
J&J

Meer jonge kinderen in pleeggezinnen

— evaluatie van een beleidsexperiment —

Den Haag, 1987

Marianne van Ooyen-Houben
Henk de Kort
Ivonne Stolp-Keuzenkamp

m.m.v.:
Mia Strijbos-Schellekens
Rob Smeets

9

Voorwoord

Dit rapport bevat een samenvatting van de resultaten van het evaluatieonderzoek van het "beleidsexperiment pleeggezinplaatsingen". Het onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van de Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming. In het onderzoek is een groot aantal gegevens verzameld. De resultaten zijn uitvoerig vervat in twee eindrapporten: een deel 1, waarin met name gekeken wordt naar de kwantitatieve effecten van het beleidsexperiment ¹⁾, en een deel 2, waarin beschreven wordt hoe het experiment is verlopen, wat de ervaringen zijn van direct betrokkenen en waarin tevens aandacht geschonken wordt aan aspecten van de besluitvorming en de begeleiding van plaatsingen ²⁾. De publikatie die nu voor u ligt, is een samenvatting van deze beide "moederrapporten". Voor een uitgebreidere en meer gedetailleerde weergave van het in deze samenvatting vermelde, verwijzen we naar de genoemde rapporten. Tabellen zijn eveneens daar te vinden.

Aan het onderzoek heeft een aantal stagiaires meegewerkt: Nelleke Brand, Ingrid van Welzenis, Dries Koster, Annabelle Thuys, Ellen van de Berg en Nicole Mertens. Ze hebben een enthousiaste en positieve inbreng gehad in het onderzoek en een deel van de dataverzameling verzorgd. Hiervoor onze dank.

De secretariaatmedewerkers willen we bedanken voor de nette verwerking van de tekst. De begeleidingscommissie van het onderzoek zijn we erkentelijk voor hun kritische doch constructieve bijdrage aan het onderzoek.

Marianne van Ooyen-Houben
Henk de Kort
Ivonne Stolp-Keuzenkamp

-
- 1) Van Ooyen, M. en de Kort, H. Meer jonge kinderen in pleeggezinnen. Deel 1, Den Haag, CWOK, 1987.
 - 2) De Kort, H., Van Ooyen, M., Stolp, I. Meer jonge kinderen in pleeggezinnen. Deel 2, Den Haag, CWOK, 1987.
-

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Het evaluatie-onderzoek	3
3	Kenmerken van de kinderen en van de plaatsingen in het beleids- experiment	5
3.1	De geplaatste kinderen en hun achtergrond	5
3.2	De plaatsingen in het beleidsexperiment	6
4	Verkenning van de kwantitatieve effecten van het experiment	9
4.1	Gekozen voorzieningen in het beleidsexperiment en erbuiten	9
4.2	Gekozen voorziening en kenmerken van kind en plaatsing	10
4.3	Veranderingen ten opzichte van 1981	11
4.4	Enkele kenmerken van (aspirant-)pleegouders	13
5	Argumenten en overwegingen bij de besluitvorming	15
5.1	Plaatsingsvoorzieningen die worden overwogen	15
5.2	Redenen van keuze	15
5.3	Bezwaren tegen voorzieningen	16
5.4	Werkend naar een terugkeer naar huis?	16
5.5	Afspraken bij tehuisopname	17
6	De begeleiding van plaatsingen in het experiment	19
7	Het verloop van het beleidsexperiment	21
7.1	De stuurgroep	21
7.2	Het organisatie-overleg	22
7.3	Het sleutelfigurenoverleg	22
7.4	De deskundigheidsbevordering	23
8	De bemiddeling van pleeggezinnen	25
9	Ervaringen van betrokkenen	27
9.1	Ervaringen van ouders	27
9.2	Ervaringen van pleegouders	27
9.3	Bevindingen van maatschappelijk werkers	28
9.4	De rol van de Centrales voor Pleegzorg	29
9.5	Conclusies	30
10	Conclusies en aanbevelingen	31
10.1	Slotconclusie	31
10.2	Algemene opmerkingen en conclusies over plaatsingen en pleegzorg	32
10.3	Suggesties voor verder onderzoek	33
10.4	Conclusies die uit het beleidsexperiment te trekken zijn	33

1 Inleiding

Het onderhavige rapport bevat het verslag van een onderzoek naar pleeggezinplaatsingen van jonge kinderen. Het onderzoek is een evaluatie van een beleidsexperiment. De doelstelling van dit experiment kan worden geformuleerd als "het kwalitatief en kwantitatief bevorderen van pleeggezinplaatsingen voor jonge kinderen (0 tot en met 10 jaar) als alternatief voor internaatsplaatsingen". Het experiment is opgezet door de Ministeries van WVC en Justitie en het WIJN. Het heeft plaatsgevonden in de arrondissementen Utrecht en Den Bosch gedurende de periode 1 maart 1984 tot 1 juli 1986.

Aan het experiment hebben een veertigtal instellingen deelgenomen die zich bezighouden met justitiële en/of vrijwillige uithuisplaatsingen van jonge kinderen. Het gaat hierbij om Kinderrechters, Raden voor Kinderbescherming, (gezins)voogdij-instellingen, adviesbureaus, instellingen voor algemeen maatschappelijk werk, RIAGG's, een FIOM-instelling en de Centrales voor Pleegzorg. De uiteindelijke vorm en opzet van het experiment is in belangrijke mate bepaald door het beleid, zoals weergegeven in de IWRV- en IWAPV-rapporten¹⁾. Het experiment heeft plaatsgevonden in een periode, waarin aan het plaatsingsbeleid en met name aan de pleegzorg veel aandacht werd besteed. Er valt hierbij bijvoorbeeld te denken aan speciale pleegzorgbevorderende projecten, die bij de Centrales voor Pleegzorg zijn opgezet. Ook zijn in de tijd van het beleidsexperiment relevante beleidsbeslissingen genomen. Gewezen kan worden op de capaciteitsreductie in de residentiële sector en op de invoering van subsidieregelingen voor de vrijwillige pleegzorg en voor de begeleiding van vrijwillige pleegzorg. In het beleidsexperiment heeft men de doelstelling trachten te realiseren door:

- verdere ontwikkeling van de deskundigheid bij plaatsende instanties inzake pleegzorg en de besluitvorming bij plaatsing;
- het bevorderen van overleg tussen met name instellingen en Centrales voor Pleegzorg gericht op een verbetering van de afstemming van vraag naar en aanbod van pleeggezinnen.

In het kader van het experiment heeft er binnen de instellingen deskundigheidsbevordering plaatsgevonden. In de arrondissementen is een "organisatorisch" overleg en een "sleutelfiguren"-overleg opgezet. Het geheel is begeleid door een stuurgroep waarin vertegenwoordigers van de genoemde ministeries en het WIJN zitting hadden.

1) Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen. Den Haag, Staatsuitgeverij, aug. 1984, en Tussen Droom en Daad: Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan Jeugdigen. Rijswijk, Ministeries van WVC, Justitie, O en W, juli 1984.

2 Het evaluatie-onderzoek

Het experiment is wetenschappelijk geëvalueerd door middel van een onderzoek. Dit onderzoek is tegelijk met het experiment van start gegaan. Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de veranderingen die op grond van het experiment tot stand zijn gekomen. Tevens is beschreven hoe de verschillende onderdelen van het experiment hebben gefunctioneerd. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd.

1. Wat is het kwantitatieve effect van de doorgevoerde wijzigingen, dat wil zeggen: is er in het experiment een toename te constateren van het aantal jonge kinderen dat in pleeggezinnen is geplaatst?
2. Hoe verloopt het besluitvormingsproces, anders geformuleerd: welke zijn de gehanteerde criteria die de keuze tehuis of pleeggezin bepalen?
3. Hoe is het verloop van het experiment geweest?
4. Wat is het kwalitatieve effect van het experiment, gemeten naar de bevindingen van de maatschappelijk werkers, Centrales voor Pleegzorg, ouders en pleegouders met de ingevoerde werkwijze en procedures in het kader van het experiment?

De materiaalverzameling in het kader van de onderzoeksvragen 1 en 2 heeft plaatsgevonden bij de plaatsende instanties. Maatschappelijk werkers hebben tijdens het experiment plaatsingen van 0 tot en met 10-jarige kinderen gemeld aan het onderzoeksteam. In vrijwel alle gevallen is de betrokken maatschappelijk werker vrij snel na de plaatsing door een lid van het onderzoeksteam geïnterviewd over de besluitvorming en plaatsing. In een aantal gevallen is alleen informatie ingewonnen over de besluitvorming. De informatie over de besluitvorming is dus op retrospectieve wijze verzameld. Dit betekent dat het proces van besluitvorming niet in beeld gebracht is. De nadruk heeft gelegen op het verzamelen van informatie omtrent argumenten en criteria die worden gehanteerd bij de keuze van voorziening. In totaal is informatie verkregen over 411 plaatsingen en/of besluitvormingen, die betrekking hebben op 334 kinderen.

Het materiaal ten behoeve van de derde onderzoeksvraag is verkregen uit verslagen van de verschillende overleggroepen (stuurgroep, sleutelfiguren-overleg en organisatorisch overleg). Ook zijn de onderzoekers vrijwel altijd als toehoorder bij de overlegsituaties aanwezig geweest.

Het materiaal voor onderzoeksvraag 4 is verkregen door middel van interviews met ouders, pleegouders en Centrales voor Pleegzorg en enquêtes bij de maatschappelijk werkers van de plaatsende instanties aan het eind van het beleidsexperiment. Hiertoe zijn steekproeven getrokken van 38 ouders, 38 pleegouders en 40 maatschappelijk werkers, waarvan uiteindelijk 6 ouders, 27 pleegouders en 29 maatschappelijk werkers geïnterviewd zijn.

Naast de bovengenoemde gegevens is informatie verkregen van de Centrales over het aanbod van pleeggezinnen voor 0 tot en met 10-jarige kinderen.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2 is op een aantal aspecten een vergelijking gemaakt met een vooronderzoek, dat plaatsingen

van jonge kinderen in 1981 in de beide arrondissementen inventariseerde ¹⁾).

Bij de analyse is gebruik gemaakt van de chi-kwadraattoets en van homogeniteits- en canonische correlatie-analysetechnieken.

De indeling van dit rapport is als volgt: eerst worden in hoofdstuk 3 een aantal kenmerken van de onderzoeksgroep en van de plaatsingen in het beleids-experiment beschreven. In hoofdstuk 4 wordt dan ingegaan op de resultaten met betrekking tot onderzoeksvraag 1. Gekeken wordt naar aantallen pleeggezin- en tehuisplaatsingen en ontwikkelingen hierin. Vervolgens komen gegevens met betrekking tot de besluitvorming (onderzoeksvraag 2) aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de begeleiding van plaatsingen.

In hoofdstuk 7 wordt beschreven hoe het beleidsexperiment is verlopen en hoe verschillende onderdelen hebben gefunctioneerd (onderzoeksvraag 3). Hoofdstuk 8 is gewijd aan de bemiddeling van pleeggezinnen in het beleids-experiment, en hoofdstuk 9 geeft een verslag van de ervaringen van ouders, pleegouders, maatschappelijk werkers en Centrales voor Pleegzorg (onderzoeksvraag 4). Aan het eind — in hoofdstuk 10 — vindt u tenslotte een reeks opmerkingen en aanbevelingen voor het plaatsingsbeleid en een bevordering van de pleegzorg.

¹⁾ Haagen, G., Van Hecke, T. en van Ooyen, M. Jonge kinderen uithuisgeplaatst. Den Haag, CWOK, 1983.

3 Kenmerken van de kinderen en van de plaatsingen in het beleidsexperiment

3.1 De geplaatste kinderen en hun achtergrond

De onderzoeksgroep bestaat uit 191 jongens en 143 meisjes (resp. 57% en 43%). Een derde van de kinderen is drie jaar of jonger, de helft is 7 jaar of jonger. Het aantal buitenechtelijke kinderen ligt met 30% ruim boven het landelijke percentage. Iets minder dan een derde van de kinderen heeft een niet volledige Nederlandse achtergrond. Bij deze jonge kinderen met een eenduidige niet-Nederlandse achtergrond (etniciteit) vinden we een relatief hoog percentage (33%) Surinaamse kinderen.

