



Regionale en lokale verschillen in pleegzorggebruik

Kwalitatief onderzoek naar factoren die verschillen in
inzet van pleegzorg verklaren

DSP-groep

3 mei 2019

Noortje Dickhoff

ndickhoff@dsp-groep.nl

06 43988155

Paul Duijvestijn

pduijvestijn@dsp-groep.nl

06 45882511

Leonie Terlouw

Lterlouw@dsp-groep.nl

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	De onderzoeksvragen	5
1.3	Methodische opzet	7
1.4	Leeswijzer	9
2	Pleegzorggebruik in cijfers	10
2.1	Het landelijke beeld	10
2.2	Verschillen tussen jeugdregio's en gemeenten	10
2.3	Verschillende vormen van pleegzorg	13
2.4	Pleegzorg naar leeftijd	15
3	Pleegzorgvraag versus –capaciteit	17
3.1	Kwaliteit van de matches	17
3.2	Zwaardere problematiek bij pleegkinderen	18
3.3	De gespannen relatie tussen werven en screenen	19
4	Moeilijk beïnvloedbare factoren	21
4.1	Sociaaleconomische factoren	21
4.2	Pedagogische civil society: 'it takes a village to raise a child'	22
4.3	Traditie, volksaard en -cultuur	22
4.4	Praktische mogelijkheden	23
5	Beter beïnvloedbare factoren	24
5.1	Pleegzorg als onderdeel van een breder aanbod 'jeugdhulp met verblijf'	24
5.2	De aandacht voor en inzet op preventie	25
5.3	Het vinden, binden en behouden van pleeggezinnen	27
5.4	Invulling en uitvoering geven aan visie en uitgangspunten	28
5.5	Financiële factoren	29
6	Conclusies en aanbevelingen	31
Bijlage 1	Samenvatting factsheets onderzochte regio's	36

1 Inleiding

De directie jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS) heeft een benchmark beleidsinformatie jeugd, waarin het jeugdhulpgebruik van licht naar zwaar wordt gevolgd. Gegevens zijn afkomstig van de aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen. Na publicatie van de halfjaarlijkse cijfers door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt ingezoomd op oorzaken en achtergronden van opvallende verschillen. Dergelijke inzichten kunnen gemeenten, jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders, VWS en JenV helpen bestaand beleid te toetsen en nieuw beleid te formuleren.

Voorliggend rapport van DSP-groep heeft betrekking op een onderzoek om verschillen tussen jeugdregio's en gemeenten in het gebruik van pleegzorg te duiden. Aanleiding is dat uit de cijfers van het CBS blijkt dat er op dit vlak grote verschillen bestaan. Zo varieert de verhouding tussen het aantal pleegzorgtrajecten ten opzichte van het totaal aantal trajecten jeugdhulp met verblijf – naast pleegzorg bestaat dat uit verblijf in gezinshuizen, behandelgroepen en gesloten plaatsing – van 31 procent in de ene regio tot 62 procent in de andere. De vraag is waar dergelijke verschillen in de inzet van pleegzorg vandaan komen. Daartoe hebben we een aantal regio's en gemeenten met elkaar vergeleken.

1.1 Achtergrond

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten, in samenwerking met diverse stakeholders, verantwoordelijk voor jeugdhulp. Pleegzorg neemt hierbinnen een belangrijke positie in. Het maakt het mogelijk dat kinderen toch opgroeien in een gezin wanneer dat binnen het eigen gezin (tijdelijk) niet mogelijk is. Dat heeft in principe voorkeur ten opzichte van andere vormen van jeugdhulp met verblijf.

Er zijn verschillende vormen van pleegzorg:

- 🕒 Bij *kortdurende pleegzorg* woont een pleegkind voor kortere tijd, tot ongeveer een jaar, bij een pleeggezin. Daarna gaat het pleegkind weer weg. Bijvoorbeeld omdat het pleegkind teruggaat naar de biologische ouder(s) als de situatie is verbeterd. Of omdat het pleegkind op zichzelf gaat wonen.
- 🕒 Kortdurende pleegzorg kan starten vanuit crisisopvang. Bij *crisisopvang* is de situatie thuis zo ernstig dat een kind onmiddellijk uit huis moet. Bijvoorbeeld voor zijn of haar eigen veiligheid.
- 🕒 Bij *langdurende pleegzorg* woont het kind langere tijd in een pleeggezin. Vaak tot het volwassen is.
- 🕒 Bij *deeltijdpleegzorg* woont het pleegkind een paar dagen in de week of in het weekend bij een pleeggezin. Of in de vakanties. Deeltijdpleegzorg is vaak een oplossing om ouders te ontlasten als de zorg voor een kind te zwaar wordt. Bijvoorbeeld omdat het kind meer zorg nodig heeft door een beperking.

Bij al deze verschillende vormen spelen verschillende partners een rol, en zijn er verschillende werkwijzen rondom het werven, screenen, plaatsen en begeleiden van de gezinnen.

De decentralisatie van de jeugdhulp brengt nieuwe vraagstukken met zich mee, maar er spelen in de pleegzorg ook vraagstukken die al vóór 2015 bestonden. In reactie op die vraagstukken is in 2016 het Actieplan Pleegzorg 2017-2018 gepresenteerd. Het Actieplan is een samenwerkingsinitiatief van Jeugdzorg Nederland (JN), de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP), het Nederlands Jeugdinstituut (Nji), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van VWS en JenV. Ook andere organisaties zijn betrokken, waaronder Stichting Belangenbehartiging Pleeg grootouders Nederland (SBPN), Landelijk Overleg PleegOuderRaden (LOPOR) en een aantal gemeenten. Het Actieplan Pleegzorg 2017-2018 bevat vier actielijnen om de opgaven in de pleegzorg aan te pakken:

Actielijn 1: Continuïteit en stabiliteit, ook na het 18e jaar

Actielijn 2: Toerusten van pleegouders

Actielijn 3: Werven en screenen van pleegouders

Actielijn 4: De positie van pleegzorg als vorm van jeugdhulp

Het actieplan Pleegzorg vormt een belangrijke onderlegger voor voorliggend onderzoek. En de Kerngroep Pleegzorg – bestaande uit de bij het Actieplan betrokken partijen – vormt een belangrijke informant.

Eerder onderzoek van Significant¹ naar regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf (waar pleegzorg een van de onderdelen van vormt) geeft geen eenduidig beeld van de ontwikkelingen met betrekking tot pleegzorg. Enerzijds komt het beeld naar voren dat het aanbod van pleegzorg redelijk stabiel blijft en de capaciteit voor pleegzorg (nog) geen probleem vormt. Anderzijds wordt ook geconstateerd dat het steeds moeilijker wordt pleegouders te vinden die kunnen en willen omgaan met de steeds complexere problematiek van jeugdigen. Dit heeft onder andere geleid tot de campagne *'Supergewone mensen gezocht'*.

1.2 De onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt, zoals eerder genoemd, als volgt:

Welke factoren liggen ten grondslag aan de verschillen in het gebruik van pleegzorg tussen jeugdregio's en gemeenten?

Deze vraag hebben we nader gespecificeerd naar:

Welke verschillen zien we tussen jeugdregio's en gemeenten in de mate waarin het lukt om de capaciteit aan pleegzorgplekken aan te laten sluiten op de behoefte of vraag aan pleegzorg? Welke factoren liggen hieraan ten grondslag?

Het doel van het van het onderzoek is duiding van verschillen tussen jeugdregio's en tussen gemeenten in het gebruik van pleegzorg en inzichten te krijgen in oorzaken van de verschillen.

¹ Batterink, M., I. Lapaijan & J. Meijer (23 april 2018). *Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf*. Barneveld: Significant.

Voor een goede duiding van de verschillen in het gebruik van pleegzorg is het van belang om het te relateren aan de betekenis of waarde die betrokkenen hechten aan een hoog of laag pleegzorggebruik. Wordt het als probleem ervaren of niet? Dat hangt af van de vraag in hoeverre de capaciteit aan pleegzorgplekken in de pas loopt met de behoefte aan pleegzorg. Oftewel: is de beschikbare pleegzorgcapaciteit – het aantal beschikbare aspirant-pleegouders – afdoende of is er sprake van een tekort? Een laag gebruik van pleegzorg kan immers betekenen dat het in een betreffende regio niet lukt om voldoende geschikte pleegouders te werven en te behouden, maar dat hoeft niet. Ook kan het bijvoorbeeld een gevolg zijn van goede intensieve ambulante jeugdhulp, waardoor het beter lukt om jongeren thuis te houden. Andersom hoeft een hoog pleegzorggebruik niet per definitie te betekenen dat er ook voldoende pleegzorgplekken zijn en is het ook in dat geval de vraag hoe het hoge pleegzorggebruik wordt beoordeeld en verklaard.

In aansluiting op voorgaande komen we in het onderzoek tot een grove verdeling in vier clusters deelvragen:

1. Hoe staat het met het pleegzorggebruik?

- ① Hoe is het pleegzorggebruik verdeeld over de verschillende vormen van pleegzorg? En hoe verhoudt het pleegzorggebruik zich tot het totaal aan jeugdhulp met verblijf?
- ② Hoe is het pleegzorggebruik (en de verschillende vormen) verdeeld over verschillende leeftijdscategorieën?

2. In hoeverre sluit de beschikbare pleegzorgcapaciteit aan op de vraag of behoefte?

- ① Hoe groot is de behoefte aan of vraag naar pleegzorg?
- ② Hoe verhoudt de pleegzorgcapaciteit zich tot de vraag naar pleegzorg? Wordt de capaciteit aan pleegzorgplekken als afdoende beoordeeld?
- ③ Waarom wel of niet? Waar baseert men dat op?

3. Welke moeilijk beïnvloedbare factoren spelen een rol (bevorderend dan wel belemmerend) in de verhouding tussen pleegzorgcapaciteit en vraag naar pleegzorg?

- ① In hoeverre spelen demografische factoren, bevolkingssamenstelling of sociaaleconomische factoren een rol?
- ② In hoeverre hangt het samen met de geloofsovertuiging van de populatie van de bevolking/pleegouders?
- ③ In hoeverre speelt de aan- of afwezigheid van intramurale voorzieningen een rol?
- ④ In hoeverre hangt het samen met de aanwezigheid en het gebruik van andere gezinsgerichte vormen van opvang, zoals bijvoorbeeld gezinshuizen?

4. Welke beter beïnvloedbare factoren (bij zowel regio's, gemeenten als bij pleezorgaanbieders) bepalen of de beschikbare pleezorgcapaciteit al dan niet aansluit bij de vraag of behoefte?

- ⦿ In hoeverre zien we verschillen tussen de regio's/gemeenten in de instroom (werving) en uitstroom (afhaken) van pleegouders en waar komen eventuele verschillen uit voort?
- ⦿ In hoeverre hangt het af van de wijze waarop nieuwe pleegouders worden geworven en toegerust en de wijze waarop bestaande pleegouders worden begeleid?
- ⦿ In hoeverre zijn (verschillen in) tarieven van invloed op het pleezorgaanbod?
- ⦿ Welke rol speelt de verwijzer hierin? Welke verschillen zien we tussen (type) verwijzers? Wat bepaalt of verwijzers een pleezorgvraag uitzetten?
- ⦿ Welke andere beleidskeuzes en -maatregelen spelen een rol?

1.3 Methodische opzet

Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen. Hieronder volgt een korte beschrijving per stap.

Stap 1 Analyse van cijfers en documentatie over pleezorg

Om de context inzichtelijk te maken en het vertrekpunt te bepalen zijn we gestart met het verzamelen en analyseren van beschikbare informatie, (beleids)documenten en cijfers met betrekking tot pleezorg. Voor de cijfers zijn we gestart bij de CBS-data over pleezorg uit de beleidsinformatie jeugd op Statline. Daarnaast zijn de volgende documenten en websites geraadpleegd:

- ⦿ Ecorys (2018). *Onderzoek naar de financiële aspecten van pleezorg*.
- ⦿ Significant (2018). *Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf*.
- ⦿ www.pleezorg.nl.
- ⦿ www.nji.nl.

Verder heeft afstemming plaatsgevonden met:

- ⦿ De projectleider van bovenvermeld onderzoek van Significant, die tevens betrokken is bij de evaluatie van de Wet verbetering positie pleegouders. Dit onderzoek zit in de afrondingsfase.
- ⦿ Het Nji, dat momenteel een praktijkinventarisatie doet onder pleezorgaanbieders, inclusief een monitoronderzoek naar breakdowns (uitval van pleegouders).
- ⦿ Het Ambtelijk overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ), waarin vertegenwoordigers van het CBS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, branches van de jeugdhulpaanbieders, beroepsverenigingen, alsmede van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en Veiligheid deelnemen.
- ⦿ De Kerngroep Pleezorg.

Stap 2 Selectie van regio's en gemeenten

Op basis van de CBS-cijfers uit stap 1 hebben we een voorselectie gemaakt van 7 jeugdregio's, die van elkaar verschillen voor wat betreft:

- ③ het aandeel pleegjeugdigen ten opzichte van het totaal aantal jeugdigen (hoog-gemiddeld-laag pleezorggebruik);
- ③ het aandeel pleezorg ten opzichte van het totaal aan jeugdhulp met verblijf (hoog-gemiddeld-laag pleezorggebruik);
- ③ de mate waarin er de afgelopen jaren op bovenstaande vlakken veranderingen zijn opgetreden (opvallende stijgingen of dalingen, of juist een stabiel beeld);
- ③ de mate waarin er op bovenstaande vlakken binnen een regio verschillen bestaan tussen gemeenten (grote verschillen, weinig verschillen).

De regiomanagers van deze 7 jeugdregio's hebben we drie verkennende vragen gesteld:

- 1 In hoeverre sluit de pleezorgcapaciteit in de regio aan bij de vraag naar pleezorg?
- 2 Worden hierin opvallende verschillen gezien tussen gemeenten?
- 3 Is er al een eerste beeld van factoren die hierin een rol spelen?

Op basis van de reacties op deze vragen in combinatie met de beschikbare CBS-cijfers zijn we tot de volgende selectie gekomen voor de kwalitatieve verdieping (stap 3). Diversiteit was hierbij het leidende criterium:

- ③ Een jeugdregio die over de gehele linie (alle gemeenten; percentage pleegjeugd én percentage pleezorg ten opzichte van jeugdhulp met verblijf) laag scoort op pleezorggebruik én een daling hierin laat zien.
- ③ Een jeugdregio die over de gehele linie hoog scoort op pleezorggebruik en een stabiel beeld laat zien.
- ③ Een jeugdregio met grote verschillen in pleezorggebruik tussen gemeenten. Binnen deze regio hebben we geselecteerd en nader ingezoomd op:²
 - een gemeente met hoog pleezorggebruik;
 - een gemeente met laag pleezorggebruik.

