risicofuncties zijn functies waar relatief veel medewerkers voor hun pensioen uitvallen. Risicofactoren zijn factoren die zorgen voor een gebrekkige inzetbaarheid. Zij kunnen divers van aard zijn: van specifieke omstandigheden in de baan (bijv. slechte werksfeer, beperkt loopbaanperspectief of weinig aandacht ervoor) tot omstandigheden van de persoon (moeilijkheden thuis of gezondheidsproblemen, of algemene persoonskenmerken zoals hoge leeftijd).
Belangrijk hierbij is dat belemmeringen in DI niet alleen verbonden zijn aan de specifieke functie en de aard van het werk, maar ook aan de specifieke omstandigheden in de baan of van de persoon. Omstandigheden die bovendien op elkaar inwerken en gedurende een loopbaan/leven aan verandering onderhevig zijn

Op basis van de weergegeven definitie komt uit de analyses naar voren dat **23 procent van de gemeentemedewerkers potentiële uitvaller is**. Het gaat met name om medewerkers die moeite hebben om aan de psychische/fysieke eisen van het werk te voldoen en om medewerkers waarbij al sprake is van verzuim door het werk en veel minder om medewerkers die ontevreden over hun baan zijn en nadenken om van baan te veranderen.
Sommige functiegroepen hebben een relatief hoger risico op uitval, maar de onderlinge verschillen zijn niet groot. Met uitzondering van een uitschieter aan de onderkant en één aan de bovenkant schommelt de potentiële uitval rond het gemiddelde in de bandbreedte van 18 tot 27 procent. Bovendien vergeet je door een te eenzijdige blik op (hoge) percentages de focus op de grote aantallen. Zo is het risico op uitval onder beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs bijvoorbeeld minder groot dan bij andere persona's, maar absoluut gezien zullen de meeste uitvallers tot deze groepen horen. Net als bij alle andere beroepsgroepen is er ook bij deze beroepsgroep een substantieel risico op uitval. Het onderzoek toont met andere woorden aan dat het risico op uitval tussen beroepsgroepen en -niveaus varieert, maar dat een substantiële mate van risico op uitval onder alle groepen wordt waargenomen.

De combinatie van functiegroepen en onderliggende risicofactoren leidt tot de navolgende persona's. De volgorde is **willekeurig.**

1. Elementaire beroepen en groen- en bedieningspersoneel met lichamelijk belastend werk
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: gevaarlijk werk, bedrijfsongeval, slechte gezondheid
   - Bij elkaar iets minder dan 7% van de NEA-groep, waarvan 30% potentieel uitvalt
2. Veiligheidsmedewerkers en dienstverlenend personeel
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren (1): gevaarlijk werk, bedrijfsongeval, slechte gezondheid
   - Oorzaken en risicofactoren (2): werkconflicten, emotioneel zwaar werk
   - Bij elkaar iets meer dan 9% van de NEA-groep, waarvan 26% potentieel uitvalt

3. Ondersteunend personeel (secretarieel, administratief, boekhoudkundig)
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: gebrek aan sociale steun van leidinggevende en collega's, slechte gezondheid
   - Bij elkaar ca. 10% van de NEA-groep, waarvan 24% potentieel uitvalt
4. Emotioneel belastend werk (zoals sociale werkers, deurwaarders)
   - Hoog beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: emotioneel zwaar werk, slechte gezondheid
   - Bij elkaar ruim 3% van de NEA-groep, waarvan 27% potentieel uitvalt
5. Financieel adviseurs en accountants met hoge werkdruk (in mindere mate ook ICT-specialisten)
   - Hoog beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: hoge werkdruk, klachten van burn-out
   - Iets minder dan 3% van de NEA-groep, waarvan 27% potentieel uitvalt
6. Veel voorkomende functies: beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs
   - Hoog beroepsniveau
   - Hebben verhoudingsgewijs een iets kleiner risico op uitval dan voornoemde persona's, maar zijn als targetgroep voor DI-activiteiten van belang omdat zij een absoluut grote groep vormen
   - Bij elkaar bijna 40% van de NEA-groep, waarvan 20% resp. 24% potentieel uitvalt
   - De meeste risicofactoren komen ook bij hen voor, zij het in relatief mindere mate:
     - Psychische en fysieke gezondheidsklachten
     - Weinig steun van collega's en leidinggevenden, werkconflicten
     - Gebrek aan motivatie
     - Werk-privé disbalans
     - Emotioneel zwaar werk

### Samenvatting deel 2: het gericht inzetten op duurzame inzetbaarheid

Vanuit de CBS-analyse en de gesprekken met gemeentemedewerkers zijn een aantal relevante en veel voorkomende risicofactoren achterhaald. Dit zijn:

- fysieke problematiek;
- hoge werkdruk;
- omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit;
- persoonlijke problematiek (moeilijke thuissituatie, zware gezondheidsproblemen).

We merken op dat de lijst niet uitputtend is. Het onderzoek heeft ook niet gepoogd volledig te willen zijn. Dit was ook niet mogelijk, er is niet met alle typen gemeentemedewerkers gesproken. Problemen met toenemende digitalisering (bijv. bij (ouder) administratief personeel) en emotionele belasting (bijv. bij sociaal werkers of schuldhulpverleners) zijn twee voorbeelden die we in het onderzoek niet nader hebben onderzocht en die bekend staan als problematieken waarmee een deel van de gemeentemedewerkers kampt.

I**n paragraaf 5.5 zijn concrete aanbevelingen voor de vier genoemde risicofactoren benoemd**. Daarnaast hebben de gevoerde gesprekken de volgende algemene (risicofunctie- en risicofactor-overstijgende) aanbevelingen opgeleverd, die in lijn liggen met de factoren die

onderzoeksbureau Factor Vijf benoemt in een flankerend onderzoek (factoren die van invloed zijn op het effect van DI-acties).[2] Het gaat om factoren die:

a) *betrekking hebben op ontwikkelingsmogelijkheden*.
   De basis bij het verbetering van duurzame inzetbaarheid ligt vaak bij het functioneringsgesprek, waarbij het gesprek dient te gaan over zowel vakmanschap als vitaliteit en welke mogelijkheden er voor het individu liggen om daar op te ontwikkelen. Maar ontwikkelingsmogelijkheden kunnen ook op teamniveau worden bezien. Naast functioneringsgesprekken is het ook goed om als team in gesprek te zijn over de wijze waarop taken zijn verdeeld, welke prioriteiten gelegd moeten worden, hoe wordt samengewerkt en op welke wijze ieder teamlid tevreden kan zijn over zijn of haar bijdrage. Zodat je van de individuele worsteling naar de gezamenlijk beslissing gaat.

b) *liggen bij medewerkers zelf*.
   Het gaat om het vermogen om te (willen) veranderen, maar ook het op tijd aan de bel trekken en nadenken over wat je zelf kunt doen om escalatie of erger te voorkomen en over meedenken aan oplossingen.

c) *zich bevinden op organisatieniveau*.
   Hoe ga je als organisatie om met duurzame inzetbaarheid, hoeveel prioriteit geef je eraan, welke omvang aan middelen en tijd stel je beschikbaar voor gemeentemedewerkers om te werken aan duurzame inzetbaarheid, en hoe verankeren we datgene wat we afspreken om DI te verbeteren (DI niet zien als een eenmalig project maar als structurele opgave)? Maar ook: hoe is je besturingsfilosofie als gemeente, hoe werk je samen met elkaar in de van origine hiërarchische structuur van bestuurders, directie/MT, leidinggevenden en beleidsadviseurs/-medewerkers en hoe stel je prioriteiten in taken?

d) *betrekking hebben op leiderschap en leiding geven*.
   Leidinggevenden dienen competent zijn om een goed functionerings-/DI-gesprek aan te gaan, de juiste analyse daaruit op te maken en passende vervolgstappen op basis daarvan maken. Zij moeten daarin ondersteund worden door P&O (ondersteunen, trainen, reflecteren, spiegelen) en de werkgever en daarvoor voldoende tijd en mogelijkheden (budget/instrumenten) krijgen. Daarnaast moeten ze goede leiders zijn en de juiste competenties daarvoor bezitten. Leidinggevenden hebben een cruciale rol binnen gemeenten.

Uit diverse andere onderzoeken is bekend dat de oorzaken van belemmeringen in DI divers van aard zijn en dat er een belangrijke verwevenheid tussen gezondheid en persoonlijke omstandigheden enerzijds en het werk en de arbeidsomstandigheden anderzijds bestaat. Omstandigheden die op elkaar inwerken en gedurende een loopbaan/leven aan verandering onderhevig zijn. Vaak zal een oplossing op maat nodig zijn. Bij maatwerkoplossingen zijn werknemers in grote mate afhankelijk van de wil, kunde en medewerking van leidinggevenden en de gemeente als werkgever. Inzetten op maatwerk en preventie moet zou dan ook gepaard moeten gaan met flankerend beleid op randvoorwaardelijke zaken zoals het trainen van leidinggevenden in het passend voeren van DI-gesprekken met hun medewerkers en het voldoende ondersteunen in instrumenten en budgettaire mogelijkheden om maatwerkoplossingen uit te voeren.

2 Van de Ven, C., S. de Rijk & J. Leeters (2022, in ontwikkeling). *Effecten en beïnvloedende factoren van maatregelen en acties om duurzame inzetbaarheid te vergroten.* FactorVijf.

# 1 Inleiding

A&O fonds Gemeenten is hèt fonds voor alle gemeenten in Nederland en heeft als missie om bij te dragen aan aantrekkelijke, dynamische en creatieve gemeentelijke organisaties met een gezond arbeidsklimaat. Daarbij horen medewerkers die weerbaar en wendbaar zijn en zelf verantwoordelijkheid voor hun werk en loopbaan nemen. A&O fonds Gemeenten is katalysator en partner voor het bevorderen van duurzame inzetbaarheid bij gemeenten.

Duurzame inzetbaarheid (hierna: DI) houdt in dat medewerkers nu en in de toekomst gezond en wel waardevol werk kunnen blijven doen dat past bij hun talenten, ambities en mogelijkheden. Dat vraagt om tijdige en voortdurende actie en interactie tussen werkgever en werknemer.

A&O fonds Gemeenten heeft in het kader van de tijdelijke maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden (MDIEU) subsidie ontvangen en een activiteitenplan ontwikkeld. Het plan wordt in 2022 uitgevoerd. Als onderdeel daarvan voert KBA Nijmegen in opdracht van A&O fonds Gemeenten onderzoek uit om in kaart te brengen **1) hoeveel en welke typen gemeentemedewerkers de pensioengerechtigde leeftijd niet onbelemmerd halen en 2) hoe DI-activiteiten gerichter ontwikkeld en ingezet kunnen worden voor deze specifieke groepen.** Gerichter inzetten betekent het richten van activiteiten op groepen/typen medewerkers die dat het hardst nodig hebben, maar ook dat je de DI-activiteiten aanpast aan de groepen/typen medewerkers en hun specifieke ondersteuningsbehoefte.

Het onderzoek bestaat uit twee delen.

1. Een analyse van CBS-data, waarin we kijken hoeveel en welke gemeentemedewerkers:
   a. voortijdig uitvallen in hun werk en arbeidsongeschikt raken;
   b. risicofactoren bezitten en potentieel voortijdig uitvallen.
   We onderzoeken dus niet alleen gemeentemedewerkers die daadwerkelijk zijn uitgevallen, maar ook gemeentemedewerkers die mogelijk gaan uitvallen. Juist de laatste groep is relevant, aangezien DI gaat over preventie.
2. tien gesprekken bij drie gemeenten (vier groepsgesprekken en zes 1-op-1 gesprekken) om erachter te komen welke vormen van inzet op duurzame inzetbaarheid het beste passen bij de verschillende typen gemeentemedewerkers en specifieke ondersteuningsbehoeftes.

De analyse van CBS-data over de *groep uitvallers* (arbeidsongeschiktheidsuitkering) is in *hoofdstuk 3* terug te vinden, en is gebaseerd op polisadministratie van alle gemeentemedewerkers in Nederland (populatiegegevens). De daadwerkelijke uitval geeft niet het complete beeld van gemeentemedewerkers die moeite hebben om hun werk vol te houden. Daarom doen we analyse naar de *groep potentiële uitvallers.* Potentiële uitvallers zijn bijvoorbeeld medewerkers die een korte periode verzuimd hebben of die moeite hebben met het werk maar nog niet zijn uitgevallen. De analyses en beschrijvingen van potentiële uitvallers zijn terug te vinden in *hoofdstuk 4* en zijn gedaan aan de hand van antwoorden die een deel van de gemeentemedewerkers heeft ingevuld in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden ‘NEA’ (enquêtegegevens).
In *hoofdstuk 2* trappen we af met een zoekkader voor het vinden van gemeentemedewerkers die niet onbelemmerd de pensioengerechtigde leeftijd halen.

### De term ‘gemeentemedewerkers’

In dit rapport spreken we van gemeentemedewerkers. Daaronder vallen de medewerkers van het gehele gemeentelijk werkveld, dat wil zeggen de medewerkers die zijn aangesloten bij de cao gemeenten en (in de latere jaren ook) de nieuwe cao samenwerkende gemeentelijke organisaties (SGO). De brandweerlieden zijn in de analyses uitgezonderd. Met behulp van de administratieve data van het CBS over banen en uitkeringen is de omvang van de populatie gemeentemedewerkers bepaald. Dit schommelt rond de 200.000 in de periode 2017-2021.