11% van de kinderen heeft een lichamelijke of geestelijke handicap en 3% is dubbel gehandicapt. Ten aanzien van het gevolgde onderwijs kan worden opgemerkt dat het percentage kinderen dat buitengewoon onderwijs volgt (20%) ver boven het landelijke (6%) ligt. Van de problemen die zijn geïnventariseerd, worden agressief gedrag, gebrek aan affectie, leerproblemen en lichamelijke/psychosomatische klachten elk bij 25% van de kinderen vermeld.

Motorische stoornissen komen volgens de maatschappelijk werkers niet zo vaak voor en achterstanden in de ontwikkeling juist vaak. Jongens geven vaker en meer klachten te zien dan meisjes. Het percentage kinderen met agressief gedrag, gebrek aan affectie en leerproblemen is hoger bij de 7 tot 10-jarigen dan bij de kinderen jonger dan 7 jaar.

Ook is een aantal kenmerken van de gezinnen, waaruit de kinderen afkomstig zijn, onderzocht. Ongeveer driekwart van de kinderen komt uit gezinnen waarin de oorspronkelijke samenstelling is verbroken. Het blijkt dat in een relatief groot aantal gevallen meer kinderen tegelijkertijd uithuisgeplaatst worden. In een klein aantal gevallen is reeds eerder een kind uit het gezin uithuisgeplaatst.

Tweederde van de kostwinners oefent geen beroep uit en is aangewezen op een uitkering. Dit hangt samen met het feit dat het merendeel van de gezinshoofden in de onvolledige gezinnen vrouwen is. Het gaat veelal om gezinnen uit de lagere sociaal-economische klassen. De wellicht lage opleidingsniveaus en het feit dat deze vrouwen voor de opvoeding van 1 of meer kinderen zorgdragen, maken de kans op het verwerven van een betaalde baan vermoedelijk zeer klein. Van de werkende kostwinners oefent de helft een beroep uit waarvoor geen of weinig scholing is vereist.

Wat betreft de achtergrond van de eerste uithuisplaatsing kan het volgende gezegd worden. Driekwart van de redenen tot uithuisplaatsing ligt in oorsprong in de problematiek van de thuissituatie. Bij de resterende uithuisplaatsingen is er sprake van redenen die hun oorsprong hebben in een combinatie van problemen bij het kind en in de thuissituatie, of in problematiek van het kind zelf. Hoewel het merendeel van de redenen hun oorsprong hebben in de problematische thuissituatie, wil dat niet zeggen dat de kinderen zelf geen problemen te zien geven. Vaak wordt namelijk door de maatschappelijk werkers vermeld dat de kinderen zelf ook problemen te zien geven.

Belangrijke redenen tot uithuisplaatsing die liggen in de problematische thuissituatie, zijn verwaarlozing/mishandeling, beperkte pedagogische capaciteiten, relatieproblemen van ouders, emotionele problemen en slecht per-

soonlijk functioneren. In veel gevallen is de problematiek chronisch te noemen. In de helft van de gezinnen speelden er op het moment van eerste uithuisplaatsing 5 of meer problemen, bij 8% was er sprake van meer dan 8 problemen.

Gezien het chronische karakter van de problematiek en het feit dat in de helft van de gezinnen sprake is van 5 of meer problemen, kan worden gesteld dat er in een groot aantal gevallen sprake is van gezinnen met een complex van problemen. Wil men hier genuanceerd uitspraken over doen, dan zal de aard en ernst van de problematiek uitgebreider moeten worden onderzocht.

Gezien het aanzienlijke aantal gezinnen met een complexe problematiek kan de vraag worden gesteld of de jeugdhulpverlening een effectief antwoord hierop kan geven. Op zijn minst zal intensieve samenwerking nodig zijn met andere instanties, zoals sociale diensten, scholen, wijkverpleging, gezinsverzorging enz.

In driekwart van de gevallen heeft ambulante hulpverlening plaatsgevonden voorafgaand aan de eerste uithuisplaatsing. Deze hulp is veelal verleend door RIAGG's, artsen, instellingen voor algemeen maatschappelijk werk, instellingen voor gezinsvoogdij, adviesbureaus en FIOM. Bij 40% van de kinderen heeft de ambulante hulpverlening meer dan 2 jaar geduurd. Als reden voor beëindiging van de ambulante hulpverlening worden genoemd het feit dat de ouders niet ontvankelijk zijn voor de geboden hulp, extreme problematiek in de thuissituatie of bij het kind en het ontbreken van een verbetering van de situatie.

Het gegeven dat in veel gevallen ambulante hulp is verleend gedurende een lange periode, wijst erop dat uithuisplaatsing vaak als een mogelijkheid wordt gebruikt nadat lichtere vormen van hulpverlening hebben gefaald.

3.2 De plaatsingen in het beleidsexperiment

In totaal zijn 411 plaatsingen en/of besluitvormingen onderzocht (218 in Utrecht en 193 in Den Bosch). In beide arrondissementen zijn ongeveer 3 maal zoveel justitiële als vrijwillige plaatsingen voor het onderzoek gemeld. In Utrecht zijn de vrijwillige plaatsingen gemeld door een groter aantal instellingen dan in Den Bosch. Wanneer we kijken naar het aantal plaatsingen dat kinderen al achter de rug hebben, blijkt dat 40% 3 of meer plaatsingen achter de rug heeft en 10% 5 of meer plaatsingen. Er is dus een vrij grote groep jonge kinderen die al een aantal wisselingen van verblijfplaats heeft meegemaakt.

In het onderzoek is de achtergrond van de plaatsingen nagegaan. Onderzocht is wie de initiatiefnemer is geweest, dat wil zeggen wie als eerste de wenselijkheid tot plaatsing heeft geopperd. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen eerste, tweede, derde en volgende plaatsingen.

Bij eerste plaatsing zijn dit veelal de Raad voor de kindbescherming of instellingen in het veld van de volksgezondheid (bijvoorbeeld artsen, RIAGG's, ziekenhuizen). Bij tweede en volgende plaatsingen zijn de instellingen voor (gezins)voogdij relatief vaak initiatiefnemer. Ouders zijn bij alle plaatsingen vaak de initiatiefnemers. Wanneer we het kader van de plaatsing bekijken, blijkt dat voorlopige ondertoezichtstelling (ots) en toevertrouwingen relatief veel voorkomen bij eerste en tweede plaatsing. Het percentage plaatsingen in het kader van een ots of ontzetting/ontheffing is bij tweede en volgende plaatsing aanmerkelijk hoger dan bij eerste plaatsing. Het lijkt erop dat de opgelegde maatregelen zwaarder worden naarmate kinderen meer plaatsingen achter de rug hebben.

Ten aanzien van de doelstelling van plaatsing kan worden opgemerkt dat *opvoeding en verzorging* relatief vaak wordt genoemd. Hetzelfde geldt voor de categorie *anders*. De doelstellingen in deze categorie hebben meestal betrekking op het verbeteren of tot rust laten komen van de thuissituatie. Plaatsingsdoelen die het minst worden genoemd zijn *neutraal terreinplaatsing*, *adoptie* en *tot rust komen van het kind*. *Verzorging en opvoeding* wordt ver-

houdingsgewijs vaak genoemd bij derde en volgende plaatsing. Het gaat daarbij veelal om langdurige plaatsingen en plaatsingen waarbij het perspectief op terugkeer naar huis ontbreekt. Eerste plaatsingen zijn vrijwel altijd zeer tijdelijke plaatsingen. Dit komt ook tot uiting in de plaatsingsdoelen die worden genoemd, namelijk *crisisinterventie, opvang in afwachting van een neutraal terreinplaatsing*.

Gevraagd is of de maatschappelijk werkers een terugkeer naar huis mogelijk achten. Bij eerste plaatsingen vermelden zij relatief vaak het perspectief *zeker terug naar huis*, terwijl bij derde en volgende plaatsing *zeker niet terug naar huis* vaak wordt genoemd. Naarmate kinderen meer plaatsingen achter de rug hebben, schatten de maatschappelijk werkers een terugkeer naar huis somberder in. Dit geldt ook voor de inschatting van de duur van plaatsing. Een verwachte korte duur (minder dan 6 maanden) en een duur van 1-2 jaar worden het meest genoemd bij eerste plaatsing (respectievelijk 46% en 19%). Het percentage plaatsingen met een verwachte duur van meer dan 2 jaar is het hoogst bij 2e en volgende plaatsing (46%).

Op grond van de resultaten kan een globale profielschets worden gemaakt van eerste, tweede en derde en volgende plaatsingen.

Eerste plaatsingen

In driekwart van de gevallen ligt de oorsprong van de reden tot plaatsing in de problematische thuissituatie. Vrijwel alle plaatsingen zijn tijdelijk van karakter. De verwachte plaatsingsduur is relatief kort. Ook in de plaatsingsdoelen komt het tijdelijke karakter tot uiting (*crisisinterventie, opvang in afwachting van een nadere beslissing en neutraal terreinplaatsing*). Het perspectief is relatief vaak *zeker of mogelijk terug naar huis*. In de gevallen waarin een maatregel van kracht is gaat het veelal om een voorlopige ots of toevertrouwing.

Tweede plaatsingen

Deze zijn op te splitsen in twee categorieën, namelijk tijdelijk bedoelde en definitief bedoelde plaatsingen. De definitieve plaatsingen zijn plaatsingen in adoptiegezinnen en terug naar huis. Er is hierbij sprake van een verwachte plaatsingsduur van meer dan 2 jaar. Meestal wordt opvoeding en verzorging als doel van plaatsing genoemd. Redenen van plaatsing die in deze categorie worden opgegeven, zijn *afstand doen, thuissituatie is verbeterd en kind wordt geplaatst op verzoek van ouders*. Als tijdelijk bedoelde plaatsingen zijn *overplaatsingen*. Bij die groep is er geen sprake van een verwachte relatief lange of korte verblijfsduur. Opvallend is het relatief grote aantal plaatsingen waarvan de verwachte duur onduidelijk is. In vrijwel alle gevallen wordt een terugkeer naar huis mogelijk geacht. *Problemen van het kind, problemen in vorig plaatsingsmilieu en kind wordt overgeplaatst naar passende voorziening* worden verhoudingsgewijs vaak genoemd als reden tot plaatsing.

Derde en volgende plaatsingen

In deze categorie is zowel sprake van plaatsing vanuit de thuissituatie als van vervolg- of overplaatsingen. Belangrijke redenen van plaatsing zijn *problemen van het kind, kind wordt overgeplaatst naar passende voorziening, problemen in vorige voorziening en de thuissituatie is verbeterd*. In vergelijking met tweede plaatsingen wordt *opvang in afwachting van en behandeling* vaak vermeld als doel. Het gaat hierbij vermoedelijk om kinderen die vanuit de thuissituatie worden geplaatst, nadat ze ooit al eerder geplaatst zijn geweest. Het percentage plaatsingen met het doel *opvoeding en verzorging* ligt lager dan bij tweede plaatsingen. In deze gevallen gaat het waarschijnlijk om vervolgplaatsingen naar een als definitief bedoelde voorziening. Het aantal kortdurende plaatsingen neemt ten opzichte van de tweede plaatsingen toe. In deze categorie komen eigenlijk alle plaatsingen voor die geschetst zijn binnen de eerste en tweede categorie.

4 Verkenning van de kwantitatieve effecten van het experiment

4.1 Gekozen voorzieningen in het beleidsexperiment en erbuiten

Wanneer gekeken wordt in welk type voorziening men de kinderen heeft geplaatst in het beleidsexperiment, blijkt dat er in totaal in de experimentele gebieden meer kinderen in pleeggezin situaties zijn geplaatst dan in tehuis situaties (zie tabel 1).

Tabel 1: Gekozen voorzieningen in het beleidsexperiment over alle plaatsingen.

	aantal plaatsingen abs.	%
thuis	65	18,0
gezinssituatie	157	43,3
tehuissituatie	104	28,7
gezinshuis	23	6,3
overig	14	3,8
totaal	363	100

Ten opzichte van het vooronderzoek, dat de situatie in 1981 weergaf, zijn er nu ongeveer evenveel terugplaatsingen naar huis en familieplaatsingen, en lichte verschuivingen in de afzonderlijke categorieën gastgezin, pleeggezin, tehuis en overige voorzieningen. In totaal is er een verschuiving in de richting van meer plaatsingen in gezinssituaties (totaal 10,5% meer) en minder plaatsingen in tehuizen (5,2% minder, $p < .10$).