Stap 3 Verdiepende interviews

Binnen de geselecteerde regio's en gemeenten hebben we verdiepende groeps- en individuele interviews gehouden met de volgende 'perspectieven':

- ③ regiomanager;
- ③ gemeentelijke beleidsadviseurs/regisseurs;
- ③ gemeentelijke contractmanagers;
- ③ pleezorgaanbieders;
- ③ verwijzers (jeugdbescherming/gecertificeerde instelling, jeugdteam gemeente).

² Het analyseniveau is in eerste instantie de jeugdregio, aangezien pleezorg doorgaans op regionaal niveau wordt ingekocht. Maar mede op advies van het ABJ kwamen we tot de keuze om ook gemeenten binnen een en dezelfde regio te vergelijken, om op die manier demografische gegevens en andere niet-beïnvloedbare factoren constant te houden. Overigens hebben we ook in de twee geselecteerde regio's gekeken naar (factoren die ten grondslag liggen aan) eventuele verschillen tussen gemeenten.

Voor elk gesprek hebben we dezelfde topiclijst gebruikt met vragen en stellingen, maar de focus verschilt per interview. De topiclijst bestaat uit de volgende hoofditens:

- 1 Algemene stand-van-zaken: wat kenmerkt pleegzorg in deze regio of gemeente?
- 2 Pleegzorg in cijfers: Worden de CBS-cijfers herkend? Zijn er aanvullende cijfers beschikbaar?
- 3 Eerste duiding van de cijfers: Wat valt op? Wat is de achtergrond van opvallende zaken?
- 4 Verdieping: moeilijk beïnvloedbare factoren
- 5 Verdieping: beter beïnvloedbare factoren
- 6 Cliëntenperspectief: Is duidelijk hoe (potentiële) pleegouders en – kinderen de pleegzorg ervaren?
- 7 Opvragen relevante beleids- en inkoopdocumenten m.b.t. pleegzorg.

Stap 4 Factsheets, overallanalyse en rapportage

Per regio is een factsheet samengesteld, dat een overzicht biedt van alle beschikbare cijfers omtrent pleegzorg en een bundeling van de opgehaalde kwalitatieve informatie. Opvallende zaken, overeenkomsten en verschillen worden benoemd en waar mogelijk verklaard. De factsheets zijn ter reactie (check en aanvulling) teruggelegd aan alle respondenten. Zie bijlage 1 voor een samenvatting van deze factsheets, die hier niet-herleidbaar worden gepresenteerd.

Ten behoeve van de overall-analyse leggen we de factsheets naast elkaar en brengen we het in verband met de overige relevante informatie uit stap 1, 2 en 3. We zijn op zoek gegaan naar de grote lijnen, overeenkomsten en belangrijkste verschillen, zowel tussen de geselecteerde regio's en gemeenten als tussen de verschillende perspectieven. De concept-rapportage is ter toetsing en verrijking teruggelegd aan zowel de Kerngroep Pleegzorg als het ABJ.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de vier vragenclusters uit paragraaf 1.2. Na deze inleiding zoomen we in hoofdstuk 2 in op de cijfers. Op basis van een analyse komen we daar tot antwoord op de vraag hoe het met het pleegzorg gebruik staat: landelijk en in de geselecteerde regio's en gemeenten. In hoofdstuk 3 staan we erbij stil in hoeverre de beschikbare pleegzorgcapaciteit aansluit op de vraag naar pleegzorg. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in indirecte factoren, zoals demografische en gebiedskenmerken, die een belangrijke rol spelen in de verhouding tussen pleegzorgcapaciteit en de vraag naar pleegzorg, maar die zich moeilijk laten sturen. Hoofdstuk 5 behandelt beter beïnvloedbare factoren. Hoofdstuk 3 tot en met 5 zijn gebaseerd op de factsheets van de geselecteerde regio's en gemeenten. Deze zijn samengevat in bijlage 1. Hoofdstuk 6 biedt tenslotte ruimte voor de conclusies en aanbevelingen.

2 Pleegzorggebruik in cijfers

2.1 Het landelijke beeld

Het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp met verblijf³ nam de afgelopen jaren fors toe: van 40.505 in 2015 naar 46.185 in 2017: een toename van 12%. Doordat het aantal jeugdigen in pleegzorg⁴ minder hard steeg (van 21.165 in 2015 naar 21.960 in 2017; een toename van minder dan 4%) nam het aandeel pleegzorg in de periode van 2015 tot 2017 iets af ten opzichte van het totaal aan jeugdhulp met verblijf. Gemiddeld bestaat ongeveer de helft van alle jeugdhulp met verblijf uit pleegzorg. Het percentage jeugdigen in pleegzorg bleef met 0,5% stabiel: van elke 200 jeugdigen zit er gemiddeld 1 in pleegzorg. Zie Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Pleegzorggebruik in Nederland totaal

	2015	2016	2017	Eerste helft 2018
Aantal jeugdigen in Jeugdhulp met verblijf	40.505	43.790	46.185	37.120
Aantal jeugdigen in pleegzorg	21.165	21.365	21.960	18.895
Aandeel pleegzorg t.o.v. jeugdhulp met verblijf	52%	49%	48%	51%
Percentage jeugdigen in pleegzorg	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%

Bron; CBS Statline, peildatum 31 oktober 2018

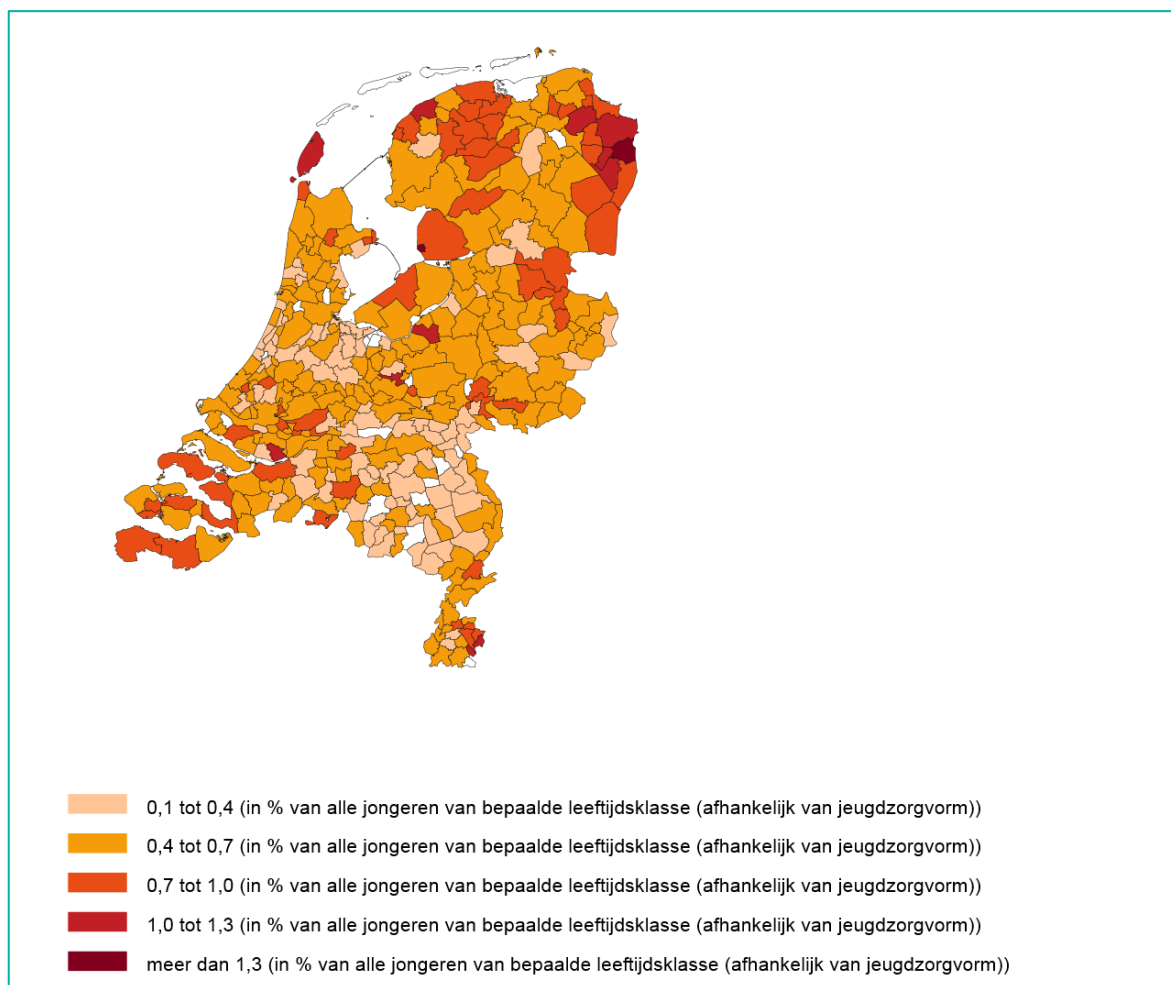
2.2 Verschillen tussen jeugdregio's en gemeenten

Afgaande op de CBS-gegevens is het aantal jeugdigen in pleegzorg door de jaren heen dus tamelijk stabiel. Wel zijn er grote verschillen in de mate waarin jeugdregio's en gemeenten gebruik maken van pleegzorg. In absolute zin zien we regio's met minder dan 100 pleegkinderen, maar ook regio's met bijna twee duizend pleegkinderen. 56 van de 400 gemeenten hebben in 2018 geen enkele jeugdige met pleegzorg in hun gemeente. Daar tegenover staan gemeenten met meer dan duizend pleegkinderen.

Ook in relatieve zin zijn de verschillen groot. In 2017 waren er jeugdregio's met 1 pleegkind per 333 jeugdigen (0,3%) tegenover regio's met 1 pleegkind per 125 jeugdigen (0,8%); en alles daar tussenin. Op gemeenteniveau zijn de verschillen nog groter. Zoals gezegd zijn er gemeenten met geen enkel pleegkind (0,0%), maar ook gemeenten waar 1 op de 63 jongeren (1,6%) in een pleeggezin opgroeit. Zie figuur 2.1. Datzelfde beeld zien we terug in het aandeel pleegzorg ten opzichte van jeugdhulp met verblijf. Dat varieerde in 2017 van 31 tot 62 procent in de jeugdregio's en van 0 tot 100 procent in de gemeenten. Zie tabel 2.2.

³ Onder jeugdhulp met verblijf vallen verschillende vormen: gezinsgericht verblijf; pleegzorg en gezinshuizen & residentiële jeugdhulp; leefgroepen, behandelgroepen, crisisopvang, gesloten plaatsing (JeugdzorgPlus). Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten, in samenwerking met diverse stakeholders, verantwoordelijk voor jeugdhulp. Pleegzorg neemt hier een belangrijke positie in. Het maakt het mogelijk dat kinderen toch opgroeien in een gezin wanneer dat binnen het eigen gezin (tijdelijk) niet mogelijk is. Dat heeft in principe voorkeur ten opzichte van andere vormen van jeugdhulp met verblijf.

⁴ Pleegouders voeden voor korte of langere tijd een kind van iemand anders op in hun eigen gezin, tot het kind terug naar huis kan of op eigen benen kan staan. Pleegouders worden gescreend en begeleid door een pleegzorgaanbieder; in veel gevallen is dat een jeugdhulpaanbieder in de regio. Zij krijgen een vergoeding voor de kosten van de verzorging van het kind. Voor pleegzorg is altijd toestemming nodig van de gemeente, omdat zij de plaatsing financiert. De gemeente verleent die toestemming door middel van een zogenaamde verleningsbeschikking. Bron: Nji.



Figuur 2.1 Relatief pleegzorggebruik per gemeente, 2017
 In % jeugdigen in pleegzorg ten opzichte van totaal aantal jeugdigen)
 Bron; CBS Statline, peildatum 31 oktober 2018

Tabel 2.2 Verschillen in pleegzorggebruik tussen jeugdregio's en gemeenten

	Totaal aantal jeugdigen in PZ		Relatief aantal jeugdigen in PZ (t.o.v. totaal jeugdigen)		Aandeel PZ (t.o.v. jeugdhulp met verblijf)	
	2017	1e helft 2018	2017	1e helft 2018	2017	1e helft 2018
Nederland	21.960	18.895	0,5%	0,4%	48%	51%
Min-max regio's	95 - 1.930	35 - 1.795	0,3 - 0,8%	0,1 - 0,7%	31 - 62%	8 - 70%
Min-max gem.	0 - 1.215	0 - 1.060	0,0 - 1,6%	0,0 - 1,4%	0 - 100%	0 - 100%
Geselecteerde regio's en gemeenten						
Regio A			0,4%	0,1%	45%	12%
Min-max gem.			0,2 - 0,6%	0,0 - 0,3%	35 - 56%	0 - 67%
Regio B			0,6%	0,5%	31%	61%
Min-max gem.			0,4 - 1,4%	0,4 - 1,3%	20 - 89%	48 - 92%
Regio C			0,5%	0,4%	51%	59%
Min-max gem.			0,0 - 1,0%	0,0 - 1,1%	36 - 64%	50 - 75%
Gemeente X			1,0%	1,1%	62%	75%
Gemeente Y			0,3%	0,2%	57%	50%

Bron; CBS Statline, peildatum 31 oktober 2018

Achtergrond van de cijfers

De CBS-cijfers geven in algemene zin een goed beeld, maar moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, zo maakt nadere analyse in combinatie met de reacties van de respondenten in de regio's en gemeenten duidelijk. Zo blijkt de forse daling van pleegzorggebruik in regio A in 2018 vooral toe te schrijven aan een administratieve achterstand in de aanlevering van de cijfers door de pleegzorgaanbieders. Dit vanwege een nieuwe indeling in pleegzorgvarianten en -producten. En zo plaatsen de respondenten meer kanttekeningen bij de cijfers:

- ③ De manier van registreren kan per aanbieder verschillen. Hierdoor lijkt het alsof er grote verschillen zijn tussen regio's/gemeenten, maar deze verschillen zijn soms te verklaren vanuit de verschillende manieren van registreren en verschillende definities die men erop nahoudt.
- ③ Ook de aanlevering van cijfers kan per aanbieder verschillen. Ook hierdoor kan het lijken alsof er grote verschillen zijn tussen regio's/gemeenten, terwijl deze verschillen soms deels te verklaren zijn vanuit de verschillende manieren waarop wordt aangeleverd en de verschillende tijdstippen waarop dit gebeurt. Met name in de jaren van de transitie (2015, 2016) was er veelal sprake van achterstanden in de aanlevering van cijfers.
- ③ Daarnaast komt het voor dat er wijzigingen zijn opgetreden in de manier waarop aanbieders registreren of aanleveren door de jaren heen.
- ③ De pleegzorgcijfers zijn gebaseerd op het bestaande woonplaatsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente waar de ouder met gezag woont (financieel) verantwoordelijk is. Als pleegouders gezag/voogdij over een pleegkind hebben, dan telt het kind bij de gemeente waar de pleegouders wonen. Als een kind elders in pleegzorg zit, maar het gezag nog bij de biologische ouder(s) ligt, telt de woonplaats van de laatste(n). Als er sprake is van een voogdijmaatregel bij een Gecertificeerde Instelling, dan geldt de werkelijke verblijfplaats van de jeugdige. Daardoor scoren gemeenten die beschikken over residentiële jeugdhulpinstellingen relatief hoog op jeugdhulp met verblijf (veelal jeugdigen met een voogdijmaatregel).⁵ In deze gemeenten kan dat het aandeel pleegzorg ten opzichte van jeugdhulp met verblijf drukken.
- ③ Wanneer een regio of gemeente hoog scoort op pleegzorggebruik, wil dat dus niet per se zeggen dat hier ook daadwerkelijk veel pleegkinderen verblijven. Het is immers mogelijk dat het (deels) gaat om pleegkinderen die elders worden opgevangen, maar van wie het gezag nog ligt bij de biologische ouders. Andersom kan een gemeente met laag pleegzorggebruik in de praktijk ook juist relatief veel pleegkinderen opvangen. Dat valt niet uit de cijfers af te leiden.⁶

⁵ Deze gemeenten zijn daarmee financieel verantwoordelijk voor deze jeugdigen die in een residentiële setting verblijven; vooral voor kleinere gemeenten kan dit een grote financiële impact hebben.

