

Werkdruk in de pleegzorg

Deel I

Onderzoeksresultaten

Projectnummer 53576
Bestuur & Management Consultants
Leusden, december 2002
dr. ir. J.A.H. Baecke MPM
mr. drs. M.H. Glas

INHOUD

HOOFDSTUK	1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK	2	PLAN VAN AANPAK	4
		2.1 Algemeen	4
		2.2 De uitvoering	5
		2.3 Projectorganisatie	6
HOOFDSTUK	3	HET BEGRIP WERKDRUK	7
HOOFDSTUK	4	BELASTING	10
		4.1 Resultaten	10
		4.2 Discussie	12
HOOFDSTUK	5	BELASTBAARHEID	13
		5.1 Resultaten	13
		5.2 Discussie	16
HOOFDSTUK	6	ORGANISATIEBELEID	17
		6.1 Resultaten	17
		6.2 Discussie	19
HOOFDSTUK	7	PERSONEELSBELEID	20
		7.1 Resultaten	20
		7.2 Discussie	21
HOOFDSTUK	8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	23
		8.1 Conclusies	23
		8.2 Aanbevelingen	24
HOOFDSTUK	9	LITERATUURLIJST	26
BIJLAGE	1	INFORMANTEN	29
BIJLAGE	2	LEDEN STUURGROEP	30
BIJLAGE	3	RISICOFACTOREN VOOR WERKDRUK PER CLUSTER	31

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

CAO-partijen betrokken bij de CAO Jeugdhulpverlening zijn een nieuwe, gewijzigde, werkdrukovereenkomst overeengekomen. Kern van deze overeenkomst is dat tijdens de looptijd van de CAO (2002-2003) een voor werkgevers en werknemers acceptabel en effectief instrumentarium wordt ontwikkeld dat gericht is op beheersing van de werkdruk. Prioriteit wordt hierbij gegeven aan de sector pleegzorg.

In het projectplan beheersing werkdruk pleegzorg (de sociale partners, 27 juni 2002) worden verschillende elementen onderscheiden die van belang zijn bij de beheersing van de werkdruk. Enerzijds worden kwantitatieve en kwalitatieve aspecten onderscheiden waarbij het gaat om de vraag welke werklast met welke kwaliteitseisen in redelijkheid werkbaar werkdruk levert. Anderzijds worden procesmatige aspecten (de regelmogelijkheden) onderscheiden waarbij het gaat om vragen met betrekking tot rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en inrichting van werkproces. Hierbij is met name de vraag aan de orde in welke mate werknemers de bevoegdheid hebben om zelf te sturen in de planning.

Op grond van de aard van de werkzaamheden is tevens aandacht nodig voor de psychische belasting en voor de spanning tussen de professionele taakopvatting van de medewerk(st)ers en de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de werkgever. De werkgever is richting werknemer de vertaler van kwaliteitseisen die aan de pleegzorgbegeleiding worden gesteld. Pleegzorgbegeleiders hebben tijd, kwaliteit en regelmogelijkheden nodig om aan deze eisen tegemoet te kunnen komen. Pleegzorgwerkers stellen, vanuit hun professionaliteit, hun beroepsethiek en vaak ook vanuit hun werkmotivatie en betrokkenheid, kwaliteitseisen aan zichzelf (individuele standaard). Indien daarbij sprake is van erg hoge eisen, vormen deze een autonoom werkdrukrisico.

BMC heeft in opdracht van de sociale partners binnen de hiervoor geschetste context het onderzoek uitgevoerd naar oorzaken en omvang van werkdrukverhogende elementen in de pleegzorg met als doel het ontwikkelen van instrumenten en voorstellen van maatregelen die decentraal in een plan van aanpak kunnen worden gezet om de werkdruk te beheersen. De rapportage vindt plaats in twee deelrapporten. Het onderhavige rapport betreft deel I en gaat met name in op de onderzoeksresultaten. Gestart wordt met het plan van aanpak (hoofdstuk 2), vervolgens wordt ingegaan op het begrip werkdruk en risicofactoren die de werkdruk kunnen verhogen (hoofdstuk 3). In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de resultaten van het onderzoek weergegeven evenals de discussie. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en aanbevelingen en hoofdstuk 9 de gebruikte literatuur. In deel II wordt enerzijds aandacht besteed aan de mogelijke instrumenten en maatregelen om werkdruk te beheersen in de pleegzorg, zoals formats en handleidingen, en anderzijds aan de implementatie van de voorstellen.

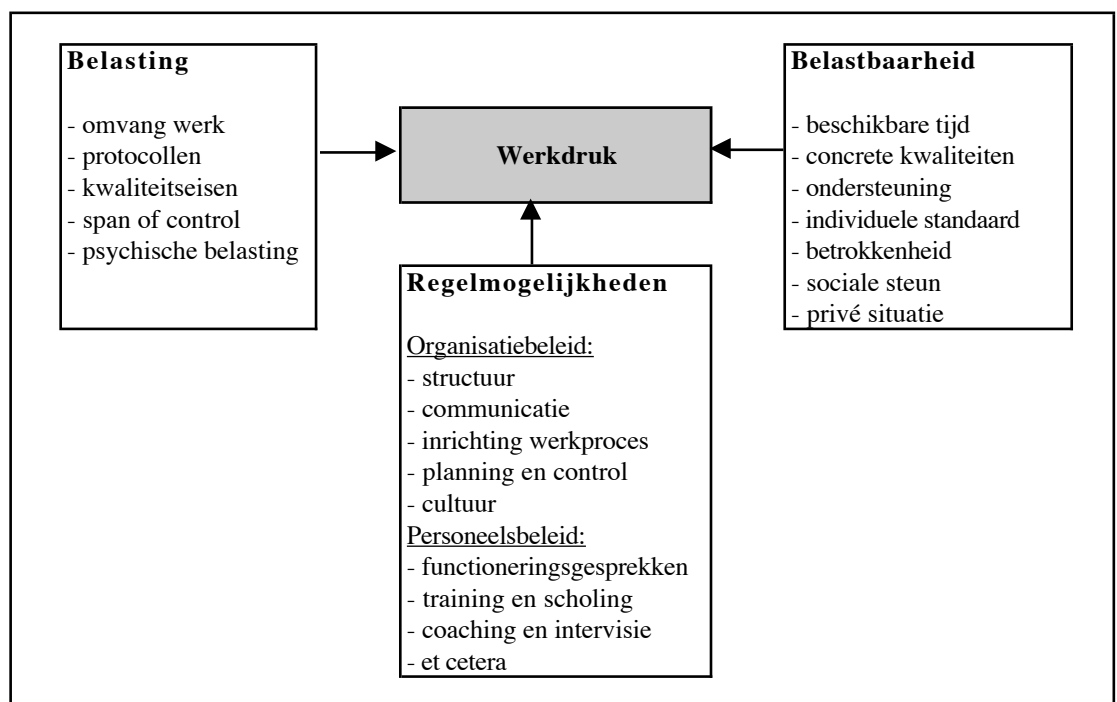
HOOFDSTUK 2

PLAN VAN AANPAK

2.1 Algemeen

Voor het uitvoeren van onderzoek naar oorzaken en omvang van werkdrukverhogende elementen in de pleegzorg en het ontwikkelen van instrumenten om werkdruk te beheersen is als denkkader uitgegaan van onderstaand model.

Model voor onderzoek werkdruk



In het model worden drie clusters van factoren onderscheiden die de werkdruk kunnen beïnvloeden. Het gaat om de belasting, de belastbaarheid en de regelmogelijkheden. Bij de belasting gaat het om de hoeveelheid werk, de kwaliteitseisen die hieraan worden gesteld, de gevarieerdheid in het werk (span of control) en de psychische belasting die de aard van de werkzaamheden met zich meebrengt. Bij de belastbaarheid is de beschikbare tijd van belang waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen productieve uren en niet-productieve uren. Productieve uren zijn de uren die in directe zin aan cliënten kunnen worden toegeschreven. Niet-productieve uren zijn de uren die pleegzorgbegeleiders nodig hebben voor niet-cliëntgebonden activiteiten zoals algemeen werkoverleg, scholing en dergelijke. Begeleiders zullen over bepaalde kwaliteiten moeten beschikken. Beschikken zij hier niet over, dan zal dit werkdruk kunnen veroorzaken.

Belastbaarheid is ook afhankelijk van de betrokkenheid van medewerk(st)ers, de mate waarin ondersteuning kan worden ingeroepen, de privé-situatie en de individuele standaard die begeleiders zichzelf opleggen. Als de individuele standaard hoog is, is dit een autonoom werkdrukurisico.