### Gegevens over het beroep en de functie in CBS

Het beroep en de functie van een werknemer in Nederland is geen standaardgegeven in de CBS-data en alleen bekend voor werknemers die de NEA invullen. Een verwaarloosbaar klein deel van de gemeentemedewerkers met arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft de NEA ingevuld. Daarom komen in hoofdstuk 3 over de uitgevallen gemeentemedewerkers geen beroepen en functies voor. In hoofdstuk 4 over potentiële uitvallers zijn wel analyses naar beroepen en functies gedaan, omdat die analyses gebaseerd zijn op alle gemeentemedewerkers die de afgelopen jaren de NEA hebben ingevuld.

# 2 Zoekkader risicofuncties en risicofactoren

Onderzoek van RIVM laat zien dat ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden belangrijke elementen zijn in verlies van arbeidsjaren.[3] Tegelijkertijd blijkt dat bijna vijf procent van het totale gezondheidsverlies werkgerelateerde oorzaken heeft (Arbobalans, 2020[4]). Er zit dus een belangrijke verwevenheid tussen gezondheid en persoonlijke omstandigheden enerzijds en het werk en de arbeidsomstandigheden anderzijds.

Dat betekent dat – hoewel risicovolle functies te duiden zijn – belemmeringen in DI bij iedereen en bij alle functies voor kunnen komen. De oorzaken zijn tevens divers van aard, zoals uit verschillende onderzoeken blijkt.[5] De ene dienst of functie binnen de gemeente heeft wellicht meer risico in zich dat een medewerker de pensioengerechtigde leeftijd niet (onbelemmerd) haalt dan de andere, maar dat hoeft niet voor eenieder in de dienst of functie zo te zijn. De ene persoon kan beter met een moeilijke situatie omgaan dan de ander of de ene heeft meer gezondheidsklachten dan de ander, en daarbij kan de thuissituatie verschillend drukken op de inzetbaarheid. Net zo goed zijn er diensten en functies die als zodanig wellicht niet zwaar worden geacht, maar die zwaar kunnen worden ervaren door medewerkers. Bijvoorbeeld omdat het werk niet (meer) goed past bij de persoon, omdat de werksfeer verziekt is of vanwege persoonlijke omstandigheden.

De persona's die we in onderhavig onderzoek zoeken kunnen met andere woorden dus zowel risicofuncties als risicofactoren zijn, alsook een mix van beide.

- Risicofuncties: functies waar relatief veel medewerkers voor hun pensioen uitvallen. In ander onderzoek van A&O fonds Gemeenten (zoals de Sectoranalyse 2022) zijn risicofuncties genoemd zoals buitendienstmedewerkers (o.a. groendienst, reinigingsdienst vanwege zware fysieke belasting), baliefuncties (secretariële/administratieve functies vanwege moeite om met digitalisering om te gaan) en handhaving/BOA's en burgerzaken/schuldhulpverlening/werk en inkomen (vanwege zware mentale belasting).
- Risicofactoren: specifieke omstandigheden in de baan (bijv. slechte werksfeer, beperkt loopbaanperspectief of weinig aandacht ervoor) of van de persoon (moeilijkheden thuis of gezondheidsproblemen, of algemene persoonskenmerken zoals hoge leeftijd) die zorgen voor een gebrekkige inzetbaarheid.

### Risicofactoren

We maken de volgende indeling in de indicatoren/kenmerken die ervoor kunnen zorgen dat een gemeentemedewerker de pensioengerechtigde leeftijd niet onbelemmerd haalt. De indeling is niet bedoeld om volledig te zijn, maar om te benadrukken dat belemmeringen niet alleen verbonden zijn aan de specifieke functie en de aard van het werk, maar ook aan de specifieke omstandigheden in de baan of van de persoon. Omstandigheden die bovendien op elkaar inwerken en gedurende een loopbaan/leven aan verandering onderhevig zijn.

3 P.E.D. Eysink et al (2020). *Meten van verloren arbeidsjaren door ziekte: Disease-Adjusted Working Years (DAWY). Verkenning van een nieuwe maat.* RIVM: Rapport 270244001/2010.

4 https://www.monitorarbeid.tno.nl/nl-nl/publicaties/arbobalans-2020/

5 Bron: Douwes et al., 2014; Eysink et al., 2007; Eysink et al., 2012 (https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/arbeidsomstandigheden/cijfers-context/oorzaken-en-gevolgen#node-gevolgen-van-ongunstige-arbeidomstandigheden)

1. Baan
   a. Algemene kenmerken: functie/aard van het werk, fysieke belasting, omgeving, type dienstverband
   b. Arbeidsomstandigheden: psychosociale belasting (zoals omvang met burgers/collega's/leidinggevenden, *workload*, werkzekerheid, werkcultuur/gesprekken), mogelijkheden tot bijscholing, loopbaanperspectief, wijze van leidinggeven

2. Persoon
   a. Algemene kenmerken: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau
   b. Persoonlijke omstandigheden: gezondheid, thuissituatie, incasseringsvermogen

# 3 Uitvallers (arbeidsongeschiktheidsuitkering)

In dit hoofdstuk worden de gemeentemedewerkers besproken die in de jaren 2017 tot en met 2021 zijn ingestroomd in de arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA: WGA en IVA). Het gaat om personen die na een periode van twee jaar ziekte (waarin loon door werkgever is doorbetaald of uitkering i.h.k.v. Ziektewet is ontvangen) voor minimaal 35 procent zijn afgekeurd. Indien niet voor honderd procent afgekeurd kunnen zij nog deelnemen aan het arbeidsproces.

*Uitvallers met Ziektewetuitkering niet in de analyse meegenomen*
Vanaf 2004 geldt dat werknemers die ziek zijn moeten worden doorbetaald door de werkgever voor twee jaar. Deze groep is in de CBS-bestanden niet te achterhalen. Werknemers hebben recht op een uitkering in de ziektewet als de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever bij ziekte niet van toepassing is. *Dit geldt alleen voor zogeheten vangnetgroepen*; werknemers die 1) geen werkgever meer hebben, zoals zieke WW-gerechtigden, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie hun dienstverband afloopt tijdens ziekte of 2) een werkgever hebben maar een – gepercipieerd – hoog ziekterisico hebben (werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt (werknemers met een no-risk polis), orgaandonoren en zwangere vrouwen). Circa 300-500 gemeentemedewerkers stromen jaarlijks in de ziektewetuitkering. Het gaat bij gemeenten in de praktijk om zeer specifieke groepen (70% met no-risk polis en 30% jonge vrouwen die ziek worden rondom het zwangerschapsverlof) dat zij in het kader van duurzame inzetbaarheid niet zijn meegenomen in de analyses van uitvallers.

## 3.1 Omvang gemeentemedewerkers die instromen in WIA

Op basis van administratieve data van het CBS over banen en uitkeringen is gekeken naar (unieke) personen met een baan bij de gemeente die in een jaar, na de start van deze baan, instromen naar een arbeidsongeschiktheidsuitkering in ditzelfde jaar.[6] Per jaar stromen zo'n 540 tot 610 gemeentemedewerkers in de arbeidsongeschiktheid tussen 2017 en 2021 (zie tabel 3.1). De instroom in de arbeidsongeschiktheid is tussen 2017 en 2019 iets toegenomen. In de jaren daarna zijn de aantallen daarentegen juist afgenomen. Het relatieve aandeel werknemers dat instroomt in de arbeidsongeschiktheid is betrekkelijk stabiel rond de 0,3 procent.

*Tabel 3.1 – Aantal uitgevallen gemeentemedewerkers*

| | Instroom arbeidsongeschiktheidsuitkering | |
|---|---|---|
| 2017 | 540 | 0,28% |
| 2018 | 592 | 0,30% |
| 2019 | 606 | 0,30% |
| 2020 | 566 | 0,29% |
| 2021 | 553 | 0,27% |

Bron: CBS microdata, bewerking KBA Nijmegen

6 De uitval kan optreden tijdens het werken bij de gemeente of (net) na het werken bij de gemeente in een bepaald jaar.

## 3.2 Kenmerken van uitvallers: welke hoge concentraties vallen op?

In deze paragraaf onderzoeken we bij welke (baan- en persoons)kenmerken van uitgevallen gemeentemedewerkers met arbeidsongeschiktheidsuitkering hoge concentraties voorkomen. Om dit in een eenduidig kwantificeerbaar cijfer uit te drukken zijn er **odds ratios** berekend. Een odds ratio is een verhouding tussen twee groepen (A en B). Een odds ratio van groter dan 1 wil zeggen dat groep A een grotere kans heeft op de gebeurtenis (instroom in arbeidsongeschiktheid) dan groep B. In tabel 3.2 zijn de odds ratio's van instromers in de arbeidsongeschiktheidsuitkering in verhouding met overige gemeentemedewerkers weergegeven voor een aantal kenmerken. Oververtegenwoordigd zijn vooral:

- werknemers met een gemiddeld uurloon van onder 15 euro (7,4 keer vaker dan werknemers met hoger uurloon). Tussen 2017 en 2021 daalt overigens het aantal gemeentemedewerkers met een uurloon onder de 15 euro;
- 55-plussers (2,4 keer vaker dan werknemers jonger dan 55);
- laag opleidingsniveau (2,2 keer vaker dan werknemers met een hoger opleidingsniveau);
- werknemers werkzaam bij organisaties met meer dan 1.000 werknemers (1,3 keer vaker dan werknemers werkzaam bij kleinere organisaties).

*Tabel 3.2 – Gemeentemedewerkers die instromen in de arbeidsongeschiktheid naar kenmerken (getallen zijn odds ratios)*

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Geslacht* | | | | | | |
| vrouw (vs. man) | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| *Leeftijd* | | | | | | |
| 25 of jonger | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 26 t/m 35 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| 36 t/m 45 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| 46 t/m 55 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 |
| 55 en ouder | 2,1 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,6 | 2,4 |
| *Opleidingsniveau ** | | | | | | |
| laag | 2,7 | 2,7 | 1,7 | 2,0 | | 2,2 |
| midden | 1,4 | 1,2 | 1,6 | 1,3 | | 1,4 |
| hoog | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | | 0,6 |
| *Uurloon* | | | | | | |
| tot 15 euro | 9,6 | 7,5 | 7,8 | 6,4 | 5,7 | 7,4 |
| 15 tot 20 euro | 1,1 | 1,3 | 1,1 | 1,9 | 2,2 | 1,4 |
| 20 tot 25 euro | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| 25 tot 30 euro | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 30 of meer euro | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| *Bedrijfsgrootte* | | | | | | |
| tot 250 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| 251 tot 1.000 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 1,0 | 0,7 | 0,8 |
| meer dan 1.000 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,0 | 1,4 | 1,3 |

Bron: CBS microdata, bewerking KBA Nijmegen

* Voor vooral oudere werknemers is de hoogst behaalde opleiding niet bekend. Er zijn (nog) geen gegevens beschikbaar over 2021

## 3.3 Typen diagnose/oorzaken van arbeidsongeschiktheid

Circa drie op de tien instromers in de WIA zijn arbeidsongeschikt geraakt door psychische klachten (zie tabel 3.3). Hier vallen bijvoorbeeld depressiviteit, burn-out en stressstoornissen onder. Bijna twee derde is ingestroomd in de arbeidsongeschiktheid door fysieke klachten. Ziekten van het bewegingsapparaat en het zenuwstelsel komen vaak voor. Instromers die arbeidsongeschikt zijn geraakt door hart- en vaatziekten komen relatief minder vaak voor over de jaren heen. Dit is afgenomen van dertien procent van de instromers in 2017 naar zeven procent in 2020. Het aantal instromers met een onbekende diagnose, of waarbij een diagnose niet van toepassing is, is toegenomen van zes procent in 2017 naar elf procent in 2021.

*Tabel 3.3 – Aandeel gemeentemedewerkers die instromen in arbeidsongeschiktheidsuitkering naar diagnose*

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Psychische klachten | 27% | 27% | 27% | 31% | 30% | 28% |
| Ziekten van het bewegingsapparaat | 14% | 18% | 14% | 13% | 12% | 14% |
| Ziekten van het zenuwstelsel | 13% | 12% | 11% | 13% | 14% | 12% |
| Hart- en vaatziekten | 13% | 10% | 9% | 7% | 8% | 9% |
| Ziekten van het urogenitale stelsel | 8% | 6% | 11% | 7% | 6% | 8% |
| Spijsverteringsziekten | 3% | 4% | 5% | 5% | 4% | 4% |
| Ziekten van het ademhalingsstelsel | 5% | 4% | 5% | 4% | 3% | 4% |
| Algemene ziekten | 4% | 2% | 3% | 2% | 2% | 3% |
| Ziekte van het endocriene stelsel | 2% | 3% | 1% | 1% | 2% | 2% |
| Ontwikkelingsstoornissen | 2% | 2% | 3% | 2% | 2% | 2% |
| Bloedziekten | 1% | 1% | 2% | 2% | 2% | 1% |
| Oorziekten | 1% | 1% | 0% | 1% | 1% | 1% |
| Oogziekten | 1% | 1% | 1% | 2% | 1% | 1% |
| Huidziekten | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 0% |
| Ziekten van zwangerschap en bevalling | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Niet van toepassing of onbekend | 6% | 8% | 7% | 9% | 11% | 8% |
| Totaal | 538 | 588 | 601 | 562 | 550 | 2.839 |

Bron: CBS microdata, bewerking KBA Nijmegen

## 3.4 Risicogroepen

Kenmerken en diagnoses/oorzaken die veel vaker aanwezig zijn onder arbeidsongeschikt geraakte gemeentemedewerkers (leeftijd, geslacht laag loon, psychische/fysieke klachten) vormen de bouwstenen om de volgende drie risicogroepen (groepen die mogelijk voor de pensioengerechtigde leeftijd uitvallen) te formuleren. De aantallen die genoemd worden zijn gebaseerd op een jaarlijks aantal van 500 à 600 instromende gemeentemedewerkers in de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

*Oudere laagopgeleide gemeentemedewerkers met fysieke klachten (relatief vaak man)*
De grootste groep gemeentemedewerkers die instroomt is relatief oud en stroomt in als gevolg van fysieke klachten. Deze groep heeft een gemiddeld een laag opleidingsniveau en is relatief vaker man. Het gaat om circa 300 personen per jaar, waarvan zo'n 200 personen 55 jaar of ouder is.