De gesignaleerde toename van pleeggezinplaatsingen heeft plaatsgehad bij eerste en bij derde en volgende plaatsingen, niet bij tweede plaatsingen. Bij tweede plaatsingen was het aandeel pleeggezinplaatsingen echter al groot. Daar zijn blijkbaar geen mogelijkheden gevonden om dit aandeel nog te doen toenemen.

Het beleidsexperiment had in 1984 een wat trage en moeizame start. Pas in de loop van 1984 en in 1985 kwam de deskundigheidsbevordering overal van de grond. Naar aanleiding hiervan zou te verwachten zijn dat het relatieve aantal pleeggezinplaatsingen in de loop van 1984-1985 zou toenemen en dat het aandeel van de tehuiskaatsingen zou afnemen. Deze verwachting komt niet uit: de verhouding pleeggezin - tehuis is nauwelijks veranderd en schommelt steeds rond 60 : 40. Misschien zijn de effecten van het beleidsexperiment pas op langere termijn te zien. In elk geval geeft dit resultaat te denken over het effect van het beleidsexperiment.

In het arrondissement Den Bosch zijn verhoudingsgewijs meer kinderen in pleeggezinnen en minder kinderen in tehuizen geplaatst dan in Utrecht. In Den Bosch is er ook ten opzichte van 1981 een grotere toename van de pleeggezinplaatsingen en een grotere afname van de tehuiskaatsingen dan in Utrecht. Daarbij komt nog dat Den Bosch, vergeleken met andere gebieden in den lande, een gunstig beeld te zien geeft wat betreft pleeggezinplaatsingen. Utrecht valt in de rij der andere arrondissementen niet op, noch in negatieve, noch in positieve zin. Hoewel in beide gebieden een organisatie-overleg heeft

plaatsgehad, deskundigheidsbevordering is gegeven en gewerkt is vanuit de doelstelling van het beleidsexperiment, zijn de resultaten dus verschillend. Het is mogelijk dat een geringere bereidheid om te werken in de richting van de doelstelling van het beleidsexperiment, die vooral de start in Utrecht moeilijk maakte, in de resultaten heeft doorgewerkt. Den Bosch heeft zich, zeker in het begin, positiever opgesteld. In Den Bosch heeft ook een sleutelfigurenoverleg gefunctioneerd. Aan het functioneren van dit overleg op zichzelf lijkt het verschil tussen beide arrondissementen echter niet te wijten. Het feit dat zo'n overleg in Den Bosch wel en in Utrecht niet van de grond is gekomen, lijkt eerder een uiting van het verschil in wijze, waarop de instellingen in beide gebieden op het beleidsexperiment hebben ingespeeld. Een andere mogelijke verklaring van het verschil tussen beide arrondissementen is dat men verschillende uitgangspunten van het beleidsexperiment heeft gehanteerd. In Den Bosch is men namelijk uitgegaan van het voorstel voor het experiment met de intentie "pleegzorg ja, tenzij", in Utrecht niet.

Wanneer naar landelijke cijfers gekeken wordt, blijkt er in de afgelopen jaren globaal genomen een trend in de richting van meer pleeggezinplaatsingen en minder thuisplaatsingen te zijn geweest. De opstellers van de IWRV- en IWAPV-rapporten kunnen wat dit betreft tevreden zijn. In bepaalde niet-experimentele gebieden komt deze trend duidelijk naar voren. Ook in gebieden zonder beleidsexperiment is het dus mogelijk geweest het aantal pleeggezinplaatsingen omhoog te brengen. Dit is niet verwonderlijk, gezien de maatregelen en regelingen (beddenreductie in tehuizen, invoering subsidie-regeling vrijwillige pleegzorg) die van overheidswege zijn ingevoerd. De pleegzorg heeft de afgelopen jaren sterk in de belangstelling gestaan en het beleid is er duidelijk op gericht geweest. Er heeft ook in diverse gebieden deskundigheidsbevordering op dit terrein plaatsgehad, en bij de Centrales voor Pleegzorg hebben speciale projecten plaatsgevonden, die tot doel hadden de pleegzorg vanuit de invalshoek van de Centrales te bevorderen. In hoeverre het beleidsexperiment een "surplus" aan pleegzorgbevordering heeft toegevoegd, valt moeilijk te zeggen. De resultaten van Den Bosch wijzen wel in deze richting, die van Utrecht niet. Van geïnterviewde deelnemende maatschappelijk werkers is de helft van mening dat het experiment tot een toename van de pleegzorg heeft geleid.

De mogelijke effecten van het beleidsexperiment zouden natuurlijk niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve bevordering van pleegzorg moeten liggen. Er zijn indicaties dat het merendeel van de pleeggezinplaatsingen in het beleidsexperiment positief verloopt naar de inschatting van de maatschappelijk werker. In hoeverre dit ook zo is in niet-experimentele gebieden, valt hier niet te zeggen.

4.2 Gekozen voorziening en kenmerken van kind en plaatsing

In dit onderzoek is ook nagegaan bij welk type plaatsingen er in het beleidsexperiment veel pleeggezinplaatsingen zijn gerealiseerd. Dit blijkt zo te zijn onder de volgende condities:

- een Raad voor de Kinderbescherming of een instelling voor (gezins)voogdij heeft het initiatief genomen voor de plaatsing;
- de plaatsing gebeurt onder een justitiële maatregel, en dan met name wanneer het gaat om voogdijpupillen;
- de plaatsende instantie is een Raad (m.n. in Den Bosch), een adviesbureau of een instelling voor algemeen maatschappelijk werk. De beide laatstgenoemde instanties hebben te maken met vrijwillige plaatsingen. Hun plaatsingspatroon contrasteert met dat van de RIAGG's, die ook in vrijwillig kader plaatsen maar meestal naar tehuissettings verwijzen;
- de reden voor de uithuisplaatsing is in oorsprong te vinden in problemen in de thuissituatie, en dan met name bij alcohol- of drugsproblematiek van de

- ouder(s) en bij opname van de/een ouder(s) in een kliniek vanwege psychische problemen;
- als doelstelling van de plaatsing wordt genoemd *verzorging en opvoeding, crisisinterventie of opvang in afwachting van een nadere beslissing*;
 - het perspectief met betrekking tot een terugkeer naar huis is duidelijk, en dan vooral wanneer zeker is dat het kind niet terug zal gaan naar huis;
 - de plaatsing zal naar verwachting heel kort (6 weken) of heel lang (langer dan 2 jaar) duren.

Van de laatstgenoemde drie plaatsingskenmerken is de doelstelling de factor die de keuze van voorziening het sterkst bepaalt. Het globale beeld dat hieruit ontstaat, is dat er enerzijds veel in pleeggezinnen wordt geplaatst bij kortdurende plaatsingen, bedoeld ter interventie in een crisis of als opvang totdat er iets anders beslist wordt, waarbij het kind op termijn wel weer teruggaat naar huis; anderzijds ook en vooral bij langdurige plaatsingen, waarbij het gaat om het creëren van een definitief en stabiel opvoedingsmilieu voor het kind.

Wanneer gekeken wordt naar kenmerken van kinderen die in pleeggezinnen terecht komen, valt op dat het vooral gaat om meisjes, kinderen zonder handicap of met weinig klachten of stoornissen, minder "moeilijk plaatsbare" kinderen (dit zijn kinderen waarbij geen of weinig factoren in het spel zijn die een bemiddeling voor een plaatsing kunnen bemoeilijken), of hele jonge kinderen tussen 0 en 4 jaar.

Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat met name kinderen die zelf geen complex van problemen vertonen, in gezinnen geplaatst worden en dat de wat moeilijker kinderen eerder naar tehuissettings gaan. Het gegeven dat er meer meisjes dan jongens naar pleeggezinnen gaan, kan te maken hebben met het feit dat de meisjes in de onderzoeksgroep minder klachten of stoornissen — en met name minder agressief gedrag — vertonen dan jongens. Het zou er ook mee te maken kunnen hebben dat meisjes pas uithuisgeplaatst worden wanneer het in de thuissituatie helemaal uit de hand is gelopen, zodat een meer definitieve plaatsing gerealiseerd moet worden. We hebben eerder gezien dat definitieve plaatsingen meestal pleeggezinplaatsingen zijn.

4.3 Veranderingen ten opzichte van 1981

Het beeld van typen plaatsingen en kinderen die het meest in aanmerking komen voor een voorziening als een pleeggezin, lijkt op het eerste gezicht nogal op dat van 1981. Nagegaan is in welke gevallen er nu meer pleeggezinplaatsingen zijn gerealiseerd dan in het vooronderzoek. Gelet op de grootte van de toename en de significantie ervan blijkt dit vooral te zijn geweest in de volgende gevallen (zie tabel 2).

Tabel 2: Percentages toegenomen plaatsingen in pleeggezin situaties.

	voor- onderzoek	huidig onderzoek	verschil
1 t/m 6-jarigen	21,4	54,8	+ 33,4
3e en volgende plaatsing	20,0	43,0	+ 23,0
justitiële 1e en 3e pl.	23,8	46,2	+ 22,4
verw. duur tot 6 mnd.	25,0	46,5	+ 21,5
eerste plaatsingen	19,7	39,9	+ 20,2
arr. Den Bosch	33,3	50,6	+ 17,3
tijdelijke plaatsing	25,5	40,4	+ 14,9
reden pl. mede bij kind	9,5	23,8	+ 14,3

Het lijkt erop dat ook bij perspectief "zeker terug naar huis" en bij definitief bedoelde plaatsingen een aanzienlijke toename is geweest. Deze zijn niet in

het overzicht opgenomen, omdat de aantallen waarop de conclusie is gebaseerd, te gering zijn.

Er zijn tendenzen die erop wijzen dat de toename vooral heeft plaatsgehad bij plaatsingen, waarbij ouders niet zelf het initiatief tot plaatsing hebben genomen. Dit is vaak het geval bij justitiële plaatsingen.

In de vrijwillige hoek is er een tendens naar meer pleeggezinplaatsingen in die gevallen, waarin de ouders zelf verzoeken om de plaatsing. Het betreft hier waarschijnlijk plaatsingen door het algemeen maatschappelijk werk, waarbij de reden van plaatsing mede bij het kind ligt. Bij het algemeen maatschappelijk werk lijken er meer plaatsingen in pleeggezinnen gerealiseerd te zijn, bij de RIAGG's niet.

Verder valt op dat er vooral bij meisjes een trend tot meer pleeggezinplaatsingen is geweest. Hoewel het met name de kinderen tussen 1 en 7 jaar zijn geweest die nu meer in pleeggezinnen zijn geplaatst, is zo'n trend ook te zien bij de oudere kinderen van 7 tot 11 jaar.

Kortom: er blijken duidelijk toenames van betekenis te zijn opgetreden bij kortdurende, tijdelijk bedoelde justitiële plaatsingen voor peuters en kleuters, en bij plaatsingen waarbij de reden van de uithuisplaatsing mede bij het kind ligt. In de laatstgenoemde gevallen ligt het aandeel pleeggezinplaatsingen nog steeds niet erg hoog. Binnen deze categorie vallen de kinderen die zelf ook problematisch zijn. Dit lijkt een wat moeilijke categorie voor pleeggezinplaatsingen. De beduidende stijging ervan is daarom des te opmerkelijker. Kortdurende tijdelijke plaatsingen zijn er vooral bij eerste en bij derde en volgende plaatsingen. Dat zijn dan ook de plaatsingen waar een toename van het aandeel pleeggezinplaatsingen werd signaleerd.

Duidelijk weinig verandering of zelfs een afname in het aantal pleeggezinplaatsingen is er geweest in de volgende gevallen (zie tabel 3).