Om onnodige werkdruk te voorkomen, dient sprake te zijn van een evenwicht tussen belasting en belastbaarheid. Dit is een basisvoorwaarde. Dit evenwicht is voorts gemakkelijker te handhaven indien regelmogelijkheden (of sturingsmogelijkheden) aanwezig zijn. Zijn er geen of slechts beperkte regelmogelijkheden dan is de kans groter dat het evenwicht tussen belasting en belastbaarheid eerder wordt verstoord, wat leidt tot een hogere (of lagere) werkdruk. Regelmogelijkheden kunnen er in principe zijn op de verschillende managementniveaus en op het niveau van individuele medewerk(st)ers. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende functionarissen spelen hierbij een zeer belangrijke rol. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen verankerd te zijn in de organisatiestructuur. In het kader van werkdrukbeheersing is het met name van belang te bezien hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de planning en control cyclus zijn doorvertaald naar individuele medewerk(st)ers. Daarnaast spelen mogelijk nog een aantal andere zaken met betrekking tot personeels- en organisatiebeleid een rol bij werkdrukbeheersing. Het gaat dan met name om het treffen van maatregelen of het aanbieden van incompany trainingen voor werkdrukbeheersing in het algemeen of specifiek.

2.2 De uitvoering

Bij de uitvoering van het onderzoek werden drie fasen onderscheiden, namelijk de voorbereidingsfase, de interviewfase (met aanbevelingen) en de ontwikkelfase waarin het instrumentarium, dat moet bijdragen aan werkdrukbeheersing, wordt ontwikkeld of geoptimaliseerd. Elke fase werd afgesloten met een overleg met de stuurgroep. De drie onderscheiden fasen worden hieronder in het kort toegelicht.

Fase 1: Voorbereiding

In het recente verleden is al meer onderzoek uitgevoerd dat gerelateerd is aan werkdruk en werkdrukbeheersing in de pleegzorg. BMC heeft in relatie hiermee zelf ook verschillende opdrachten uitgevoerd. In de voorbereidingsfase is een documentenanalyse uitgevoerd om op basis van bestaande kennis de problematiek van werkdruk in de pleegzorg te ordenen.

Fase 2: Interviews

Interviews werden gehouden onder vijf werkgevers, vijf werknemers en een lid uit een pleegouderraad (zie bijlage 1). Uit efficiency-overwegingen is de ene helft van de interviews telefonisch gehouden en is de andere helft van de informanten op locatie bezocht. Verschillende pleegzorgwerkers hadden binnen hun organisatie overleg gevoerd met collega's over het item werkdruk en vertegenwoordigden bij hun beantwoording deze anderen.

Zowel bij de documentenanalyse als bij de interviews is niet alleen aandacht besteed aan mogelijke oorzaken van werkdruk, maar is tegelijkertijd aandacht besteed aan het inventariseren van mogelijke concrete oplossingen en/of oplossingsrichtingen.

Fase 3: Ontwikkelen instrumenten

Voor het optimaliseren of ontwikkelen van instrumenten is vooral teruggevallen op de bevindingen bij fase 1 en 2 en de bij BMC aanwezige expertise. Op onderdelen is aanvullend literatuuronderzoek uitgevoerd.

Bij het samenstellen van het instrumentarium is er rekening mee gehouden dat recht wordt gedaan aan de gezamenlijke doelstellingen van de CAO-partijen, te weten:

- ∑ Een voor werkgevers en werknemers acceptabel en effectief instrumentarium.
- ∑ Gericht op het reguleren en het beheersbaar maken van de werkdruk.
- ∑ Een specifiek instrumentarium voor deze sector.
- ∑ Op sectoraal niveau ontwikkelde instrumenten en maatregelen die decentraal in een plan van aanpak kunnen worden ingezet om de werkdruk te beheersen.

2.3 Projectorganisatie

De opdracht werd begeleid door een stuurgroep, welke bestond uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. De leden van de stuurgroep staan vermeld in bijlage 2. De opdracht werd door BMC uitgevoerd door twee adviseurs, waarbij één adviseur optrad als projectleider. De projectleider was voor opdrachtgever en stuurgroep het eerste aanspreekpunt.

Er heeft viermaal overleg plaatsgevonden met de stuurgroep. Tijdens deze overlegmomenten werden steeds afspraken gemaakt over de uitvoering van de volgende fase en werden resultaten uit de voorafgaande fase besproken. Daarnaast is er een aantal keren contact geweest met vertegenwoordigers van de sectorfondsen Zorg en Welzijn en met vertegenwoordigers van voorzieningen in de pleegzorg.

HET BEGRIP WERKDruk

Werkdruk is een veelomvattend begrip, de oorzaken kunnen divers zijn. Werkdruk wordt daarnaast door een ieder anders ervaren. Sommige personen hebben zelfs een zekere 'druk' nodig omdat ze niet in routine willen vervallen en uitdaging behoeven. Werkdruk hoeft op zichzelf dus niet problematisch te zijn. Dit wordt het pas, als een persoon een bepaalde situatie als zodanig gaat ervaren. Werkdruk is dus per definitie subjectief. Werkdruk manifesteert zich bij een werknemer als gevolg van een bepaalde wijziging in zijn situatie waarbij de belasting te zwaar wordt voor zijn belastbaarheid. Meer dan de helft van de Nederlandse beroepsbevolking zegt werkdruk te hebben (IVA Tilburg, 2000). Werkdruk kan leiden tot stress, burn-out problematiek, ziekteverzuim en zelfs tot uitval uit het arbeidsproces. Het is dan ook niet verwonderlijk dat werkdruk de laatste jaren ook binnen de sector Jeugdhulpverlening hoog op de agenda is komen te staan. Hieronder refereren wij aan een drietal onderzoeken, dat in respectievelijk 1990 (Schaufeli), 1997 (Van der Ploeg en Scholte) en in 2001 (TNO-arbeid) hebben plaatsgevonden.

Schaufeli (1990) heeft veel onderzoek uitgevoerd naar oorzaken van burn-out binnen de jeugdhulpverlening. Hij heeft een aantal oorzaken in kaart gebracht die te maken hebben met de aard van het beroep. Hij geeft aan dat het werken met cliënten in de hulpverlening om een aantal redenen zeer belastend is. Hulpverleners worden veelvuldig geconfronteerd met situaties die sterke emotionele reacties oproepen zoals menselijk lijden, onvermogen en verdriet. Problemen zijn vaak ingewikkeld van aard, simpele oplossingen bestaan niet.

Een andere belangrijke factor werd gevonden in de organisatiestructuur. Schaufeli geeft aan dat in de hulpverlening vaak een diffuse organisatiestructuur bestaat waarin verantwoordelijkheden op een onduidelijke manier geregeld zijn. Juist in de hulpverlening zijn grenzen tussen disciplines niet goed afgebakend waardoor er allerlei territorium gevechten kunnen plaatsvinden. Voorbeelden zijn gedragswetenschappers die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het werk maar waarvan het team verwacht dat hij/zij met hen samenwerkt. Hierdoor kan rolambigüiteit leiden tot rolconflicten.

Autonomie (de beslissingsruimte die iemand heeft om naar eigen inzicht het werk uit te voeren) heeft volgens Schaufeli eveneens een relatie met burn-out: hoe minder autonomie, hoe groter de kans om af te branden.

Tevens toont hij de relatie aan tussen kwaliteit van de leiding en de mate van burn-out. Er bestaat geen goede indicator voor de kwaliteit van het werk van de hulpverlener. Meestal wordt er door de leiding bij gebrek aan beter een kwantitatieve norm gehanteerd, zoals het aantal cliënten per tijdseenheid. De leiding eigent zich de taak toe, er voor zorg te dragen dat een bepaalde norm gehaald wordt om daarmee het bestaan van de instelling te legitimeren. Bij de hulpverleners kan hierdoor de mening postvatten dat ze gedwongen worden om productie te draaien, onafhankelijk van de kwaliteit van de zorg. Hieruit kunnen conflicten ontstaan.

Vanuit de leiding wordt te weinig waardering ontvangen voor het uitvoeren van het werk. Hierdoor weet de hulpverlener niet wanneer hij of zij het werk goed doet.

Lage beloning of weinig promotiekansen kunnen eveneens tot burn-out leiden. Ditzelfde geldt voor een bureaucratische werkomgeving. Kenmerken hiervan zijn:

- ∑ onproductief papierwerk;
- ∑ te strakke regels en richtlijnen (inperking autonomie);
- ∑ onduidelijkheid over beloningen.

Degene die zijn nek uitsteekt krijgt in een bureaucratische organisatie de wind van voren, terwijl de omzichtig opererende bureaucraat die precies volgens het boekje werkt, zich altijd netjes indekt en met de eer gaat strijken.

Schaufeli onderscheidt drie belangrijke oorzaken van burn-out, namelijk:

- ∑ Kwantitatieve overbelasting: een hoge caseload en te weinig tijd. Het gaat hierbij om twee zijden van dezelfde medaille.
- ∑ Kwalitatieve overbelasting: een emotioneel belastende omgang met cliënten en oneigenlijke werkzaamheden. Hieronder wordt verstaan: hulpverleners willen met cliënten werken maar zitten achter de computer.
- ∑ Onderbelasting, gebrek aan uitdaging, mensen werken onder hun niveau.