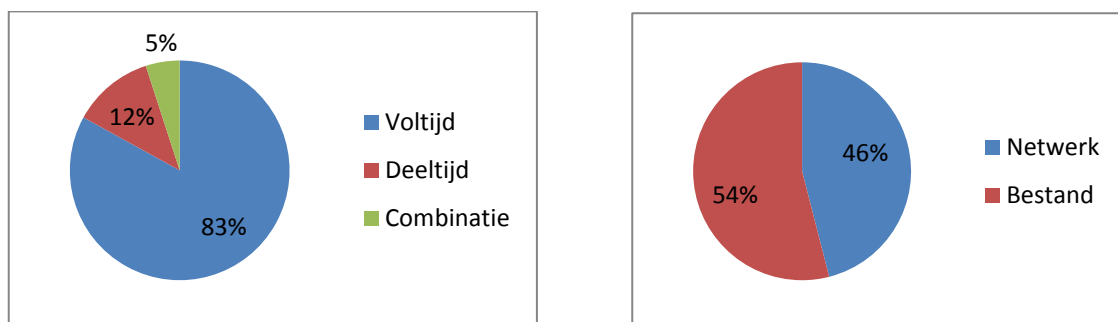
⁶ Per 2021 is er een wijziging gepland van het woonplaatsbeginsel Jeugd. Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp>. Het nieuwe woonplaatsbeginsel betekent voor pleegzorg dat een traject wordt toegekend aan de gemeente waar de jongere voor het laatst bij tenminste 1 van zijn ouders woonde, voorafgaande aan de startdatum van het pleegzorgtraject. Kortom, de gemeente van herkomst blijft – ongeacht het gezag – verantwoordelijk voor het kind en het kind wordt ook tot die gemeente geteld.

2.3 Verschillende vormen van pleegzorg

In de CBS-cijfers wordt alle pleegzorg onder één noemer geschaard. In de praktijk zijn er echter verschillende en tamelijk onvergelijkbare vormen van pleegzorg te onderscheiden:

- 🕒 **Deeltijd/volgtijd:** pleegzorg kan voltijds of in deeltijd worden aangeboden. In deeltijd betekent dat een pleegkind een deel van de tijd gebruik maakt van pleegzorg, bijvoorbeeld alleen in de weekenden of tijdens vakanties. Voltijds betekent dat een kind 24/7 gebruik maakt pleegzorg. De combinatie – voltijd én deeltijd pleegzorg – komt ook voor; een kind woont dan in een vast pleeggezin, maar verblijft af en toe (bijvoorbeeld in sommige weekenden en vakanties) bij een deeltijdpleeggezin, meestal om de vaste pleegouders te ontlasten.
- 🕒 **Netwerkpleegzorg/bestandspleegzorg:** pleegzorg kan aangeboden worden in een netwerkgezin of in een bestandsgezin. *Netwerkpleegzorg* betekent dat iemand uit het netwerk van het gezin pleegzorg aanbiedt aan een kind. Meestal gaat het dan om familie (grootouders, ooms en tantes enz.), maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een contact uit de buurt of van school. Bij *Bestandspleegzorg* zoekt pleegzorgaanbieders in haar eigen bestand naar een passend pleeggezin voor een kind; pleegkind en pleegouders kennen elkaar dan dus nog niet.
- 🕒 **Kortdurende/langdurige pleegzorg:** bij *kortdurende pleegzorg* – ook wel de *hulpverleningsvariant* genoemd – woont een pleegkind voor kortere tijd, tot maximaal een jaar, bij een pleeggezin, met als doel om het perspectief te bepalen: kan het kind weer terug naar de eigen ouder(s), moet zwaardere zorg worden ingezet, is de jongere klaar om op zichzelf te gaan wonen of is langdurige pleegzorg nodig? Kortdurende pleegzorg kan volgen op crisisopvang. Bij *langdurige pleegzorg* – ook wel de opvoedingsvariant genoemd – woont het kind voor lange(re) tijd in een pleeggezin. Hier is het doel om kinderen een zo gewoon mogelijke opvoedingssituatie – oftewel een thuis – te bieden.
- 🕒 **Crisisopvang:** bij *crisisopvang* is de situatie thuis zo ernstig dat een kind onmiddellijk uit huis moet. In zulke gevallen zijn er crisispleeggezinnen, waar een kind direct geplaatst kan worden.

De [factsheet Pleegzorg](#), die Jeugdzorg Nederland jaarlijks publiceert op basis van door pleegzorgaanbieders aangeleverde cijfers, geeft meer inzicht in de verdeling tussen de verschillende pleegzorgvarianten: zie figuur 2.2.



Figuur 2.2 Verdeling tussen verschillende pleegzorgvarianten, betreffende alle *nieuwe* pleegzorgplaatsingen in 2017. Bron: [factsheet Pleegzorg](#) 2017, Jeugdzorg Nederland.

Figuur 2.2 maakt duidelijk dat voltijd pleegzorg nog altijd het leeuwendeel vormt. In de achterliggende factsheet zien we dat het aandeel deeltijdpleegzorg in 2017 zelfs licht (met 2%) is afgenomen ten opzichte van 2016.

Verder blijkt uit de Factsheet Pleegzorg 2017 van Jeugdzorg Nederland dat pleegzorg in meer dan de helft van de trajecten gepaard gaat met een jeugdbeschermingsmaatregel, maar dat pleegzorg wel steeds vaker in vrijwillig kader plaatsvindt:

- 31% van de pleegkinderen verblijft bij pleegouders in het kader van vrijwillige hulpverlening, dat wil zeggen dat de ouders het gezag hebben en instemmen met de plaatsing bij pleegouders. Dat is een toename van 16% in vergelijking met 2016.
- Bij 58% van de jeugdigen die bij pleegouders wonen is er sprake van een jeugdbeschermingsmaatregel. Voor 23% van de pleegkinderen is dat een Onder Toezicht Stelling (OTS). Voor 35% van de pleegkinderen ligt de voogdij bij een gecertificeerde instelling.
- Bij 11% van de pleegkinderen is er sprake van pleegoudervoogdij. Eén of beide pleegouder(s) hebben dan de voogdij over hun pleegkind, met behoud van een pleegcontract, een pleegvergoeding en begeleiding.

In de door ons onderzocht regio's is informatie over de verdeling tussen de verschillende pleegzorgvarianten in beperkte mate beschikbaar. De informatie komt van pleegzorgaanbieders en/of van de individuele gemeenten. Gemeenten baseren zich op de verleende beschikkingen c.q. 'jeugdhulpproducten'. In hoeverre gemeenten en/of pleegzorgaanbieders op geaggregeerd niveau uitsplitsingen (kunnen) maken naar type pleegzorg of bijvoorbeeld leeftijd verschilt. Voor zover de cijfers beschikbaar zijn komt het beeld in de nu onderzochte regio's in grote lijnen overeen met het hierboven geschetste landelijke beeld. Zie tabel 2.3.

Tabel 2.3 Verdeling van pleegzorg over de verschillende varianten in 2018, in de 3 onderzochte regio's

	Regio A	Regio B	Regio C, Gemeente X	Regio C, Gemeente Y
Voltijd versus Deeltijd Pleegzorg	90:10	67:33 (schatting)	100:0	88:12
Bestands versus Netwerk Pleegzorg	45:55	Niet bekend	73:27	62:38

Ook in de geselecteerde regio's en gemeenten zien we dat voltijd pleegzorg nog altijd de boventoon voert. De kwalitatieve indruk van respondenten is evenwel dat er langzaamaan meer oog komt voor (het belang van) deeltijd pleegzorg, omdat dit ervoor kan zorgen dat ouders worden ontlast en voltijds pleegzorginzet zo soms valt te voorkomen. De verwachting bij diverse respondenten is dan ook dat het aandeel deeltijd pleegzorg komende jaren gaat stijgen.

Binnen voltijd pleegzorg vormt de langdurige (opvoedings)variant de hoofdmoot, zo komt uit de interviews naar voren. Echter wordt dit maar in een van de regio's cijfermatig bijgehouden: in regio A is driekwart van alle voltijd pleegzorg langdurig.

De verhouding tussen bestands- en netwerkpleegzorg lijkt over het geheel genomen ongeveer in evenwicht. We zien op dit vlak echter duidelijke verschillen tussen de regio's en horen dat ook terug in de interviews. Waar de respondenten in de ene regio spreken van een verhouding 60:40, wordt in de andere regio juist gesproken van 40:60. De gedeelde indruk in alle regio's is evenwel dat netwerkpleegzorg geleidelijk aan terrein wint.

2.4 Pleegzorg naar leeftijd

De landelijke CBS-cijfers laten zien dat de verdeling van pleegzorg over de verschillende leeftijdscategorieën de afgelopen jaren in grote lijnen stabiel is. Het zijn met name kinderen van 4 tot 12 jaar en jongeren van 12 tot 18 jaar die in pleegzorg zitten. Kleine kinderen (0-4 jaar) en jongvolwassenen (18-23 jaar) vormen slechts een klein deel van de totale pleegzorgpopulatie. Zie tabel 2.4.

Tabel 2.4 Verdeling van pleegzorg over verschillende leeftijdscategorieën

	2015	2016	2017	2018
0 tot 4 jaar	10%	10%	10%	9%
4 tot 12 jaar	48%	47%	46%	45%
12 tot 18 jaar	40%	41%	41%	41%
18 tot 23 jaar	2%	3%	3%	5%

Bron; CBS Statline, gewijzigd op 31 oktober 2018. Nb. peildatum 30 juni per jaartal

Bij de onderzochte regio's is er, op geaggregeerd niveau, weinig informatie beschikbaar over de uitsplitsing van pleegzorg naar leeftijdscategorieën. Maar de cijfers die er zijn (bij pleegzorgaanbieders) en de indrukken van respondenten zijn in lijn met het landelijke beeld.

De volgende zaken vallen op in de cijfers en in de gesprekken:

- Aandeel 18-23 jaar wordt groter:** sinds 2015 wordt steeds meer pleegzorg verleend aan jeugdigen tussen de 18-23 jaar. Dit is een direct gevolg van een bestuurlijke afspraak⁷ tussen de VNG, Jeugdzorg Nederland en VWS aangaande verlengde pleegzorg. Dit houdt in dat jongeren tot hun 21^e - en indien nodig tot hun 23^e - in hun pleeggezin mogen blijven als zij dit willen en dat de gemeente dit ook financiert. De achtergrond van verlengde pleegzorg is dat het belangrijk is om pleegjongeren, die vaak in een kwetsbare positie verkeren, vanuit een veilige omgeving voor te bereiden op zelfstandigheid. Veel jongvolwassenen die de pleegzorg op hun 18e verlieten, bleken nog niet altijd in staat om zelfstandig in de maatschappij te functioneren of kregen onvoldoende ondersteuning van familie. Het toewijzen van een mentor is een van de dingen die een gemeente kan doen om deze jongeren te helpen hun weg te vinden naar zelfstandigheid.
- Aandeel 4-12 jaar wordt iets kleiner:** sinds 2015 loopt het aandeel kinderen van 4-12 jaar dat gebruik maakt van pleegzorg in beperkte mate, doch geleidelijk, terug. Er lijkt hier sprake van een lichte dalende trend.

⁷ Aan een wetswijziging, waarin dit ook formeel wordt geregeld, wordt nog gewerkt.

- ③ **Verhouding jongens-meisjes blijft gelijk:** uit CBS-data blijkt ook dat verhouding jongens-meisjes in alle jaren 50:50 is.
- ③ **Jonge kinderen het makkelijkst te plaatsen:** de ervaring bij betrokkenen is dat jonge(re) kinderen makkelijker plaatsbaar zijn in pleegzorg. Aangegeven wordt dat bij het merendeel van de (aspirant-) pleegouders het idee leeft dat jonge kinderen zich nog makkelijker laten opvoeden, omdat zij minder problemen meebrengen: “Er is minder snel sprake van een rugzakje”. Naarmate pleegkinderen ouder zijn wordt het steeds moeilijker om hen geplaatst te krijgen. Met name jongeren in de tienerleeftijd zijn moeilijk plaatsbaar.

3 Pleegzorgvraag versus –capaciteit

“Je komt altijd gezinnen tekort. Wat we altijd structureel tekort komen zijn gezinnen die meerdere kinderen, broertjes en zusjes willen opvangen.”

“We zijn blij met alle pleeggezinnen, want er is schaarste. Maar stevige pleegouders, die een ‘moeilijker kind’ ook prima vinden en echt perspectief kunnen bieden, zijn nog veel schaarser.”

Verschillende respondenten geven aan dat de transitie jeugdzorg ervoor zorgt dat problematiek achter de voordeur eerder en meer in beeld komt. Daardoor is mogelijk ook de vraag naar pleegzorg gegroeid, zo komt in enkele gesprekken terug.

“We zijn veel meer gaan zien. Er zat veel achter de voordeur. Doordat we dichterbij de burger zitten, hebben we zicht gekregen op problemen waar we eerder geen weet van hadden. Ik zie de transitie en de transformatie echt als een kans om dichtbij zorg op maat te bieden.”

De meeste respondenten hebben echter de indruk dat de vraag naar pleegzorg altijd al groter is geweest dan de beschikbare pleegzorgcapaciteit (i.c. het aantal beschikbare aspirant-pleegouders). Dat de pleegzorgvraag het aanbod overstijgt is van alle tijden. En dit geldt ook voor alle regio's. De beperkte pleegzorgcapaciteit zorgt er soms voor dat kinderen niet in een pleeggezin geplaatst (kunnen) worden:

“Ik zie wel dat we kinderen soms gewoon niet kwijt kunnen. Kinderen krijgen dan bijvoorbeeld een OTS terwijl een pleeggezin, desnoods in deeltijd, veel geschikter zou zijn.”