*Jonge, hoogopgeleide gemeentemedewerkers met psychische klachten (relatief vaak vrouw)*
Jongere arbeidsongeschikten hebben relatief gezien vaker te maken met psychische klachten dan ouderen. Ze zijn vaker vrouw en hebben een hoger opleidingsniveau. Deze groep is een stuk kleiner dan ouderen die met fysieke klachten instromen: het gaat om circa 50 personen per jaar.

*Gemeentemedewerkers met een laag uurloon*
Werknemers met een gemiddeld uurloon van onder de 15 euro stromen een stuk vaker in de arbeidsongeschiktheid dan werknemers met een hoger uurloon. Dit kenmerk heeft behalve met opleidingsniveau geen relatie met leeftijd en geslacht of diagnose. Het gaat om circa 170 gemeentemedewerkers per jaar. Deze groep overlapt deels met de groep oudere laagopgeleide gemeentemedewerkers met fysieke klachten.

Aan bovenstaande risicogroepen kunnen we geen functies/beroepen verbinden, omdat functies en beroepen niet bekend zijn in de CBS-bestanden.

# 4 Potentiële uitvallers

In dit hoofdstuk worden gemeentemedewerkers met een hoog risico om uit te vallen onderzocht. Hier worden enquêtegegevens voor gebruikt van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA). In paragraaf 4.1 leggen we uit hoe we dat doen. TNO en CBS voeren de NEA jaarlijks uit om de werksituatie van Nederlandse werknemers te onderzoeken. In de NEA wordt aan werknemers een groot aantal vragen gesteld over onder andere hun werkomstandigheden, gezondheid en functioneren. De enquête is in de periode 2017 tot en met 2020 jaarlijks door zo'n 1.000 tot 1.500 gemeentemedewerkers ingevuld; in de vier jaren bij elkaar ruim 5.000 (gegevens over 2021 waren niet bekend). De interpretatie van de cijfers van de enquête moet met meer voorzichtigheid benaderd worden dan de administratieve gegevens, aangezien het om een steekproef gaat. Om deze steekproef zo representatief mogelijk te maken wordt er gewerkt met een weegfactor.[7]

### Uitleg beroepsgroepen en beroepsniveaus (ISCO)

In de NEA vullen de respondenten gegevens in over hun beroep en takenpakket. Dat wordt door TNO/CBS omgezet naar functies. Ook worden de functies ingedeeld naar beroepsniveau. De classificatie naar beroep en beroepsniveau wordt volgens de ISCO-indeling gedaan (International Standard Classification of Occupations). Er gelden vier beroepsniveaus:

1. beroepen met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk met gebruik van handgereedschap;
2. beroepen met taken als het bedienen van machines en elektronische apparaten;
3. beroepen met taken als het uitvoeren van complexe technische en praktische taken;
4. beroepen met taken als het oplossen van ingewikkelde problemen & nemen van beslissingen.

KBA heeft functies gegroepeerd per beroepsniveau. Dat levert de volgende indeling op. De gebruikte benamingen komen uit de ISCO-indeling en worden door CBS voor de gehele Nederlandse arbeidsmarkt gebruikt. Ze doen daarom soms algemeen aan en zijn niet overal goed herkenbaar voor het gemeentelijk werkveld. Daarom is in de bijlage getoond welke onderliggende functies het vaakst voorkomen bij elke combinatie van niveau en functiegroep

*1 - elementaire beroepen (zoals schoonmaak, straatvegers)*
*2 - klant bedienend en dienstverlenend personeel*
*2 - administratief en boekhoudkundig personeel*
*2 - veiligheidsmedewerkers*
*2 - groen- en bedieningspersoneel*
*3 - overheidsambtenaren beleidsmedewerkers*
*3 - sociaal werkers en deurwaarders*
*3 - technici bouwkunde en natuur*
*3 - inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding*
*4 - overheidsbestuurders en managers*
*4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen*
*4 - juristen en maatschappelijk werkers*
*4 - architecten, planologen en ingenieurs*
*4 - gespecialiseerd verpleegkundigen*
*4 - ICT-specialisten*
*4 - financieel adviseurs en accountants*

7 Er worden in principe gewogen aantallen en percentages gerapporteerd. Daarentegen worden wel de ongewogen *totalen* gerapporteerd en bovendien is de weegfactor uitgeschakeld bij het uitvoeren van statistische toetsen.

## 4.1 Het bepalen van een potentiële uitvaller

### Indicaties voor potentiële uitval

De NEA omvat een breed scala aan vragen die iets kunnen zeggen over het risico om uit te vallen. Een aantal vragen uit de NEA gebruiken we als een indicatie dat iemand mogelijk gaat uitvallen. Die indicatie is er als de volgende vragen met 'Ja' zijn beantwoord:

*1) Heeft u moeite om te voldoen aan fysieke of psychische eisen die het werk stelt?*
*2) Heeft u verzuimd dit jaar als gevolg van klacht ontstaan door werk?*
*3) Bent u ontevreden met uw baan en heeft u nagedacht om van baan te veranderen?*

De eerste indicatie is helder. Een gemeentemedewerker heeft moeite met zijn werk en houdt het wellicht niet langer vol om door te werken. Bij de tweede indicatie is al sprake van (tijdelijk/kortdurend) verzuim geweest en is er risico op langdurige uitval. Bij de derde indicatie geeft een gemeentemedewerker expliciet aan na te denken om van baan te veranderen. De oorzaak kan divers zijn, daarom is dit gegeven gecombineerd met een andere enquêtevraag dat men ontevreden is over de baan bij de gemeenten. Hier ligt mogelijk een duurzaam inzetbaarheidsvraagstuk achter (bijv. slechte relatie met leidinggevende/collega's of te hoge werkdruk).

### Risicofuncties

Risicofuncties zijn functies waarbij de indicaties voor potentiële uitval relatief vaak voorkomen. We kijken ook welke andere kenmerken, zoals leeftijd en opleidingsniveau, veel voorkomen.

### Risicofactoren

De indicaties voor potentiële uitval zeggen nog niets over achterliggende *oorzaken*. De NEA omvat zeer veel vragen over arbeidsomstandigheden en persoonlijke omstandigheden die we benutten om bij gemeentemedewerkers na te gaan welke omstandigheden, naast algemene persoons- en baankenmerken, een rol spelen bij potentiële uitval. We noemen dit risicofactoren.

### Totale groep potentieel uitvallende gemeentemedewerkers

Ruim één op de vijf gemeentemedewerkers (23%) in de periode 2017 tot en met 2020 definiëren we als potentiële uitvaller (zie tabel 4.1). Eén op de acht gemeentemedewerkers heeft verzuimd dit jaar als gevolg van werk en nog eens één op de acht heeft moeite om aan de fysieke of psychische eisen die het werk stelt te voldoen. Vier procent van de medewerkers is ontevreden met zijn baan en heeft daarbovenop nagedacht om van baan te veranderen. Er is relatief weinig overlap tussen de factoren: over alle jaren heen heeft zes procent van de gemeentemedewerkers alle drie de indicaties voor potentiële uitval.

*Tabel 4.1 – Indicaties voor potentiële uitval van gemeentemedewerkers*

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Heeft moeite om te voldoen aan fysieke of psychische eisen die het werk stelt | 14% | 12% | 15% | 11% | 13% |
| 2. Heeft dit jaar verzuimd als gevolg van werk | 14% | 12% | 13% | 12% | 12% |
| 3. Is ontevreden met baan en heeft nagedacht om van baan te veranderen | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% |
| Potentiële uitval: tenminste één van bovenstaande factoren | 25% | 21% | 25% | 20% | 23% |

Bron: NEA, bewerking KBA Nijmegen

## 4.2 Kenmerken van potentiële uitvallers: welke hoge concentraties vallen op?

### Risicofuncties

Gemeentemedewerkers zijn werkzaam binnen een groot aantal uiteenlopende functies van schoonmaker tot overheidsbestuurder. De arbeidsomstandigheden van deze functies zijn enorm verschillend, zoals het beroepsniveau, het takenpakket, de werkplaats en mate van contact met klanten en collega's. De indeling in zestien functiegroepen naar beroepsniveau geeft al de nodige onderscheid hierop. De volgende functiegroepen hebben de grootste risico op uitval en bezitten relatief vaak tenminste één van de indicaties voor potentiële uitval:

- groen- en bedieningspersoneel (1,8 keer)
- elementaire beroepen, zoals schoonmakers en straatvegers (1,3 keer)
- sociaal werkers en deurwaarders (1,3 keer)
- klant bedienend en dienstverlenend personeel (1,3 keer)
- veiligheidsmedewerkers (1,2 keer)

Beroepsgroepen die juist minder vaak potentieel uitvallen dan gemiddeld:

- beleidsmedewerkers (0,8 keer)
- ICT-specialisten (0,8 keer)
- overheidsbestuurders en managers (0,7 keer)
- architecten, planologen en ingenieurs (0,6 keer)

Meer in detail zijn potentieel uitvallende gemeentemedewerkers afgezet tegen de overige gemeentemedewerkers om na te gaan op welke relevante baan- en persoonskenmerken ze afwijken (tabel 4.2). Daarbij hebben we naar alle drie indicaties voor potentiële uitval apart gekeken. Zij hebben vaker moeite om te voldoen aan de fysieke of psychische eisen die het werk stelt:

- werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond (1,6 keer zo vaak als werknemers met een andere migratieachtergrond)
- werknemers met een laag opleidingsniveau (1,6 keer zo vaak als werknemers met hoger opleidingsniveau)
- deeltijdwerkers (1,5 keer vaker dan voltijdwerkers)
- 55-plussers (1,4 keer zo vaak als werknemers onder de 55)
- werknemers die in zeer sterk stedelijke gebieden wonen (1,3 keer zo vaak dan werknemers die wonen in minder stedelijke gebieden)
- groen- en bedieningspersoneel (1,7 keer vaker in andere functies)
- werknemers in elementaire beroepen, zoals schoonmakers en straatvegers (1,4)
- klant bedienend en dienstverlenend (1,3)
- administratief personeel (1,3)

De volgende (verschillende) groepen hebben vaker verzuimd als gevolg van werk:

- flexibele arbeidsrelatie (1,5 keer vaker dan vaste arbeidsrelatie)
- vrouwen (1,3 keer vaker dan mannen)
- groen- en bedieningspersoneel (1,5 keer vaker dan in andere functies)
- financieel adviseurs en accountant (1,5)
- klant bedienend en dienstverlenend personeel (1,4)

Groepen die eerder ontevreden zijn met hun baan en hebben nagedacht te veranderen:

- werknemers tussen de 36 en 45 jaar (1,5 keer vaker dan werknemers met andere leeftijd)
- werknemers uit zeer stedelijke gebieden (1,3 keer vaker dan werknemers uit niet stedelijke gebieden)
- beleidsadviseurs en bedrijfskundigen (1,6 keer vaker dan in andere functies)
- sociaal werkers en deurwaarders (1,6)

*Tabel 4.2 – Indicaties voor potentiële uitval afgezet tegen relevante kenmerken (OR = odds ratio)*

| | Heeft moeite te voldoen aan de fysieke of psychische eisen van werk | | Heeft verzuimd als gevolg van werk | | Is ontevreden met baan en heeft nagedacht te veranderen | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | OR | | OR | | OR | |
| *Geslacht* | | | | | | |
| vrouw (vs. man) | 1,0 | 13% | 1,3 | 14% | 1,0 | 4% |
| *Leeftijd* | | | | | | |
| 25 of jonger | 0,4 | 6% | 0,7 | 10% | 0,6 | 2% |
| 26 t/m 35 | 0,6 | 9% | 0,9 | 12% | 1,2 | 5% |
| 36 t/m 45 | 0,8 | 11% | 1,1 | 13% | 1,5 | 5% |
| 46 t/m 55 | 1,1 | 13% | 1,0 | 13% | 1,2 | 4% |
| 55 en ouder | 1,4 | 15% | 1,0 | 12% | 0,5 | 3% |
| *Migratieachtergrond* | | | | | | |
| Nederlands | 0,7 | 12% | 1,0 | 12% | 1,1 | 4% |
| westers | 1,0 | 13% | 1,2 | 14% | 0,8 | 3% |
| niet-westers | 1,6 | 18% | 0,9 | 12% | 1,1 | 4% |
| *Opleidingsniveau* | | | | | | |
| laag | 1,6 | 18% | 0,9 | 12% | 0,9 | 4% |
| midden | 1,1 | 13% | 1,1 | 13% | 1,1 | 4% |
| hoog | 0,8 | 12% | 0,9 | 12% | 1,0 | 4% |
| *Dienstverband* | | | | | | |
| deeltijd (vs. voltijd) | 1,5 | 15% | 1,2 | 13% | 1,2 | 4% |
| *Arbeidsrelatie* | | | | | | |
| Flexibel (vs. vast) | 1,0 | 13% | 1,5 | 17% | 1,3 | 5% |
| *Stedelijkheid* | | | | | | |
| zeer sterk stedelijk | 1,3 | 15% | 1,0 | 13% | 1,3 | 5% |
| sterk stedelijk | 1,0 | 12% | 1,1 | 13% | 1,3 | 5% |
| matig stedelijk | 1,0 | 13% | 0,9 | 12% | 0,9 | 4% |
| weinig stedelijk | 0,7 | 10% | 0,9 | 12% | 0,4 | 2% |
| niet stedelijk | 1,0 | 13% | 0,9 | 11% | 1,0 | 4% |
| *Beroepsgroepen* | | | | | | |
| 1 - elementaire beroepen | 1,4 | 17% | 1,2 | 15% | 1,2 | 5% |
| 2- klant bedienend en dienstverlenend personeel | 1,3 | 15% | 1,4 | 16% | 1,2 | 5% |
| 2 - administratief personeel | 1,3 | 15% | 0,8 | 11% | 1,1 | 4% |
| 2 - veiligheidsmedewerkers | 0,9 | 12% | 1,2 | 15% | 0,8 | 3% |
| 2 - groen- en bedieningspersoneel | 1,7 | 19% | 1,5 | 17% | 0,9 | 4% |
| 3 - overheidsambtenaren en beleidsmedewerkers | 0,9 | 12% | 0,8 | 11% | 0,7 | 3% |
| 3 - sociaal werkers en deurwaarders | 1,3 | 16% | 1,0 | 12% | 1,6 | 6% |
| 3 - technici bouwkunde en natuur | 1,0 | 13% | 0,7 | 9% | 0,8 | 3% |
| 3 - inspecteurs veilig., gezond. en voeding | 0,6 | 8% | 1,0 | 13% | 0,6 | 2% |
| 4 - overheidsbestuurders en manager | 0,6 | 9% | 0,8 | 10% | 0,9 | 4% |
| 4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen | 1,0 | 12% | 1,1 | 14% | 1,6 | 6% |
| 4 - juristen en maatschappelijk werkers | 1,0 | 13% | 0,9 | 11% | 0,8 | 3% |
| 4 - architecten, planologen en ingenieurs | 0,6 | 8% | 0,7 | 9% | 0,6 | 2% |
| 4 - gespecialiseerd verpleegkundigen | 1,0 | 13% | 1,1 | 13% | 0,5 | 2% |
| 4 - ICT-specialisten | 0,8 | 10% | 1,0 | 12% | 0,9 | 4% |
| 4 - financieel adviseurs en accountants | 1,0 | 12% | 1,5 | 17% | 1,1 | 5% |