Tabel 3: Percentages afgenomen plaatsingen in pleeggezinsituaties.

	voor- onderzoek	huidig onderzoek	verschil
tweede plaatsingen	55,0	46,0	- 9,0
verw. duur 6 mnd - 2 jr	18,5	20,0	+ 1,5
verw. duur »2 jaar	79,2	82,3	+ 3,1
observatie/behandeling	0,0	3,7	+ 3,7
arr. Utrecht	29,4	33,6	+ 4,2
jongens	32,9	37,4	+ 4,5

Het lijkt erop dat bij vrijwillige plaatsingen die niet op verzoek van de ouders gebeuren, ook een afname van pleeggezinplaatsingen is geweest. De aantallen waarop de vergelijking is gebaseerd, zijn te klein om er conclusies aan te verbinden. De afname bij de tweede plaatsingen zit duidelijk in de hoek van de justitiële plaatsingen.

De meest moeizame categorie wat pleeggezinplaatsingen betreft blijken de plaatsingen ter observatie en/of behandeling. Dit zijn praktisch altijd tehuisplaatsingen, zowel in 1981 als nu. Een andere taaiere categorie bestaat uit plaatsingen met een verwachte duur van 6 maanden tot 2 jaar, de plaatsingen van middellange duur dus, die in 1981 ook al laag scoorden op het punt van pleeggezinplaatsingen. Plaatsingen ter behandeling hebben vaak een verwachte duur van een aantal maanden tot ongeveer 2 jaar. De categorieën overlappen dus gedeeltelijk en de indruk bestaat ¹⁾ dat het met name de doelstelling van behandeling is die, in de gevallen waarin ze overlappen, een pleeggezinplaatsing contra-indiceert.

Bij de plaatsingen van middellange duur behoren ook de plaatsingen onder een maatregel van ondertoezichtstelling. Onder deze maatregel kwamen en

1) Op grond van bij de besluitvorming genoemde contra-indicaties tegen pleeggezinnen, zie deel 2, hoofdstuk 3.

komen in verhouding tot andere maatregelen weinig pleeggezinplaatsingen voor. Deze plaatsingen zijn weliswaar gericht op een terugkeer naar huis, maar dit perspectief is toch in veel gevallen wat onduidelijk en onzeker. Onder deze condities komen minder pleeggezinplaatsingen tot stand.

4.4 Enkele kenmerken van (aspirant-)pleegouders

Via de beide deelnemende Centrales voor Pleegzorg zijn gegevens verzameld over het beschikbare aanbod van pleeggezinnen voor 0 tot en met 10-jarige kinderen tijdens het beleidsexperiment, om een idee te krijgen van het kwantitatieve aanbod in deze periode. 45% van de aspirant-pleegouders stelt zich primair beschikbaar als langdurig/permanent pleeggezin. Wanneer alleen naar aantallen gekeken wordt, dan lijkt het erop dat er in deze categorie een zeer ruim aanbod is vergeleken met de vraag.

40% van het aanbod betreft kortverblijf- en opvanggezinnen. Dit lijkt globaal gezien voldoende voor de kwantitatieve vraag naar snelle kortdurende opvang. Voor tijdelijke plaatsingen van een half jaar tot twee jaar lijken er genoeg gezinnen. Maar voor plaatsingen met onduidelijke duur en vaag perspectief, die wellicht het best in tijdelijke gezinnen — eventueel tijdelijke gezinnen met de mogelijkheid tot langdurige opvang — gerealiseerd zouden kunnen worden, lijkt het aanbod getalsmatig gezien gering. Opgemerkt moet worden dat hier kwantitatieve indicaties naast elkaar gelegd worden. Dit zegt uiteraard nog niets over kwaliteiten en geschiktheid van de beschikbare gezinnen.

Wat betreft de bereidheid van aspirant-pleegouders om kinderen met specifieke problemen op te nemen is naar voren gekomen dat:

- 46% van de pleegouders bereid is een kind met een handicap op te nemen;
- 32% openstaat voor een kind met belastende oudercontacten;
- 17% geen bezwaar heeft tegen plaatsing van een risico-baby (een kind dat geboren wordt uit drugs- of alcoholverslaafde ouders, waarbij onduidelijk is hoe het zich verder zal ontwikkelen);
- 18% bereid is meer kinderen op te nemen;
- 6% voorkeur heeft voor een jongen, 12% voor een meisje.

Opmerkelijk zijn de niet onaanzienlijke percentages aspirant-pleegouders die bereid zijn een kind met een handicap of een kind met belastende oudercontacten op te nemen.

Er is in dit onderzoek ook gekeken naar enkele kenmerken van de pleeggezinnen zelf. Deze behoren voor het grootste deel tot hogere sociale lagen dan de gezinnen, waaruit de kinderen oorspronkelijk komen. Dit gegeven is niet nieuw. De Centrales proberen al jaren gezinnen uit lagere sociale lagen te werven. Het blijkt nog steeds een moeilijk punt. Dit kan te wijten zijn aan velerlei oorzaken, bijvoorbeeld de veelal schriftelijk gevoerde werving, de hoogte van de financiële tegemoetkoming, de rompslomp rond de financiering, te kleine behuizing, conservatieve of negatieve beeldvorming rond pleegzorg en pleegkinderen, of eisen die maatschappelijk werkers aan pleeggezinnen stellen.

De meeste pleegouders zijn tussen 36 en 50 jaar oud. Bijna altijd wonen er in het gezin naast het pleegkind nog andere kinderen; gemiddeld drie. In ongeveer een derde van de gezinnen is er een kind dat minder dan twee jaar ouder is dan het pleegkind en bovendien nog van hetzelfde geslacht, ofwel een jonger kind met een leeftijdsverschil van minder dan twee jaar en van hetzelfde geslacht. Het gevaar van concurrentie en jaloezie is in zulke gevallen erg groot. Dit zou een goed verloop van de plaatsing kunnen belemmeren (Junger-Tas, 1982). De pleegouders nemen meestal een pleegkind, omdat ze van kinderen houden, graag met ze omgaan, of omdat ze een kind in moeilijke omstandigheden willen helpen. Een groot aantal pleegouders heeft enige deskundigheid of kennis op het gebied van omgaan met kinderen en/of ervaring met

pleegzorg. De wensen van maatschappelijk werkers ten aanzien van een pleeggezin betreffen meestal de woonplaats van het gezin of de aanwezigheid van andere kinderen.

Kortom: in een van beide experimentele gebieden is een duidelijke toename van de pleeggezinplaatsingen en een afname van de tehuisplaatsingen, in het andere experimentele gebied niet. De toename is ook te zien in enkele niet-experimentele gebieden. Er is nauwelijks verandering in de loop van het experiment. Er wordt veel in pleeggezinnen geplaatst bij kortdurende tijdelijke plaatsingen en ook en vooral bij langdurige definitief bedoelde plaatsingen. De toename is vooral opgetreden bij de kortdurende tijdelijke plaatsingen voor peuters en kleuters, bij plaatsingen waarbij de reden tot plaatsing mede bij het kind ligt, en bij eerste en derde en volgende plaatsingen. Plaatsingen ter observatie en/of behandeling en van middellange duur zijn de meest moeilijke wat betreft pleeggezinplaatsingen. Het aanbod van pleeggezinnen voor middellange of onduidelijke duur is ook gering.

5 Argumenten en overwegingen bij de besluitvorming

In het kader van het beleidsexperiment zijn 394 besluitvormingen onderzocht. Gekeken is naar overwogen mogelijkheden voor een plaatsingsvoorziening en argumenten en overwegingen bij de besluitvorming.

5.1 Plaatsingsvoorzieningen die worden overwogen

Meestal zijn bij de besluitvorming een of twee mogelijke plaatsingsvoorzieningen expliciet overwogen. Maximaal zijn het er zes. Wanneer bedacht wordt dat er een scala van minimaal 5 en maximaal 10 mogelijkheden is die overwogen zouden kunnen worden, dan luidt de conclusie dat niet bij elke besluitvorming expliciet en systematisch alle mogelijkheden de revue passeren, en dat indicaties voor en tegen voorzieningen dus ook niet geëxpliciteerd zijn.

Het vermoeden bestaat dat veel van wat er bij de besluitvorming gebeurt, impliciet is gebleven of gewoon is vergeten, en dat alleen die mogelijkheden die serieus aan de orde geacht werden en daarom uitdrukkelijk besproken zijn, genoemd zijn.

De mogelijkheid van een pleeggezin is in het beleidsexperiment in 61% van de besluitvormingen overwogen; dit is vaker dan ten tijde van het vooronderzoek, maar minder dan de 100% die verwacht zou worden bij een intentie "pleegzorg ja, tenzij". In 58% van die gevallen wordt er na overweging ook een pleeggezinplaatsing gerealiseerd. In de andere gevallen speelden er bezwaren die te zwaarwegend waren.

5.2 Redenen van keuze

Redenen om een pleeggezin te kiezen zijn verschillend naar type pleeggezin. Gastgezinnen en kortverblijfgezinnen worden meestal gekozen, omdat een directe kortdurende opname mogelijk is en ook omdat de ouder(s) betrokken kan blijven bij het kind tijdens de plaatsing.

Tijdelijke pleeggezinnen worden geprefereerd, omdat ze voor de ontwikkeling van een kind betere mogelijkheden zouden bieden dan een tehuis, of omdat er op termijn een terugkeer naar huis kan volgen.

Bij therapeutische pleeggezinnen is de mogelijkheid tot behandeling of het geven dat het kind een definitief opvoedingsmilieu nodig heeft, doorslaggevend.

Dit laatste speelt ook bij langdurig-permanente gezinnen. Verder geeft men hier aan dat men een gezin kiest, omdat dit toch voor het kind het meest een normale gezinssituatie benadert.

Ook de redenen om andere voorzieningen te kiezen zijn nagegaan. Iets meer dan de helft van de terugplaatsingen naar huis wordt gerealiseerd, omdat de ouders het kind zelf weer kunnen verzorgen en opvoeden. In de andere gevallen is de thuissituatie naar de inschatting van de maatschappelijk werkers niet echt verbeterd, maar willen de ouders dat het kind teruggeplaatst wordt naar huis. Bij gezinshuizen speelt met name de sfeer die mogelijkheden tot

hechting biedt, maar toch ook een zekere afstandelijkheid inhoudt, en bij tehuizen de behandelingsmogelijkheden en de bufferfunctie tegenover agressieve ouders.

De redenen, waarom men een voorziening kiest, volgen een te verwachten patroon en sluiten in het algemeen ook aan bij de typische mogelijkheden van elke voorziening.

5.3 Bezwaren tegen voorzieningen

Tegen niet-gekozen voorzieningen is een groot aantal bezwaren aangevoerd. Het meest genoemde bezwaar is het gegeven dat de ouders van het kind weerstand hebben tegen de overwogen voorziening. Een eveneens frequent genoemd bezwaar is de als te ernstig ingeschatte problematiek van het kind. Het lijkt erop dat bij tijdelijk bedoelde voorzieningen (gastgezinnen, kortverblijfgezinnen, tijdelijke pleeggezinnen, tehuissituaties) vooral het bezwaar van onduidelijke en labiele toestanden rond de thuissituatie naar voren komt. Bij de langduriger voorzieningen, die bedoeld zijn ter behandeling (therapeutische pleeggezinnen) of ter opvoeding en verzorging (langdurig/permanent pleeggezin), vindt men het kind vaak te problematisch voor de voorziening. Weerstand van de ouders speelt overal een grote rol, met name tegen pleeggezinnen in het algemeen.

In gevallen waarin er bezwaren zijn tegen pleeggezinplaatsingen die tot een afwijzing hebben geleid, zijn praktisch geen stappen ondernomen om te proberen ondanks deze bezwaren toch een passend gezin te vinden voor het te plaatsen kind. Er is in deze nauwelijks grensverleggend gewerkt.

Wel zijn er toch ook vrij veel pleeggezinplaatsingen van de grond gekomen ondanks aanwezige bezwaren. 40% van de gerealiseerde pleeggezinplaatsingen is bijvoorbeeld tot stand gekomen ondanks weerstand van de ouders.

Op de vraag waarom men een voorziening gekozen heeft ondanks bezwaren, wordt meestal geantwoord dat er genoeg deskundigheid is om dit bezwaar op te vangen. Ook echter geeft men aan dat er eenvoudigweg op dat moment iets moest gebeuren en dat men daarom toch maar een voorziening waaraan bezwaren kleven, heeft gekozen.