3.1 Kwaliteit van de matches

Toch is het niet kunnen plaatsen van kinderen in een pleeggezin niet het grootste probleem, want verschillende respondenten geven aan dat het “uiteindelijk altijd wel lukt om een pleeggezin te vinden als het echt nodig is”. Uitzondering vormen jongeren in de tienerleeftijd; voor hen blijkt het erg moeilijk een pleeggezin te vinden. Maar de hoofdlijn in de reacties van betrokkenen is dat een groter aanbod aan pleegouders niet zozeer zou zorgen voor *meer* pleegzorg, als wel voor kwalitatief beter passende matches. Hoe groter de capaciteit aan aspirant-pleegouders, hoe beter en gerichter gezocht kan worden naar een pleeggezin dat bij een kind past. En dat kan weer zorgen voor minder breakdowns, zo is de veronderstelling.

“Je bent vaak al blij dat als het je lukt om een kind te plaatsen, maar daardoor staat het kwalitatief wel onder druk.”

“De lat komt noodgedwongen soms wat lager te liggen. Omdat je wil voorkomen dat kinderen van plek naar plek gaan, komt het wel voor dat een kind bijvoorbeeld te lang in een crisisnetwerkpleeggezin blijft, ook al is de match niet goed of de problematiek te heftig. Want niet altijd is er een snel alternatief voor handen.”

In enkele gemeenten is het aanbod aan pleeggezinnen wel afdoende; hoe dat komt, bespreken we in hoofdstuk 4. Vaak maakt de regio dankbaar gebruik van de pleegzorgcapaciteit van deze gemeenten door veel kinderen uit de regio daar te plaatsen. Ook hierbij wordt evenwel de vraag gesteld of dit een wenselijke situatie is. Verschillende respondenten geven aan dat het uitgangspunt bij plaatsing in principe is om kinderen zoveel mogelijk in hun eigen omgeving op te vangen, maar dat de realiteit is dat hier van wordt afgeweken als er geen opties dichterbij huis zijn.

Oplopende wachttijden

Een ander gevolg van het tekort aan aspirant-pleegouders is dat het soms (te) lang duurt voordat pleegzorg ingezet wordt. Dan ontstaat dus een overbruggingsperiode, die doorgaans niet wenselijk is omdat het de problematiek kan verergeren.

“De wachttijd kan wel oplopen tot een maand of zes.”

“Het komt geregeld voor dat we niet tot directe uithuisplaatsing kunnen overgaan omdat er geen goede, passende pleegzorgplek is voor een kind. Dat leidt tot steunen en stutten. Dan gaan we maar kijken of er tijdelijk hele intensieve ambulante hulp kan worden ingezet. Soms pakt dat goed uit en kunnen de problemen worden gestabiliseerd of zelfs verminderd, maar meestal is het een kwestie van uitstel en wachten tot het thuis écht niet meer gaat.”

3.2 Zwaardere problematiek bij pleegkinderen

De breed gedeelde indruk is dat de zwaarte van de problematiek bij pleegkinderen groter is geworden. Een belangrijke verklaring hiervoor is volgens verschillende respondenten dat het aantal plekken in de residentiële jeugdzorg de afgelopen jaren is afgebouwd, mede in aansluiting op de opdracht uit de Jeugdwet om kinderen ‘zo thuis mogelijk’ op te vangen. Daardoor komen deze kinderen met zwaardere problematiek voor een deel ook in gezinshuizen en pleeggezinnen terecht, bij gebrek aan een alternatief. Zie ook 5.1.

Bovendien zorgt het uitgangspunt om jeugdigen ‘zo thuis mogelijk’ op te vangen er aan de ‘onderkant’ voor dat pleegzorg later in beeld komt als optie dan voorheen. Verschillende respondenten geven aan dat soms

langer wordt geprobeerd om kinderen thuis te houden en dat pas als het echt niet meer gaat en de problemen zijn opgelopen een pleegzorgplek wordt gezocht. Dat zorgt ervoor dat op het moment dat een kind uit huis gaat, de zwaarte van de problematiek groter is dan voorheen.

Bovenstaande sluit ook aan bij de eerdere constatering dat de behoefte aan deeltijdpleegzorg groeit. Deeltijdpleegzorg – denk aan opvang van kinderen in weekenden en vakanties – kan ouders ontlasten en ervoor zorgen dat het voor hen beter of langer haalbaar blijft:

“Als we vastlopen in gezinnen kan een weekendpleeggezin als time-out echt een oplossing bieden.”

3.3 De gespannen relatie tussen werven en screenen

“Mensen moeten beseffen dat het niet niks is om pleegouder te worden en goede screening is dus essentieel, maar je wil ook geen drempels opwerpen of ontmoedigen.”

Om aan de vraag naar pleegzorg te kunnen voldoen en kwalitatief goede matches tot stand te brengen, is het van belang om het aantal aspirant-pleegouders waar mogelijk te vergroten. In dit kader schetsen diverse respondenten een dilemma. Enerzijds is het belangrijk om mensen te stimuleren en te enthousiasmeren om zich op te geven als aspirant pleegouder en drempels dus zoveel weg te nemen. Actieve werving dus, zoals met de campagne ‘Supergewone mensen gezocht’. Anderzijds moet worden voorkomen dat mensen te lichtzinnig aan pleegzorg beginnen, om teleurstellingen en breakdowns te voorkomen.

“Hoe goed de screening van potentiële pleegouders ook is, een deel weet niet waar ze aan beginnen. Het is ook moeilijk om daar van tevoren een voorstelling van te maken. Want waar zeg je ‘ja’ tegen?”

“Het komt nog wel eens voor dat pleegouders zeggen: ‘Hij moet er uiterlijk vrijdag uit, want ik trek het niet meer!’”

Het is en blijft zoeken naar een goede balans tussen deze twee kanten van dezelfde medaille, zo komt in de gesprekken naar voren. Informatieavonden om pleegouders te werven worden wel bezocht en informatiepakketten worden ook opgevraagd, maar bij aspirant pleegouders wordt er ook een drempel gezien om zich aan te melden.

In zijn algemeenheid wordt die ervaren drempel positief gelabeld: het is heel goed dat aspirant-pleegouders zich realiseren dat een pleegkind in huis nemen niet niks is en er goed over nadenken. Vaak hebben zij incubatietijd nodig:

“Na de zomervakantie denken mensen vaak: we hebben wel ruimte. Dan bezoeken ze een informatieavond en schrikken toch een beetje van de verhalen en realiseren ze zich dat dit niet zomaar iets is. Soms zie ik ze dan vijf jaar later terug, en zijn ze er meer klaar voor.”

Maar er is ook een keerzijde:

“Een diepgaande screening, compleet met antecedentenonderzoek kan sommige mensen, die heel geschikt kunnen zijn als pleegouder, afschrikken. En dat is eigenlijk zonde.”

Het belang van eerlijke, realistische informatievoorziening en een goede screening wordt breed onderschreven, maar kan op gespannen voet staan met het streven om op soms korte termijn een pleeggezin te vinden. Aangegeven wordt dat de screening aan de voorkant soms noodgedwongen te kort of te weinig uitgebreid is, met name bij netwerkpleegzorg:

“Als er zich in de directe omgeving een mogelijke oplossing lijkt aan te dienen wordt dat al snel omarmd, ook al is er het besef dat het geen ideale situatie is. De vraag is dan: aan welke voorwaarden moet zo’n netwerkpleeggezin minimaal voldoen? Maar dat schuift al snel op als geen betere oplossing voorhanden is.”

“Als het mis gaat in een netwerkpleeggezin zijn de gevolgen vaak groot. Want dat betekent niet alleen wéér een scheidingservaring voor het kind, maar soms leidt het er ook toe dat het kind dat contact helemaal kwijt raakt.”

4 Moeilijk beïnvloedbare factoren

De vraag naar pleegzorg is groter dan de beschikbare capaciteit. Dat is van alle tijden en is aan de orde in alle regio's, zo constateerden we in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 2 maakte echter duidelijk dat er wel aanzienlijke verschillen zijn in de mate waarin jeugdregio's en gemeenten gebruik maken van pleegzorg. Deels komen deze verschillen voort uit verschillen in registratie, achterstanden in administratie en definities: zie 2.2. Dat vormt echter maar een deel van het verhaal. Er zijn ook andere verklaringen voor de verschillen in pleegzorggebruik. Die verklaringen laten zich niet of nauwelijks vangen in cijfers. We baseren ons hiervoor derhalve op de beelden en indrukken van betrokkenen: de respondenten uit de geselecteerde regio's en gemeenten. Het valt op dat zij, gevraagd naar de achtergrond van verschillen in pleegzorggebruik, veelal dezelfde factoren benoemen.⁸ En elkaar aanvullen.

In dit hoofdstuk zetten we de door respondenten zogenoemde *moeilijk beïnvloedbare* factoren uiteen. Het is uiteraard arbitrair in hoeverre factoren wel of niet beïnvloedbaar zijn, maar in zijn algemeenheid gaat het hier om factoren die *indirect* invloed hebben op het pleegzorggebruik, zoals demografische en gebiedskenmerken. Ook dat soort kenmerken zijn tot op zekere hoogte te sturen door gemeenten en andere stakeholders. Maar minder makkelijk dan factoren die *direct* op pleegzorg ingrijpen, zoals meer inzet op deeltijdpleegzorg om ouders te ontlasten of actieve werving van aspirant-pleegouders. In het volgende hoofdstuk gaan we in op dergelijke *beter beïnvloedbare factoren*.

Waar relevant geven we aan of het gaat om een breed gedeeld beeld, om een indruk van een of enkele respondenten of om tegengestelde ervaringen. In alle gevallen wordt benadrukt dat het gaat om een combinatie van elkaar aanvullende factoren.

4.1 Sociaaleconomische factoren

De interviews bevestigen het beeld dat populatiekenmerken, en dan met name de sociaaleconomische status van de bevolking, in sterke mate samenhangen met het gebruik van pleegzorg. Vrijwel alle respondenten benoemen deze factor. Zij geven aan dat er zich in grotere gemeenten meer lage ses-wijken bevinden, met meer problematiek achter de voordeur. Hier is in zijn algemeenheid meer vraag naar zorg en dus ook naar pleegzorg. Bovendien is het sociaal netwerk van gezinnen in dergelijke wijken vaak beperkt(er). Het gevolg is dat hier vaker pleegzorg nodig is, vooral bestandspleegzorg.

In hogere ses-wijken en meer 'welgestelde' dorpen komt natuurlijk ook problematiek voor, zo wordt benadrukt, maar gemiddeld genomen zijn de problemen minder heftig. De indruk is dat ouders hier eerder aan de bel trekken voor hulp, waardoor problemen hanteerbaarder blijven en jeugdhulp met verblijf minder snel aan de orde is.

⁸ Uiteraard zijn er wel verschillen tussen regio's en gemeenten in de mate waarin de diverse (moeilijk en beter beïnvloedbare) factoren een rol spelen. In de ene regio of gemeente is de ene factor dominantier dan de andere. Zie voor deze verschillen bijlage 1. In deze rapportage is het echter vooral van belang om te constateren dat de respondenten in grote lijnen dezelfde combinatie van factoren benoemen.

4.2 Pedagogische civil society: ‘it takes a village to raise a child’

Voorts horen we terug dat er duidelijke verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate van gemeenschapszin en solidariteit. Waar het in de ene gemeente of wijk (meestal dorpen) heel gebruikelijk is om te letten op elkaars kinderen, problemen met elkaar op te lossen en opvoeding te zien als iets wat je samen doet met burens, school en buurtorganisaties als scouting of sportclub, daar leven mensen in andere gemeenten en wijken meer op zichzelf. Wanneer de gemeenschapszin hoog is en er sprake is van een sterke ‘pedagogische civil society’ is de stap naar pleegzorg, vanuit een natuurlijk solidariteitsgevoel, kleiner. De indruk bij betrokkenen is dat dit in gebieden en dorpen met een hoog pleegzorggebruik een belangrijke rol speelt. Vaak gaat het dan om netwerkpleegzorg.

“In sommige plattelandsgebieden en dorpen worden kinderen vaker opgevangen binnen de eigen omgeving. Hier heerst de overtuiging: je lost problemen op binnen de gemeenschap, binnen familie of het bredere sociale netwerk.”

Een van de respondenten geeft aan dat een sterke mate van gemeenschapszin ook kan doorslaan. Als de ‘ons kent ons’-cultuur te sterk wordt kan het leiden tot schaamte. Een beroep doen op pleegzorg wordt dan beschouwd als een brevet van onvermogen. Om dat stigma te voorkomen wordt er alles aan gedaan om de vuile was niet buiten te hangen, met als gevolg dat de problematiek zich kan gaan ophopen.

“Een sterke ‘doe-mentaliteit’, waarin er hard gewerkt wordt en rauwer met elkaar wordt omgegaan, kan dit versterken.”

4.3 Traditie, volksaard en -cultuur

In nauwe samenhang met voorgaande punt wordt ook de volksaard en -cultuur als verklarende factor genoemd. Een sterke gemeenschapszin of pedagogische civil society vormt vaak onderdeel van een bredere dorpscultuur, waarin bewoners het zien als hun verantwoordelijkheid en plicht om iets goeds te doen en om voor elkaar te zorgen. De ene gemeenschap voelt deze verantwoordelijkheid sterker en neemt deze plicht serieuzer dan de andere. Naar indruk van verschillende respondenten hangt dit gedeeltelijk samen met de aan- of afwezigheid van geloofsovertuigingen. In gemeenten met een opvallend hoog pleegzorggebruik is het aantal (streng) gelovigen vaak relatief hoog.

Wanneer dorpen een hoog pleegzorggebruik hebben, vindt dat zijn oorsprong doorgaans in de volksaard en -cultuur, die zoals gezegd vaak samenhangt met de geloofsovertuiging. Daarin speelt ook traditie een belangrijke rol, zo geven meerdere respondenten aan. In de meeste gemeenten is pleegzorg iets uitzonderlijks: men komt er niet of nauwelijks mee in aanraking, met als gevolg dat de stap om je aan te melden als aspirant-pleegouder niet snel wordt gezet. Onbekend maakt onbemind. Daar tegenover staan

gemeenten – of beter: dorpen – waar pleegzorg een zekere traditie kent. Als je regelmatig over pleegzorg hoort en het vaker tegenkomt in je eigen omgeving verlaagt dat de koudwatervrees en is de stap sneller en makkelijker gezet.

4.4 Praktische mogelijkheden

Ook de praktische mogelijkheden om als pleeggezin te kunnen opereren, vormt volgens betrokkenen een belangrijke factor. Het aantal tweeverdieners en eenoudergezinnen neemt toe. Dat leidt tot drukke levens, die zich – ook in de beleving van mensen zelf – moeilijk laten combineren met het pleegouderschap.

Van een hoog pleegzorggebruik is vooral sprake in gebieden of gemeenten waar de meer traditionele rollenpatronen nog gelden: een werkende man en een vrouw die thuis voor de kinderen zorgt. Dat biedt ruimte om ook pleegkinderen op te nemen.