Bron: NEA, bewerking KBA Nijmegen. Met ‘Binnen groep’ wordt de groep potentiële uitvallers bedoeld.

### Risicofactoren van potentieel uitvallende gemeentemedewerkers

Met odds ratios is bepaald welke factoren - genoemd in de NEA - daadwerkelijk risicofactoren zijn: dit zijn de factoren die relatief vaak voorkomen bij de werknemers die in paragraaf 4.1 als potentiële uitvaller zijn geïdentificeerd (zij voldoen aan in ieder geval 1 van de 3 indicaties). In tabel 4.3 zijn de risicofactoren weergegeven en geclusterd naar de categorieën ‘werkomstandigheden’, ‘klanten en collega’s’, ‘gezondheid’ en ‘functioneren’.
De grootste risicofactoren zijn een slechte fysieke en psychische gezondheid:

- klachten van een burn-out hebben (7,3 keer vaker bij potentiële uitvallers dan bij de rest)
- slechte (algemene) gezondheid hebben (4,8 keer)
- slachtoffer zijn geweest van een bedrijfsongeval (4,7 keer)

Daarnaast is een slechte relatie met klanten en collega’s een grote risicofactor:

- weinig sociale steun van leidinggevende en collega’s (4,1 en 3,4 keer)
- intern ongewenst gedrag ervaren (2,8 keer)
- werkconflict gehad met klant of collega (2,7 keer)

De mate waarin gemeentemedewerkers functioneren omvat ook risico:

- niet bevlogen zijn (3,4 keer)
- werk-privé disbalans (3,3 keer)
- slecht functioneren (2,6 keer)
- kwalificatieveroudering (2,1 keer)

Emotioneel zwaar of gevaarlijk werk hebben is verder een groot risico:

- emotioneel zwaar werk hebben (4,2 keer)
- gevaarlijk werk hebben (2,0 keer)

*Tabel 4.3 – Algemene risicofactoren van potentieel uitvallende gemeentemedewerkers*

| | Odds ratio |
|---|---|
| *a) Gezondheid* | |
| Ik heb klachten die wijzen op een burn-out | 7,3 |
| Ik heb een slechte (algemene) gezondheid | 4,8 |
| Ik ben slachtoffer geworden van een bedrijfsongeval | 4,7 |
| *b) Klanten en collega’s* | |
| Ik heb weinig sociale steun van mijn leidinggevende | 4,1 |
| Ik heb weinig sociale steun van mijn collega’s | 3,4 |
| Ik ervaar op mijn werk intern ongewenst gedrag | 2,8 |
| Ik heb tenminste één werkconflict gehad | 2,7 |
| Ik ervaar op mijn werk extern ongewenst gedrag | 1,5 |
| *c) Functioneren* | |
| Ik ben niet bevlogen op werk | 3,4 |
| Ik heb een slechte werk-privé balans | 3,3 |
| Ik functioneer slecht op werk | 2,6 |
| Ik ervaar dat mijn kennis en vaardigheden verouderen | 2,1 |
| *d) Werkomstandigheden* | |
| Ik heb emotioneel zwaar werk | 4,2 |
| Ik heb gevaarlijk werk | 2,0 |
| Ik heb geen autonomie over mijn werk | 1,9 |
| Ik heb fysiek zwaar werk | 1,7 |
| Ik heb weinig mogelijkheden om te innoveren op mijn werk | 1,7 |
| Ik heb een hoge werkdruk | 1,6 |

Bron: NEA, bewerking KBA Nijmegen

We noemen hierboven de risicofactoren. Interessant zijn ook de factoren die geen of nauwelijks verhoogd risico op uitval geven. Een aantal hiervan hadden we verwacht bij de risicofactoren aan te treffen, zoals de moeilijkheid van het werk, de variatie in het werk en beeldschermwerken.

## 4.3 Risicofactoren per functiegroep

In tabel 4.4 zijn de risicofactoren per functiegroep uiteengezet. We merken i.c.m. de uitkomsten uit hoofdstuk 3 een tweedeling op tussen lagere en hogere beroepsniveaus (1 en 2 vs. 3 en 4).

*Lagere beroepsniveaus: lichamelijk belastend werk en werk met weinig sociale steun:* in het algemeen hebben functies in lagere beroepsgroepen een hoger risico op uitval. Overeenkomende onderliggende risicofactoren van deze lagere beroepsgroepen en waarin zij verschillen met hogere beroepsgroepen, hebben vooral te maken met:

- een slechte gezondheid hebben
- slachtoffer zijn van bedrijfsongeval
- gevaarlijk werk doen
- weinig sociale steun van leidinggevende en collega's hebben
- intern ongewenst gedrag ervaren

De functies op deze niveaus zijn grofweg in te delen in a) beroepen met vaak routinematig lichamelijk werk (bijv. schoonmakers, straatvegers, groenwerkers en chauffeurs), b) beroepen met extern contact (bijv. klant bedienend personeel en veiligheidsmedewerkers) en c) ondersteunend personeel (bijv. administratief en boekhoudkundig personeel). De eerste twee groepen hebben gemeen dat ze vaker dan andere beroepen een slechte gezondheid hebben (of krijgen door het werk), slachtoffer zijn van een bedrijfsongeval, en gevaarlijk werk hebben. Ondersteunend personeel heeft daarentegen in grotere mate last van het gebrek aan sociale steun bij leidinggevende en collega's (alhoewel dit ook bij andere twee groepen voorkomt). De lagere beroepsgroepen hebben over het algemeen minder psychisch zwaar werk, met als uitzondering veiligheidsmedewerkers. Veiligheidsmedewerkers vallen op doordat er relatief vaker sprake is van intern ongewenst gedrag, werkconflicten, een werk-privé disbalans en emotioneel zwaar werk.

*Hogere beroepsniveaus: psychisch belastend werk met hoge eisen:* voor hogere beroepsgroepen zijn factoren met psychische gezondheid en functioneren juist sterker aanwezig dan bij de functies van lagere beroepsgroepen, zoals:

- klachten die wijzen op een burn-out
- emotioneel zwaar werk
- werk-privé disbalans
- eigen oordeel dat het eigen functioneren ontoereikend is

Binnen de hogere beroepsgroepen vallen sociale werkers en deurwaarders en inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding op omdat ze vaker een slechtere gezondheid hebben (mogelijk door het werk), emotioneel zwaar en gevaarlijk werk hebben. Daarnaast hebben inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding en gespecialiseerde verpleegkundigen vaker een bedrijfsongeval, een werk-privé disbalans en emotioneel zwaar werk. Daarnaast valt op dat klachten die wijzen op een burn-out vaker voorkomen bij ICT-specialisten en financieel adviseurs en accountants.
Als er gekeken wordt naar de risicofactoren van veelvoorkomende functies als overheidsambtenaar en beleidsadviseurs komt naar voren dat ze in het algemeen ten opzichte van de andere beroepen weinig uitschietende risicofactoren hebben. Uitzondering is dat beleidsadviseurs verhoudingsgewijs vaak van mening zijn dat hun eigen functioneren ontoereikend is.

*Tabel 4.4 – Grootste risicofactoren binnen functiegroepen* (getallen zijn odds ratios)*

| | **Risico op uitval** | **Gezondheid** | | | **Klanten en collega's** | | | | **Functioneren** | | **Werk-omstandigheden** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | totaal (bezit min. 1 v/d 3 indicaties) | Burn-out-achtige klachten | Slechte gezond-heid | Bedrijfson-geval | Weinig sociale steun leid. | Weinig sociale steun col. | Intern ongewenst gedrag | Werk-conflict | werk-privé disbalans | Slecht Func-tioneren | Emotioneel zwaar | Gevaarlijk werk |
| 1 - elementaire beroepen (schoonmaak, straatvegers) | 1,3 | 1,0 | 1,6 | 4,0 | 1,4 | 1,8 | 1,2 | 1,0 | 0,1 | 0,8 | 0,8 | 4,8 |
| 2 - klant bedienend en dienstverlenend personeel | 1,3 | 1,0 | 1,4 | 1,9 | 1,4 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 1,2 |
| 2 - administratief en boekhoudkundig personeel | 1,1 | 1,0 | 1,3 | 0,3 | 1,7 | 2,6 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 0,6 | 0,6 | 0,3 |
| 2 - veiligheidsmedewerkers | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 2,7 | 1,1 | 0,6 | 1,5 | 1,6 | 2,4 | 0,9 | 1,4 | 8,8 |
| 2 - groen- en bedieningspersoneel | 1,8 | 0,6 | 1,2 | 4,7 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 0,2 | 0,8 | 0,7 | 12,4 |
| 3 - overheidsambtenaren beleidsmedewerkers | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,4 |
| 3 - sociaal werkers en deurwaarders | 1,3 | 0,9 | 1,3 | 0,7 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,5 | 1,3 |
| 3 - technici bouwkunde en natuur | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 0,7 | 1,2 | 1,8 | 1,0 | 1,1 | 0,4 | 1,5 | 0,9 | 1,3 |
| 3 - inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding | 0,9 | 0,7 | 1,3 | 2,8 | 0,6 | 0,0 | 1,1 | 1,2 | 1,5 | 1,0 | 1,3 | 4,0 |
| 4 - overheidsbestuurders en managers | 0,7 | 1,1 | 0,5 | 0,4 | 0,8 | 0,3 | 1,5 | 1,6 | 2,3 | 0,5 | 1,7 | 0,5 |
| 4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 0,4 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,4 | 0,7 | 0,1 |
| 4 - juristen en maatschappelijk werkers | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,3 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 1,2 | 1,8 | 1,6 | 0,6 |
| 4 - architecten, planologen en ingenieurs | 0,6 | 0,9 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,8 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,4 |
| 4 - gespecialiseerd verpleegkundigen | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 1,3 | 1,3 | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 1,4 | 0,8 | 2,8 | 1,1 |
| 4 - ICT-specialisten | 0,8 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 0,5 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 0,0 |
| 4 - financieel adviseurs en accountants | 1,1 | 1,6 | 1,0 | 0,0 | 0,8 | 0,5 | 1,6 | 1,0 | 1,3 | 1,5 | 0,7 | 0,0 |

Bron: NEA, bewerking KBA Nijmegen

* Beroepsgroepen zijn verdeeld naar beroepsniveau (ISCO):

- niveau 1: beroepen met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk met gebruik van handgereedschap
- niveau 2: beroepen met taken als het bedienen van machines en elektronische apparaten
- niveau 3: beroepen met taken als het uitvoeren van complexe technische en praktische taken
- niveau 4: beroepen met taken als het oplossen van ingewikkelde problemen en nemen van beslissingen

## 4.4 Risicogroepen: persona's

In paragraaf 4.2 hebben we getoond welke functiegroepen verhoudingsgewijs een groter en minder groot risico op uitval hebben. Aan die odds ratios is af te lezen dat er significante verschillen tussen functiegroepen bestaan, maar ook dat de verschillen niet heel groot zijn. Om dat te verduidelijken hebben we in tabel 4.5 hoeveel procent van elke functiegroepen behoort tot de potentiële uitvaller. Het gemiddelde bedraagt 23 procent. Dit houdt in dat 23 procent van alle gemeentemedewerkers een potentiële uitvaller is. De uitschieters aan de bovenkant is het groen- en bedieningspersoneel met 31 procent, waarna de volgende functiegroepen met 27 procent volgen. Aan de onderkant valt de functiegroep 'architecten, planologen en ingenieurs' op met 14 procent, maar van de volgende functiegroep valt 18 procent uit. Er zijn dus wel verschillen, maar tegelijk schommelt het rond het gemiddelde en behalve de twee uitschieters in de bandbreedte van 18 tot 27 procent.
Een gevoel voor absolute aantallen gemeentemedewerkers per functiegroep en risicogroep is van belang om DI-activiteiten gericht in te zetten. Helaas weten we niet in welke omvang elk van de functiegroepen bij gemeenten voorkomen. Wat we wel weten is in welke omvang de functiegroepen in de onderzochte groep voorkomt (zij die de NEA-enquête hebben ingevuld in 2017 t/m 2020). Dat geeft ons enige indicatie voor verhoudingen tussen functiegroepen, zij het niet precies.