Een tweede onderzoek waaraan wij willen refereren betreft een onderzoek van Van der Ploeg en Scholte (1997). Regelmatig vinden er in (semi-)residentiële instellingen onderzoeken plaats naar de arbeidssatisfactie van groepleiders. Deze onderzoeken geven inzicht in zaken die ontevredenheid oproepen, en die dus mogelijke oorzaken van werkdrukbeleving kunnen vormen. De onderzoekers hebben de verschillende onderzoeken naast elkaar geplaatst.

Tegen de verwachting van de onderzoekers in bleken groepsleiders (234 respondenten) steeds minder plezier in het werk te hebben gekregen in de loop der jaren¹. Men had verwacht dat de toegenomen professionalisering van het werk meer tevredenheid tot gevolg zou hebben.

Het bleek echter dat men nog steeds ontevreden was en wel over de volgende aspecten:

- ∑ de ontvangen begeleiding;
- ∑ de toegenomen problematiek bij jongeren;
- ∑ het tekort aan ontplooiingsmogelijkheden;
- ∑ de complexiteit van de taken;
- ∑ te hoge eisen en verwachtingen;
- ∑ het tekort aan inspraakmogelijkheden;
- ∑ het tekort aan autonomie.

¹ Onderzoeken hadden plaatsgevonden in 1977, 1982, 1988, 1992 en 1997.

Tot slot willen wij nog een derde belangrijk onderzoek onder de aandacht brengen: het TNO-rapport (2001). Respondenten waren voornamelijk directeuren (85%). 34 instellingen (42% van het totale aantal instellingen) hebben aan het onderzoek meegewerkt. Met name grote instellingen met meer dan 100 werknemers (25 instellingen) bleken een onderzoek naar werkdruk uitgevoerd te hebben. Aanleiding hiervoor was meestal het hoge ziekteverzuim.

Belangrijkste oorzaken van werkdruk die genoemd werden zijn:

∑ De organisatie van het werk, de hoeveelheid werk, het regelvermogen van werknemers, de communicatie, de informatie en de stijl van leiding geven.

Als belangrijkste sectorspecifieke knelpunten werden genoemd:

∑ De emotionele belasting, problemen met planning en roosters, onvriendelijk gedrag van cliënten en de complexer wordende problematiek van cliënten.

Aanvullend werden als belangrijke sectorspecifieke knelpunten gezien:

∑ Werken met veel tijdelijk personeel, de afstemming werk-privé en een te hoge of onduidelijke caseload.

Om de belangrijkste oorzaken van werkdruk binnen de pleegzorg in kaart te kunnen brengen is op basis van de hierboven besproken onderzoeken en literatuur over werkdrukonderzoek in andere sectoren (zie literatuurlijst) een overzicht gemaakt van mogelijke risicofactoren. Risicofactoren kunnen, als er niet goed mee wordt omgegaan, werkdruk veroorzaken. De geïnterviewde risicofactoren zijn gerubriceerd tot kernbegrippen en onderverdeeld in de drie clusters uit het onderzoeksmodel: belasting, belastbaarheid en regelmogelijkheden (zie bijlage 3).

Bijlage 3 bevat geen uitputtend overzicht van risicofactoren. De lijst was vooral bedoeld als checklist ter ondersteuning bij de interviews. Aan informanten werd verzocht de belangrijkste oorzaken voor de werkdruk in de pleegzorg te benoemen. Daarnaast werd verzocht aan te geven welke instrumenten of maatregelen de organisatie al had ingezet om de werkdruk te beheersen. In de komende hoofdstukken worden per cluster de belangrijkste onderzoeksresultaten weergegeven en bediscussieerd. Het cluster regelmogelijkheden wordt hierbij onderscheiden in een hoofdstuk organisatiebeleid en een hoofdstuk personeelsbeleid.

HOOFDSTUK 4

BELASTING

4.1 Resultaten

Omvang van het werk

De omvang van het werk wordt door informanten als een van de belangrijke bronnen van werkdruk beschouwd. Vooral als nieuwe zaken opgestart moesten worden en vacatures niet ingevuld konden worden of als collega's ziek werden, werd werkdruk gevoeld. Een hoge caseload werd genoemd als oorzaak van werkdruk. Bij de informanten was sprake van een grote diversiteit in caseload van 20 tot 33. Men gaf aan dat het geen zin heeft landelijk een caseload vast te stellen vanwege de diversiteit in de zwaarte van dossiers. Eén en ander dient per werknemer ingevuld te worden. Een gewogen caseload is één van de middelen die wordt ingezet om de werkdruk te beheersen. Het blijkt echter niet eenvoudig te zijn dossiers goed te wegen. De complexiteit van langdurige begeleiding is bijvoorbeeld moeilijk in te schatten.

Daarnaast worden er meer werkzaamheden verricht dan volgens de functie- en taakomschrijving 'begeleider in de pleegzorg' verricht zouden moeten worden. Deze omschrijving bevat alleen het minimumbasispakket van taken. Volgens de werkgevers moeten de begeleiders leren zich te houden aan hun kerntaken en moeten zij leren prioriteiten te stellen en hun werk beter te organiseren.

Complexiteit van het werk

De sector pleegzorg kent een enorme variatie in uitvoering van deeltijdpleegzorg in het weekeinde tot langdurige specialistische pleegzorg. De inhoud van het werk wordt steeds complexer en de werkwijze is niet goed beschreven en wordt daardoor verschillend toegepast. Medewerk(st)ers blijken een verschillende visie op hulpverlening en opvoeding te hebben. Dat verhoogt de werkdruk.

Een methodiek die wel goed is beschreven is 'Netwerkplaatsing'. Velen zijn reeds getraind om deze werkwijze te kunnen toepassen. Over het algemeen is men tevreden over deze methodiek maar men gaf wel aan dat het een complexe werkwijze is. Er is meer gespreksvoering met groepen nodig. Niet iedereen is hiertoe in staat. De werkwijze vereist daarnaast een rapportage (collectieve begeleidingsplannen) en overleg met verschillende partijen. Ook begeleiding moeilijker door de context. De pleegouders vormen onderdeel van het netwerk van de ouders van het kind. De omslag van aanbodgericht naar vraaggericht werken levert bij netwerkplaatsing soms ook meer problemen. Familieleden willen in eerste instantie vaak geen begeleiding en men heeft geen concrete hulpvraag. Het duurt vaak lang om ze ervan te overtuigen dat begeleiding zin kan hebben. Netwerkplaatsing leverde met name werkdruk op als men nog niet zo ervaren was in de uitvoering van de methode.

De dossiers worden steeds 'zwaarder'. Het beleid van de overheid is erop gericht zo licht mogelijk en zo kort mogelijk hulp te bieden. Kinderen die voorheen in tehuizen opgroeiden, komen nu in pleeggezinnen terecht en dat zijn dus vaker kinderen met ernstige problemen.

Het wordt steeds moeilijker voor problematische kinderen geschikte pleeggezinnen te vinden. Van pleegouders wordt steeds meer professionaliteit verwacht.

Met name bij zware dossiers worden duo-collega's aangesteld. Begeleiders geven echter aan dat ze er soms moeite mee hebben die collega's te raadplegen omdat die het ook al zo druk hebben. Indien blijkt dat de problematiek te zwaar wordt, wordt vaak met behulp van herindicatie een nieuw aanbod gecreëerd.

De positie van ouders

Een belangrijke kwaliteitseis is, dat de biologische ouders meer bij de hulpverlening betrokken moeten worden. Dit levert werkdruk op omdat er meer overleg nodig is en ouders hun eigen problemen inbrengen. Veel ouders hebben psychische problemen of een verslavingsprobleem. Bij sommige allochtone ouders is een tolk nodig. Aangegeven wordt overigens ook, dat de tijd die men kwijt is aan het informeren van de biologische ouders zich vaak weer terugvertaald in verkorting van de plaatsing omdat partijen zich nog niet ten opzichte van elkaar verhard hebben. Het is belangrijk over het betrekken van de ouders goede afspraken met de plaatser te maken. Begeleiding van de ouders moet in principe door andere zorgaanbieders uitgevoerd worden. De plaatser kan besluiten bij een complexe problematiek verschillende modules in te laten zetten. Modules die zich richten op het kind, maar ook modules die zich richten op het begeleiden van de ouders kunnen ingezet worden. Verschillende modules vormen met elkaar een zorgprogramma. Een zorgcoördinator dient voor samenhang in de uitvoering van modules te zorgen. Een onduidelijke taakafbakening met betrekking tot de hulpverlening aan ouders levert veel werkdruk op. Als blijkt dat begeleiding meer tijd kost dan was toegewezen, kan men aan de plaatser verzoeken om extra uren voor begeleiding of kan men verzoeken meerdere modules in te zetten.

Tevredenheidsonderzoeken en het aantal ingediende klachten geven werkgevers inzicht in de geleverde kwaliteit.

Psychische belasting

Het werk in de pleegzorg vereist aan de ene kant betrokkenheid en aan de andere kant distantie. Men moet in staat zijn een goed evenwicht te vinden. De psychische belasting is vooral afhankelijk van het bestand. Informanten gaan wisselend om met de psychische belasting die het werk met zich meebrengt. De één kan het beter van zich afzetten dan de ander. Met name de toenemende zwaarte van de problematiek trekt een wissel op de begeleiders. Werkgevers geven aan van de begeleiders een professionele werkhouding te verwachten zodat ze kunnen omgaan met de psychische druk. Uitgangspunt hierbij is: hoe deskundiger je bent, hoe beter je op je taak berekend bent.