De indruk bij betrokkenen is dat intrinsieke motieven altijd de boventoon voeren (“iets goed willen doen”), maar dat de extra inkomsten (‘pleegzorg als bijverdienste’) soms een aanvullende reden vormen. In dit kader is het ook opvallend dat het soms start met de informele opvang van kinderen door mensen uit het netwerk van een gezin, waarna zij zich op een later moment aanmelden voor netwerkpleegzorg om onkosten e.d. te dekken.

“In een gemeente als Z wonen veel en vaak grote gezinnen waar een of een paar pleegkinderen relatief makkelijk in het gezinsleven vallen in te passen. Een pleegkind erbij is dan gevoelsmatig een kleine stap. Zeker als pleegzorg in de gemeenschap niet ongebruikelijk is. Het wordt door pleegouders hier gezien als iets positiefs en ook als manier om het gezinsinkomen aan te vullen.”

De indruk bij respondenten is dat het in de gemeenten met een opvallend hoog pleegzorggebruik doorgaans gaat om langdurige pleegzorg (de opvoedingsvariant), waarbij het gezag bij de pleegouders ligt (pleegzorgvoogdij). In dat geval tellen pleegkinderen immers ook in de cijfers mee in de betreffende gemeente.

Tenslotte wordt de fysieke omgeving genoemd als praktische factor die een rol kan spelen in het pleegzorggebruik. De indruk bij betrokkenen is dat er meer pleegzorggebruik is als er in letterlijke zin veel ruimte is (groot buitengebied, relatief grote huizen), als er veel scholen en faciliteiten in de buurt zijn en als de (auto)bereikbaarheid goed is. Grofweg is het beeld dat pleegkinderen uit lagere ses-gebieden worden opgevangen door ouders in hogere ses-gebieden; zie ook 4.1.

5 Beter beïnvloedbare factoren

In het vorige hoofdstuk kwam een aantal algemene populatie- en gebiedskenmerken aan bod, die het pleegzorggebruik mede bepalen, maar die moeilijk beïnvloedbaar zijn. In voorliggend hoofdstuk gaan we op zoek naar factoren die zich beter laten beïnvloeden en die gemeenten, pleezorgaanbieders en/of verwijzers gericht kunnen benutten om de inzet op pleegzorg te bevorderen. Het gaat dan met name om het – in samenhang – beïnvloeden van de lokale en regionale inrichting van het zorglandschap en het functioneren van de mensen of professionals die daarin actief zijn. Ook hier benadrukken we dat de respondenten uit de verschillende regio's en gemeenten in grote lijnen dezelfde factoren benoemen. Verschillen zijn er vooral in de verhouding tussen de diverse factoren. Welke factoren dominant(er) zijn verschilt van regio tot regio en van gemeente tot gemeente: zie bijlage 1.

5.1 Pleegzorg als onderdeel van een breder aanbod 'jeugdhulp met verblijf'

Pleegzorg is onderdeel van een bredere keten met andere vormen van jeugdhulp met verblijf. En kan daar dus niet los van worden gezien. Dat betekent dat het pleegzorggebruik in sterke mate samenhangt met de andere mogelijkheden die er zijn om jeugdigen die om wat voor reden dan ook niet meer thuis kunnen wonen, op te vangen.

In de keten van 'jeugdhulp met verblijf' vormt pleegzorg de lichtste variant. Het doel van pleegzorg is in de kern om jeugdigen de kans te geven in een zo normaal mogelijke gezinssituatie op te groeien. Een stapje zwaarder is een gezinshuis, waar jeugdigen met meer problematiek opgroeien in een gezinssituatie, waarbij in ieder geval een van de ouders een opvoedprofessional is (en hier ook voor betaald wordt). Wanneer de problematiek een gezinssituatie overstijgt en pleegzorg of een gezinshuis niet past of volstaat, komen niet gezinsgerichte vormen van verblijf in beeld. Het gaat hierbij om residentiële jeugdhulp, waarbij jeugdigen met zwaardere problematiek in een instelling of leefgroep verblijven. Er zijn ook tussenvormen. In plaats van grote leefgroepen met wisselende begeleiding wordt er bijvoorbeeld geëxperimenteerd met kleinere jeugthuizen met een beperkt aantal vaste hulpverleners, een JIM⁹, ervaringsdeskundigen of andere begeleiding op maat rond het kind.

Het uitgangspunt bij de inzet van al deze vormen is: zo licht, thuis en dichtbij mogelijk. Dat betekent dat pleegzorg ("Pleegzorg first") of een gezinshuis in principe voorkeur hebben boven niet gezinsgerichte vormen van verblijf. Dat heeft zowel een fundamenteel-inhoudelijke achtergrond als een financiële; want hoe hoger of zwaarder in de keten wordt ingezet hoe duurder.

Maar de respondenten benadrukken dat het er natuurlijk vooral om gaat dat de in te zetten verblijfsvariant moet passen bij de zwaarte van de problematiek en bij wat een kind nodig heeft. Dat komt in alle

⁹ JIM staat voor Jouw Ingebrachte Mentor en is een familielid, vriend of bekende van de jongere. De keuze van een jongere voor een JIM wordt ondersteund door ouder(s), waarna JIM optreedt als ambassadeur van de jongere. JIM is vertrouwenspersoon voor de jongere en zijn vertegenwoordiger richting ouder(s) en professionals.

gesprekken terug. Ook is echter duidelijk dat dit niet altijd en overal even goed lukt. Want je kunt wel lichter of juist zwaarder willen inzetten voor een specifiek kind, maar dan moet zo'n plek wel beschikbaar zijn. De verschillende opties van jeugdhulp met verblijf vormen, anders gezegd, communicerende vaten. In de ene regio of gemeente loopt dat soepeler en kan makkelijker worden op- en afgeschaald dan in de andere. In zijn algemeenheid valt op dat er te weinig alternatieven zijn voor de behandelgroepen (residentiële plekken) die de laatste jaren zijn afgebouwd¹⁰. Verschillende respondenten geven aan dat het aantal gezinshuizen vooralsnog (te) beperkt is, evenals het aantal pleegzorgplekken voor kinderen in de tienerleeftijd. Doordat er niet altijd en direct een passende verblijfsplek beschikbaar is voor jeugdigen die niet thuis kunnen wonen, worden zij soms tijdelijk op een crisisplek geplaatst of een andere plek die eigenlijk niet aansluit. Dit heeft doorplaatsing(en) als gevolg.

Want als er te weinig leefgroepen zijn voor jeugdigen met zware problematiek schuift het op en komen deze kinderen deels in gezinshuizen of pleegzorg terecht, terwijl ze daar eigenlijk niet op hun plek zijn. Evenzo zorgt dit ervoor dat jeugdigen, die eigenlijk in aanmerking zouden komen voor pleegzorg, nu soms te lang thuis blijven wonen, omdat er geen pleeggezin of gezinshuis beschikbaar is.

Kortom: het een kan niet los worden gezien van het ander. Want als het aantal 'bedden' in leefgroepen op peil is, werkt dat ook positief door op de inzet en het functioneren van de pleegzorg. Pleegzorg behoeft derhalve een integrale benadering en in directe relatie met andere vormen van jeugdhulp met verblijf te worden beschouwd. In aansluiting hierop heeft één van de onderzochte regio's per 1 januari 2019 alle 'jeugdhulp met verblijf' ondergebracht in één samenwerkingsverband.

5.2 De aandacht voor en inzet op preventie

Een belangrijke ontwikkeling, die in veel gesprekken terugkomt, is dat steeds meer wordt ingezet op alternatieve, innovatieve en preventie interventies die jeugdhulp met verblijf (en dus ook pleegzorginzet) in een deel van de situaties kan voorkomen. Het gaat dan onder andere om:

- ③ De inzet van steun- of buurtgezinnen om de biologische ouders te ontlasten; buurtgezinnen nemen dan bijv. één middag in de week de zorg over.
- ③ De inzet van deeltijd pleegzorg, dat in belangrijke mate ook bedoeld is om ouders (en soms ook pleegouders) te ontlasten en de situatie hanteerbaarder te maken of hanteerbaar te houden.
- ③ Lokale teams die inzetten op intensieve casusregie op gezinnen, opdat ze het nog wel net blijven redden.
- ③ Inzet van intensieve ambulante begeleiding (1g1p, systeemgericht werken).
- ③ Projecten als 'Nu niet zwanger', gericht op het voorkomen van ongewenste zwangerschap.

Deze ontwikkeling heeft deels een noodgedwongen karakter: wanneer geen passend pleeggezin gevonden kan worden moet immers gezocht worden naar alternatieven. Maar deels ook heeft de inzet op preventie een fundamenteel-inhoudelijke grondslag: jeugdhulp moet zo licht als mogelijk zijn en zo zwaar als nodig. In

¹⁰ In één van de betrokken regio's zijn er vanuit de gemeente zelfs concrete prestatieafspraken gemaakt met de aanbieder op het gebied van jeugdzorg met verblijf: de opdracht was om in een bepaalde periode 50 procent van het behandeld wonen af te bouwen.

aansluiting daarop wordt het belangrijk gevonden om alles aan te grijpen om de mogelijkheid van een verblijf bij de eigen ouders open te houden.

De vraag is natuurlijk waar dan de grens ligt c.q. wat de bodemeisen zijn. De meeste respondenten geven in dat kader aan dat de veiligheid gewaarborgd moet kunnen blijven worden en er uitzicht moet zijn op een stabiele opvoedingssituatie. Want benadrukt wordt dat er ook risico's zijn verbonden aan de inzet op preventie. Het gaat altijd om het vinden van een goede balans:

Het langer thuis houden van kinderen, door te stutten en te steunen, brengt het gevaar met zich mee dat het uiteindelijk toch mis gaat. En als het mis gaat, gaat het vaak goed mis, met een escalatie of crisis tot gevolg. Dan ben je verder van huis. Want daarna wordt het nog moeilijker om de situatie te normaliseren. Vaak is op zo'n moment het vrijwillig kader een gepasseerd station en gaat het direct over in een gedwongen maatregel.

Preventieve inzet: nog in de kinderschoenen

Hoewel er in zijn algemeenheid steeds meer oog komt voor preventie als onderdeel van de transformatie, benadrukken de respondenten ook dat deze ontwikkeling nog echt in de kinderschoenen staat en de kansen die er liggen op dit vlak nog onvoldoende worden benut. Op dit moment zorgt het dus (nog) niet voor grote verschillen in de pleegzorgcijfers, maar de verwachting is dat dit in de toekomst meer het geval zal zijn. Deeltijd pleegzorg wordt in dit verband vaak als voorbeeld aangehaald. We horen terug dat hier langzaamaan meer oog voor komt, maar zien dit nog niet terug in de cijfers (zie 2.3):

“Voltijd pleegzorg is altijd urgent: je zoekt een plek omdat het thuis niet meer gaat. Bij deeltijd pleegzorg ligt dat anders. Dat is meer preventief en dat komt nu pas in beeld. Het is minder urgent, maar net zo belangrijk. Omdat je er daarmee voor kunt zorgen dat ouders het net wél redden en een kind misschien toch thuis kan blijven wonen.”

“We zien een paar gemeenten in de regio die nu heel intensief en gericht experimenteren met preventie. Het is natuurlijk afwachten wat dit oplevert, maar het zou op termijn kunnen leiden tot een terugloop van ‘jeugdhulp met verblijf’.”

Er worden ook nu al verschillen gezien in de mate waarin regio's, gemeenten, jeugdhulpaanbieders en verwijzers bereid zijn om te experimenteren met de inzet van innovatieve en preventieve vormen van jeugdhulp, bedoeld om pleegzorg en andere vormen van verblijf te voorkomen. Diverse respondenten signaleren dat met name gemeentebesturen van elkaar verschillen in de mate waarin ze ruimte geven aan innovatieve ontwikkelingen en interventies die nog niet bewezen effectief zijn. Dat preventie veel kan opleveren en ook kosten kan besparen wordt breed gedeeld en naar buiten toe vaak benoemd, maar in de

praktijk (als het om financiën gaat) wordt veelal de rem gezet op interventies waarbij de kosten voor de baat uitgaan. Omdat nu eenmaal lastig valt aan te tonen en uit te leggen wat je met die preventieve inzet voorkomt.

“Preventie blijft een lastige boodschap.”

“Mijn beeld is dat grotere gemeenten over het algemeen meer bereid en in staat zijn om naar alternatieven te kijken dan kleinere. Zij lijken daar vaker financiën voor vrij te maken.”

Als positief voorbeeld worden enkele regio's genoemd waar pleegzorg uit de jeugdhulp is gehaald, en in plaats daarvan als laagdrempelige voorziening in de sociale context wordt gelabeld. Liever spreekt men hier niet van pleegzorg, maar van 'informele opvang binnen gezinnen'. Op die manier wil men hier benadrukken dat pleegzorg deel uitmaakt van de pedagogische civil society. Doel is dus om pleegzorg uit de sfeer van de jeugdhulp te halen en het zoveel mogelijk te normaliseren. Dat kan positief doorwerken in de werving van aspirant-pleegouders (of beter: 'informele opvangouders'), omdat daarmee de boodschap wordt uitgedragen dat het voor iedereen bereikbaar is en er minder nadruk komt te liggen op 'waar begin je aan?'. Dit betekent onder meer ook dat de ondersteuning van pleegzorggezinnen lichter ingestoken kan worden en in de toekomst mogelijk kan worden belegd bij het wijkteam in plaats van bij gespecialiseerde pleegzorgaanbieders.

Natuurlijk zit hier ook een keerzijde aan, want de vraag is of pleegouders op deze manier juist in hun kracht komen te staan, of zich overvraagd voelen omdat ze de informele opvang van een kind onderschatten en de begeleiding niet specifiek genoeg is. De toekomst zal dit moeten uitwijzen.

5.3 Het vinden, binden en behouden van pleeggezinnen

Dat er behoefte bestaat aan meer pleegouders om meer en vooral kwalitatief beter te kunnen matchen is, zoals gezegd, van alle tijden. Aangegeven wordt dat er de afgelopen jaren diverse elkaar opvolgende landelijke campagnes e.d. waren om aspirant-pleegouders te vinden en te binden.

Uit de interviews blijkt dat de jeugdregio's en gemeenten van elkaar verschillen in de wijze waarop zij pleegzorg onder de aandacht brengen en pleegouders en aspirant-pleegouders informeren. Er zijn regio's en gemeenten die enkel meedraaien op de landelijke campagnes en verder geen extra inzet plegen op het werven van pleegouders. Er zijn ook regio's en gemeenten die hiervoor extra geld beschikbaar stellen en specifieke campagnes en activiteiten inzetten. Dit kan bijdragen aan betere samenwerking, minder versnippering en een professionelere inzet en uitstraling.