*Tabel 4.5 – Potentieel uitvallende gemeentemedewerkers naar functiegroepen*

| | Risico op uitval | Aanwezigheid in NEA |
|---|---|---|
| 1 - elementaire beroepen (schoonmaak, straatvegers) | 27% | 1,9% |
| 2 - groen- en bedieningspersoneel | 31% | 4,9% |
| 2 - klant bedienend en dienstverlenend personeel | 26% | 6,5% |
| 2 - veiligheidsmedewerkers | 26% | 2,7% |
| 2 - administratief en boekhoudkundig personeel | 24% | 10,3% |
| 3 - sociaal werkers en deurwaarders | 27% | 3,2% |
| 3 - inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding | 21% | 2,2% |
| 3 - technici bouwkunde en natuur | 20% | 3,2% |
| 3 - overheidsambtenaren beleidsmedewerkers | 20% | 18,5% |
| 4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen | 24% | 18,6% |
| 4 - overheidsbestuurders en managers | 18% | 5,4% |
| 4 - juristen en maatschappelijk werkers | 22% | 6,8% |
| 4 - architecten, planologen en ingenieurs | 14% | 5,0% |
| 4 - gespecialiseerd verpleegkundigen | 24% | 2,8% |
| 4 - ICT-specialisten | 19% | 5,4% |
| 4 - financieel adviseurs en accountants | 27% | 2,7% |
| | Gemiddeld = 23% | Totaal = 100% |

Bron: NEA, bewerking KBA Nijmegen

Bij het benoemen van risicogroepen is het relevant naast functie ook andere kenmerken mee te nemen. Net als in het vorige hoofdstuk gebruiken we bouwstenen om risicogroepen onder de potentiële uitvallers te benoemen. De tweedeling laag/hoog beroepsniveau is een belangrijke bouwsteen. Daarbij weten we uit hoofdstuk 3 van de analyse van uitgevallen gemeentemedewerkers met een arbeidsongeschiktheidsuitkering dat lager opgeleiden verhoudingsgewijs vaak uitvallen met fysieke klachten en hoger opgeleiden met psychische klachten. In combinatie met de functiegroepen en bijbehorende type werkzaamheden en de geanalyseerde risicofactoren per functiegroep hebben we onderstaande risicogroepen 'gebouwd', waarbij de functiegroepen leidend zijn. De navolgende opsomming van risicogroepen is in willekeurige volgorde weergegeven.

*1. Elementaire beroepen en groen- en bedieningspersoneel met lichamelijk belastend werk*
Het gaat om beroepen op een laag beroepsniveau, waaronder schoonmakers, straatvegers, groenwerkers en chauffeurs. Belangrijkste oorzaken van en risicofactoren voor potentiële uitval zijn gevaarlijk werk, bedrijfsongevallen en slechte gezondheid. Uit de NEA kan an sich niet worden opgemaakt of de gezondheid slecht is vanwege het werk, dan wel dat autonoom sprake is van een slechte gezondheid waardoor een verhoogd risico op uitval is (zoals in hoofdstuk 2 is beschreven zijn verzuim en gezondheidsverlies verweven met elkaar en kunnen ze elkaar ook versterken). Omdat het in veel gevallen om lichamelijk belastend werk gaat is waarschijnlijk dat sprake is van gezondheidsklachten vanwege het werk. De risicogroep omvat bij elkaar iets minder dan zeven procent van de NEA-groep, waarvan gemiddeld zo'n dertig procent potentieel uitvalt.

*2. Veiligheidsmedewerkers en dienstverlenend personeel*
Het gaat om beroepen op ISCO-niveau 2. Net als de vorige risicogroep hebben zij gevaarlijk werk, bedrijfsongevallen en slechte gezondheid als oorzaken van en risicofactoren voor potentiële uitval. Daarnaast vormen werkconflicten en het emotioneel zware werk ook een hoog risico op uitval. Deze risicogroep omvat bij elkaar iets meer dan negen procent van de NEA-groep, waarvan 26 procent potentieel uitvalt.

*3. Ondersteunend personeel*
Het gaat om secretarieel, administratief en boekhoudkundig personeel dat de organisatie ondersteunt. Ingeschaald op het ISCO-beroepsniveau 2. Ondersteunend personeel heeft vooral last van het gebrek aan sociale steun van leidinggevende en collega's. Een slechte gezondheid komt bij deze risicogroep ook iets bovengemiddeld vaak voor. Het ondersteunend personeel op niveau 2 omvat bij elkaar circa tien procent van de NEA-groep, waarvan 24 procent potentieel uitvalt.

*4. Emotioneel belastend werk en hoog beroepsniveau*
Het gaat om functies zoals sociale werkers en deurwaarders, waarbij vooral het emotioneel zware werk en een slechte gezondheid risico's op uitval vormen. Deze risicogroep omvat ruim drie procent van de NEA-groep, waarvan 27 procent potentieel uitvalt.

*5. Financieel adviseurs en accountants met hoge werkdruk (in mindere mate ook ICT-specialisten)*
Het gaat om een kleine groep gemeentemedewerkers van minder dan drie procent van de NEA-groep, waarvan 27 procent potentieel uitvalt. Ze zijn op een hoog beroepsniveau actief (ISCO-4), waarbij vooral de hoge werkdruk en klachten van burn-out de risico op uitval vormen.

*6. Veel voorkomende functies: beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs*
Zij vormen de grootste groepen gemeentemedewerkers, zijn actief op een hoog beroepsniveau (ISCO-3 en 4) en hebben verhoudingsgewijs minder risico op uitval dan voornoemde groepen. Toch noemen we ze hier omdat zij een absoluut grote groep vormen: bij elkaar bijna veertig procent van de NEA-groep. En hoewel het risico op uitval minder groot is, verschilt dat risico niet zo veel met het gemiddelde.

# 5 Het gericht inzetten op duurzame inzetbaarheid

## 5.1 Onderzoeksmethode: interviews met diverse persona's bij drie gemeenten

Bij drie gemeenten, een G40 (100.000+ inwoners) en twee kleinere gemeenten (0-20.000 & 20.000-50.000 inwoners), is gesproken met gemeentemedewerkers. In totaal zijn vier groepsgesprekken en zes 1-op-1 gesprekken gevoerd. In 1 gesprek is met medewerkers van twee verschillende persona's gesproken, waardoor het aantal hieronder optelt tot elf in plaats van tien. Er is met een niet-persona gesproken, namelijk een jurist. In totaal is met 26 gemeentemedewerkers gesproken. Daarnaast zijn voorbereidende gesprekken gevoerd met P&O van de drie gemeenten en bij twee van de drie gemeenten ook een evaluatiegesprek.

*Tabel 5.1 – Gevoerde gesprekken per functiegroep en persona*

| Persona's (zie par. 4.4) | Functiegroepen | # groeps-gesprekken | # 1-op-1 gesprekken |
|---|---|---|---|
| 1 | 1 - elementaire beroepen (schoonmaak, straatvegers) | | |
| | 2 - groen- en bedieningspersoneel | 1 | |
| 2 | 2 - klant bedienend en dienstverlenend personeel | | |
| | 2 - veiligheidsmedewerkers | 1 | 1 |
| 3 | 2 - administratief en boekhoudkundig personeel | 1 | |
| 4 | 3 - sociaal werkers en deurwaarders | | |
| | 3 - inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding | | |
| | 3 - technici bouwkunde en natuur | | |
| 6 | 3 - overheidsambtenaren beleidsmedewerkers | 1 | 2 |
| | 4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen | | 1 |
| | 4 - overheidsbestuurders en managers | | |
| | 4 - juristen en maatschappelijk werkers | | 1 |
| | 4 - architecten, planologen en ingenieurs | | |
| | 4 - gespecialiseerd verpleegkundigen | | |
| | 4 - ICT-specialisten | | |
| 5 | 4 - financieel adviseurs en accountants | 1 | 1 |

Met de gemeentemedewerkers is gesproken over a) de uitdagingen die zij ervaren met hun werk, b) de gesprekken die zij met leidinggevenden voeren over duurzame inzetbaarheid, c) werken aan je eigen duurzame inzetbaarheid en de bijbehorende motieven en belemmeringen, en d) tips en aanbevelingen welke vormen van duurzame inzetbaarheid bij hen aanslaan. De bevindingen uit de gesprekken over deze vier aspecten zijn achtereenvolgens in de volgende vier paragrafen weergegeven.

## 5.2 Uitdagingen in het werk

Persona 1, buitendienstmedewerkers: zij voeren fysiek werk uit, waarbij zij sommige aspecten omschrijven als zwaar fysiek werk. Het gaat bijvoorbeeld om veel tillen, op hoogte zagen van takken, werken met zware apparatuur en trillende apparaten (bijv. bladblazers). De werkomstandigheden kunnen het nog zwaarder maken, bijvoorbeeld als het buiten heel koud of heel warm is. Slijtage van knieën, rug- en schouderpijn zijn veelgehoorde klachten. Ook jonge sterke mannen ervaren fysieke klachten en zijn vermoeid na een volle werkweek. Daarbij komen jaarlijks nog onregelmatige extra diensten bij, zoals strooidiensten in de avond (zout strooien bij glad wegdek), en storingsdiensten als er storm of ongelukken zijn geweest. Het is vrij regulier voor buitendienstmedewerkers om even uit de roulatie te zijn door fysieke klachten en zich ziek te melden. Ook komt het soms voor dat bedrijfsongevallen of slepende blessures zorgen voor langdurige uitval. De buitendienstmedewerkers geven duidelijk aan dat de uitdagingen in het werk louter van fysieke aard zijn en dat het gaat om grote uitdagingen: (bijna) iedereen heeft af en toe te maken met tijdelijke fysieke problemen en volgens de geïnterviewden zal (bijna) iedereen rond zijn 60e structurele problemen ondervinden.

Persona 6, beleidsmedewerkers: hoewel dit in de NEA-analyse niet naar voren kwam, noemen beleidsmedewerkers (en -adviseurs) eensgezind de hoge werkdruk als grootste uitdaging in hun werk. Door onder meer decentralisatie, Covid-19 en toenemende instroom asielzoekers zijn gemeenten voor steeds meer zaken verantwoordelijk en hebben zij steeds meer administratieve zaken af te handelen, waarbij de formatie niet altijd meegroeit met de groei in taken.

Een beleidsmedewerker moet – zeker in een kleine gemeente – voor veel verschillende terreinen expertise opbouwen en bijhouden, waarbij je ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, nieuw beleid van gemeente, provincie en het Rijk en andere actuele informatie in de gaten moet houden. Je bent specialist op meerdere beleidsterreinen, en moet het gevoerde beleid ook verantwoorden in voortgangsverslagen. Daarnaast dien je vaak taken ad hoc op te pakken, bijvoorbeeld om wensen van een gemeentebestuurder te voldoen. Zeker in kleine teams is het in drukke tijden moeilijk om taken over te dragen aan een ander, omdat jij de specialist bent en weinig tot geen andere mensen goed zijn ingevoerd in de materie. Zoals een respondent het verwoordde: *“je staat altijd ‘aan’, je moet alle ontwikkelingen volgen, je moet verbanden zien en maken, de gemaakte keuzes verdedigen, en je volgt en voedt de politiek. Het werk als ambtenaar heeft wellicht een suf imago, maar ik ervaar het als topsport”*.

De werkdruk is hoog veelal omdat er volgens de geïnterviewden geen prioriteiten bestaan, of beter gezegd omdat alles prioriteit heeft. Alles is urgent. De werkdruk verschilt per periode, maar ook tussen teams. Verschillen tussen teams kunnen met de omvang van de teams te maken hebben, maar ook met de rol die de leidinggevende vervult. De ene leidinggevende weet wel prioriteiten te stellen en beschermt de medewerkers in meer of mindere mate van de wensen en eisen van bestuurders, zo laten de geïnterviewden weten.

De werkdruk is ook hoog omdat gemeentemedewerkers in hun ogen te veel tijd kwijt zijn aan onnodige zaken, zoals het moeten schrijven van een overload aan voortgangsverslagen en het SMART beschrijven van uitvoeringsplannen. Diverse beleidsmedewerkers waarmee is gesproken zeggen dat er winst is te behalen door slimmere keuzes te maken en het werk slimmer te organiseren.

Juristen (geen persona): idem beleidsmedewerkers. Kernwoorden zijn hoge werkdruk, veel ad hoc taken, veel schakelen, veel kennis van wetgeving vereist dat continue up-to-date moet zijn. Ook juristen hebben een toenemende caseload, omdat zij door coronawetgeving en andere nieuwe wetgeving steeds meer bezwaarschriften hebben af te handelen en steeds meer nieuwe wetgeving moeten leren kennen.

Persona's 3 en 5, financieel adviseurs, senior bedrijfsvoering, adviseurs P&O en administratief financieel medewerkers: idem beleidsmedewerkers en juristen, ook hier is vaak sprake van medewerkers die specialist zijn en als éénpitter opereren. Zij moeten veel kennis bezitten en up-to-date houden en hebben weinig achtervang. Zij ervaren een hoge werkdruk hierdoor. Voor personeelsadviseurs c.q. HR-partners geldt specifiek dat zij naast de reguliere werkzaamheden veel ad hoc om advies wordt gevraagd door leidinggevenden rond specifieke casuïstiek en dat zij vanuit hun expertise gevraagd worden om managementinformatie op te leveren en beleid (mede) te ontwikkelen.