Leidinggevendenden proberen de verschillende dossiers zo goed mogelijk over begeleiders te verdelen waarbij rekening wordt gehouden met beschikbare tijd maar ook met kwaliteit en affiniteit. Op die manier probeert men de werkdruk die de psychische belasting kan opleveren te beheersen.

4.2 Discussie

De omvang van het werk, de complexiteit van het werk, het gegeven dat er meer met de ouders moet worden overlegd en dat de taakafbakening met anderen over de hulpverlening aan de ouders onduidelijk is, werden als belangrijkste oorzaken van werkdruk in het cluster belasting genoemd. Om deze werkdruk beheersbaar te maken dient de organisatie de omvang van het werk per individu vast te stellen en bij de verdeling van het werk rekening te houden met de zwaarte van de dossiers en de draagkracht (kennis, vaardigheden en ervaring) van de pleegzorgbegeleider.

Per indicatiebesluit wordt op basis van de hulpvraag van het kind besloten welke modules er ingezet moeten worden. Afhankelijk van de 'zwaarte' van de problematiek omvatten de modules meer of minder begeleidingsuren. Criteria die bij weging van dossiers een rol kunnen spelen zijn: de zwaarte van de problematiek van het kind en de relatie met de ouders. In de module wordt aangegeven welke taken/activiteiten er binnen welke tijd uitgevoerd moeten worden. Op basis daarvan kan een voorziening en planning maken. Bij deze planning moet rekening worden gehouden met het aantal beschikbare formatieplaatsen en het aantal productieve uren (cliëntgerichte uren) per formatieplaats.

Per formatieplaats kan aangegeven worden hoeveel modules er per jaar uitgevoerd moeten worden. De omvang van het werk wordt bepaald door het aantal modules dat uitgevoerd moet worden. Buiten de cliëntgerichte uren die een begeleider heeft in het kader van modules heeft hij/zij ook een aantal niet productieve uren nodig voor verlof, werkoverleg, scholing en dergelijke. Duidelijke functie- en taakomschrijvingen per formatieplaats kunnen voorkomen dat werknemers meer taken uitvoeren dan zij mogen. Daarnaast is het belangrijk per taak te beschrijven hoeveel uur men daar aan mag besteden. Afspraken moeten worden gemaakt tussen werkgever en werknemer over de eigen beslissingsruimte bij de uitvoering van het werk. De belasting van een begeleider wordt dus bepaald door het beschikbare aantal productieve uren dat is vastgesteld, de uren die per module beschikbaar zijn, het aantal modules dat moet worden uitgevoerd en de uren die beschikbaar worden gesteld voor niet-direct gebonden activiteiten. Het zal duidelijk zijn dat taken die niet behoren tot de functie-omschrijving niet uitgevoerd behoren te worden, zij staan niet ingepland. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de verhouding tijd-kwaliteit. Kwaliteit kost tijd maar dat mag geen vrijbrief opleveren voor tijdverspilling. Het kan altijd beter maar ergens moet er een grens getrokken worden. Waar die grens ligt dient door middel van interne discussies en discussie met de financier en de plaatser vastgesteld te worden.

BELASTBAARHEID

5.1 Resultaten

Beschikbare tijd

Informanten gaven aan te weinig tijd te hebben om alle taken uit te voeren die men moet doen. Per taak is niet bekend hoeveel tijd men er aan mag besteden. Vooral de tijd die besteed moet worden aan reizen en aan rapporteren veroorzaakt veel werkdruk. Begeleiders hebben het gevoel dat er meer wordt gelet op: 'voldoe je aan de wettelijke verplichtingen', dan op 'doe je je werk inhoudelijk goed'. De wet stelt eisen: er moet binnen zes weken een begeleidingsplan liggen, er moet om het half jaar gerapporteerd worden. Over de rapportages moet overleg gevoerd worden met verschillende partijen. Begeleiders vinden dat ze in verhouding veel te veel tijd moeten besteden aan rapporteren. Die tijd besteden ze bij voorkeur aan de directe begeleiding. Sommige rapportagesystemen omvatten vijftien pagina's. Meestal zijn de macro's van de plaatsers overgenomen en is er geen op de pleegzorg toegesneden rapportagesysteem.

Pleegouders ervaren de verslaglegging ook als belastend. Aangegeven werd dat de rapporten te lang zijn. Als tip werd gegeven aan de pleegouders te vragen korte verslagen te schrijven met als handvat punten waar de pleegouders met name op moeten letten bij het kind, analoog aan de observatieverslagen. Leidinggevenden zouden meer moeten toezien op verslaglegging, zodat deze op tijd klaar zijn.

Beschikbare tijd zou efficiënter besteed kunnen worden door bijvoorbeeld de aanschaf van laptops om in de tijd tussen gesprekken verslagen te schrijven en door te proberen het aantal reizen te verminderen. Er kan reistijd bespaard worden door een begeleider gezinnen toe te wijzen die bij hem/haar in de buurt wonen. Regionale teams van plaatsers en begeleiders zouden samengesteld kunnen worden, zodat er niet met teveel verschillende plaatsers overleg gevoerd hoeft te worden.

Daarnaast geeft men aan dat er steeds meer in de indirecte uren gedaan moet worden: beleidgroep, overleg management-werkvloer, extra plenaire bijeenkomsten, een PR-dag, een landelijke wervingsactie voor nieuwe pleegouders, een interview en dergelijke. Men vindt het allemaal wel belangrijk, maar er zijn te weinig faciliteiten voor. Met name bij parttimers staat de verhouding directe en indirecte uren niet meer in balans. Werkgevers geven aan niet altijd inzicht te hebben in de tijdsbesteding van de begeleiders.

Concrete kwaliteiten

Een aantal informanten vindt de kwaliteit van de staf en de leidinggevende onvoldoende. Men heeft te weinig verstand van de inhoud van het werk en kan niet aansturen. Vanuit het management wordt vooral controle ervaren. Dit leidt tot werkdruk. Werkgevers en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming zijn niet tevreden over de kwaliteit van de rapportages. Er moet kort en bondig geformuleerd worden. Er moeten concrete meetbare doelen gesteld worden, dan is het makkelijker te rapporteren: is het doel gehaald of niet, zo nee, waarom niet. Middelen en termijnen moeten weergegeven worden. Sommige voorzieningen zetten cursussen rapporteren in om de kwaliteit van de rapportages te verbeteren. Gedragwetenschappers voeren meestal een kwaliteitstoets uit op de rapportages. Vaak blijven verslagen daar echter te lang liggen. Er zou een geautomatiseerd systeem ontwikkeld moeten worden dat met piepjes aangeeft welk rapport wanneer de deur uit moet. Pleegouders zijn er de dupe van als rapportages niet op tijd verstuurd worden omdat doorplaatsingen dan niet uitgevoerd kunnen worden. Rapporteren wordt nu nog door te veel begeleiders beschouwd als een last terwijl het juist als ondersteuning van het primaire proces moet worden beschouwd.

Ondersteuning

Inhoudelijke ondersteuning door collega's vindt vooral plaats in het kader van casuïstiekbesprekingen en in het kader van de werkbegeleiding. Begeleiders vinden dat de inhoudelijke ondersteuning door management en staf, evenals de administratieve ondersteuning, verbetering behoeft.

Inhoudelijke ondersteuning heeft soms door ziekte van de gedragswetenschapper al lang niet meer plaatsgevonden. Men is ook ontevreden over bestandbeheer. Het pleeggezinbestand is vaak vervuild. Er staan ouders in die al lang geen pleeggezin meer voor hun kind zoeken en er staan ook pleeggezinnen in die geen kind meer willen opnemen. Meer administratieve ondersteuning in de zin van kopieerwerk of standaardisering van brieven zou werkdrukvermindering op kunnen leveren.

In MFO's is vaak een multidisciplinair team samengesteld waar men gebruik van kan maken voor inhoudelijke ondersteuning. Aandachtsfunctionarissen zijn soms beschikbaar als het gaat om seksueel misbruik en de moslimcultuur.

Werkdruk levert ook het niveau van automatisering op. Binnen veel instellingen is dit niveau niet optimaal. Instellingen beschikken nog niet over e-mailverbindingen voor alle medewerk(st)ers. Voordeel van e-mailverbinding is dat in een korte tijd veel mensen geïnformeerd kunnen worden.

Er worden in de voorzieningen verschillende systemen gebruikt: JHVIS, PPS, IJ en Care4. Opmerkelijk is, dat voorzieningen die IJ gebruiken overgaan op Care4 (Drenthe en Voorburg) en anderen een omgekeerde beweging maken. Brabant stapt van JHVIS over op IJ. Het veranderen van systemen levert veel werkdruk op. Als men net gewend is aan een bepaald rapportagesysteem dan wordt het weer veranderd.