Ook pleegzorgaanbieders hebben natuurlijk een belangrijke rol in het aantrekkelijker en beter maken van pleegzorg. In het kader van dit onderzoek hebben wij met zeven verschillende pleegzorgaanbieders gesproken en zij benoemen allen in grote lijnen dezelfde zaken. Zonder uitzondering leggen ze veel nadruk

op het informeren van aspirant-pleegouders, op het informatie delen met en terugkoppelen naar pleegouders, hulpverleners en verwijzers, op het begeleiden van pleegouders, op het leveren van nazorg bij breakdowns en op het verbeteren van de samenwerking met partners (partijen bij elkaar brengen). Ook de samenwerking tussen de pleegzorgaanbieders onderling heeft veel aandacht. Steeds vaker bundelen ze hun krachten, bijvoorbeeld om nieuwe pleegouders te werven of om een pleegkind, waar men zelf geen plek voor heeft, toch geplaatst te krijgen.

Ten behoeve van de werving worden steeds meer communicatiekanalen benut, zoals sociale media, scholen, kerken en posters. Ook worden pleegouders steeds vaker ingezet als ambassadeurs. Tevens benoemen meerdere pleegzorgaanbieders dat het cruciaal is om drempels voor geschikte aspirant-pleegouders zoveel mogelijk te verlagen. Dit door hen van de nodige informatie te voorzien, maar ook door financiële drempels zoveel mogelijk weg te nemen. Daarbij gaat het om het vereenvoudigen en goed uitleggen van regels rond financiering, als ook om het bieden van financiële compensatie waar nodig. Dit verschilt per regio en per gemeente. Zo beschikt de ene regio over een provinciaal pleegzorgfonds, bedoeld voor vergoeding van extra kosten die pleegouders maken en die niet gedekt worden uit de pleegzorgvergoeding die pleegouders vanuit het rijk ontvangen. In andere regio's wordt dat soms verdisconteerd in de tarieven.

5.4 Invulling en uitvoering geven aan visie en uitgangspunten

De interviews maken duidelijk dat de visie van regio's en gemeenten op pleegzorg in sterke mate overeenkomt. De pijlers zijn eigenlijk overal hetzelfde en staan – soms in net wat andere bewoordingen – in elk beleidsplan. In aansluiting op de Jeugdwet hanteren de regio's en gemeenten het uitgangspunt om kinderen 'zo thuis mogelijk' te laten opgroeien. Het gaat erom de zorg dichtbij te organiseren en daarbij het potentieel van de gemeenschap te benutten. Met sociale steun, omzien en betrokkenheid tussen mensen kunnen problemen worden voorkomen en is zo min mogelijk jeugdzorg nodig, zo is de leidende en breed gedeelde gedachte. De focus ligt derhalve op vormen van hulp door en voor gezinnen, het inzetten van informele steun en het waar nodig verbinden van informele steun met jeugdhulp (in gezinsvormen); van steun- of buurtgezinnen tot pleegzorg of gezinshuizen.

Vertaald naar de CBS-cijfers streven gemeenten de volgende twee doelen na:

- 1 Verlaging van het totaal aan jeugdhulp met verblijf (het beter mogelijk maken dat jeugdigen thuis kunnen blijven wonen door meer inzet op intensieve ambulante hulp).
- 2 Verhoging van het aandeel pleegzorg (en gezinshuizen) ten opzichte van jeugdhulp met verblijf (gezinsgerichte vormen hebben, zo mogelijk, voorkeur boven residentiële).

Jeugdregio's en gemeenten hanteren dus goeddeels dezelfde uitgangspunten voor pleegzorg, maar de interviews maken duidelijk dat het staat of valt met de wijze waarop hier invulling en uitvoering aan wordt gegeven. Het kan soms echt afhangen van individuele voorkeuren, keuzes, kennis, expertise en inzet. Diverse respondenten geven aan dat verwijzers, pleegzorgaanbieders en ook professionals in sterke mate van elkaar verschillen in de wijze waarop zij invulling en uitvoering geven aan volgende aspecten:

- ③ Hoe hard en gericht wordt ingezet op het vinden van een netwerkpleeggezin? Hoe breed kijk je daarbij? Ga je toch door als ouders in eerste instantie aangeven geen mogelijkheden te zien in hun netwerk?
- ③ Wat is 'goed genoeg' ouderschap, zowel binnen het gezin van herkomst als pleeggezinnen? Wanneer moet worden op- of afgeschaald? Ligt de nadruk op 'voorkomen van doormodderen en daarmee zwaardere problematiek' of op het zoveel mogelijk ondersteunen van ouders die wel willen maar (nog) niet kunnen?
- ③ In hoeverre staat (netwerk- en deeltijd-) pleegzorg op het netvlies bij het lokale veld dat betrokken is bij het gezin?
- ③ In hoeverre staat het onderwerp pleegzorg in een gemeente daadwerkelijk op de kaart en in hoeverre uit zich dat in de manier waarop zij betrokken zijn en zich committeren om de kwaliteit van inrichting van pleegzorg te verbeteren?
- ③ Hoe nadrukkelijk wordt gekeken naar mogelijkheden voor de inzet van voorliggende voorzieningen om ouders te ontlasten en pleegzorg te voorkomen?
- ③ Hoe geef je invulling aan het uitgangspunt 'zo thuis mogelijk' bij de inzet van pleegzorg? Plaats je kinderen alleen binnen de eigen gemeente of regio? In welke situaties stap je over deze grens heen?

Verschillen in de wijze waarop partijen en professionals invulling en uitvoering geven aan deze en andere aspecten hebben direct gevolgen voor de inzet op en het gebruik van pleegzorg. Om het eerstgenoemde aspect als voorbeeld te nemen: wanneer een pleegzorgorganisatie gedurende langere tijd veel focus legt op netwerkpleegzorg en haar pleegzorgbegeleiders hier nadrukkelijk in traint, kan dat ertoe leiden dat het aandeel netwerkpleegzorg in deze regio geleidelijk aan terrein wint op bestandspleegzorg.

"In onze regio kampen meerdere pleegzorgverwijzers met een fors personeelstekort, met lange wachtlijsten en een verslechterende kwaliteit van het personeelsbestand tot gevolg. Dat zou je over 1 of 2 jaar moeten kunnen terugzien in de cijfers."

5.5 Financiële factoren

Als een kind niet meer thuis kan wonen zijn er zoals gezegd verschillende mogelijkheden op het gebied van jeugdhulp met verblijf. Voor de keuze tussen die mogelijkheden wordt volgens de respondenten primair gekeken naar wat een kind nodig heeft in combinatie met wat er aan plekken beschikbaar is. Enkele respondenten geven aan dat de financiën secundair ook een rol spelen. Van de verschillende vormen van jeugdhulp met verblijf is pleegzorg verreweg de goedkoopste optie. Dat kan meespelen. Enkele pleegzorgaanbieders geven aan dat er wel gesprekken worden gevoerd met gemeenten dat pleegzorg niet altijd passend is.

In dit verband kwam in 5.1 al aan bod dat één van de onderzochte regio's per 1 januari 2019 alle 'jeugdhulp met verblijf' heeft ondergebracht in één samenwerkingsverband. Dat betekent dat er één 'pot met geld' is waar alle vormen van 'jeugdhulp met verblijf' van moeten worden betaald. Het is de vraag wat dit betekent voor de inzet van pleegzorg ten opzichte van de andere vormen van jeugdhulp met verblijf. Zorgt dit er voor dat er nog nadrukkelijker een gezamenlijke afweging wordt gemaakt om de best passende én goedkoopste optie in te zetten? Biedt het een extra financiële prikkel om vaker voor pleegzorg te kiezen? De toekomst zal het uitwijzen.

De tarieven voor pleegouders zijn overal hetzelfde. Dat biedt dus geen verklaring voor verschillen in pleegzorggebruik tussen regio's en gemeenten. Wel zit er verschil in het tarief dat pleegzorgaanbieders ontvangen. Dit tarief bepaalt hoeveel inzet pleegzorgaanbieders kunnen plegen op werving en begeleiding van pleegouders. Het zou kunnen betekenen dat aanbieders die een hoger tarief ontvangen kwalitatief betere ondersteuning kunnen bieden aan pleegouders, met als gevolg minder uitval (breakdowns). De interviews geven hier echter geen uitsluitsel over.

Wel geven verschillende respondenten aan dat de tariefkwestie in de huidige tijd van aanbestedingen regelmatig voor discussie is. Er wordt door enkele respondenten gewezen op het risico dat gemeenten financieel gedreven zijn en al snel kiezen voor de goedkoopste aanbieder, terwijl het zeer de vraag is of de goedkoopste aanbieder ook de beste (en op langere termijn ook goedkoopste) zorg levert. Het wordt belangrijk gevonden om, vanuit gezamenlijkheid met betrokken partijen in het veld, tot heldere criteria te komen: wat kan en mag wel en niet van pleegzorgaanbieders worden verwacht, welk tarief past daarbij en hoe de prestaties te monitoren? De praktijkinventarisatie van het Nji onder pleegzorgaanbieders, inclusief een monitoronderzoek naar breakdowns, wordt in dit verband positief gewaardeerd.

Door de wijze waarop de financiering binnen de Jeugdwet is geregeld (op basis van het woonplaatsbeginsel) sturen steeds meer gemeenten er op aan om pleegzorg voornamelijk aan te bieden aan kinderen uit de eigen gemeente. Want wanneer een gemeente veel pleegkinderen vanuit andere regiogemeenten opvangt zijn daar veel kosten mee gemoeid; niet alleen de directe kosten voor pleegzorg, maar omdat pleegkinderen vaak een 'rugzakje' hebben zijn er veelal ook extra kosten voor andere (jeugdhulp)voorzieningen. Binnen een van de onderzochte jeugdregio's wordt door de betrokken gemeenten momenteel gezamenlijk gezocht naar een oplossing in de vorm van een financiële verdeelsleutel: dit moet ervoor zorgen dat de gemeente die veel pleegkinderen uit de regio opvangt, niet opdraait voor alle kosten. Het nieuwe woonplaatsbeginsel¹¹, dat in 2021 van kracht wordt, is er op gericht om dit soort situaties bij voorbaat te ondervangen.

¹¹ Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp>. Het nieuwe woonplaatsbeginsel betekent voor pleegzorg dat een traject wordt toegekend aan de gemeente waar de jongere voor het laatst bij tenminste 1 van zijn ouders woonde, voorafgaande aan de startdatum van het pleegzorgtraject. Kortom, de gemeente van herkomst blijft – ongeacht het gezag – (financieel) verantwoordelijk voor het kind en het kind wordt ook tot die gemeente geteld.

6 Conclusies en aanbevelingen

Welke factoren liggen ten grondslag aan de verschillen in het gebruik van pleegzorg tussen jeugdregio's en gemeenten?

In dit slothoofdstuk geven we in samenhang antwoord op deze centrale onderzoeksvraag, waarbij we de verschillende deelvragen uit paragraaf 1.2 integreren. In het verlengde daarvan formuleren we een aantal aanbevelingen.

Voor een goede duiding van verschillen in pleegzorggebruik is het van belang om het te relateren aan de betekenis of waarde die betrokkenen hechten aan een hoog of laag pleegzorggebruik. Daarom hebben we de onderzoeksvraag nog wat nader gespecificeerd:

Welke verschillen zien we tussen jeugdregio's en gemeenten in de mate waarin het lukt om de capaciteit aan pleegzorgplekken aan te laten sluiten op de behoefte of vraag aan pleegzorg? Welke factoren liggen hieraan ten grondslag?

Het beeld dat we hierna schetsen is gebaseerd op CBS-cijfers in combinatie met kwalitatieve en kwantitatieve informatie uit een beperkt aantal geselecteerde regio's en gemeenten, die opvallende verschillen of ontwikkelingen laten zien in de pleegzorgcijfers (zie 1.3). Voor de duiding van die verschillen en ontwikkelingen – de kern van het onderzoek – hebben we verdiepende gesprekken gevoerd met uiteenlopende betrokkenen in de betreffende regio's en gemeenten: regiomanagers, gemeentelijke beleidsadviseurs/regisseurs, gemeentelijke contractmanagers, pleegzorgaanbieders en verwijzers (jeugdbescherming/gecertificeerde instelling, jeugdteam gemeente).

Het valt op dat de diverse groepen respondenten in de geselecteerde jeugdregio's en gemeenten in grote lijnen dezelfde factoren benoemen en elkaar aanvullen, in antwoord op de vraag naar de achtergrond van verschillen in pleegzorggebruik. Maar uiteraard valt niet uit te sluiten dat gesprekken met andere mensen in andere regio's en gemeenten deels andere resultaten zouden opleveren. In die zin willen we benadrukken dat het beeld dat nu volgt vooral van indicatieve waarde is.

In hoeverre sluit de beschikbare pleegzorgcapaciteit¹² aan op de vraag of behoefte?

In de eerste plaats valt op dat er altijd en overal behoefte bestaat aan méér aspirant-pleegouders. Dat is van alle tijden. Die behoefte geldt zelfs voor gemeenten met een hoge pleegzorgcapaciteit, want vaak maken andere gemeenten in de regio dankbaar gebruik van de pleegzorgcapaciteit van deze gemeenten door veel kinderen uit de regio daar te plaatsen.

De behoefte aan méér aspirant-pleegouders is niet het gevolg van een duidelijke toenemende vraag (het aantal jeugdigen in pleegzorg is door de jaren heen tamelijk stabiel) of een opvallende daling in het aantal pleegouders. En het is –met uitzondering van jongeren in de tienerleeftijd – ook niet zozeer ingegeven door

¹² Hieronder verstaan we het aantal beschikbare aspirant-pleegouders.

het niet kunnen plaatsen van kinderen, want: "Uiteindelijk lukt het altijd wel om een pleeggezin te vinden als het echt nodig is." De behoefte komt met name voort uit soms opeenvolgende wachttijden en – vooral – de wens om kwalitatief beter passende matches te kunnen realiseren. Want hoe groter de capaciteit aan aspirant-pleegouders, hoe beter en gericht gezocht kan worden naar een pleeggezin dat echt bij een kind past. En dat kan weer zorgen voor minder breakdowns (uitval), zo is de veronderstelling. Wat hierin meespeelt is dat de problematiek van pleegkinderen naar indruk van betrokkenen de laatste jaren complexer is geworden en dat dit dus meer vraagt van pleegouders.

Actieve werving van aspirant-pleegouders, enthousiasmerend en gericht op het wegnemen van drempels, is en blijft dus belangrijk. Maar ook komt het beeld naar voren dat dit soms op gespannen voet staat met realistische informatievoorziening en een goede screening, die nodig zijn om teleurstellingen en breakdowns te voorkomen. Het komt wel voor dat in het streven om op korte termijn een pleeggezin te vinden de screening aan de voorkant te kort of te weinig uitgebreid is, met name bij netwerkpleegzorg. Het is en blijft zoeken naar een goede balans tussen deze twee kanten van dezelfde medaille. En het verdient derhalve aanbeveling om met betrokkenen in het veld de discussie hierover te (blijven) voeren.