Persona 2, buitengewone opsporingsambtenaren (boa's): een boa is werkzaam in zes domeinen[8]. In de openbare ruimte (aanpak van o.a. overlast en verloedering), milieu, welzijn en infrastructuur (o.a. arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, controle parkeerbeleid, inspectie leefomgeving), onderwijs (handhaving leerplichtwet), openbaar vervoer (opsporen strafbare feiten), werk, inkomen en zorg (strafrechtelijke handhaving) en generieke opsporing (algemene opsporingsbevoegdheid). Het werk van de boa vindt voor een groot deel buiten en op straat plaats. Boa's werken vaak in een wijk en hebben veel contact met burgers. Voor het werk is het van belang om veel kennis over wet- en regelgeving te hebben. De uitdaging is om deze kennis in de contacten met burgers paraat te hebben en beslissingen goed te onderbouwen als je burgers aanspreekt. boa's worden regelmatig geconfronteerd met verbale agressiviteit, dat sinds het begin van de coronacrisis in aantal en agressiviteit toeneemt. Een bepaalde mate van standvastigheid en overwicht is volgens de geïnterviewde boa's nodig om je taken als boa goed uit te kunnen voeren.

Boa's werken in duo's. Het is daarbij belangrijk dat je op elkaar bent ingespeeld, dat je elkaar kunt vertrouwen en dat er een goede band tussen collega's is.

### 5.3 Gesprekken over duurzame inzetbaarheid

De voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat beleidsmedewerkers, juristen en adviseursfuncties te maken hebben met soortgelijke uitdagingen in hun werk en soortgelijke DI-problematiek. Uit de data-analyse in eerdere hoofdstukken blijkt bovendien dat er beperkt onderscheid is tussen functies in de mate van risico op uitval. We leggen daarom navolgend de nadruk op de gevonden risicofactoren in plaats van (risico)functies. De gemeenschappelijke risicofactor bij deze functies is 'hoge werkdruk'. Door de gesprekken te voeren met gemeentemedewerkers die voldoen aan bepaalde typen/persona's hebben we ondanks een relatief beperkt aantal gesprekken kunnen concentreren op een aantal relevante en veel voorkomende risicofactoren.

- fysieke problematiek
- hoge werkdruk

8 https://www.justis.nl/producten/boa/wat-is-een-boa

- omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit
- problematiek in de thuissituatie: zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven is overbelasting vaak een resultante van de combinatie van problemen in de werk- en privésfeer. Het een werkt door in het andere. Er is met diverse gemeentemedewerkers gesproken die momenteel of in het recente verleden met flinke uitdagingen in de thuissituatie kampten. Omdat veel van de door geïnterviewden gedeelde informatie persoonlijk en vertrouwelijk is, kunnen we daar niet veel over delen en komen we hier alleen bij de aanbevelingen in paragraaf5.5 op terug.

We merken op dat de lijst niet uitputtend is. Problemen met toenemende digitalisering (bijv. bij (ouder) administratief personeel) en emotionele belasting (bijv. bij sociaal werkers of schuldhulpverleners) zijn twee voorbeelden die we in het onderzoek niet zijn tegengekomen en die bekend staan als problematieken waarmee een deel van de gemeentemedewerkers kampt.

Fysieke problematiek: in de gesprekken met leidinggevende wordt gesproken over vitaliteit, zowel over acute klachten als over de zwaarte van het werk. De leidinggevende zorgt voor aanpassingen in materieel indien verouderd of als aanpassingen het werk lichter maken. De beperkte financiële middelen bij de onderzochte gemeente maakt oplossingen op individueel niveau nauwelijks tot niet mogelijk. Door het lage salaris van medewerkers met fysiek belastend werk (zoals of met name buitendienstmedewerkers) zijn zij zelf beperkt in staat om parttime te werken of dure preventiemaatregelen te nemen. In de praktijk komt het er volgens de geïnterviewden op neer dat klachten bekend zijn en besproken worden, maar dat weinig tot geen concrete afspraken (kunnen) worden genomen over verbetering van de vitaliteit. Bij gemeenten met een ruimer budget voor DI is wellicht meer mogelijk.
Uit flankerend onderzoek van Factor Vijf blijkt dat bij gemeenten die wel vitaliteitsprogramma's aanbieden, de betreffende gemeentemedewerkers actiever benaderd moeten worden voor deelname. De geïnterviewden in onderhavig onderzoek willen graag minder werken. De wil om aan vitaliteitsprogramma's te werken verschilt per medewerker. Het kan ook zijn dat de programma's niet aansluiten op de wensen en dat meer maatwerk nodig is passend bij het individu. Zo geven oudere buitendienstmedewerkers in de interviews aan niet meer te willen sporten, maar wel willen werken aan de vitaliteit door middel van bijvoorbeeld fysiotherapie en massages. Ook komt het voor dat vitaliteitsprogramma's wel beschikbaar is voor kantoorpersoneel/binnendienst, maar niet voor buitendienstmedewerkers (wat soms komt doordat buitendienstmedewerkers doorgaans niet in het stad-/gemeentehuis werken en simpelweg worden 'vergeten' in het beleid).

Hoge werkdruk: in het geval van hoge werkdruk ervaren veel van de geïnterviewden dat goede oplossingen schaars zijn, ook als zij prima met hun leidinggevende over werkdruk kunnen praten. Beoogde afspraken bij hoge werkdruk gaan in de richting van het (her)verdelen van taken en het overdragen van werkzaamheden aan collega's. Maar dat blijkt in de praktijk lang niet altijd mogelijk, omdat diverse gemeentemedewerkers als een soort éénpitter functioneren en specialist zijn op hun gebied. Daarbij wordt vaak genoemd dat leidinggevenden geen goede oplossingen voor hoge werkdruk weten te verzinnen, omdat zij zelf ook druk zijn en onvoldoende tijd hebben om problemen op te lossen en daarbij worstelen met targets van bovenaf. Hier speelt ook mee dat de ene leidinggevende beter is in het leggen van prioriteiten en nee (durven) zeggen tegen directie en bestuurders. Geïnterviewden merken op dat de formatiecapaciteit in diverse teams structureel of op piekmomenten niet afdoende is. Enerzijds omdat er geen budget is voor meer formatie, anderzijds omdat sprake is van een groot personeelsverloop en moeilijk vervulbare vacatures.

Een bijkomend nadeel van hoge werkdruk is volgens geïnterviewden dat onvoldoende tijd wordt genomen voor ontwikkeling in het vakmanschap. De waan van de dag regeert. Dat betekent dat

geen tijd wordt genomen om samen te werken, wat juist efficiënt en/of kwaliteitsverhogend kan uitpakken. Ook bestaat de kans dat fouten steeds opnieuw worden gemaakt, of dat gemeentemedewerkers de interesse in het vak verliezen door de hoge werkdruk en doordat zij zich onvoldoende tijd hebben om te leren. De ervaring van respondenten leert dat intervisiesessies leerzaam en leuk zijn en energie geven, maar dat de hoge werkdruk zorgt dat intervisie nooit structureel van de grond komt en meestal kortdurend wordt gedaan.

Omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit: voor boa's is de omgang met lastige burgers 'part of the job'. Zij zijn in hun initiële opleiding getraind om hier goed mee om te gaan, net als dat kennis is vergaard over wet- en regelgeving. In functioneringsgesprekken praten vooral startende boa's met hun leidinggevende over de eisen die het werk stelt en hoe je hier het beste mee om kunt gaan. In de loop der jaren en door het verkrijgen van ervaring neemt het vakmanschap toe. Het zit volgens geïnterviewden deels in het karakter of je het vak van boa goed kunt uitoefenen. Andere gemeentemedewerkers die te maken kunnen hebben met lastige burgers, zoals baliemedewerkers, zijn daar niet op getraind. Wij hebben deze en vergelijkbare typen gemeentemedewerkers in dit onderzoek niet gesproken en weten derhalve niet in welke mate dit voorkomt.

### 5.4 Werken aan je eigen DI: motieven en belemmeringen

Nadat met de geïnterviewden gesproken is over de uitdagingen die zij ervaren met hun werk en de mate en wijze waarop zij gesprekken over deze uitdagingen en DI in het algemeen met leidinggevenden voeren, zijn zij vervolgens bevraagd in hoeverre zij zelf gemotiveerd zijn om te werken aan je eigen duurzame inzetbaarheid. En welke motieven ze daarvoor hebben en welke belemmeringen ze ervaren. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen per risicofactor.

Fysieke problematiek: werken aan de eigen gezondheid is voor een deel van de buitendienstmedewerkers een belangrijk motief, want je merkt het profijt dat je ervan hebt. Sommige buitendienstmedewerkers gaan bijvoorbeeld bewust op de fiets naar het werk. Maar sporten en bewegen is niet een vanzelfsprekende oplossing, omdat je na vijf dagen fysiek werk vaak te moe bent om naast het werk nog actief te (willen) zijn. Kortom, de motivatie om de eigen vitaliteit op peil te houden of te verbeteren wordt bij een deel van de buitendienstmedewerkers niet gevoeld en bij een deel wel. Uit de gesprekken blijkt dat als het 'sport en bewegen' breder wordt bezien, bijvoorbeeld inclusief fysiotherapie, massage of saunabezoek, dat de bereidheid voor deelname groter is (met name onder ouderen). Oplossingen zoals elke week naar de sauna, een massage, naar de fysiotherapeut of parttime werken stuiten volgens de geïnterviewden echter heel vaak op dezelfde belemmering: de buitendienstmedewerker met een relatief laag salaris kan het moeilijk opbrengen.

Hoge werkdruk: uit de gesprekken blijkt een hoge betrokkenheid van gemeentemedewerkers bij het werk. Er is bij velen een intrinsieke motivatie om je eigen werk zo goed mogelijk uit te kunnen voeren en je daarover goed te willen voelen. Veel gemeentemedewerkers waarmee is gesproken geven aan dat ze regelmatig overwerken en in de avond en weekenden werken. Omdat ze het werk anders niet af krijgen. Het blijkt moeilijk om jezelf grenzen op te leggen als je zelf verantwoordelijk bent en je veel verantwoordelijkheid voelt. Het overwerk is gelijk ook de belangrijkste belemmering om te werken aan de eigen duurzame inzetbaarheid. Er is geen tijd dan wel het

gevoel heerst dat geen tijd is voor specifieke bijscholing, voor vakmanschap in brede zin, voor intervisie en reflectie, voor samenwerking et cetera.

Omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit: vanwege de directe contacten en confrontaties met burgers heeft een boa volgens de geïnterviewden de natuurlijke motivatie om goed te willen zijn in zijn vak. Een boa heeft vertrouwen in eigen kunnen nodig op straat. De wil en motivatie om bij te leren is sterk aanwezig, zo geven ze zelf aan. De werkzaamheden van boa's zijn dermate specialistisch en complex dat de minister van Veiligheid en Justitie in 2012 aanvullende eisen heeft gesteld aan boa's die werken in de domeinen 'openbare ruimte', 'milieu, welzijn en infrastructuur' en 'onderwijs'. Om aan de aanvullende eisen te kunnen voldoen is een boa verplicht om een traject van permanente her- en bijscholing (phb) te volgen. In een tijdsbestek van vijf jaar (duur van de akte) moeten vier modules worden gevolgd en afgerond met een examen. De modules behandelen theoretische kennis van wettelijke kaders en praktische vaardigheden over sanctionerend optreden. De boa's waarmee gesproken is, vinden deze eisen en verplichte bijscholing een normale zaak. Zij ervaren verder geen belemmeringen om te werken aan hun eigen inzetbaarheid. Het vak leer je naast deze bijscholing in belangrijke mate door te doen, door 'learning on the job'.

## 5.5 Aanbevelingen

Met de geïnterviewde gemeentemedewerkers is gesproken over de wijze waarop duurzame inzetbaarheid verbeterd kan worden gegeven hun specifieke uitdagingen in het werk (en soms i.c.m. privé) en motieven/belemmeringen die ze met betrekking tot DI ervaren. Zij noemen de volgende tips en aanbevelingen genoemd, aangevuld met inzichten van het onderzoeksteam.

### Fysieke problematiek

*Preventie*: een korte termijn oplossing die bijvoorbeeld bij respondenten in de buitendienst gebruikt wordt is het rouleren van (zware) werkzaamheden tussen collega's en het geven van taakverlichting of taakvrijstellingen om daarmee kwetsbare medewerkers te ontlasten. Dit leidt bij een klein team al snel dat de sterkste schouders telkens de zwaarste lasten dragen, totdat volgens de respondenten ook die schouders zwak worden. Een meer structurele oplossing lijkt nodig: veel geïnterviewde buitendienstmedewerkers krijgen vroeg of laat fysieke problemen. Maar ook is maatwerk nodig, want problemen van fysieke aard kunnen divers zijn. Een oplossing kan zijn om medewerkers met fysiek zwaar werk jaarlijks aan een medisch onderzoek te onderwerpen en de uitkomsten daarvan als input te gebruiken voor vervolgstappen. Die vervolgstappen kunnen in functioneringsgesprekken met leidinggevende worden besproken. Een medische vaststelling door een professional van de fysieke stand van zaken kan enerzijds de werknemer stimuleren, en ook de werkgever urgentie geven om naar een oplossing te zoeken. De leidinggevende moet dan wel in staat zijn om de werknemer met fysieke klachten een passend aanbod te kunnen geven, vooral gezien de beperkte financiële mogelijkheden van dit type medewerkers. Dat kan voor de één een abonnement voor de sportschool zijn, of om te zwemmen, en voor een ander fysiotherapie of eens per week naar de sauna. Het doel zou zijn om fysieke klachten te verminderen en de inzetbaarheid te verlengen.