Het wennen aan een nieuw systeem leidt tot veel irritatie en kost veel tijd. Vooral in sectoren zoals de pleegzorg waar werknemers het liefst zo veel mogelijk met cliënten bezig zijn en zo min mogelijk achter de computer willen zitten.

Individuele standaard

Sommigen gaven bij dit item aan dat collega's, die vroeger groepsleider waren geweest, moeten wennen aan de individuele verantwoordelijkheid die ze in de pleegzorg moeten dragen. Zij waren gewend dat als zij om vijf uur naar huis vertrokken een ander de problemen overnam. Verschil in visie op dit terrein leverde wel eens spanningen op.

Betrokkenheid en motivatie

De betrokkenheid bij het werk is (te) hoog. Aangegeven werd dat mensen wel eens over grenzen dreigen heen te gaan. Men probeert over het algemeen in teambijeenkomsten elkaar te ondersteunen bij het afgrenzen van teveel betrokkenheid en het nemen van teveel verantwoordelijkheid. Vanuit betrokkenheid bij het kind voert men soms werkzaamheden uit die niet tot het takenpakket behoren.

Sociale steun

De sociale steun die men van collega's ondervindt wordt over het algemeen als goed ervaren. Meestal is er sprake van hechte teams. Nog belangrijker dan de ondersteuning van collega's is die van de leidinggevende. Waardering en constructieve kritiek zijn belangrijk voor het functioneren van de hulpverlener. Over dit aspect is men vaak niet tevreden. Een werkgever gaf aan dat de sociale steun niet TE moet worden, mensen moeten voldoende kritisch ten opzichte van elkaar blijven staan.

Werk-privé

Omdat er steeds meer gezinnen komen die tweeverdieners zijn, verschuift het werk soms naar de avonden. Dat levert in de privé-situatie van de begeleider vaak spanningen op. Binnen teams wordt soms ook besproken hoe men zelf in het werk staat. Er werken in de pleegzorg verschillende ervaringsdeskundigen. Zij hebben vaak ideële motieven: deze kinderen moeten het beter krijgen dan ik vroeger. Door de mix werk-privé is de kans op burn-out groter. Aangegeven werd ook dat het werk nooit 'af' is.

Er werken veel vrouwen parttime in de pleegzorg die een balans tussen zorg en werk zoeken. Veel werkgevers worstelen met het bepalen van het minimum aantal te werken uren voor parttimers en met het wel of niet toestaan van thuiswerken. In verschillende voorzieningen is een discussie gestart over de voorwaarden waaronder men thuis mag werken. Bij andere voorzieningen is het al toegestaan.

Pleegouders vinden het belangrijk dat begeleiders thuis wel bereikbaar blijven voor calamiteiten.

5.2 Discussie

De belangrijkste oorzaken voor werkdruk die men in het cluster belastbaarheid aangeeft zijn:

- ∑ een te kort aan tijd in verhouding tot de hoeveelheid taken, vanuit betrokkenheid meer taken uitvoeren dan zou moeten;
- ∑ te veel reistijd;
- ∑ het rapporteren;
- ∑ te veel controle;
- ∑ te weinig inhoudelijke ondersteuning door de leiding;
- ∑ het automatiseringsniveau binnen de instelling;
- ∑ het bestandsbeheer;
- ∑ het te kort aan administratieve ondersteuning.

De tijd die beschikbaar is voor het werk wordt, zoals wij hebben gezien, bepaald door het takenpakket van de functionaris en door de tijd die aan iedere taak besteed mag worden. Belangrijk hierbij is de verhouding directe en indirecte uren te bekijken. De pleegzorg heeft de afgelopen jaren vele veranderingen meegemaakt. Zowel werknemers als werkgevers gaven aan dat deze veranderingen erg veel tijd hebben gekost aan intern overleg, informatieoverdracht et cetera. Dit heeft een zware wissel op de indirecte uren getrokken. Als men nieuwe veranderingen wil invoeren is het belangrijk bij de werkplanning rekening te houden met een toename van indirecte uren. Naast overleg voeren leggen cursussen en trainingen eveneens beslag op deze indirecte uren. Deskundigheidsbevordering is nodig om de concrete kwaliteiten van de werknemers in balans te brengen met de gestelde kwaliteitseisen. Een eenvoudig rapportagesysteem en het volgen van een cursus rapporteren kan eveneens bijdragen aan het verminderen van de werkdruk.

Karakteristiek voor de pleegzorg is dat relatief veel secretariële en administratieve werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Een deel van de werkzaamheden dient de begeleider zelf uit te voeren, maar een aantal andere werkzaamheden kunnen goed door administratief personeel uitgevoerd worden. Dossier- en bestandbeheer en het automatiseringsniveau van een instelling dienen op orde te worden gebracht.

Te weinig inhoudelijke ondersteuning is een grote risicofactor zoals ook uit ander onderzoek is gebleken. De mogelijkheden om advies in te kunnen winnen bij staffunctionarissen op die gebieden waarop men zelf minder deskundig is, is in het kader van werkdrukbeheersing erg belangrijk. Het geeft meer zekerheid en men kan slagvaardiger te werk gaan. Per module zou bekeken moeten worden welke functionaris vanuit welke discipline welke activiteiten behoort uit te voeren.

HOOFDSTUK 6

ORGANISATIEBELEID

6.1 Resultaten

Interne organisatie

De structuur binnen de organisatie is voor sommige begeleiders diffuus. De vraag is vaak: wie mag wie aansturen. Deze onduidelijkheid levert stress op.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Men ervaart te weinig inspraak. Men geeft aan dat men mee mag praten over besluiten, maar dat er vervolgens niets met de ideeën gedaan wordt.

Afspraken met de plaatser

Veel werkdruk levert de onduidelijke taakafbakening met de plaatser op. Er is behoefte aan concrete afspraken met de plaatser over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voor pleegouders is de bevoegdheidsverdeling tussen plaatser en begeleider ook vaak onduidelijk. De plaatser levert daarnaast niet altijd op tijd de benodigde informatie. Er is veel doorstroming in personeel bij het Bureau Jeugdzorg. Door werkdruk van de plaatser worden werkzaamheden doorgeschoven naar de begeleiders. Vanuit betrokkenheid bij het kind en het pleeggezin neemt de begeleider dan taken over. Soms zijn er problemen met de plaatser die het kind wil laten blijven waar het is, terwijl de begeleider er anders over denkt. Velen noemden het gebrek aan gezamenlijke visie als een risicofactor.

Als de plaatser de zaken niet op orde heeft, weigert men soms opname.

Informatie en communicatie

Met name als de voorziening onderdeel is van een grotere organisatie zijn de communicatielijnen lang. Begeleiders hebben vaak het gevoel achter de feiten aan te lopen. De informatiestroom binnen de organisatie is ook niet optimaal. Er gaat nog wel eens wat mis. Brieven die bij pleegouders lagen waar de begeleider niets van wist of alle pleegouders hadden de krant al (Jeugd zonder Dak) en de begeleiders nog niet. Dan konden vragen van pleegouders niet beantwoord worden.

Er is onlangs een landelijke actie voor het werven van pleeggezinnen uitgevoerd. Dat heeft bij veel medewerk(st)ers werkdruk opgeleverd. Een en ander had te maken met het feit dat er te weinig communicatie met de medewerk(st)ers over de benadering van pleeggezinnen had plaatsgevonden. Pleegouders moesten aangeven welk aanbod ze hebben en in welk bestand (perspectief biedend, crisis, vakantie et cetera) ze wilden staan. Dat heeft tot veel onrust geleid onder de pleeggezinnen. Het was beter geweest als de begeleiders hierbij ingezet waren.

Informatiebeheer is eveneens een zwak punt. Veel informatie wordt individueel opgezocht. Dat zou centraal geregeld moeten worden zodat niet iedere begeleider weer op zoek moet gaan. Vanuit pleegouders werd aangegeven dat begeleiders vaak niet beschikken over actuele praktische informatie (bijvoorbeeld informatie over de pleegvergoeding).

Logistiek

De inrichting van het werkproces (de handelingen, volgorde, afstemming, samenwerking, planning et cetera) wordt niet als efficiënt en ondersteunend ervaren. Er zijn soms verschillende teams die niet van elkaar weten wat ze precies doen, zodat er overlap en dubbelingen in werkzaamheden zijn. De taakverdeling zou helderder moeten.

Ook hier werd weer het bestandsbeheer genoemd. Een geautomatiseerd systeem dat aangeeft wanneer welke informatie waar naar toe moet, zou veel werkdruk kunnen schelen.

Planning en control

Planning en control levert veel werkdruk op. Doelen zijn niet duidelijk en middelen zijn onvoldoende. De registratie lukt niet binnen geldende termijnen. Werkgevers gaven aan dat er soms wel een planning en controlsysteem is, maar dat mensen zich er niet aan houden. Er is nog te veel sprake van eigen winkeltjes: begeleiders delen hun eigen tijd in.