Opmerkelijk is dat terugplaatsingen naar huis of continueringen van het verblijf thuis vaak gebeuren, ondanks het feit dat de maatschappelijk werker de situatie thuis als onevenwichtig inschat; meestal willen de ouders in deze gevallen dat het kind thuis blijft of komt.

5.4 Werkend naar een terugkeer naar huis?

In 14% van de gevallen is op het moment van de besluitvorming het perspectief met betrekking tot een terugkeer naar huis nog volstrekt onduidelijk. In de meeste gevallen wil men dit perspectief duidelijk krijgen door bijvoorbeeld de mogelijkheden van de thuissituatie of van het kind te onderzoeken, door het kind te laten observeren om duidelijkheid te krijgen over de problematiek van het kind, of de ouders een behandeling te (laten) geven voor hun problematiek. In 10% van de gevallen geeft men aan nog niets ondernomen te hebben om het perspectief duidelijk te krijgen.

De termijn waarop men duidelijkheid wil hebben, varieert van enkele weken tot een jaar. In meer dan de helft van de gevallen is de termijn een jaar of langer, of onbepaald.

Er zijn 206 kinderen die zeker of mogelijk terug zullen gaan naar huis. Van deze kinderen zijn er 40 die 1,5 jaar of langer op zo'n terugkeer moeten wachten, en er zijn er 43, bij wie de termijn van terugkeer onduidelijk is. Er zijn in totaal in de onderzoeksgroep 70 kinderen die met veel onzekerheden over een terugkeer naar huis geplaatst worden.

5.5 Afspraken bij tehuisopname

Het in de blauwdruk van het beleidsexperiment gedane voorstel om bij elke tehuisplaatsing schriftelijke afspraken te maken tussen plaatsende en opnemende instantie over doel, duur en wijze van behandeling, voor ten hoogste drie maanden vastgelegd in een contract, is praktisch niet gevolgd. Er zijn 8 tehuisplaatsingen van de 116, waarbij men conform de voorstellen heeft gehandeld. Deze voorstellen zijn dus onhaalbaar gebleken. Dit thema is in het organisatie-overleg en in de stuurgroep wel aan de orde geweest, maar er bleek onduidelijkheid te bestaan over de noodzaak van het volgen van dit onderdeel van het voorstel. Ook achtten de deelnemers dit voorstel niet haalbaar, met name de termijn van drie maanden, waarop tehuisplaatsingen telkens geëvalueerd zouden moeten worden, werd te strikt geacht.

Kortom: een pleeggezinplaatsing wordt in ca. tweederde van de besluitvormingen expliciet overwogen, in de andere gevallen niet. De redenen van keuze sluiten in het algemeen wel aan bij de typische mogelijkheden van elke voorziening. Bij terugplaatsingen naar huis valt op dat deze regelmatig gebeuren zonder dat de thuissituatie echt is verbeterd. Weerstand van de ouders en de problematiek van het kind zijn bezwaren die tegen alle voorzieningen vaak aangevoerd worden, en met name tegen pleeggezinnen. 70 kinderen worden met zeer onduidelijk perspectief geplaatst. Het voorstel om in het beleidsexperiment bepaalde strikte afspraken te maken bij tehuisopname is niet van de grond gekomen.

6 De begeleiding van plaatsingen in het experiment

Belangrijkste begeleidende instanties zijn de instellingen voor (gezins)voogdij. Daarna volgen de Raad voor de Kinderbescherming en het algemeen maatschappelijk werk.

De gegevens omtrent de inhoud van het werkplan ten behoeve van de begeleiding geven de indruk dat er veelal sprake is van een algemeen en globaal geformuleerd plan.

De inhoud van het werkplan ten behoeve van ouders en pleegouders heeft veelal betrekking op het ondersteunen en adviseren inzake de opvoeding (60%). Op de tweede plaats wordt genoemd het scheppen van duidelijkheid en orde. Het werkplan ten aanzien van de ouders blijkt in vergelijking met dat van de pleegouders vaak gericht op het scheppen van duidelijkheid en orde. Werkplannen ten aanzien van pleegouders bevatten relatief vaak het aspect van advisering en ondersteuning inzake de opvoeding van het pleegkind. De werkplannen ten aanzien van het kind zijn eveneens vaag en algemeen omschreven. In dit verband werden genoemd: het scheppen van condities voor een goede ontwikkeling (44%); volgen van de ontwikkeling (24%); het inschakelen van deskundigen voor advies, diagnose en behandeling (21%). De indruk bestaat dat er slechts in een gering aantal gevallen een werkplan wordt opgesteld, waarin nauwkeurig de verschillende stappen staan beschreven die dienen te leiden tot het bereiken van de doelstelling.

De ontwikkeling van dergelijke werkplannen is ons inziens zeer wenselijk met het oog op de kwaliteit van de begeleiding, de supervisie en evaluatie.

Aan de maatschappelijk werkers is ook gevraagd welke activiteiten zijn ondernomen tijdens de plaatsing naar ouders, pleegouders en kind toe. Ook in dit kader zijn de antwoorden weinig concreet en vaag geformuleerd. Genoemd worden o.a. begeleiden, bezoeken, inzicht geven, adviseren, bespreken van problemen, concrete praktische hulp.

De concrete begeleidingsactiviteiten naar de ouders toe zijn in veel gevallen gericht op problemen van de ouders zelf. Die naar pleegouders toe liggen veel meer op het vlak van de verzorging en opvoeding van het kind. Wat de kinderen betreft wordt vaak aangegeven dat men "de ontwikkeling volgt", en in een derde van de gevallen wordt niets ondernomen. Het komt erop neer dat in ca. 60% de activiteiten naar het kind toe ontbreken ofwel weinig concreet zijn.

In de overige gevallen wordt iets concreets gedaan of besproken. Het gaat hierbij om het regelen van contact met ouders, maar ook om activiteiten als spelen, wandelen, boodschappen doen.

Bij het merendeel van de plaatsingen zijn er afspraken gemaakt tussen maatschappelijk werker, ouders en pleegouders. Het gaat hierbij onder andere om ouder-kind contact, taak en rol van de maatschappelijk werker, financiën en de positie van de pleegouders. In de helft van de gevallen is er sprake van schriftelijke afspraken.

Gevraagd is verder naar de duur en frequentie van de begeleiding. De resultaten betreffende de omvang zijn helaas moeilijk te interpreteren vanwege het feit dat reistijden soms wel en soms niet zijn inbegrepen.

Er kunnen wel enige tendenzen worden geconstateerd. Zo blijkt dat het ge-

middeld aantal uren begeleiding afneemt naarmate een plaatsing langer duurt. Met name in de eerste drie maanden is de tendens te zien dat er meer tijd wordt besteed aan pleeggezinplaatsingen dan aan tehuisplaatsingen. Na een half jaar is de verhouding omgekeerd.

Wanneer het gemiddelde aantal opgegeven uren begeleiding vergeleken wordt met het caseload-onderzoek van het Ministerie van Justitie uit 1976 en met een notitie over de begeleiding van kortverblijfgezinnen van A. de Brabander, dan zou de huidige caseload 12 à 13 pupillen bedragen. Dit staat erg ver af van de geldende caseloadnorm van 30 pupillen.

Het is natuurlijk zo dat er sinds 1976 een toename is geweest van het aantal kortdurende plaatsingen in pleeggezinnen. Deze toename is ook in dit onderzoek aangetoond. Het zijn net deze plaatsingen die veel tijd vergen. Van daaruit zou je kunnen zeggen dat het probleem actueel is. Toch is het contrast met de geldende norm zo groot dat het vragen oproept over de opgaven van de maatschappelijk werkers. Het kan zijn dat deze onnauwkeurig zijn geweest; het is ook mogelijk dat het tijdgebrek van maatschappelijk werkers inderdaad zo enorm is dat het bijna ongelooftwaardig lijkt. Helaas kan daarom op grond van deze getallen geen zinnige uitspraak worden gedaan over de caseload. Nader onderzoek is noodzakelijk wil men komen tot duidelijke uitspraken.

Concluderend kan gezegd worden dat er weinig gewerkt wordt met werkplannen waarin nauwkeurig en concreet staat beschreven hoe men de gestelde doelen wil bereiken. Ook de begeleidingsactiviteiten zijn weinig concreet en vaag geformuleerd. Zo ontstaat een beeld van de begeleiding, waarin vaagheid en een gebrek aan systematiek wel bijzonder opvallen.

Hoewel de maatschappelijk werkers er zelf op hebben aangedrongen de caseload onder de loep te nemen, roepen de door hen verschaft gegevens betreffende het aantal uur begeleiding te veel vragen op om te komen tot een eenduidige uitspraak.

Nader onderzoek op dit terrein zou noodzakelijk zijn.

7 Het verloop van het beleidsexperiment

In het beleidsexperiment hebben de volgende overlegorganen gefunctioneerd: een stuurgroep, een organisatie-overleg en een sleutelfigurenoverleg. Verder heeft er bij praktisch alle instellingen deskundigheidsbevordering plaatsgehad. Op deze onderdelen gaan we in het hiernavolgende in.

7.1 De stuurgroep

De stuurgroep had officieel tot taak van tijd tot tijd (bv. 1 maal per 3 maanden) de voortgang van het experiment te bespreken, aan de hand van de voortgangsverslagen van de coördinatoren knelpunten door te spreken, eventueel door te spelen en oplossingen te stimuleren. In de stuurgroep hebben vertegenwoordigers van de beide betrokken ministeries, een vertegenwoordiger van het WIJN en de coördinatoren in de beide arrondissementen zitting. Als toehoorders zijn de onderzoekers aanwezig geweest.

De vergaderfrequentie lag in de eerste helft van het experiment hoger dan gepland, namelijk eenmaal per maand. Later nam de frequentie af tot ongeveer eenmaal per 2 à 3 maanden.

Wat betreft de taakstelling kan het volgende gezegd worden. De voortgang van het experiment, de deskundigheidsbevordering en het onderzoek zijn door de stuurgroep steeds besproken. Hiertoe werd telkens vanuit de deelnemers en toehoorders van de stuurgroep verslag gedaan van de stand van zaken. Knelpunten die zich voordeden, werden doorgesproken en er werd naar oplossingen gezocht. Een aantal punten bleef meer vergaderingen lang terugkeren, voordat een oplossing tot stand kwam. Dit geldt bijvoorbeeld voor thema's als: de doelstelling en opzet van het experiment, de betalingsproblemen bij pleeggezinnen, de problemen rond de deskundigheidsbevordering en de afstemming van definities van pleeggezinnen.

Andere knelpunten zijn eenmaal besproken, doorgespeeld naar het organisatie-overleg en daarna niet meer aan de orde gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het niet aanwenden van voorgestelde middelen ter vermindering van internaatsplaatsingen (zie paragraaf 5.5) en voor het verschil in vertrekpunt tussen Utrecht en Den Bosch. Ook heeft de stuurgroep niet bewerkstelligd dat de instellingen allemaal aandacht besteedden aan randvoorwaarden voor deelname aan de deskundigheidsbevordering, die door de subsidiërende overheden waren geformuleerd. De instellingen hadden bijvoorbeeld hun evaluaties van de deskundigheidsbevordering moeten afsluiten met een instellingsplan ten aanzien van de vraag waaraan in de toekomst gewerkt zou moeten worden op het terrein van de pleegzorg. Dit is niet altijd gebeurd.

De stuurgroep heeft meestal een coördinerende rol vervuld en is bemiddelend opgetreden tussen instellingen, departementen, onderzoekers en deskundigen. Bij de verlenging van het beleidsexperiment en bij het van de grond tillen van de deskundigheidsbevordering in de tweede fase heeft de stuurgroep een actieve rol gespeeld. De stuurgroep heeft in de overige situaties zelf vrijwel geen actie geïnitieerd.

7.2 Het organisatie-overleg

In beide arrondissementen heeft een organisatie-overleg gefunctioneerd. Hierin hebben zitting gehad: de plaatsende instellingen die aan het experiment hebben deelgenomen, alsook een aantal instanties die pleeggezinnen werven. Een van de doelstellingen van het experiment was te komen tot afspraken over samenwerking en taakverdeling, tot een goede afstemming van vraag naar en aanbod van pleeggezinnen en tot het functioneren van opvangpools. Met betrekking tot deze zaken heeft het organisatie-overleg een belangrijke rol vervuld.