*Curatie*: de medewerkers waarmee is gesproken stellen dat het werk rond het 60e leeftijdsjaar als buitendienstmedewerker steeds moeilijker wordt om fulltime uit te voeren. Naast preventiemaatregelen is er voor gemeentemedewerkers met fysieke problemen vanwege het werk de

wens om minder te willen werken. Gezien de relatief lage salarissen wensen zij bij minder werken in ieder geval deels behoud van salaris en ook pensioenopbouw. Het medisch onderzoek kan ook hiervoor het startpunt zijn allereerst om de medische noodzaak tot minder werken te bepalen en vervolgens om tot een maatwerkoplossing te komen. Een type oplossing die de geïnterviewde buitendienstmedewerkers passend vinden is 80 procent werken, 90 procent betaald krijgen en 100 procent behoud van pensioenopbouw. Zo'n oplossing past volgens hen beter dan vervroegd uittreden, omdat gemeentemedewerkers in een lage salarisschaal in het geval van RVU bij het naar voren halen van hun pensioen later te weinig overhouden.

### Hoge werkdruk

In tegenstelling tot de fysieke problematiek is het bedenken/inregelen van een passende oplossing voor de problematiek van hoge werkdruk minder eenvoudig. De geïnterviewde gemeentemedewerkers geven de volgende oplossingsrichtingen:

a. prioritering van taken en stellen van haalbare doelen (in overleg met gemeentesecretaris, bestuurders, MT, leidinggevenden en team);
b. snijden in overbodige taken en verantwoording waar mogelijk;
c. slimmer organiseren van werkzaamheden en zorgen voor achtervang. Dit zijn twee verwante aspecten. Hoe je het werk slimmer organiseert verschilt per functie en team. Hierbij hoort ook het aangeven van grenzen (voor het individu en het team), de hoge werkdruk bespreekbaar maken en als team gezamenlijk bedenken wat goede oplossingen zijn. Ervaringen van diverse respondenten leert dat je het vooral niet in je eentje moet proberen op te lossen. Bovendien voelt alleen al het bespreekbaar maken voor velen als een bevrijding en een last die wegvalt. Het zorgen voor achtervang lijkt ook in veel gevallen een relevante oplossing, hoewel dit in geval van personeelskrapte lastig te regelen is. Werk bijvoorbeeld in duo's en draag kennis over (zorg in de kern dat er altijd minstens twee medewerkers expertise van een specifiek thema bezitten). Het gaat hier overigens niet alleen om het verbeteren van de DI van een gemeentemedewerker, maar ook van de gehele organisatie. Dat expertise vaak maar bij één medewerker ligt is een groot bedrijfsrisico (gevaar in continuïteit van werkzaamheden bij uitval). Juist in deze tijden van veel personeelsverloop en -tekorten is (deze) inzet op DI van belang.

### Omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit

De ontwikkeling in vakmanschap van boa's is voor een belangrijk deel formeel vastgelegd met verplichte permanente her- en bijscholing. Dat geldt niet voor andere gemeentemedewerkers die mogelijk ook weleens met (verbale) agressiviteit van burgers te maken krijgen, die in zulke gevallen coaching en training kunnen gebruiken.

Daarnaast is volgens geïnterviewden de band en het vertrouwen tussen boa's van groot belang om het werk goed uit te kunnen voeren. Naast het individuele vakmanschap is het van belang dat de sfeer in het team goed is. Leidinggevenden zouden de teamsfeer en collegialiteit kunnen bewaken onder meer door een goede onderlinge communicatie.

### Persoonlijke problematiek (moeilijke thuissituatie, zware gezondheidsproblemen)

Er is verspreid over diverse functies gesproken met gemeentemedewerkers die recent specifieke problemen ondervinden in de privésfeer. Problemen zoals veel mantelzorg voor familieleden, ernstige beperkingen door (long) covid en ander ziekteleed. Het is juist de combinatie van druk op het werk en moeilijke omstandigheden in de privésfeer dat de inzetbaarheid in het gedrang komt. In de meeste van deze gevallen waren de uitdagingen dermate groot dat een aangepaste inzet noodzakelijk is, in sommige gevallen tijdelijk en in andere gevallen permanent. Uit de gesprekken

valt op dat het vaak niet lukt om tot bevredigende maatwerkoplossingen te komen, en dat de betreffende gemeentemedewerkers gefrustreerd raken. Oorzaken zijn volgens respondenten gelegen aan leidinggevenden die de ernst van de situatie niet inzien of niet serieus nemen, of dat er geen budget is om maatwerkafspraken te maken of dat de medewerker zelf te veeleisend is.

Het leert ons dat maatwerk niet eenvoudig is. Het leert ons ook dat het zoeken van de oplossing in maatwerk ook de verantwoordelijkheid voor gemeenten als werkgevers met zich meebrengt dat aan randvoorwaarden moet worden voldaan om maatwerk te kunnen bieden. Dat zit in de rol van de leidinggevende en zijn vermogen om DI-gesprekken goed te kunnen voeren. Dat zit ook in de mogelijkheden die de gemeente als werkgever heeft om maatwerkoplossingen ook daadwerkelijk aan te dragen (visie, voldoende budget, passend aanbod, achtervang voor het betreffende individu). Ook heeft de gemeentemedewerker zelf een belangrijke rol (bespreekbaar maken, grenzen aangeven, werk tijdig overdragen, meedenken aan oplossingen).

### Algemene aanbevelingen

Uit diverse andere onderzoeken is bekend dat de oorzaken van belemmeringen in DI divers van aard zijn en dat er een belangrijke verwevenheid tussen gezondheid en persoonlijke omstandigheden enerzijds en het werk en de arbeidsomstandigheden anderzijds bestaat. [9,10,11] Omstandigheden die op elkaar inwerken en gedurende een loopbaan/leven aan verandering onderhevig zijn. Vaak zal een oplossing op maat nodig zijn. Hiervoor is bij de aanbevelingen met betrekking tot persoonlijke problematiek al aangegeven dat maatwerk niet eenvoudig is en dat het succes van maatwerkoplossingen afhankelijk is dat aan diverse randvoorwaarden is voldaan. Dergelijke randvoorwaarden en andere tips uit de gevoerde gesprekken leiden tot de volgende algemene (risicofunctie- en risicofactor-overstijgende) aanbevelingen.

- Het enorme belang van functioneringsgesprekken: zet in op vakmanschap, vitaliteit en ontwikkelingsmogelijkheden: de basis bij het verbetering van duurzame inzetbaarheid ligt vaak bij het functioneringsgesprek, waarbij het gesprek dient te gaan over zowel vakmanschap als vitaliteit en welke mogelijkheden er voor het individu liggen om daar op te ontwikkelen. Maar ontwikkelingsmogelijkheden kunnen ook op teamniveau worden bezien. Naast functioneringsgesprekken is het ook goed om als team in gesprek te zijn over de wijze waarop taken zijn verdeeld, welke prioriteiten gelegd moeten worden, hoe wordt samengewerkt en op welke wijze ieder teamlid tevreden kan zijn over zijn of haar bijdrage. Zodat je van de individuele worsteling naar de gezamenlijk beslissing gaat.
- De medewerkers speelt zelf een belangrijke rol: een medewerker moet het belang van DI inzien en daar aan willen werken. Maar het gaat niet alleen om het vermogen om te (willen) veranderen, maar ook het op tijd aan de bel trekken en nadenken over wat je zelf kunt doen om escalatie of erger te voorkomen en over meedenken aan oplossingen.
- De visie en mogelijkheden van de gemeentelijke organisatie: de visie van een gemeente op het belang van DI is van belang. Hoe ga je als organisatie om met duurzame inzetbaarheid, hoeveel prioriteit geef je eraan, welke omvang aan middelen en tijd stel je beschikbaar voor gemeentemedewerkers om te werken aan duurzame inzetbaarheid, en hoe verankeren we

9 Bron: Douwes et al., 2014; Eysink et al., 2007; Eysink et al., 2012 (https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/arbeidsomstandigheden/cijfers-context/oorzaken-en-gevolgen#node-gevolgen-van-ongunstige-arbeidsomstandigheden)

10 P.E.D. Eysink et al (2020). *Meten van verloren arbeidsjaren door ziekte: Disease-Adjusted Working Years (DAWY). Verkenning van een nieuwe maat.* RIVM: Rapport 270244001/2010.

11 https://www.monitorarbeid.tno.nl/nl-nl/publicaties/arbobalans-2020/

datgene wat we afspreken om DI te verbeteren (DI niet zien als een eenmalig project maar als structurele opgave)? Maar ook: hoe is je besturingsfilosofie als gemeente, hoe werk je samen met elkaar in de van origine hiërarchische structuur van bestuurders, directie/MT, leidinggevenden en beleidsadviseurs/-medewerkers en hoe stel je prioriteiten in taken? Het gaat niet alleen om woorden (we vinden DI belangrijk), maar ook om daden (het daadwerkelijk zorgen dat randvoorwaarden goed zijn geregeld om de inzet op DI mogelijk te maken).

- De rol van de leidinggevende is van groot belang in het kader van DI: uit eerder onderzoek van A&O fonds en ook uit de voor dit onderzoek gevoerde gespreken blijkt de rol van de leidinggevende zeer relevant te zijn. Diverse geïnterviewden geven aan dat zij niet tot passende maatwerkoplossingen voor DI komen omdat de leidinggevende te weinig tijd heeft, de situatie niet begrijpt of niet competent genoeg is om passend te reageren op hun specifieke situatie. Leidinggevenden dienen competent zijn om een goed functionerings-/DI-gesprek aan te gaan, de juiste analyse daaruit op te maken en passende vervolgstappen op basis daarvan maken. Zij moeten daarin ondersteund worden door P&O (ondersteunen, trainen, ondersteunen, reflecteren, spiegelen) en de werkgever en daarvoor voldoende tijd en mogelijkheden (budget/instrumenten) krijgen. Daarnaast moeten ze goede leiders zijn en de juiste competenties daarvoor bezitten. Leidinggevenden hebben een cruciale rol binnen gemeenten. Het werven van leidinggevenden met de juiste competenties en hen vervolgens trainen wordt te vaak onderschat.

# 6 Conclusies

## 6.1 Instroom van gemeentemedewerkers in arbeidsongeschiktheidsuitkering

In de periode 2017-2021 stromen jaarlijks circa 500 à 600 gemeentemedewerkers nieuw de arbeidsongeschiktheidsuitkering in. Zij worden na twee jaar ziekte voor minimaal 35 procent afgekeurd. Met de CBS-data is deze groep geanalyseerd, en daaruit zijn de volgende drie groepen onderscheiden:

1. *Oudere laagopgeleide gemeentemedewerkers met fysieke klachten (relatief vaak man)*
   De grootste groep gemeentemedewerkers die instroomt in een arbeidsongeschiktheidsuitkering is relatief oud en stroomt in als gevolg van fysieke klachten. Deze groep heeft een gemiddeld een laag opleidingsniveau en is relatief vaker man. Het gaat om circa 300 personen per jaar, waarvan zo'n 200 personen 55 jaar of ouder is.
2. *Jonge, hoogopgeleide gemeentemedewerkers met psychische klachten (relatief vaak vrouw)*
   Jongere arbeidsongeschikten hebben relatief gezien vaker te maken met psychische klachten dan ouderen. Ze zijn vaker vrouw en hebben een hoger opleidingsniveau. Deze groep is een stuk kleiner dan ouderen die met fysieke klachten instromen: het gaat om circa 50 personen per jaar.
3. *Gemeentemedewerkers met een laag uurloon*
   Werknemers met een gemiddeld uurloon van onder de 15 euro stromen een stuk vaker in de arbeidsongeschiktheid dan werknemers met een hoger uurloon. Dit kenmerk heeft behalve met opleidingsniveau geen relatie met leeftijd en geslacht of diagnose. Het gaat om circa 170 gemeentemedewerkers per jaar. Deze groep overlapt deels met de groep oudere laagopgeleide gemeentemedewerkers met fysieke klachten.

Aan bovenstaande risicogroepen kunnen we geen functies/beroepen verbinden, omdat functies/beroepen niet bekend zijn in de CBS-bestanden. Dat beperkt de mogelijkheden om risicogroepen nader te onderscheiden en te omschrijven. Functies zijn wel omschreven in de NEA, een enquête die door TNO/CBS onder werknemers in heel Nederland uitzet. Het aantal voormalig gemeentemedewerkers dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft én de NEA heeft ingevuld is verwaarloosbaar klein. Maar van de werkzame gemeentemedewerkers heeft wel een bruikbaar aantal de NEA in afgelopen 4 jaren ingevuld (>5.000). En in de NEA beantwoorden zij een groot aantal vragen over onder andere hun werkomstandigheden, gezondheid en functioneren. Deze gegevens zijn geanalyseerd en gebruikt om a) potentieel uitvallende gemeentemedewerkers te identificeren en b) hen te typeren aan de hand van functies, risicofactoren en andere kenmerken.

## 6.2 Persona's op basis van data-analyse

Omdat van de potentieel uitvallende gemeentemedewerkers gedetailleerdere informatie over functies en risicofactoren aanwezig is, en er daarbij verwantschap mag worden verwacht tussen potentieel uitvallende en daadwerkelijk uitgevallen gemeentemedewerkers, baseren we de persona's op de potentieel uitvallende gemeentemedewerkers.

Circa 23 procent van de gemeentemedewerkers definiëren we als potentiële uitvallers op basis van analyses op de NEA-data van TNO/CBS[12]. Sommige functiegroepen hebben een relatief hoger risico op uitval, maar de onderlinge verschillen zijn niet groot. Met uitzondering van een uitschieter aan de onderkant en één aan de bovenkant schommelt de potentiële uitval rond het gemiddelde in de bandbreedte van 18 tot 27 procent. Bovendien vergeet je door een te eenzijdige blik op (hoge) percentages de focus op de grote aantallen. Zo is het risico op uitval onder beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs bijvoorbeeld minder groot dan bij andere persona's, maar absoluut gezien zullen de meeste uitvallers tot deze groepen horen. Net als bij alle andere beroepsgroepen is er ook bij deze beroepsgroep een substantieel risico op uitval. Het onderzoek toont met andere woorden aan dat het risico op uitval tussen beroepsgroepen en -niveaus varieert, maar dat een substantiële mate van risico op uitval onder alle groepen wordt waargenomen.