Moeilijk vindt men om het ouderschapsverlof en seniorenverlof in te plannen. Dit type verlof krijgt men niet geheel financieel vergoed, terwijl de gemiddelde leeftijd van de begeleiders stijgt. Soms worden geen nieuwe zaken, bijvoorbeeld buitenregionale crisisplaatsingen, aangenomen tegen de vakantieperiode of bij veel zieken om de werkplanning onder controle te houden.

Cultuur

Mensen geven aan over het algemeen binnen het team goed met elkaar om te gaan. Nu men steeds vaker werkt met allochtone kinderen en gezinnen uit sociaal zwakkere milieus wordt er binnen teams meer over waarden en normen gesproken. Ook het feit dat er steeds meer allochtone beroepskrachten worden aangetrokken brengt een cultuurverandering met zich mee. Het proces van interculturalisatie dat hierdoor wordt gestart leidt tot een omslag in het denken.

Over de stijl van leidinggeven zijn velen ontevreden. Leidinggevend worden vaak als niet inspirerend maar vooral beheersmatig ervaren. Werkgevers geven aan dat de cultuur zakelijker zou moeten worden en er wordt te weinig kritische feedback gegeven. Er is teveel vergadercultuur en het overleg moet meer structuur krijgen.

Werkplek

De drukte op kantoor is belastend omdat er teveel mensen op één kamer moeten zitten, soms vijf tegelijk. Meestal gaat het om flexplekken en beschikt niet iedereen over een eigen computer. Als computers gedeeld moeten worden met collega's kunnen ze niet goed op ooghoogte ingesteld worden. Er zijn meestal wel een paar kamers waar gesprekken gevoerd kunnen (stilteruimtes). Niet altijd is er een kantine en dat wordt betreurd, want dat is een plek waar je elkaar kunt ontmoeten.

Verschillende voorzieningen hebben toestemming gegeven om thuis te werken.

6.2 Discussie

De belangrijkste oorzaken van werkdruk die in dit cluster genoemd werden zijn:

- Σ de onduidelijke organisatiestructuur en taakverdeling;
- Σ te weinig inspraak;
- Σ de relatie met de plaatser;
- Σ informatievoorziening;
- Σ communicatie;
- Σ planning en control;
- Σ de werkplek.

Het is van belang dat medewerk(st)ers houvast hebben aan heldere kaders en afspraken. Zij moeten weten welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zij hebben en aan wie ze over welke werkzaamheden verantwoording moeten af leggen. Er moet inzicht komen in wie wanneer over wat beslissingsbevoegdheid heeft. Met name als het gaat om de uitvoering van het primaire proces is een goede taakverdeling belangrijk. Duidelijk moet zijn wie wanneer over welke zaken besluiten kan nemen. Belangrijk daarbij is dat ook de samenwerking en afstemming met de plaatser voor alle partijen helder is. Afspraken over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen in een protocol worden vastgelegd.

Korte communicatielijnen en een adequate informatievoorziening zijn onontbeerlijk binnen een professionele organisatie. Vanuit de overheid worden er steeds meer eisen gesteld aan het planning en control systeem van instellingen. Veel organisaties werken al met een planning en control cyclus zodat men voor de zomervakantie al inzicht heeft in het werkplan/begroting voor het volgend jaar. Deze structuur en mogelijkheden voor sturing en beheersing kunnen enerzijds medewerk(st)ers meer houvast bieden en anderzijds wordt deze systematiek door medewerk(st)ers wel beschouwd als een aanslag op hun autonomie. Pleegzorgwerkers hebben veel autonomie (de beslisruimte om naar eigen inzicht het werk uit te voeren). Uit eerder onderzoek blijkt dat autonomie een belangrijke factor is die de arbeidsvoldoening vergroot. De spanning tussen beiden vormt een aandachtspunt. Belangrijk is dat er een goede afstemming komt tussen de planning van de organisatie in zijn totaliteit en de individuele planning en beheersing van werkzaamheden. De Arbodiensten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om de geschiktheid van de werkplek te kunnen beoordelen.

PERSONEELSBELEID

7.1 Resultaten

Werving en selectie

In sommige voorzieningen is het verloop onder personeel groot en is het moeilijk vacatures ingevuld te krijgen. Men verwacht dat dit in de toekomst nog erger zal worden. Een tekort aan personeel werkt werkdrukverhogend. Soms worden pas afgestudeerden ingezet. Om de kwaliteit van nieuwe medewerk(st)ers te verhogen worden inwerktrajecten ingezet evenals een senior als mentor. Daarnaast wordt het dossier langzaam opgebouwd. Nieuwe medewerk(st)ers kunnen gebruik maken van de functiescholing pleegzorg van de HVA. Werkgevers gaven aan dat nieuwe medewerk(st)ers vaak een andere arbeidsmoraal hebben, zakelijker.

Er komen binnen instellingen steeds meer allochtone beroepskrachten binnen. Doordat andere culturen worden binnengehaald wordt een proces van interculturalisatie opgestart. Dat roept veel op en leidt tot een omslag in het denken. Medewerk(st)ers moeten elkaar wederzijds informeren en van elkaar leren. Dat is een heel proces. Het resultaat is kleurrijke pleegzorg en meer gekleurde pleeggezinnen. De verwachting is dat dit in de toekomst alleen maar zal toenemen. Ook voor AMA's moet de pleegzorg oplossingen zoeken en er komen steeds meer Afrikaanse pleegkinderen.

Functioneringsgesprekken

Functioneringsgesprekken vinden nog niet overal plaats. Als ze wel plaatsvinden zit er vaak nog te weinig structuur in. Verslaglegging van de gesprekken vindt onvoldoende plaats. Functioneringsgesprekken leveren soms stress op, omdat er te weinig aandacht is voor de dingen die goed gaan. Werkgevers geven aan dat niet alle leidinggevendenden in staat zijn functioneringsgesprekken te voeren.

Scholings- en opleidingsbeleid

Er is soms een budget maar geen scholings- en opleidingsbeleid: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. De indruk bestaat dat de kansen die er liggen voor individuele opleidingsmogelijkheden te weinig door medewerk(st)ers worden benut. Aangegeven werd dat hier een taak voor de OR zou kunnen liggen. Bekendheid zou moeten worden gegeven aan de mogelijkheden die er zijn.

Aangegeven werd dat er in dit opzicht ook meer faciliteiten gecreëerd zouden moeten worden voor de pleegouders. Ervaren pleegouders zouden ook de kans moeten krijgen om op kosten van de organisatie deskundigheidsbevorderende activiteiten te volgen.

Coaching en intervisie

Intervisie is een goed instrument voor werkontwikkeling en zelfreflectie. Intervisie bloedt echter soms dood door gebrek aan tijd. Er is meestal geen actief beleid op loopbaanplanning. Loopbaanbegeleiding is meestal wel mogelijk. Er zijn weinig carrièremogelijkheden en voor job-rotation is nog weinig aandacht. Coaching en supervisie kan als men wil soms extern geregeld worden, vaak via de Arbodienst. Ook teamleiders kunnen het aangeven. Men kan meestal ook van team switchen als men wil. Nu men vaak onderdeel vormt van een MFO worden de mogelijkheden voor job-rotation² groter. Interne vacatures worden bekend gemaakt. Demotie³ is ook wel eens toegepast.

Ziekteverzuimbeleid

Er is soms sprake van een hoog ziekteverzuim. Er moet meestal te lang op vervanging worden gewacht. Na ziekmelding worden de zaken meestal over het team verdeeld en worden er geen invalkrachten aangetrokken. Van collega's wordt verwacht dat zij dringende zaken overnemen. Dat levert werkdruk op.

Pleegouders geven aan dat zij ervan op de hoogte moeten worden gesteld als hun begeleider ziek is. Door gebrek aan personeel konden cursussen voor pleegouders soms geen doorgang vinden. Voorzieningen die onderdeel vormen van een grotere organisatie hebben soms een bovenformatieplaats kunnen instellen. Voor zieke medewerk(st)ers kan een ziekteverzuim-coördinator worden ingezet die afspraken tussen de zieke en de Arbodienst regelt.

7.2 Discussie

Het te kort aan personeel is een belangrijke oorzaak van werkdruk in dit cluster. Daarnaast worden functioneringsgesprekken als aandachtspunt genoemd. Deze gesprekken dienen regelmatig (minimaal één keer per jaar) gevoerd te worden. Functioneringsgesprekken geven leidinggevenden de mogelijkheid aan te geven welke werkzaamheden goed worden verricht en welke niet. Ook werknemers kunnen tijdens functioneringsgesprekken aangeven hoe zij aankijken tegen de omgeving waarbinnen zij moeten functioneren (inclusief de ervaren steun van de leidinggevenden). Op basis van verslaglegging kunnen afspraken worden gemaakt om het functioneren te verbeteren. Essentieel is dat de leidinggevende in staat is tot het voeren van functioneringsgesprekken, dat wil zeggen: goed kunnen luisteren, bereid is kritiek te aanvaarden, de medewerk(st)er weet te motiveren, bereid is samen naar oplossingen te zoeken en in staat is dit om te zetten in operationele afspraken. Scholings- en opleidingsbeleid dient hiervoor een kader te bieden. Het is daarnaast belangrijk binnen de organisatie beleid te ontwikkelen over hoe te handelen bij een ziekmelding bij langer durend verzuim en over welke activiteiten ondernomen worden in het kader van reïntegratie.