De coördinatoren hebben als voorzitter van het overleg een centrale rol vervuld. Zij zijn degenen geweest die knelpunten, kritiek en ideeën van de deelnemers hebben overgebracht naar de stuurgroep, waarin onder andere vertegenwoordigers van de ministeries zitting hadden. Ook de terugkoppeling van informatie vanuit de stuurgroep heeft via de coördinatoren plaatsgevonden.

Er heeft een verschil bestaan tussen de beide arrondissementen in de uitgangspunten die tijdens het experiment zijn gehanteerd. Dit is in het organisatie-overleg duidelijk naar voren gekomen. In Den Bosch heeft men het voorstel voor het experiment aangehouden, met als centraal thema "pleegzorg ja, tenzij". In Utrecht is dit uitgangspunt niet gehanteerd. In dit arrondissement is een afgezwakte formulering gehanteerd.

In het overleg is gesproken over de opzet van de deskundigheidsbevordering, de voortgang van het onderzoek, de verwachte taakverzwaring bij een toename van de pleeggezinplaatsingen en de afstemming van vraag naar en aanbod en mogelijkheden van pleegzorg.

Al met al heeft het organisatie-overleg samenwerkingsbevorderend gewerkt; in die zin heeft het aan de doelstelling beantwoord. Toch zijn er ook kritische kanttekeningen te maken bij het functioneren van het overleg. De functie is vooral in het begin van het experiment belangrijk geweest. Men heeft toen veel informatie uitgewisseld over de mogelijkheden tot pleegzorg en de taken van de verschillende instanties. Misschien had men wat de doelstelling betreft kunnen volstaan met een beperkter aantal gerichte informatieve besprekingen.

7.3 Het sleutelfigurenoverleg

Het sleutelfigurenoverleg heeft alleen in het arrondissement Den Bosch gefunctioneerd gedurende de periode maart tot december 1984. In het sleutelfigurenoverleg heeft voornamelijk theoretische kennisoverdracht plaatsgevonden van de deskundige naar de deelnemers. Deze bestond uit het bespreken van een model van pedagogische en ontwikkelingspsychologische uitgangspunten. Aanvankelijk was het de bedoeling dit model in de praktijk te toetsen. Dit punt is echter niet bereikt. Het ervarings- en kennisniveau omtrent pleegzorg varieerde nogal bij de deelnemende instellingen. Ook de overdracht naar de werkers binnen de instelling is niet goed van de grond gekomen. Het systeem van vertegenwoordigers per instelling is ontoereikend geweest om alle werkers te motiveren. De vertegenwoordigers in het sleutelfigurenoverleg waren van mening dat bevordering van pleegzorg binnen de instellingen zou moeten plaatsvinden door middel van cursussen of trainingen binnen de instellingen. Deze zouden moeten worden verzorgd door iemand van buiten. Overigens heeft de deskundige in het sleutelfigurenoverleg reeds in juni 1984 aangedrongen op cursussen en trainingen binnen de instellingen.

Hoewel het sleutelfigurenoverleg op zich door de deelnemers als positief is geëvalueerd, is in januari 1985 besloten prioriteit te geven aan deskundigheidsbevordering binnen de instellingen. Na deze interne trainingen of cursussen zou toetsing van de theorie aan de praktijk kunnen plaatsvinden in een

slutelfigurenoverleg. Van deze mogelijkheid is tijdens het experiment geen gebruik gemaakt.

7.4 De deskundigheidsbevordering

De deskundigheidsbevordering kwam traag op gang in het beleidsexperiment. Het aanvankelijke voorstel om de deskundigheidsbevordering via het sluitelfigurenoverleg te laten lopen is, zoals we hierboven al zagen, alleen in de eerste fase van het experiment in het arrondissement Den Bosch gerealiseerd. Voor de deskundigheidsbevordering was in het begin een enkele deskundige ingeschakeld. Toen de deskundigheidsbevordering per instelling aangezet ging worden, bleek al snel dat de voor de deskundigheidsbevordering beschikbaar gestelde tijd te krap was om alle instellingen te bedienen. De aangetrokken deskundige heeft toen besloten alleen met die instellingen in zee te gaan, waar het aanbod aansloot bij de behoefte binnen de instelling. Dit zijn vrijwel allemaal instellingen die al relatief veel ervaring hebben met pleegzorg. De ervaringen van deze instellingen met de geboden cursussen in de eerste fase zijn zeer positief. In de tweede fase is met dezelfde deskundige gewerkt. Belangrijke thema's in de eerste fase zijn geweest: de behoefte van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en de rol en houding van de maatschappelijk werker.

Bij de overige instellingen ontstond nogal wat onvrede over het uitblijven van de gewekte verwachtingen betreffende de deskundigheidsbevordering. Voor deze instellingen is de mogelijkheid gecreëerd voorstellen in te dienen voor cursussen die aansloten op de behoefte. Deze actie is gecoördineerd door het organisatie-overleg en de stuurgroep. Dit heeft geleid tot de deskundigheidsbevordering tweede fase.

De opzet van de cursussen in deze fase heeft gevarieerd per arrondissement. In Den Bosch zijn de deelnemende vrijwillige en justitiële instellingen gelijkelijk verdeeld over drie clusters. Deze clusters hebben min of meer dezelfde cursus gevolgd. De thema's die daarin aan de orde zijn geweest, zijn: de rol van de maatschappelijk werker, diagnose, besluitvorming, begeleiding, relaties en processen die zich voordoen bij een pleeggezinplaatsing. In Utrecht hebben enkele instellingen met overeenkomstige behoeften een cluster gevormd. Andere instellingen hebben een eigen programma ingediend. Centrale thema's in Utrecht zijn: de rol van de maatschappelijk werker, diagnose, besluitvorming, begeleiding van pleeggezinplaatsingen. De cursussen in Utrecht zijn afgesloten met een gezamenlijke studiemiddag.

In beide arrondissementen zijn de cursussen als zinvol ervaren. In het algemeen heeft men uitdieping van bepaalde onderwerpen gemist, evenals het oefenen met de verkregen inzichten en het trainen van vaardigheden.

In december 1985 is besloten het experiment te verlengen tot 1 juli 1986. Dit heeft de instellingen de mogelijkheid geboden om vervolgcursussen te organiseren. In deze periode heeft de deskundigheidsbevordering derde fase plaatsgevonden. Op vier instellingen na hebben alle deelnemers gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot deskundigheidsbevordering derde fase. De cursussen in deze fase zijn vooral gericht op systematisering van de eigen werkwijze en het trainen van vaardigheden.

Knelpunt in de eerste fase was het te beperkte aanbod op het gebied van de deskundigheidsbevordering. Er waren te weinig middelen om alle instellingen te bereiken. Daarnaast sloot in een aantal gevallen de inhoud van de deskundigheidsbevordering niet aan bij de behoefte in de instelling. Als algemeen knelpunt is naar voren gekomen dat de consultatiemogelijkheden met betrekking tot pleegzorg zowel binnen de instellingen als extern onvoldoende zijn. Gesignaleerd is dat pleegzorg meer tijd vraagt van de maatschappelijk werker. In dit verband heeft men de voorbereiding, begeleiding en plaatsing genoemd en het feit dat men contact moet onderhouden met kind, ouders en

pleegouders. Een uitbreiding van de pleegzorg zou volgens veel werkers gepaard moeten gaan met een caseloadverlaging.

In de loop van het experiment werd de tendens zichtbaar dat instellingen in de derde fase deskundigheidsbevordering steeds meer gaan werken in intervisiegroepen, bestaande uit maatschappelijk werkers, praktijkleiders en een deskundige. Bij de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk in Utrecht is men interorganisationeel gaan werken met een overleggroep pleegzorg. Deze vormen bleken goed aan te sluiten bij de behoefte van de deelnemers aan praktische oefening en inpassing van de verworven inzichten en kennis in de werkwijze van de organisatie.

Over de verschillende onderdelen van het experiment kan concluderend gezegd worden dat de stuurgroep een centrale en bemiddelende rol heeft gespeeld en het organisatie-overleg vooral in het begin belangrijk is geweest. Het sleutelfigurenoverleg heeft slechts in een van de arrondissementen een tijdlang gefunctioneerd. Het heeft plaatsgemaakt voor deskundigheidsbevordering binnen de instellingen. Deze is traag op gang gekomen, omdat het aanvankelijk de bedoeling was om ze via het sleutelfigurenoverleg te laten verlopen. De instellingen hebben afzonderlijk of in clusters programma's deskundigheidsbevordering gevolgd. In de laatste fase van het experiment gingen enkele instellingen werken in intervisiegroepen of overleggroepen pleegzorg, omdat de deskundigheidsbevordering binnen de instellingen hierdoor het beste vorm gegeven kon worden.

8 De bemiddeling van pleeggezinnen

Er is in dit onderzoek een aantal gegevens verzameld over de wijze waarop plaatsende instanties aan de pleeggezinnen zijn gekomen, waarin de kinderen tijdens het beleidsexperiment zijn geplaatst.

In 45% van de gevallen is het pleeggezin direct door een Centrale voor Pleegzorg aangeleverd. In de andere 55% is het gezin door de plaatsende instantie of door een andere instantie (bv. de afdeling "Bijzondere Gezinsverpleging" van het jeugdhuis Zandbergen, gastadressenpools, relaties van de ouders, tehuizen) bemiddeld. Uit de beschikbare gegevens is niet op te maken wat precies het aandeel is van de Centrales bij de bemiddeling van de laatstgenoemde 55%. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een gezin, dat nu uit het bestand van een plaatsende instantie of uit een pool voor gastgezinnen komt, oorspronkelijk wel door de Centrale is aangeleverd. Er kunnen in eenzelfde gezin kinderen worden bijgeplaatst of het kan voorkomen dat weer kinderen in een gezin worden geplaatst als het eerste kind vertrokken is. Door de Centrales aangeleverde gezinnen kunnen ook opgenomen worden in pools of bestanden die door anderen beheerd worden. Noch de Centrales noch de plaatsende instanties houden een registratie bij over het aandeel van de Centrales in de bemiddeling van al deze gezinnen. Achter de genoemde 55% kunnen dus in feite allerlei vormen van samenwerking tussen Centrales en andere instanties schuilgaan, die echter berusten op afspraken en procedures die in dit onderzoek niet hard gemaakt konden worden aan de hand van cijfermateriaal. Hierdoor is het niet mogelijk om een juiste indruk weer te geven van de plaats van de Centrales in het hele bemiddelingsgebeuren.

In het vooronderzoek ontstond uit interviews met plaatsende instanties de indruk dat de Centrales voornamelijk zouden bemiddelen bij "moeilijk plaatsbare" kinderen. Uit de gegevens van dit onderzoek is naar voren gekomen dat de Centrales vaker bemiddelen bij kinderen bij wie minstens een "plaatsingsverzwarende factor" speelt. Als dit als indicatie genomen wordt voor "moeilijk plaatsbaar zijn", is hieruit af te leiden dat de Centrales inderdaad bij de wat moeilijker gevallen bemiddelen. Duidelijk is ook dat ze vaker bij de oudere kinderen uit de onderzoeksgroep bemiddelen.

Een aanbod van een gezin lijkt in algemeen snel te volgen wanneer het snel moet, en langer te duren wanneer het niet snel hoeft. Meestal wordt er een enkel gezin aangeboden. De meest genoemde criteria om een bepaald gezin te nemen voor een bepaald kind zijn: het ervaring hebben als pleeggezin, het zelf hebben van kinderen en het beschikbaar zijn op het moment dat het nodig is.

Bij tweederde van de plaatsingen is er vooraf een kennismaking tussen kind en pleegouders. De indruk bestaat dat dit meer is dan ten tijde van het vooronderzoek. In 45% van de gevallen is er vooraf een kennismaking tussen ouders en pleegouders. Ook dit is meer dan in het vooronderzoek. Er zijn desalniettemin nog heel wat plaatsingen zonder een kennismaking vooraf. Omdat de mogelijkheden van een kennismaking afhangen van de aard van de plaatsing, valt moeilijk te zeggen of dit echt een knelpunt is. Wanneer we ons echter realiseren hoeveel belang er tegenwoordig in de literatuur wordt gehecht aan een positieve betrokkenheid van de ouders bij een kind, ook al is het uit-

huisgeplaatst, dan lijkt het van belang hier aandacht aan te schenken. Een positieve betrokkenheid tijdens de plaatsing zou immers bevorderd kunnen worden door een kennismaking vooraf.