De combinatie van functiegroepen en onderliggende risicofactoren leidt tot de navolgende persona's. De volgorde is willekeurig.

1. Elementaire beroepen en groen- en bedieningspersoneel met lichamelijk belastend werk
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: gevaarlijk werk, bedrijfsongeval, slechte gezondheid
   - Bij elkaar iets minder dan 7% van de NEA-groep, waarvan 30% potentieel uitvalt

2. Veiligheidsmedewerkers en dienstverlenend personeel
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren (1): gevaarlijk werk, bedrijfsongeval, slechte gezondheid
   - Oorzaken en risicofactoren (2): werkconflicten, emotioneel zwaar werk
   - Bij elkaar iets meer dan 9% van de NEA-groep, waarvan 26% potentieel uitvalt

3. Ondersteunend personeel (secretarieel, administratief, boekhoudkundig)
   - Laag beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: gebrek aan sociale steun van leidinggevende en collega's, slechte gezondheid
   - Bij elkaar ca. 10% van de NEA-groep, waarvan 24% potentieel uitvalt

4. Emotioneel belastend werk (zoals sociale werkers, deurwaarders)
   - Hoog beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: emotioneel zwaar werk, slechte gezondheid
   - Bij elkaar ruim 3% van de NEA-groep, waarvan 27% potentieel uitvalt

12 Het gaat om medewerkers die zelf aangeven 1) moeite hebben om aan de psychische of fysieke eisen van het werk te voldoen, en/of 2) verzuimd hebben als gevolg van werk, en/of 3) ontevreden zijn met hun baan en nadenken om van baan te veranderen. In 2017 t/m 2020 hebben 5656 gemeentemedewerkers de NEA ingevuld.

5. Financieel adviseurs en accountants met hoge werkdruk (in mindere mate ook ICT-specialisten)
   - Hoog beroepsniveau
   - Oorzaken en risicofactoren: hoge werkdruk, klachten van burn-out
   - Iets minder dan 3% van de NEA-groep, waarvan 27% potentieel uitvalt

6. Veel voorkomende functies: beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs
   - Hoog beroepsniveau
   - Hebben verhoudingsgewijs minder risico op uitval dan voornoemde persona's, maar zijn als targetgroep voor DI-activiteiten van belang omdat zij een absoluut grote groep vormen
   - Bij elkaar bijna 40% van de NEA-groep, waarvan 20-24% potentieel uitvalt
   - De meeste risicofactoren komen ook bij hen voor, zij het in relatief mindere mate:
     - Psychische en fysieke gezondheidsklachten
     - Weinig steun van collega's en leidinggevenden, werkconflicten
     - Gebrek aan motivatie
     - Werk-privé disbalans
     - Emotioneel zwaar werk

## 6.3 Risicofactoren en tips op basis van gesprekken met gemeentemedewerkers

Op basis van de CBS-analyse en gesprekken met gemeentemedewerkers die voldoen aan vijf van de zes bovenstaande typen/persona's zijn een aantal relevante en veel voorkomende risicofactoren achterhaald. Dit zijn:
- fysieke problematiek;
- hoge werkdruk;
- omgang met lastige burgers inclusief (verbale) agressiviteit;
- persoonlijke problematiek (moeilijke thuissituatie, zware gezondheidsproblemen).

We merken op dat de lijst niet uitputtend is. Het onderzoek heeft ook niet gepoogd volledig te willen zijn. Dit was ook niet mogelijk, er is niet met alle typen gemeentemedewerkers gesproken. Problemen met toenemende digitalisering (bijv. bij (ouder) administratief personeel) en emotionele belasting (bijv. bij sociaal werkers of schuldhulpverleners) zijn twee voorbeelden die we in het onderzoek niet nader hebben onderzocht en die bekend staan als problematieken waarmee een deel van de gemeentemedewerkers kampt. In hoofdstuk vijf zijn de risicofactoren nader uiteengezet en **in paragraaf 5.5 zijn aanbevelingen per factor benoemd**. Alles overziend liggen de risicofactoren en bijbehorende oplossingen in lijn met de factoren die van invloed zijn op het effect van DI-acties, zoals onderzoeksbureau Factor Vijf ze in een flankerend onderzoek bij de MDIEU-activiteiten van het A&O fonds Gemeenten heeft benoemd[13]. Het gaat om factoren die:

- *betrekking hebben op ontwikkelingsmogelijkheden*.
  De basis bij het verbetering van duurzame inzetbaarheid ligt vaak bij het functioneringsgesprek, waarbij het gesprek dient te gaan over zowel vakmanschap als vitaliteit en welke mogelijkheden er voor het individu liggen om daar op te ontwikkelen. Maar ontwikkelingsmogelijkheden kunnen ook op teamniveau worden bezien. Naast functioneringsgesprekken is het

13 Van de Ven, C., S. de Rijk & J. Leeters (2022, in ontwikkeling). *Effecten en beïnvloedende factoren van maatregelen en acties om duurzame inzetbaarheid te vergroten.* FactorVijf.

ook goed om als team in gesprek te zijn over de wijze waarop taken zijn verdeeld, welke prioriteiten gelegd moeten worden, hoe wordt samengewerkt en op welke wijze ieder teamlid tevreden kan zijn over zijn of haar bijdrage. Zodat je van de individuele worsteling naar de gezamenlijk beslissing gaat.

- *liggen bij medewerkers zelf*.
  Het gaat om het vermogen om te (willen) veranderen, maar ook het op tijd aan de bel trekken en nadenken over wat je zelf kunt doen om escalatie of erger te voorkomen en over meedenken aan oplossingen.

- *zich bevinden op organisatieniveau*.
  Hoe ga je als organisatie om met duurzame inzetbaarheid, hoeveel prioriteit geef je eraan, welke omvang aan middelen en tijd stel je beschikbaar voor gemeentemedewerkers om te werken aan duurzame inzetbaarheid, en hoe verankeren we datgene wat we afspreken om DI te verbeteren (DI niet zien als een eenmalig project maar als structurele opgave)? Maar ook: hoe is je besturingsfilosofie als gemeente, hoe werk je samen met elkaar in de van origine hiërarchische structuur van bestuurders, directie/MT, leidinggevenden en beleidsadviseurs/-medewerkers en hoe stel je prioriteiten in taken?

- *betrekking hebben op leiderschap en leiding geven*.
  Leidinggevenden dienen competent zijn om een goed functionerings-/DI-gesprek aan te gaan, de juiste analyse daaruit op te maken en passende vervolgstappen op basis daarvan maken. Zij moeten daarin ondersteund worden door P&O (ondersteunen, trainen, ondersteunen, reflecteren, spiegelen) en de werkgever en daarvoor voldoende tijd en mogelijkheden (budget/instrumenten) krijgen. Daarnaast moeten ze goede leiders zijn en de juiste competenties daarvoor bezitten. Leidinggevenden hebben een cruciale rol binnen gemeenten. Het werven van leidinggevenden met de juiste competenties en hen vervolgens trainen wordt te vaak onderschat.

## 6.4 Maatwerk, maar dan wel onder de juiste voorwaarden

Uit diverse andere onderzoeken is bekend dat de oorzaken van belemmeringen in DI divers van aard zijn en dat er een belangrijke verwevenheid tussen gezondheid en persoonlijke omstandigheden enerzijds en het werk en de arbeidsomstandigheden anderzijds bestaat. Omstandigheden die op elkaar inwerken en gedurende een loopbaan/leven aan verandering onderhevig zijn. Vaak zal een oplossing op maat nodig zijn. Het nadeel van maatwerkoplossingen is dat de uitkomst en meerwaarde afhankelijk zijn van de kunde en medewerking van leidinggevenden en de gemeente als werkgever. We hebben bijvoorbeeld in de gesprekken gehoord dat de rol van de leidinggevende cruciaal is, of dat de budgettaire (on)mogelijkheden van de gemeente bepalen of een passende oplossing kan worden geboden. Het inzetten op maatwerk en preventie moet dan ook gepaard gaan met flankerend beleid op randvoorwaardelijke zaken zoals het trainen van leidinggevenden in het passend voeren van DI-gesprekken met hun medewerkers en het voldoende ondersteunen in instrumenten en budgettaire mogelijkheden om maatwerkoplossingen uit te voeren.

# Bijlage – Verdeling functies per beroepsgroep

Hieronder is de verdeling van meest voorkomende functies per beroepsgroep weergegeven. Meest voorkomend betekent hier dat alleen functies met meer dan 10 waarnemingen op het totaal van ruim 5.200 gemeentemedewerkers zijn weergegeven. Per beroepsgroep zijn de functies op volgorde van meest voorkomend gezet. De weergegeven functies zijn letterlijk overgenomen van de CBS-data en zijn de meest gedetailleerde vorm van de ISCO-beroepenindeling van het CBS.

| **Beroepsgroepen (KBA bewerking)** | **Functies (CBS)** |
|---|---|
| 1 - elementaire beroepen | schoonmakers in hotels, kantoren |
| | straatvegers |
| 2 - klant bedienend en dienstverlenend personeel | informatieverstrekkers |
| | conciërges |
| | verkoopmedewerkers detailhandel |
| | teamleiders huishoudelijke diensten en schoonmaak |
| | verzorgenden intramuraal |
| | telefonisten |
| | receptionisten, algemeen |
| 2 - administratief personeel | administratief medewerkers statistiek, financiën en verzekeringen |
| | administratief medewerkers , algemeen |
| | secretarieel medewerkers, algemeen |
| | medewerkers personeelsadministratie |
| | archiverings- en kopieermedewerkers |
| | werkvoorbereiders, productieplanners en orderbegeleiders |
| | boekhoudkundig medewerkers |
| | logistiek medewerkers, medewerkers materiaal-, voorraadplanning en -beheer |
| | loonadministrateurs |
| | postboden en postsorteerders |
| | medewerkers data-invoer |
| 2 - veiligheidsmedewerkers | beveiligingspersoneel |
| | politiepersoneel |
| 2 - groen- en bedieningspersoneel | hoveniers, tuinders en kwekers |
| | vrachtwagenchauffeurs |
| | automonteurs |
| | steigerbouwers, bouwarbeiders ruwbouw n.e.g. |

| Beroepsgroepen (KBA bewerking) | Functies (CBS) |
|---|---|
| | stratenmakers, metselaars |
| 3 - overheidsambtenaren en beleidsmedewerkers | ambtenaren sociale verzekeringen |
| | overheidsambtenaren n.e.g. |
| | directie-, project- en internationaal secretaressen |
| | ambtenaren vergunningen |
| | arbeidsbemiddelaars en uitzendbureaumedewerkers |
| | ambtenaren belastingen en accijnzen |
| | makelaars onroerend goed en vastgoedbeheerders |
| | actuarieel, wiskundig en statistisch analisten |
| | office managers |
| | inkopers |
| | taxateurs en schade-experts |
| | zakelijke dienstverleners n.e.g. |
| | boekhouders, financieel administrateurs en assistent accountants |
| | organisatoren van conferenties en evenementen |
| 3 - sociaal werkers en deurwaarders | sociaal werkers, groeps- en woonbegeleiders |
| | notarieel en juridisch assistenten en deurwaarders |
| | sporttrainers en zweminstructeurs |
| 3 - technici bouwkunde en natuur | technici weg- en waterbouw, bouwinspecteurs en landmeters |
| | gebruikersondersteuners ICT en ICT-helpdeskmedewerkers |
| | toezichthoudend personeel in de industrie |
| | technisch tekenaars |
| | toezichthoudend personeel in de bouwnijverheid |
| 3 - inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding | inspecteurs veiligheid, gezondheid en voeding |
| | medische praktijkassistenten |
| | ambulancepersoneel |
| 4 - overheidsbestuurders en managers | ambtenaren in beleidsvoerende functies |
| | managers zakelijke en administratieve dienstverlening n.e.g. |
| | topbestuurders en alg. directeuren van grote ondernemingen |
| | managers gezondheidszorg |
| | managers z.n.d. |
| | financieel managers |

| Beroepsgroepen (KBA bewerking) | Functies (CBS) |
|---|---|
| 4 - beleidsadviseurs en bedrijfskundigen | beleidsadviseurs |
| | bedrijfskundigen en organisatieadviseurs |
| | specialisten personeels- en loopbaanontwikkeling |
| | specialisten public relations |
| | specialisten bedrijfsopleidingen |
| | vertegenwoordigers en accountmanagers industrie |
| | specialisten reclame en marketing |
| 4 - juristen en maatschappelijk werkers | juristen n.e.g. |
| | maatschappelijk werkers en specialistische sociale hulpverleners |
| | economen |
| | onderwijsbegeleiders en -adviseurs n.e.g. |
| | archivarissen en conservators |
| | regisseurs en producenten televisie, film en theater |
| | psychologen |
| 4 - architecten, planologen en ingenieurs | stedenbouwkundigen en verkeersplanologen |
| | weg- en waterbouwkundigen |
| | milieudeskundigen |
| | cartografen en landmeetkundigen |
| | milieutechnologen |
| 4 - gespecialiseerd verpleegkundigen | gespecialiseerd verpleegkundigen en verpleegkundig coördinatoren |
| | medisch specialisten |
| 4 - ICT-specialisten | systeembeheerders |
| | systeemanalisten en ICT-adviseurs |
| 4 - financieel adviseurs en accountants | financieel en beleggingsadviseurs |
| | accountants |

© KBA Nijmegen