² Zelfde functie op een ander plek.

³ Verplaatsing van een hoger naar een lagere functie.

Tot slot is het belangrijk, met het oog op de toekomst, interculturalisatie een plek in het personeelsbeleid te geven.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Conclusies

In de jeugdhulpverlening hebben zich de afgelopen jaren vele veranderingen voorgedaan. De ontvlechting en het gedachtegoed van de Wet op de Jeugdzorg hebben gevolgen gehad voor de sector. De pleegzorg is één van de uitvoerders van het zorgaanbod. De afstemming met andere betrokkenen bij de uitvoering van het primaire proces is nog niet overal even duidelijk uitgekristalliseerd. Dat leidt tot verwarring over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Vooral de afstemming met de plaatser behoeft aanscherping. Ook binnen de organisatie moet een en ander echter verduidelijkt worden. Wie heeft beslissingsbevoegdheid, wie mag wie aansturen? Hoeveel tijd mag aan welke taak besteed worden?

Daarnaast worden vanuit de overheid steeds hogere eisen gesteld aan de professionalisering en productie van een organisatie. Aangegeven moet worden hoeveel modules een organisatie uit kan voeren, maar het proces van modularisering waarbij per aanbod moet worden aangegeven welke doelen men binnen welke tijd kan bereiken, is nog in ontwikkeling.

Er is nog meer in beweging. Nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld en moeten geïmplementeerd worden. Er moet meer gerapporteerd worden, men moet ouders meer betrekken bij overleg. Er worden steeds hogere kwaliteitseisen gesteld. Het automatiseringsniveau moet verbeteren. De planning en control systemen moeten op orde zijn evenals het informatiebeheer.

De problematiek van cliënten blijkt zwaarder te zijn geworden en het wordt steeds moeilijker pleeggezinnen en goed geschoold personeel aan te trekken. Evenals andere jeugdhulpvoorzieningen krijgt ook de pleegzorgvoorziening te maken met krapte op de arbeidsmarkt en met ziekteverzuim. Het tekort aan pleeggezinnen, vacatures die lang open staan en zieke collega's veroorzaken veel werkdruk.

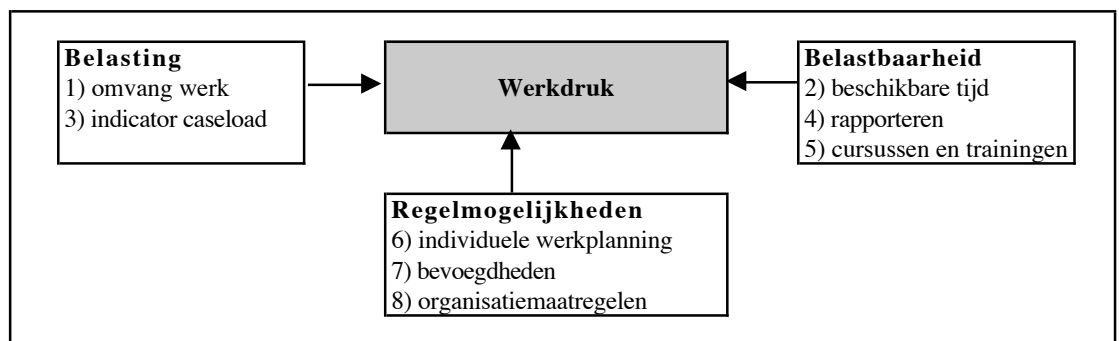
Al deze ontwikkelingen vormen risicofactoren voor werkdruk. Zij worden dan ook door verschillende informanten genoemd. Uit het onderzoek kan echter de algemene conclusie worden getrokken dat omvang en oorzaken van werkdruk binnen voorzieningen verschillend zijn. Instellingen die onderdeel vormen van een MFO liften vaak mee op ontwikkelingen die daar plaatsvinden in het kader van een toenemende professionalisering. Verschillende instellingen hebben al verscheidene maatregelen ingezet om de werkdruk beheersbaar te maken. Het gaat hierbij met name om organisatiemaatregelen en instrumenten die binnen iedere sector ingezet kunnen worden. Specifiek voor de sector pleegzorg ontwikkelde regelmogelijkheden ontbreken echter. Met name als het gaat om de interne bedrijfsvoering lijkt de pleegzorg nog onvoldoende toegerust op de eisen die gesteld worden.

8.2 Aanbevelingen

De resultaten uit het onderzoek naar werkdruk tonen aan dat er met name behoefte is aan instrumentarium voor het vaststellen van omvang van het werk en beschikbare tijd voor het uitvoeren van werkzaamheden. Daarnaast kwam de noodzaak naar voren om meer zicht te krijgen op regelmogelijkheden voor planning en procesbeheersing. Verder zoekt men naar een op de pleegzorg toegespitst instrumentarium om in een zo kort mogelijke tijd zo kwalitatief mogelijk te rapporteren. Inzicht in specifieke cursussen en trainingen en duidelijke afspraken met de plaatser zouden ook een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de werkdruk. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen waarvoor op organisatieniveau niet een instrument moet worden ingezet, maar waarbij het van belang is om bepaalde maatregelen of voorzieningen in de organisatie te creëren die tevens bijdragen om werkdruk te beheersen.

In onderstaand werkdrukmodel worden de genoemde aspecten die van primair belang geacht worden in het kader van werkdrukbeheersing in de pleegzorg samengevat.

Voorgestelde instrumenten en maatregelen voor werkdrukbeheersing



Op basis van dit overzicht worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- ∑ Begeleiders zijn uitvoerders van modules. Om de omvang van het werk te kunnen vaststellen, is het belangrijk vast te stellen hoeveel tijd per module ingezet moet worden en hoeveel modules men op jaarbasis uit kan voeren. Aanbevolen wordt hierbij twee instrumenten te ontwikkelen (omvang werk en indicator caseload).
- ∑ Om een goede werkplanning te kunnen maken dient er daarnaast duidelijkheid te bestaan over de per formatieplaats beschikbare tijd voor uitvoering van het primaire proces (directe uren) en de beschikbare tijd voor werkoverleg, scholing en andere ondersteunende activiteiten (indirecte uren). Aanbevolen wordt om in dit kader één instrument te ontwikkelen (beschikbare tijd).
- ∑ Rapporteren wordt frequent gezien als een veroorzaker van werkdruk. Aanbevolen wordt daarom een systeem te ontwikkelen dat is toegesneden op de pleegzorg en begeleiders houvast biedt bij het rapporteren.

- ∑ Aanbevolen wordt verder om een overzicht samen te stellen van mogelijkheden voor cursussen en trainingen die op directe of indirecte wijze een bijdrage kunnen leveren aan werkdrukbeheersing, omdat over bestaande mogelijkheden relatief nog veel onbekend is in de pleegzorg.
- ∑ Gezien de diversiteit in taken en modules wordt aanbevolen een instrument te ontwikkelen dat individuele medewerk(st)ers houvast biedt bij het maken van hun individuele werkplanning.
- ∑ Om werkdruk te beheersen is het van belang dat uitvoerenden bevoegdheden (regelmogelijkheden) hebben om hun werkzaamheden uit te voeren binnen een vooraf afgesproken bandbreedte. Dit is met name van belang om adequaat te kunnen reageren in geval van calamiteiten binnen reguliere plaatsingen. Aanbevolen wordt om hiervoor een nader voorstel voor te ontwikkelen.
- ∑ Naast de hierboven vermelde aanbevelingen zijn er voor organisaties nog diverse andere maatregelen te treffen die in directe of indirecte zin kunnen bijdragen aan werkdrukbeheersing. Om organisaties inzicht te bieden in het scala van deze meer algemene organisatiemaatregelen die een rol kunnen spelen bij werkdrukbeheersing wordt voorgesteld hiervan een apart overzicht samen te stellen. In het bijzonder wordt organisaties aanbevolen om in dit verband aandacht te besteden aan:
 - a) een transparante taakverdeling tussen leidinggevenden, uitvoerenden en ondersteunend personeel;
 - b) een concrete taakverdeling tussen het Bureau Jeugdzorg (de plaatser) en de pleegzorgbegeleider.
- ∑ Aanbevolen wordt om de voorzieningen van pleegzorg landelijk ondersteuning te bieden bij het implementeren van het hier voorgestelde instrumentarium. Daartoe dient een programma voor implementatie te worden opgesteld.