Al met al is op de "produktie" van de Centrales moeilijk zicht te krijgen, omdat er allerlei vormen van samenwerking zijn tussen Centrales en instellingen en er weinig systematische en geregistreerde feedback is over het gebruik van pleeggezinnen door de instellingen naar de Centrales.

Centrales worden vaker direct ingeschakeld bij wat moeilijker plaatsbare kinderen. De mogelijkheid van een kennismaking vooraf tussen ouders en pleegouders zou aandacht verdienen.

9 Ervaringen van betrokkenen

Ouders, pleegouders en maatschappelijk werkers zijn steekproefgewijze benaderd om hun ervaringen rond in het experiment gerealiseerde plaatsingen weer te geven. Ook vertegenwoordigers van de Centrales voor Pleegzorg zijn geïnterviewd. Over de benadering van ouders en pleegouders is eerst contact opgenomen met de betrokken maatschappelijk werker. Van de 38 benaderde ouders hebben er slechts 6 deelgenomen aan het onderzoek. Twintig ouderparen konden volgens de maatschappelijk werkers niet worden benaderd. Van 5 ouderparen wist men geen adres. In 5 gevallen bestond geen contact tussen ouders en maatschappelijk werkers. In 3 gevallen waren de ouders onbereikbaar wegens bijzondere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld opname in een kliniek. In 7 gevallen was de maatschappelijk werker van mening dat benadering van de ouders zou interveniëren met de hulpverlening. De benadering via de maatschappelijke werkers is dus niet erg effectief geweest.

De steekproef van pleegouders bestond uit 38 pleegouders. Zes pleegouders zijn afgevalen, omdat het volgens de maatschappelijk werker onwenselijk of niet mogelijk was hen te benaderen. Vijf pleegouders reageerden ofwel niet ofwel afwijzend. 27 pleegouders zijn uiteindelijk geïnterviewd.

Maatschappelijk werkers zijn schriftelijk geënquêteerd. Van de 40 die zijn benaderd, hebben er 29 de vragenlijst ingevuld geretourneerd. Bij vertegenwoordigers van de twee betrokken Centrales voor Pleegzorg is een interview afgenomen.

9.1 Ervaringen van ouders

De 6 ouders hebben, voorafgaand aan de plaatsing, voorlichting gehad of zijn op een andere wijze voorbereid op de plaatsing. Drie van de 6 ouders zijn tevreden over de voorbereiding, drie niet. De ouders die worden begeleid, zijn hierover tevreden. Hoewel de ouders in het algemeen tevreden zijn over de zoekregeling, vindt men soms de bezoektijden te kort. Bij de ouders leeft het idee dat het kind het in het pleeggezin of thuis prettig vindt. Bij drie van de ouders is de houding ten opzichte van de plaatsing in de loop van de tijd positiever geworden. De ouders die zijn begeleid, zijn over het algemeen tevredener dan degene die geen begeleiding hebben gekregen.

Aan deze resultaten kan echter geen grote betekenis toegekend worden vanwege het geringe aantal geïnterviewde ouders. Duidelijk is wel dat de geïnterviewde ouders allemaal veel moeite gehad hebben met de uithuisplaatsing van hun kind. Het is voor hen een zeer emotionele en ingrijpende gebeurtenis.

9.2 Ervaringen van pleegouders

In de meeste gevallen waarin er geen sprake is van plaatsing bij familie of kennissen, zijn de pleegouders voorbereid op het pleegouderschap door een hulpverlenende instantie. De helft van de respondenten is tevreden tot zeer te-

vreden over deze algemene voorbereiding. De andere helft is uitgesproken ontevreden of heeft geen mening. Knelpunten die met betrekking tot de voorbereiding worden genoemd, zijn de gebrekkige voorlichting over rechtspositie, financiën en plaatsingsprocedures. Ook bestaat behoefte aan meer informatie over de ontwikkeling van kinderen.

In de helft van de gevallen heeft een matchingsprocedure plaatsgehad. De meeste pleegouders zijn tevreden over de wijze waarop de matching is verlopen. Ongeveer de helft van de pleegouders die op de betreffende plaatsing zijn voorbereid, vindt deze specifieke voorbereiding zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht onvoldoende.

De meeste pleegouders zijn tevreden over de frequentie en duur van de begeleidingscontacten, alsook over de inhoud. Contacten zijn er meestal eenmaal per 1 à 3 maanden. Gemiddeld duurt een contact 1,5 à 2 uur. Knelpunten die worden gesignaleerd in het kader van de begeleiding, zijn: een gebrek aan initiatief en inzet van de begeleiders, te weinig achtergrondinformatie over het kind, te weinig concrete opvoedingsadviezen en te weinig slagvaardigheid van de maatschappelijk werker in zaken tussen ouders en pleegouders.

In 18 gevallen bestaat er contact tussen (pleeg)kind en eigen ouders en tussen pleegouders en eigen ouders. In de helft van deze gevallen hebben pleegouders het contact met ouders als negatief ervaren.

De meerderheid van de pleegouders is van mening dat het kind zich goed ontwikkelt in het gezin. Driekwart van de pleegouders kijkt positief terug op de plaatsing, een kwart niet.

In het algemeen verloopt de financiering volgens de regels. Toch bestaat er in een aantal gevallen onduidelijkheid over extra vergoedingen en verzekeringen. Vijf plaatsingen zijn inmiddels beëindigd. Drie pleeggezinnen hebben nazorg gekregen. Dit is als positief ervaren.

9.3 Bevindingen van maatschappelijk werkers

Op de vraag of men door het experiment meer oog heeft gekregen voor pleegzorg, wordt door een derde van de respondenten met "ja" geantwoord. Een derde geeft aan al ingesteld te zijn geweest op pleegzorg. Het resterende derde deel heeft door het experiment niet meer oog gekregen voor pleegzorg. Slechts de helft van de respondenten geeft aan dat er binnen de instelling, naast de deskundigheidsbevordering in het kader van het experiment, extra aandacht is besteed aan pleegzorg. Er zijn ook meestal geen structurele veranderingen doorgevoerd binnen de instellingen, zoals bijvoorbeeld het opzetten van intervisiegroepen. (Aan het eind van het experiment leek er een tendens hiertoe te bestaan, zie paragraaf 7.4.) Dit resultaat is wat mager.

Het merendeel van de maatschappelijk werkers heeft wel aan de deskundigheidsbevordering deelgenomen. In het algemeen is men hierover tevreden. Tweederde van deze maatschappelijk werkers vindt dat het heeft bijgedragen tot een beter inzicht in pleeggezinplaatsingen. Enkelens zijn van mening dat de aansluiting met de praktijk heeft ontbroken.

Problemen bij het plaatsen in pleeggezinnen liggen veelal in zaken die op de een of andere wijze te maken hebben met de biologische ouders. Problemen die worden vermeld bij het plaatsen in internaten, zijn het plaatsgebrek en het feit dat soms het perspectief op terugkeer naar huis ontbreekt. De opvattingen over de verschillende typen pleeggezinnen zijn zeer divers en uiteenlopend. Hoewel de Centrales sinds ongeveer een jaar overeenstemming hebben bereikt over een indeling, zijn de door hen gehanteerde typen pleeggezinnen nog niet doorgedrongen tot de maatschappelijk werkers van de plaatsende instanties.

Men is goed op de hoogte van de werkzaamheden van de Centrale. Tweederde van de maatschappelijk werkers is van mening dat er duidelijke afspraken bestaan over werving, selectie, matching en voorraadvorming.

In het algemeen zijn de maatschappelijk werkers redelijk tevreden over de

samenwerking tussen Centrales en plaatsers. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen plaatsers en internaten.

De vraag naar de tijdsinvestering bij de realisatie van een plaatsing is door slechts een derde van de maatschappelijk werkers beantwoord. Plaatsing in opvang- en kortverblijfgezinnen vergt gemiddeld 11,5 uur. Plaatsing in een tijdelijk pleeggezin kost meer tijd, gemiddeld 14,5 uur. Realisatie van een internaatsplaatsing ligt er, wat tijdsduur betreft, tussenin. De realisatie van plaatsing in een langdurig pleeggezin scoort het hoogst, namelijk gemiddeld 22 uur. Bij deze gezinnen is er vaak een uitgebreide kennismakingsprocedure.

Naarmate een plaatsing langer duurt, neemt de hoeveelheid tijd die in begeleiding wordt geïnvesteerd af. Dit geldt voor plaatsingen in elk type voorziening. Bij tijdelijke en langdurige pleeggezinplaatsingen daalt de begeleidingstijd na een jaar in het algemeen met de helft. Bij internaatsplaatsing is de daling na een jaar minder groot.

Meer dan de helft van de respondenten is van mening dat de gesignaleerde stijging van het aantal pleeggezinplaatsingen is te wijten aan het experiment. Slechts een derde van de maatschappelijk werkers is op de hoogte van de doelstelling van het organisatorisch overleg. Een meerderheid is evenmin bekend met de functie van de stuurgroep.

De helft van de maatschappelijk werkers is van mening dat men voor en tijdens het experiment voldoende is geïnformeerd over het doel en de opzet van het onderzoek. De doelstellingen van onderzoek en experiment worden echter nogal eens met elkaar verward.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de informatievoorziening omtrent onderzoek en experiment binnen de afzonderlijke instellingen niet optimaal is geweest.

9.4 De rol van de Centrales voor Pleegzorg

In interviews met vertegenwoordigers van beide Centrales na afloop van het beleidsexperiment is nagegaan hoe de Centrale in Utrecht en die in Den Bosch het experiment hebben ervaren en welke activiteiten het experiment tot gevolg heeft gehad. Ook is daarbij gevraagd in hoeverre de Centrales de taken, zoals die in het voorstel voor het beleidsexperiment zijn beschreven, daadwerkelijk hebben vervuld. Gebleken is dat in grote lijnen de taken zijn vervuld zoals geformuleerd in het voorstel, hoewel voor veel dingen geldt dat ze ofwel altijd gedaan worden bij de Centrales ofwel geen gevolg waren van het beleidsexperiment alleen, maar ook van andere parallel lopende ontwikkelingen, zoals speciale pleegzorgbevorderende projecten. In de gesprekken is in elk geval gebleken dat de Centrales niet tot in de details op de hoogte waren van het onderdeel van het voorstel voor het beleidsexperiment dat op hen betrekking had.

De Centrale in Utrecht heeft naar aanleiding van het beleidsexperiment activiteiten ondernomen om meer bekendheid te geven aan de diverse mogelijkheden tot pleegzorg die ze te bieden heeft. Ook heeft men afspraken en procedures duidelijk op schrift gezet. De Centrale Den Bosch heeft enkele maanden na de start van het experiment in samenwerking met enkele justitiële instellingen een pool van onderzochte, direct inzetbare pleeggezinnen opgezet. Samenwerking in deze was vereist, omdat een selectie, die verder gaat dan een marginale toetsing, geen taak is van de Centrale, maar van de instellingen, en omdat gezinnen pas "direct inzetbaar" zijn wanneer ze een uitgebreidere selectie hebben gehad. De gezinnen uit deze pool zijn ook beschikbaar voor de niet-justitiële instellingen.

Volgens de Centrales heeft het experiment de communicatie tussen de verschillende instellingen bevorderd. De Centrale Utrecht geeft aan dat vooral de samenwerking met een aantal instellingen voor algemeen maatschappelijk werk is verbeterd. Beide Centrales hebben de deelname aan het organisatieoverleg als positief ervaren.

9.5 Conclusies

Concluderend kan gezegd worden dat uit interviews met de ouders vooral blijkt dat ze veel moeite hebben gehad met de uithuisplaatsing van hun kind. Verder zijn de resultaten niet eenduidig in die zin dat de 6 ouders allemaal eensluidende ervaringen hebben.