Drie verklaringsclusters voor regionale en lokale verschillen in pleegzorggebruik

Dat de behoefte aan méér pleegouders breed gedeeld wordt neemt niet weg dat er wel degelijk aanzienlijke verschillen zijn in de mate waarin jeugdregio's en gemeenten gebruik maken van pleegzorg. De CBS-cijfers laten zien dat er gemeenten zijn met geen enkel kind in pleegzorg (0,0%), maar ook gemeenten waar 1 op de 63 kinderen opgroeit in een pleeggezin (1,6%). Bij de regio's varieert het aantal pleegzorgjongeren van 0,3 tot 0,8 procent. Evenzo zijn er grote verschillen tussen gemeenten en regio's in de verhouding tussen het aantal pleegzorgtrajecten ten opzichte van het totaal aantal trajecten jeugdhulp met verblijf (naast pleegzorg bestaat dat uit verblijf in gezinshuizen, behandelgroepen en gesloten plaatsing). Dat varieert van 31 procent in de ene regio tot 62 procent in de andere. Bij gemeenten varieert dit van 0 tot 100 procent.

We hebben gemeentelijke betrokkenen, pleegzorgaanbieders en verwijzers in de geselecteerde regio's en gemeenten de vraag gesteld waar deze verschillen vandaan komen. Dat levert drie verklaringsclusters op:

- 1 Cijfermatige beperkingen
- 2 Moeilijk beïnvloedbare factoren, zoals demografische, sociaaleconomische en cultuur-historische kenmerken
- 3 Beter beïnvloedbare factoren, zoals de inrichting van het veld, de invulling van de transformatie en de inzet van betrokkenen.

De interviews maken duidelijk dat de huidige verschillen in pleegzorggebruik tussen jeugdregio's en gemeenten hoofdzakelijk zijn toe te schrijven aan een combinatie van factoren uit de eerste twee verklaringsclusters. Het derde cluster speelt op dit moment nog geen grote rol in de verklaring van regionale en lokale verschillen in pleegzorggebruik, maar hier zijn wel de grootste ontwikkelingen gaande en hier liggen ook de grootste kansen.

Voorts wordt duidelijk dat de respondenten uit de verschillende regio's en gemeenten in grote lijnen dezelfde factoren benoemen. Welke factoren dominant(er) zijn kan wel verschillen van regio tot regio en van gemeente tot gemeente.

Ad 1. Cijfermatige beperkingen

De CBS-cijfers omtrent pleegzorg geven in algemene zin een goed beeld, maar moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, zo maakt nadere analyse in combinatie met de reacties van de respondenten in de jeugdregio's en gemeenten duidelijk. We horen terug dat regio's en gemeenten er verschillende manieren van registreren op na houden, hun cijfers op verschillende momenten aanleveren, hierin soms achterstanden hebben en niet altijd dezelfde definities hanteren. Dit heeft invloed op de cijfers en maakt dat cijfers van specifieke regio's en gemeenten niet altijd goed vergelijkbaar zijn. Met name in de eerste periode na de transitie jeugdzorg per 1 januari 2015 kregen gemeenten en ook pleegzorgaanbieders veel op zich af. Dat leidde soms tot nieuwe productindelingen en achterstanden of onduidelijkheden in de registratie en administratie. In een van de onderzochte regio's bleek dat de verklaring voor de forse cijfermatige daling in het pleegzorggebruik.

Een belangrijk punt is ook dat de CBS-cijfers zijn gebaseerd op het woonplaatsbeginsel. Dit houdt in dat in principe het gezag leidend is bij het bepalen welke gemeente (financieel) verantwoordelijk is voor een kind met jeugdhulp; het hulptraject wordt ook bij die gemeente geteld. Dit impliceert dat in een regio of gemeente met een hoge score op pleegzorggebruik, niet per definitie veel pleegkinderen wonen. En andersom kan een gemeente met een laag pleegzorgcijfer in de praktijk ook juist relatief veel pleegkinderen opvangen. Dat valt niet uit de cijfers af te leiden.

Tenslotte wordt alle pleegzorg in de CBS-cijfers onder één noemer geschaard. In de praktijk zijn er echter verschillende en min of meer onvergelijkbare vormen van pleegzorg, waarbij het onderscheid tussen voltijd en deeltijd pleegzorg en tussen bestands- en netwerk pleegzorg beleidsmatig het meest interessant is.¹³ Bij deze verschillende pleegzorgvormen spelen andere partijen een rol en ze vragen ook om andere werkwijzen rondom het werven, screenen, plaatsen en begeleiden van de gezinnen.

In aansluiting op bovenstaande constatering adviseer we – met het oog op de vergelijkbaarheid en bruikbaarheid van de cijfers – om de afspraken met en verwachtingen ten aanzien van gemeenten en pleegzorgaanbieders rondom de aanlevering van de pleegzorgcijfers te bezien, af te stemmen en te expliciteren. Tevens verdient het hierbij aanbeveling om een nadere uitsplitsing aan te brengen in de cijfers door tenminste onderscheid te maken tussen voltijd en deeltijd pleegzorg en tussen bestands- en netwerk pleegzorg. De verwachting is dat dat beleidsmatig veel waardevolle informatie oplevert, terwijl het nauwelijks zorgt voor extra administratieve lasten, aangezien pleegzorgaanbieders deze gegevens doorgaans toch al bijhouden.

¹³ Denk bijvoorbeeld aan vragen als de volgende. Kan met meer inzet op deeltijdpleegzorg voltijd pleegzorg of andersoortige vormen van jeugdhulp met verblijf worden voorkomen? En in hoeverre hebben inspanningen om nadrukkelijker te zoeken in het netwerk zin?

Ad 2. Moeilijk beïnvloedbare factoren

Naar inzicht van betrokkenen in de geselecteerde regio's en gemeenten zijn regionale en lokale verschillen in pleegzorggebruik in belangrijke mate gestoeld op min of meer onveranderlijke of in ieder geval moeilijk beïnvloedbare bevolkings- of gebiedskenmerken. Dat kunnen zij niet direct staven met cijfers, maar aangezien vrijwel alle respondenten op dezelfde factoren wijzen (hoge mate van intersubjectiviteit) is het aannemelijk dat deze factoren in samenhang een belangrijke rol spelen. Het gaat om (een combinatie van):

- 🕒 Sociaaleconomische factoren: in gemeenten met (veel) lagere ses-wijken is er meer problematiek 'achter de voordeur' en is de vraag naar zorg – en dus ook pleegzorg – groter.
- 🕒 In gemeenten waar de gemeenschapszin hoog is en er sprake is van een sterke 'pedagogische civil society' is de stap naar pleegzorg, vanuit een natuurlijk solidariteitsgevoel, kleiner.
- 🕒 'Zien pleegzorgen doet pleegzorgen': de hoog scorende gemeenten hebben vaak een zekere traditie als het gaat om pleegzorg, veelal voortkomend uit hun geloofsovertuiging (volksaard en cultuur).
- 🕒 Praktische mogelijkheden: gemeenten met relatief veel tweeverdieners en eenoudergezinnen scoren laag op pleegzorggebruik. In gebieden waar nog de meer traditionele rollenpatronen gelden (een werkende man en vrouw die thuis voor de kinderen zorgt) is meer ruimte en oog voor pleegzorg.

Hoewel hier niet voor niets wordt gesproken van moeilijk beïnvloedbare factoren, kan richting pleegzorgaanbieders wel de aanbeveling worden gedaan om met name in de werving van aspirant-pleegouders (nog) meer rekening te houden met de laatste twee genoemde factoren. Hieruit blijkt immers dat pleegouderschap bij veel mensen in het geheel niet in beeld is of als praktische onmogelijkheid wordt gezien, terwijl dat niet per se het geval hoeft te zijn. In aansluiting op de tweede factor adviseren we gemeenten om pleegzorg te verbinden aan inspanningen ter versterking van de pedagogische society.¹⁴

Ad 3. Beter beïnvloedbare factoren

Op basis van verklaringscluster 2 ontstaat het beeld dat regionale en lokale verschillen in pleegzorggebruik in sterke mate te maken hebben met bevolkings- en gebiedskenmerken en in die zin moeilijk veranderbaar en beïnvloedbaar zijn. Gedeeltelijk wordt dat beeld door onze respondenten in de geselecteerde regio's en gemeenten bevestigd. Maar gedeeltelijk ook niet. Want tevens geven zij aan dat er momenteel tal van ontwikkelingen en experimenten plaatsvinden of op stapel staan, die wel eens van grote invloed kunnen zijn op het pleegzorggebruik.

Hieronder volgt een korte opsomming van deze beter beïnvloedbare factoren en ontwikkelingen. Het betreffen zaken waar regio's, gemeenten, pleegzorgaanbieders en verwijzers nu al mee aan de slag zijn of kunnen gaan.

¹⁴ Zie onder meer: https://publicaties.dsp-groep.nl/getFile.cfm?file=Factsheet_gemeente_Opvoeden_met_de_buurt-dsp-groep.pdf&dir=rapport. En: https://publicaties.dsp-groep.nl/getFile.cfm?file=/16pd_Handreiking_Opvoeden_samen_met_de_buurt_in_West-Friesland_DSP-groep_2015.pdf&dir=rapport

- ③ Het benaderen van pleegzorg als belangrijke schakel in de totale keten van jeugdhulp met verblijf, fundamenteel-inhoudelijk en ook financieel. Het een kan niet los van het ander worden gezien. Want als er bijvoorbeeld te weinig leefgroepen zijn voor jeugdigen met zware problematiek schuift het op en komen deze kinderen deels in gezinshuizen of pleegzorg terecht.
- ③ Inzet op innovatieve en preventieve vormen van jeugdhulp, bedoeld om pleegzorg en andere vormen van verblijf te voorkomen. Denk onder andere aan steun- en buurtgezinnen en deeltijd pleegzorg om ouders te ontlasten, intensieve casusregie op gezinnen om ervoor te zorgen dat ze het nog net wel blijven redden en intensieve ambulante begeleiding.
- ③ Inzet op innovatieve en effectieve manieren om (verschillende typen) pleeggezinnen effectief te vinden, te binden en te begeleiden.
- ③ Afspraken maken over en professionals trainen in hoe op effectieve wijze invulling en concrete uitvoering te geven aan de uitgangspunten van het pleegzorgbeleid, zoals kinderen 'zo thuis mogelijk' laten opgroeien. Denk onder andere aan gerichte inzet op het vinden van netwerkpleeggezinnen, op- en afschalen, het betrekken van het lokale veld en het inzetten van lokale voorzieningen om ouders te ontlasten.
- ③ Inzet op experimenten met pleegzorg gelabeld als laagdrempelige voorziening in de sociale context (informele vorm van gezinsopvang) om het meer te normaliseren versus pleegzorg als jeugdhulpmaatregel die stevige begeleiding vereist om overvraging en breakdowns te voorkomen.
- ③ Ontwikkelen van heldere criteria en bijpassende tarieven voor pleegzorgbegeleiding.
- ③ Ontwikkelen van een passende regionale verdeelsleutel voor de opvang van pleegkinderen uit elkaars gemeenten, indien sprake is van een scheve verdeling.

Dat er nu geleidelijk steeds meer oog is voor deze factoren en ruimte komt voor deze ontwikkelingen geeft aan dat – nu de transitie jeugdzorg goeddeels achter de rug is – de tijd van transformeren is aangebroken, ook in het pleegzorgveld.

Met genoemde ontwikkelingen en factoren kan de pleegzorg gericht worden versterkt. Maar dat gaat niet vanzelf. De ontwikkelingen staan nog in de kinderschoenen, zijn nog niet terug te zien in de cijfers en het is vaak ook nog onduidelijk wat het precies oplevert. Het verdient daarom aanbeveling om deze ontwikkelingen en experimenten de komende jaren nadrukkelijk ruimte te bieden, te stimuleren, te faciliteren en vooral ook goed te monitoren. Op die manier kan duidelijk worden wat wel en niet werkt in het verbeteren van pleegzorg. Bovendien is het belangrijk dat regio's, gemeenten, pleegzorgaanbieders en verwijzers hierover onderling uitwisselen en afstemmen en er waar mogelijk samen in optrekken.

Bijlage 1 Samenvatting factsheets onderzochte regio's

Regio A

Wat valt op in de pleegzorgcijfers in regio A?

- ③ Cijfermatig scoren regio A en alle gemeenten daarbinnen over de gehele linie laag op pleegzorggebruik, maar de betrokken respondenten trekken dit in twijfel en spreken over een gemiddeld pleegzorggebruik.
- ③ De forse daling in CBS-cijfers – zowel in % pleegzorg t.o.v. totaal aantal jeugdigen als in aandeel pleegzorg t.o.v. jeugdhulp met verblijf – blijkt een direct gevolg van achterlopende administratie bij pleegzorgaanbieders. In opdracht van verschillende gemeenten moesten zij anders gaan registreren, namelijk naar 4 nieuw onderscheiden pleegzorgvarianten, elk met een eigen tarief.
- ③ Gemeenten houden pleegzorgcijfers bij o.b.v. verleende beschikkingen/producten. Wat precies wordt bijgehouden en uitgesplitst verschilt van gemeente tot gemeente. Pleegzorgaanbieders hebben de uitsplitsing in pleegzorgvarianten e.d. het beste in beeld. Daaruit blijkt onder andere:
 - Netwerkpleegzorg neemt toe t.o.v. bestandspleegzorg.
 - Deeltijdpleegzorg wordt nog opvallend weinig benut.
 - Pleegoudervoogdij stijgt.
 - Er komen geleidelijk meer gezinshuizen.
 - Het aantal breakdowns ligt ten opzichte van andere regio's relatief hoog, maar verschillen lijken voort te komen uit verschillen in definitie.
- ③ Het algemene beeld bij betrokkenen is dat pleegkinderen merendeels afkomstig zijn uit de grotere gemeenten en worden opgevangen in de 'rijkere' omliggende dorpen. Vanwege het woonplaatsbeginsel zie je dit niet goed terug in de cijfers.
- ③ In de kleinere dorpen gaat het om kleine aantallen, waardoor percentages in de tijd al snel fluctueren: een paar pleegzorgkinderen meer of minder kan hier immers veel verschil maken.

Hoe verhoudt de pleegzorgcapaciteit zich tot de –vraag in regio A?

- ③ Er is altijd en overall behoefte aan méér aspirant-pleegouders (en gezinshuizen), vooral om kwalitatief beter passende matches te kunnen maken en om de wachttijden voor pleegzorg (die kunnen oplopen tot 6 maanden) te verkorten.
- ③ De indruk is dat de zwaarte van de problematiek bij pleegkinderen groter is geworden de afgelopen jaren, mede door afbouw van het aantal plekken in residentiële zorg.
- ③ Een goede screening voorkomt breakdowns, een zware screening schrikt af. Dit is een moeilijk balans. Soms is de screening aan de voorkant te kort, met name bij netwerkpleegzorg als er snel naar een oplossing wordt gezocht.

Welke moeilijk beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio A?