LITERATUURLIJST

M. Bransen, M. van Ooyen-Houben en M. Place
Basiscriteria kwaliteit voor de jeugdzorg
Trimbos-instituut, GGZ-Nederland, VOG, Utrecht, 2000

Theo Dhuyvetter
Eindrapport kwaliteit pleegzorg
Beschrijving varianten pleegzorg
Trillium, VOG, 2001

Jeroen Hendriksen
Collegiale consultatie
Consult vragen, consult geven
Uitg. H. Nelissen/ Baarn, 2000

Jeroen Hendriksen
Intervisie bij werkproblemen
Procesmatig en taakgericht problemen oplossen
Uitg. H. Nelissen/ Baarn, 2000

Van den Heuvel e.a.
Naar een monitor voor werkdruk in de jeugdhulpverlening
TNO-rapport
2001

Joris Hoffmans en Hanneke Dijkman
Monitoring werkstress
Welzijnssector
Sectorfondsen Zorg en Welzijn, Utrecht, 2002

Joris Hoffmans en Hanneke Dijkman
Programma Verzuim Omlaag PVO
Productbladen
Welzijnssector
Sectorfondsen Zorg en Welzijn, Utrecht, 2002

Helen Hupsel en Ingrid Wakelkamp
Pleegzorgonderzoeken
Een methodische handleiding
SAC-Amsterdam Jeugdzorg
Amsterdam, 2002

IVA Tilburg

Een zelfdiagnose-instrument voor de meting van oorzaken van werkdruk voor de sector welzijn, Tilburg, 2000

JHVJB

Is er voorzien in pleegzorg

Een onderzoek naar de reorganisatie van de pleegzorg 1992-1996

Rijswijk, 1998

M. van Lieshout,

Anders denken, anders doen, de pleegzorgprojecten Terug naar huis, een tussenbalans, VOG, Utrecht, 2001.

Peter Oeij, Carlijn Vis en Ben Fruytier

Werkdruk in de welzijnssector

Een instrument voor het meten van oorzaken van werkdruk

IVA, Tilburg, 2000

Jan van der Ploeg en Evert Scholte

Arbeidssatisfactie onder groepsleiders,

NIZW, Utrecht, 1997.

Wilmar Schaufeli

Opgebrand

Achtergronden van werkstress bij contactuele beroepen: het burnoutsyndroom,

Donker, Rotterdam, 1990

Siemen Spinder en Anjo van Houten

Functiescholing pleegzorg voor beginnende pleegzorgwerkers

Cursusboek

NIZW, Hogeschool van Amsterdam pro education

Amsterdam, 2002-10-26

S. Vaas e.a.

Interventies bij werkdruk

Gids voor arboprofessionals

TNO Arbeid, 1999

Marc J. Schabracq

Stress als keuze

Persoonlijk werkboek stress management.

Cary L. Cooper, Scriptum, 2001

Ziekteverzuim in de jaren negentig, ontwikkelingen in de sector gemeenten.
Serie: Arbeidszaken in beweging nr. 8, VNG, 1999

BIJLAGE

1

INFORMANTEN

Namens werkgevers

- ∑ De heer J. Beester, Stichting Vlotbrug
- ∑ Mevrouw N. Schaapveld, Stichting Jeugdzorg Den Haag/Zuid Holland Noord
- ∑ Mevrouw F. Wijnholds, Stichting Jeugdzorg Drenthe
- ∑ De heer W. van de Thillart, GSJ Lindenhout
- ∑ De heer R. Waijers, VVP Midden Brabant

Namens werknemers

- ∑ De heer P. Koene, VVP Limburg
- ∑ De heer H. van Noort, VVP Jeugdzorg Rotterdam Zuid
- ∑ Mevrouw I. Frederiks, VVP Jeugdzorg Groningen
- ∑ Mevrouw F. van der Sluis, VVP De Vlotbrug
- ∑ De heer L. Liefers, VVP Trias Jeugdhulpverlening Zwolle

Namens pleegouders

- ∑ Mevrouw I. van Kempen, De Rading

LEDEN STUURGROEP

Namens werkgevers

- ∑ De heer H. Jansen, Trias Jeugdhulp
- ∑ Mevrouw A. van de Maat, De Rading
- ∑ Mevrouw A. Wolbert, Jeugdzorg Groningen
- ∑ Mevrouw C. Verkerk, MO-groep
- ∑ Mevrouw B. Tijhuis, MO-groep

Namens werknemers

- ∑ De heer A. Burgers, GSJ Lindenhout
- ∑ De heer J.W. Dieten, ABVA/KABO FNV
- ∑ Mevrouw J. Geurts, Oosterpoort
- ∑ Mevrouw L. Kramer, Jeugdzorg Groningen

RISICOFACTOREN VOOR WERKDRUK PER CLUSTER

Kernbegrippen	Risicofactoren
Cluster belasting	
Omvang van het werk	<ul style="list-style-type: none"> ∑ veel taken ∑ onduidelijk takenpakket ∑ oneigenlijke taken/werkzaamheden ∑ overwerk ∑ geen tijd-prestatie afspraken
Complexiteit van het werk	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen duidelijk beschreven werkwijze ∑ inhoud werk is complex ∑ geen beschrijving primair proces ∑ geen ondersteunende protocollen ∑ onduidelijke differentiaties
Kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onduidelijke/geen kwaliteitseisen ∑ wat 'goed' werk is, is niet helder ∑ te hoge eisen ∑ veel druk van bovenaf
Span of control	<ul style="list-style-type: none"> ∑ veel verschillende taken ∑ geen goede taakverdeling
Psychische belasting	<ul style="list-style-type: none"> ∑ hoge emotionele belasting ∑ agressieve en gewelddadige cliënten ∑ complexe dossiers ∑ zware problematiek cliënten ∑ werk is nooit af
Cluster belastbaarheid	
Beschikbare tijd	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen explicatie beschikbare tijd per taak ∑ weinig in verhouding tot aantal taken ∑ verdeling cliënt en niet cliënt gebonden uren ∑ onvoldoende pauze-rustmomenten ∑ veel reistijd ∑ onvoldoende mogelijkheden tot opnemen verlof
Concrete kwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onvoldoende kwaliteit begeleider, management, staf, administratie en teamgenoten
Ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> ∑ weinig inhoudelijke ondersteuning ∑ weinig administratieve ondersteuning ∑ slecht dossierbeheer ∑ het automatiseringsniveau
Individuele standaard	<ul style="list-style-type: none"> ∑ verantwoordelijkheidsgevoel ∑ perfectiedwang

Kernbegrippen	Risicofactoren
Cluster belastbaarheid	
Arbeidsmotivatie en betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen motivatie ∑ geen waardering krijgen ∑ geen betrokkenheid ∑ te veel betrokkenheid
Sociale steun	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen steun collega's ∑ geen steun leidinggevende ∑ slechte samenwerking ∑ onbereikbaarheid bij calamiteiten ∑ slecht teamklimaat ∑ geen binding met werk/collega's ∑ slechte onderlinge verhoudingen
Werk en privé	<ul style="list-style-type: none"> ∑ privé en werk moeilijk te scheiden ∑ werk mee naar huis nemen ∑ te weinig vrij tijd
Cluster regelmogelijkheden	
Interne organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen functie- en taakomschrijving ∑ onduidelijke organisatiestructuur ∑ geen taakverdeling ∑ onvoldoende management ∑ onvoldoende administratieve ondersteuning ∑ slechte arbeidsverhoudingen
Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onduidelijk besluitvormingsproces ∑ geen inspraak ∑ onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling (intern en/of extern) ∑ te weinig autonomie ∑ rolonduidelijkheid
Informatie en communicatie	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onduidelijke informatieverstrekking ∑ geen tijdige informatie ∑ onvoldoende informatie ∑ lange communicatielijnen ∑ niet heldere overlegstructuur ∑ onvoldoende overlegmogelijkheden
Logistiek	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onduidelijke werkprocessen ∑ onefficiënte en effectieve inrichting werkproces ∑ onvoldoende aandacht voor wijzigingen of verstoringen
Planning en control	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen goede planning ∑ controle wordt als last ervaren ∑ autonome werkindeling

Kernbegrippen	Risicofactoren
Cluster regelmogelijkheden	
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ∑ verschillende waarden en normen ∑ slechte werksfeer ∑ 'afrekencultuur' ∑ leiderschapstijl
Werkplek	<ul style="list-style-type: none"> ∑ slechte fysieke omstandigheden ∑ slechte sociale omstandigheden
Werving en selectie	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen kwalitatieve mensen vinden ∑ krapte op de arbeidsmarkt ∑ geen inspraak collega's bij selectie
Functioneringsgesprekken	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onvoldoende structuur ∑ geen functionerings-/beoordelingsgesprekken ∑ geen doorstroommogelijkheden
Scholing en training	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen budget ∑ geen beleid
Coaching en intervisie	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen mogelijkheden voor coaching, intervisie en supervisie ∑ geen loopbaanbeleid
Individuele opleidingsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen budget ∑ geen beleid
Ziekteverzuimbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen aandacht voor zieken ∑ geen aandacht voor reïntegratie ∑ geen vervangingsmogelijkheden
Invalkrachten	<ul style="list-style-type: none"> ∑ onderbezetting ∑ geen kwaliteit
Jobrotation en demotie	<ul style="list-style-type: none"> ∑ geen mogelijkheden de zelfde functie op een andere plek uit te voeren ∑ geen mogelijkheden een lagere functie in dezelfde organisatie uit te voeren