- ③ De regio telt 2 grote gemeenten (stedelijk gebied), met meer lage ses-wijken. Hier is meer problematiek achter de voordeur en zwakkere sociale netwerken. De indruk van betrokkenen dat de vraag naar (bestands)pleegzorg hier groter is, hoewel dat dus niet direct uit de cijfers valt af te leiden.
- ③ De indruk van betrokkenen is dat in de omliggende dorpen relatief weinig vraag is naar pleegzorg vanwege de relatief hoge ses,. Pleegkinderen uit andere steden kunnen hier wel terecht, hoewel dat bemoeilijk wordt door het feit dat er in deze dorpen relatief veel tweeverdieners wonen.
- ③ In een van de steden is een gecertificeerde instelling gevestigd: dat hoogt het pleegzorgcijfer op, omdat kinderen onder pleegzorgvoogdij gerekend worden bij gemeente van de GI.
- ③ Eén gemeente scoort opvallend laag in het aandeel pleegzorg t.o.v. jeugdhulp met verblijf. Dit lijkt te komen door de aanwezigheid van een residentiële instelling aldaar.

Welke beter beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio A?

- ③ De gemeenten in regio A hebben een gezamenlijk aanpak en werkgroep pleegzorg en hanteren een gedeelde visie. De focus ligt op het verbinden van informele sociale steun met jeugdhulp in gezinsvormen.
- ③ Benadrukt wordt dat veel afhangt van hoe verwijzers, pleegzorgaanbieders en professionals invulling geven aan die visie en focus.
- ③ In de regio wordt steeds meer ingezet op alternatieve, innovatieve en preventie interventies om jeugdhulp met verblijf te voorkomen: steun- en buurtgezinnen, intensieve casusregie, deeltijd pleegzorg, voorkomen van ongewenste zwangerschap. In grotere gemeenten is hier over geheel genomen meer ruimte voor, maar verschillen zijn nog vooral gekoppeld aan personen. Dit is echt nog in ontwikkeling en zie je nog niet terug in de cijfers.
- ③ In de regio wordt een tekort gezien aan 'bedden' in leefgroepen en ook aan gezinshuizen. Dat geeft meer druk op andere vormen met verblijf en zorgt ook voor toenemende zwaarte in pleegzorgproblematiek.
- ③ Het wordt in regio A belangrijk geacht om drempels voor aspirant pleegouders zoveel mogelijk te verlagen. In dit kader beschikte de regio tot voor kort over een provinciaal pleegzorgfonds, bedoeld voor vergoeding van extra kosten voor pleegouders. Omdat dit fonds was uitgeput heeft regio A en ZKN ervoor gekozen om per 2019 de pleegzorgtarieven te verhogen.

Regio B

Wat valt op in de pleegzorgcijfers in regio B?

- ③ Cijfermatig scoort regio B in 2017 laag op pleegzorggebruik en in 2018 hoog op pleegzorggebruik. Er is één gemeente in de regio die heel hoog scoort op pleegzorggebruik en één gemeente die gemiddeld scoort op pleegzorggebruik, bij deze twee gemeente zit er bijna geen verschil tussen het jaar 2017 en 2018. Het grote verschil tussen 2017 en 2018 zit voornamelijk bij de andere gemeenten.
- ③ Dit verschil tussen 2017 en 2018 lijkt volgens respondenten voornamelijk te komen door een verandering in de aanlevering van cijfers. In regio B werd tijdelijk verblijf meegerekend in de 'jeugdhulp met verblijf'-cijfers, terwijl dit in andere regio's werd gemarkeerd als ambulante zorg. Regio B heeft afgelopen jaar erop ingezet dat deze aanlevering eenduidig en wel goed verloopt. Hierdoor is het cijfer 'jeugdhulp met verblijf' enorm verlaagd. Met als gevolg dat het lijkt alsof het gebruik van pleegzorg is toegenomen.
- ③ Desalniettemin is er naar indruk van respondenten sprake van een lichte groei in het gebruik van pleegzorg. En tevens geven zij aan dat de regio de laatste tijd heeft gestuurd op afname van jeugdhulp met verblijf, op uitstroom en op meer ambulante zorg.
- ③ Cijfers over de verschillende pleegzorgvarianten zijn beperkt beschikbaar. Wel geven de respondenten aan de volgende ontwikkelingen te zien:
 - Netwerkpleegzorg neemt toe t.o.v. bestandspleegzorg
 - Deeltijd pleegzorg wordt aanzienlijk minder benut
 - Er is een tekort aan perspectief biedende pleeggezinnen.

Hoe verhoudt de pleegzorgcapaciteit zich tot de –vraag in regio B?

- ③ Er is altijd en overal behoefte aan méér aspirant-pleegouders (en gezinshuizen), vooral om kwalitatief beter passende matches te kunnen maken en om de wachttijden voor pleegzorg (die kunnen oplopen tot 6 maanden) te verkorten.
- ③ De indruk is dat de zwaarte van de problematiek bij pleegkinderen groter is geworden de afgelopen jaren, mede door afbouw van het aantal plekken in residentiële zorg.
- ③ Als gevolg van de twee bovenstaande punten neemt de vraag toe in regio B; voornamelijk de vraag naar deeltijdpleegzorg, zoals weekendpleegzorg.
- ③ Een goede screening voorkomt breakdowns, een zware screening schrikt af. Dit is een moeilijke balans. Soms is de screening aan de voorkant te kort, met name bij netwerkpleegzorg, als er snel naar een oplossing wordt gezocht.

Welke moeilijk beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio B?

- ③ De regio telt één grote en één middelgrote gemeente, met meer lage ses-wijken. Hier is meer problematiek achter de voordeur en zijn de sociale netwerken van inwoners vaak zwakker. De indruk van de respondenten is dat de vraag naar pleegzorg hier groter is.
- ③ De grote gemeente is een zogenoemde groeigemeente; er trekken veel jonge gezinnen naar toe, waarbij beide ouders werken. Dit is een groep mensen die zich minder snel aanbieden als pleegouder.

- ③ De indruk van betrokkenen is dat in de omliggende dorpen relatief weinig vraag is naar pleegzorg vanwege de relatief hoge ses,. Pleegkinderen uit andere steden kunnen hier wel terecht, hoewel dat bemoeilijk wordt door het feit dat er in deze dorpen relatief veel tweeverdieners wonen.
- ③ Het algemene beeld bij betrokkenen is dat pleegkinderen merendeels afkomstig zijn uit deze grote en middelgrote gemeenten en worden opgevangen door met name één gemeente waar de pedagogische civil society van oudsher hoog in het vaandel staat. Pleegzorg kent in deze gemeente een lange traditie en sluit volgens betrokkenen aan bij de volksaard en –cultuur. In deze gemeente zien betrokkenen bovendien nog meer traditionele rollenpatronen terug, met een werkende man en een moeder die voor de kinderen zorgt. Dit maakt opvang van pleegkinderen ook praktisch beter haalbaar.

Welke beter beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio B?

- ③ In Regio B staat het principe 'kindgericht' werken (redeneren vanuit het kind) hoog in het vaandel, in aansluiting op de landelijke visie kinderen 'zo thuis mogelijk' te laten opgroeien. De meeste respondenten benoemen dit ook, maar geven ook aan dat de werkelijkheid soms anders is door crisissituaties en krapte in het aanbod van geschikte plekken.
- ③ Benadrukt wordt dat veel afhangt van hoe verwijzers, pleegzorgaanbieders en professionals invulling geven aan die visie, allereerst omdat er verschil in expertise is, maar ook doordat bijvoorbeeld door personeelstekort verwijzingen niet altijd goed verlopen.
- ③ In regio B valt per 1 januari 2019 jeugdzorg met verblijf onder één samenwerkende partij. De verwachting is dat er op deze wijze een meer financiële prikkel is om in te zetten op pleegzorg, omdat pleegzorg de goedkoopste vorm is van jeugdzorg met verblijf.
- ③ In de regio wordt steeds meer ingezet op alternatieve, innovatieve en preventie interventies om jeugdhulp met verblijf te voorkomen: inzetten op gezinstherapie, 'stevigere' ambulante medewerkers die ook buiten kantoortijden werken en deeltijd pleegzorg. Dit is echt nog in ontwikkeling en zie je nog niet terug in de cijfers.
- ③ Het ontbreekt aan behandelgroepen voor jonge kinderen onder de 12 jaar. Deze komen in de pleegzorg terecht, maar zijn vaak te zwaar. Dit heeft breakdowns tot gevolg en heeft invloed op het behoud van pleegouders.
- ③ Het wordt in regio B belangrijk geacht om meer te gaan samenwerken vanuit de pleegzorgorganisaties op de werving van pleegouders. Ze gaan bijvoorbeeld gezamenlijk pleegzorg dossiers doornemen waar breakdowns zijn voorgekomen en bekijken welke momenten cruciaal waren. Dit alles is bedoeld om te leren en (transformatie)stappen te maken op dit gebied.

Regio C (met gemeenten X en Y)

Wat valt op in de pleegzorgcijfers in regio C?

- ③ In regio C valt het op dat gemeente X relatief laag scoort op pleegzorggebruik en dat gemeente Y relatief hoog scoort op pleegzorggebruik. .
- ③ Respondenten bevestigen dit beeld en zijn bekend met de relatieve verschillen die er tussen gemeente X en Y zijn. Met name van gemeente Y geven respondenten aan dat het hoge pleegzorggebruik iets is wat al jarenlang het geval is.
- ③ Regio C leverde zelf een overzicht aan van het aantal unieke cliënten in pleegzorg in regio C, gemeente X en gemeente Y.
- ③ Wat opvalt is dat het absolute aantal cliënten dat gebruik maakt van pleegzorg in gemeente X en gemeente Y redelijk stabiel blijft.
- ③ Er zijn weinig geaggregeerde cijfers beschikbaar vanuit de regio zelf op de verschillende pleegzorgvarianten. Wel geven de respondenten aan de volgende ontwikkelingen te zien:
 - Er is in gemeente X specifiek behoefte aan deeltijdpleeggezinnen en tijdelijke pleeggezinnen.
 - Deeltijd pleegzorg wordt aanzienlijk minder benut.
 - Er is een tekort aan perspectief biedende pleeggezinnen.

Hoe verhoudt de pleegzorgcapaciteit zich tot de –vraag in regio C?

- ③ Er is altijd en overal behoefte aan méér aspirant-pleegouders (en gezinshuizen), vooral om kwalitatief beter passende matches te kunnen maken en om de wachttijden voor pleegzorg (die kunnen oplopen tot 6 maanden) te verkorten.
- ③ De indruk is dat de zwaarte van de problematiek bij pleegkinderen groter is geworden de afgelopen jaren, mede door afbouw van het aantal plekken in residentiële zorg.
- ③ Door de transitie zijn gemeenten in regio C meer achter de voordeur gekomen en is problematiek eerder/sneller zichtbaar geworden.
- ③ Als gevolg van bovenstaande punten neemt de vraag naar pleegzorg toe in regio C.
- ③ Specifiek in gemeente X wordt aangegeven dat het gevolg van de transitie is dat er sprake is van een toename in de vraag naar pleegzorg.
- ③ Er is in gemeente X daarnaast specifiek behoefte aan deeltijdpleeggezinnen en tijdelijke pleeggezinnen, om ouders gedeeltelijk of tijdelijk te kunnen ontlasten.
- ③ In gemeente Y lijkt er sec binnen gemeente Y meer aanbod dan vraag (al is het niet altijd wenselijk om kinderen in dezelfde gemeente in een pleeggezin te plaatsen).

Welke moeilijk beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio C?

- ③ Gemeente Y is een typische 'bible belt'-gemeente. Naar indruk van respondenten speelt de geloofsovertuiging hier een grote rol in de motivatie van mensen om pleegouder te worden. Pleegouders zien het in gemeente Y min of meer als opdracht of plicht om hun huis open te stellen voor pleegkinderen. Dit zit als het ware in hun cultuur en DNA verankerd.
- ③ In gemeente Y zijn er relatief veel grote, stabiele gezinnen met eenverdieners en met fysieke ruimte in huis. De indruk is dat dat een rol kan spelen in de afweging om pleegouder te worden of niet.
- ③ Hoewel religie in gemeente X ook een grote rol speelt, is het aantal bevindelijk gereformeerden hier aanzienlijk minder dan in gemeente Y.

- ⦿ Respondenten geven specifiek aan dat gemeente Y een hele hechte gemeenschap is waar traditie, volksaard en – cultuur een rol spelen. Ook wordt aangegeven dat in gemeente Y daardoor ook een sterke schaamtecultuur heerst.

Welke beter beïnvloedbare factoren zien betrokkenen in regio C?

- ⦿ Regio C benadrukt dat het kind centraal moet staan en kinderen ‘zo thuis mogelijk’ moeten kunnen opgroeien. Dit is de breed gedeelde visie, maar respondenten geven ook aan dat de werkelijkheid weerbarstig is en er omstandigheden zijn (acute situaties, bijvoorbeeld per direct een plek voor een kind nodig, krapte in aanbod) die maken dat van de visie wordt afgeweken.
- ⦿ Verder wordt benadrukt dat veel afhangt van hoe verwijzers, pleegzorgaanbieders en professionals invulling geven aan het pleegzorgbeleid: het staat of valt met de mensen die het moeten doen. Het verschilt per gemeente, wethouder, ambtenaar, wijkteam en medewerker, in hoeverre ze pleegzorg op het netvlies hebben staan, vroegtijdig de juiste zorg weten te organiseren en invulling geven aan de regionale visie. Daarmee wordt de invulling van het pleegzorgbeleid erg afhankelijk van de expertise van individuen.
- ⦿ Bovendien is het van groot belang in hoeverre een gemeente zich werkelijk (en niet alleen op papier) committeert aan het thema pleegzorg.
- ⦿ In regio C wordt er steeds meer in gezamenlijkheid georganiseerd. Zorgaanbieders bundelen steeds vaker de krachten, bijvoorbeeld in de werving van aspirant-pleegouders (in plaats van dat ieder voor op zijn eigen eiland versnipperd aan het werk is). Dit zorgt ervoor dat het onderwerp steviger en professioneler wordt aangepakt.
- ⦿ In regio C wordt er ook een sociale kaart ontwikkeld, zodat steeds helderder wordt wat er allemaal is aan aanbod en bij wie je voor wat moet zijn. Respondenten geven aan dat zij verwachten dit dit zal gaan helpen, omdat men nu soms simpelweg ook niet weet wat er is of wat er kan.
- ⦿ Respondenten geven aan dat werving weldegelijk effect kan hebben in het aantal aanmeldingen van aspirant-pleegouders. De kracht zit hem vooral in herhaling en in het inzetten van allerlei verschillende kanalen (social) media, posters, campagnes, scholen, kerken etc.). Als belangrijkste wordt genoemd om pleegouders in te zetten als ambassadeurs; nieuwe pleegouders bevinden zich vaak in de omgeving van huidige pleegouders.
- ⦿ Ook het voorkomen van breakdowns en uitval van pleegouders is cruciaal. Ook daarin wordt steeds meer maatwerk geleverd en samen met verschillende partijen opgetrokken om te kijken wat een pleeggezin nodig heeft.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