Pleegouders zouden graag vooraf meer informatie hebben over regelingen en procedures. Ze vinden ook de voorbereiding op een specifieke plaatsing vaak gebrekkig. Over de begeleiding zijn ze in het algemeen tevreden, hoewel meer pedagogische deskundigheid en slagvaardigheid bij maatschappelijk werkers gewenst zou zijn. De helft van de geënquêteerde maatschappelijk werkers geeft aan dat binnen hun instelling naast de deskundighedsbevordering niet veel extra aandacht is geweest voor pleegzorg. Een derde heeft door het experiment niet meer oog gekregen voor pleegzorg. De helft is van mening dat de toename van pleegzorg, die in dit onderzoek is gesignaleerd, te wijten is aan het beleidsexperiment, de andere helft niet. Dit resultaat van het experiment is wat mager.

De Centrales hebben wel een aantal extra activiteiten ondernomen in de tijd van het beleidsexperiment, die echter niet alleen een gevolg waren van het experiment. Globaal genomen schatten ze het experiment als zinvol in; het heeft de samenwerking bevorderd en pleegzorg gestimuleerd. Het effect van het experiment is evenwel niet zo groot geweest, dat het duidelijk te onderscheiden valt van andere ontwikkelingen op het terrein van de pleegzorg.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Slotconclusie

De algemene conclusie uit het voorgaande is als volgt te formuleren.

Er is een toename geweest van de pleeggezinplaatsingen in de tijd van het beleidsexperiment. Deze komt het duidelijkst naar voren bij de kortdurende en tijdelijke plaatsingen, bij eerste en derde en volgende plaatsingen en in het justitiële circuit. De toename is conform de doelstelling van het beleidsexperiment. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat dit zonder meer een effect is van het experiment. Daarvoor zijn er teveel andere ontwikkelingen geweest die ook van invloed zijn geweest op het plaatsingsbeleid. Als er al sprake is van zo'n effect, dan is dit alleen in Den Bosch tot stand gebracht. Wel geven de deelnemers zelf aan dat ze het beleidsexperiment als zinvol hebben ervaren en dat het naar hun idee zeker effect heeft gehad.

De toename van de pleeggezinplaatsingen gaat gepaard met een teruggang van de plaatsingen in tehuizen (hieronder vallen in dit onderzoek de tehuizen voor normaal begaafde jeugd, observatie- en behandelingstehuizen en medische kindertehuizen) en in tehuisachtige voorzieningen als Fiom-huizen, Triangel-huizen en ziekenhuizen (opnames met sociale indicatie).

Verder is duidelijk geworden dat niet alle onderdelen van het experiment, zoals ze in het voorstel van Justitie, WVC en het WIJN geformuleerd werden, zijn gerealiseerd. De stuurgroep bleek te weinig mankracht en tijd te hebben om echt te "sturen". Aan deskundigheidsbevordering binnen de instellingen werd de voorkeur gegeven boven een sleutelfigurenoverleg. Het voorstel om bij elke tehuisplaatsing schriftelijke afspraken te maken tussen plaatsende en opnemende instanties over doel, duur en wijze van behandeling, voor ten hoogste drie maanden vastgelegd in een contract, is praktisch niet gevolgd. Het heeft ook lang geduurd voordat de deskundigheidsbevordering overal van de grond kwam: hier was aanvankelijk ook te weinig mankracht voor beschikbaar. Uit dit alles kan geconcludeerd worden dat het experiment in zijn geheel wellicht wat ambitieus van opzet is geweest vergeleken met de middelen die beschikbaar waren. Toch hebben de meest essentiële onderdelen wel het grootste deel van de tijd hun voornaamste functie vervuld: stuurgroep, organisatie-overleg en deskundigheidsbevordering hebben gefunctioneerd en hebben naar de mening van betrokkenen ook tot gevolg gehad dat de samenwerking is verbeterd en dat het denken meer gericht is geraakt op pleegzorg. Dit lijken in dit kader toch wel belangrijke effecten, die zich voor een deel ook vertaald hebben in toegenomen kwantiteiten. Een herhaling van een dergelijke experimentele opzet in al zijn onderdelen lijkt ons echter niet aangewezen.

Uit de hier gepresenteerde gegevens is een aantal conclusies te trekken met betrekking tot een bevordering van de pleegzorg en een verbetering van het plaatsingsbeleid. Eerst geven we enkele algemene conclusies, die te maken hebben met uithuisplaatsingen en met pleegzorg. Vervolgens tippen we een viertal zaken aan, waar nader onderzoek zich ons inziens op zou moeten richten. Tenslotte zullen we formuleren, wat de les zou kunnen zijn die uit dit beleidsexperiment te trekken is.

10.2 Algemene opmerkingen en conclusies over plaatsingen en pleegzorg

- Gezien de complexiteit van de problematiek van de gezinnen, waaruit veel kinderen uit dit onderzoek komen, en de vele instanties die bij de hulpverlening betrokken zijn, is een versterking van de samenwerking tussen instanties en goede coördinatie van hulpverleningsactiviteiten gewenst. Belangrijk is ook dat er goed gediagnostiseerd wordt, en dat op grond daarvan wordt gekeken welke hulp geboden moet worden en naar wie eventueel verwezen moet worden. Een versterking van deskundigheid, alsmede bezinning op de vraag wat de doelstelling van de hulpverlening in deze moet zijn, is gewenst. Ook kan de vraag gesteld worden of de gehanteerde methodieken wel toereikend zijn, en of de opleiding de maatschappelijk werkers voldoende voorbereidt op de problematiek waar ze mee geconfronteerd zullen worden.
In dit verband is ook opmerkelijk dat terugplaatsingen naar huis vrij frequent gebeuren ondanks het feit dat de betrokken maatschappelijk werker de situatie thuis als onevenwichtig inschat. Vaak gebeurt dit zo, omdat de ouders het willen.
- Er bestaan betalingsproblemen bij pleeggezinplaatsingen: er was en is een betalingsachterstand van enkele speciale vergoedingen, met name in de vrijwillige sector. Afgezien van het feit dat dit voor de betrokken pleegouders een zeer onaangename zaak is, kan de uitwerking ook nog breder zijn. Aspirant-pleegouders oriënteren zich veelal in het informele circuit. Slechte regeling van de financiering kan tot gevolg hebben dat mensen terugschrikken voor het pleegouderschap.
Bij een dergelijke aandacht voor de pleegzorg zou de betaling toch in elk geval goed geregeld moeten zijn. Een punt dat in dit verband ook aandacht verdient, is de wenselijkheid van een harmonisatie van vergoedingsregelingen van WVC en Justitie.
- Bij plaatsingen ter observatie en behandeling en bij plaatsingen van middellange duur worden weinig pleeggezinplaatsingen gerealiseerd; er is bij deze plaatsingen ook geen toename geweest. Dit zijn blijkbaar plaatsingen waarbij pleegzorg moeilijk haalbaar is. De als te ernstig ingeschatte problematiek voor het kind is ook nog steeds een belangrijk bezwaar tegen pleeggezinplaatsing. Bij de plaatsingen ter observatie en behandeling lijken we aan de grenzen van de pleegzorg in haar huidige vorm te raken. Wanneer we ervan uitgaan dat deze indicatie terecht is, dan zou een uitbreiding van de pleegzorg zich niet moeten richten op deze categorie plaatsingen, tenzij er extra voorwaarden worden gecreëerd. In dit kader kan gewezen worden op de mogelijkheid van therapeutische gezinsverpleging (TGV), die zich echter met name richt op langdurig/permanente plaatsingen. Naast de problematiek van het kind vormt ook de weerstand van de ouders vaak een onoverkomelijk geacht bezwaar tegen een pleeggezinplaatsing.
- Wat betreft langdurig/permanente gezinnen, kortverblijf- en opvanggezinnen lijkt het aanbod van de Centrale voor Pleegzorg getalsmatig voldoende voor de vraag. Voor plaatsingen die van middellange duur zullen zijn of waarvan de duur onbepaald of onduidelijk is, lijkt het aanbod geringer dan de vraag. Voor een bevordering van pleegzorg bij dit type plaatsingen zou het aanbod in deze categorie aangepast moeten worden.
Bij deze categorie plaatsingen is het ook belangrijk dat er binnen een gestelde termijn duidelijk wordt wat er met het kind gaat gebeuren.
- Pleeggezinnen hebben nog steeds gemiddeld een hogere sociaal-economische status dan de oorspronkelijke gezinnen van de kinderen. Dit kan zowel de ingroei van het kind in het gezin als het contact met het oorspronkelijk milieu bemoeilijken. Dit probleem is niet nieuw. Als oorzaken ervan kunnen genoemd worden: de veelal schriftelijk gevoerde werving, de hoogte van de financiële tegemoetkoming, de rompslomp rond de financiering, te kleine behuizing, conservatieve of negatieve beeldvorming rond pleegzorg

en pleegkinderen, eisen die maatschappelijk werkers aan pleeggezinnen stellen.

- Er wordt in het algemeen weinig gewerkt met op schrift gestelde werkplannen. Ook worden bij de besluitvorming niet systematisch alle mogelijkheden afgewogen. Deze punten zouden ons inziens meer aandacht moeten krijgen zowel in de praktijk als in de (bij)scholing, om duidelijkheid te scheppen voor alle betrokken partijen.
- Ouders en pleegouders maken nu wel vaker dan ten tijde van het vooronderzoek voorafgaand aan de plaatsing kennis met elkaar, maar dit komt toch nog maar in minder dan de helft van de gevallen voor. Hoewel de mogelijkheden voor zo'n kennismaking afhangen van de toestand rond de plaatsing, dient dit toch steeds een aandachtspunt te zijn.
- Pleegouders zijn opvallend vaak van mening dat de voorbereiding op de plaatsing te gebrekkig is geweest. Daar een goede voorbereiding van groot belang is voor het welslagen van een plaatsing, verdient dit punt zeker aandacht. Dit geldt eveneens voor het contact tussen pleegouders en eigen ouders, dat in veel gevallen als negatief ervaren wordt door de pleegouders.

10.3 Suggesties voor verder onderzoek

- In dit onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van de kinderen in de onderzoeksgroep drie of meer plaatsingen gehad heeft, inclusief terugplaatsingen naar huis. Omdat door wisselingen van verblijfplaats de continuïteit en stabiliteit van het opvoedingsmilieu in het gedrang komt, lijkt het gewenst in nader onderzoek te kijken naar factoren die een dergelijk patroon van veelvuldige overplaatsingen prediceren, zodat aan een voorkoming hiervan gewerkt kan worden.
- Ouders en pleegouders zijn belangrijke betrokkenen bij een plaatsing. Ze kunnen vanuit hun visie waardevolle informatie verschaffen over de gang van zaken bij een plaatsing. In dit onderzoek is slechts een kleine steekproef in beeld gekomen, die echter al interessante aspecten heeft ingebracht. Deze betrokkenen verdienen in verder onderzoek zeker aandacht.
- Het caseload-probleem zou nader onderzoek behoeven, bijvoorbeeld op basis van tijdschrijven.
- Aan het probleem van de voortijdige afbrekingen van plaatsingen zou in volgend onderzoek meer uitdrukkelijk aandacht besteed dienen te worden.

10.4 Conclusies die uit het beleidsexperiment te trekken zijn

Visie van de beide arrondissementen

- In het voorstel voor het beleidsexperiment wordt ervan uitgegaan dat de deelnemers in gevallen van uithuisplaatsing zouden gaan werken vanuit de intentie "pleegzorg ja, tenzij". Bij het "tenzij" zouden dan de contra-indicaties expliciet aangegeven worden. Deze intentie is echter alleen onderschreven in Den Bosch. Uit de resultaten met betrekking tot de besluitvorming blijkt dat deze intentie niet in alle gevallen is gevolgd. Voor veel deelnemers was deze intentie te strikt geformuleerd en liet ze te weinig ruimte voor andere visies.
- Utrecht is met een andere opstelling aan het beleidsexperiment begonnen dan Den Bosch. De uitkomsten zijn ook verschillend. Misschien zou de conclusie moeten zijn dat een experiment als het onderhavige meer kans op succes heeft, wanneer het aansluit bij bestaande behoeften en niet als van buitenaf c.q. bovenaf opgelegd wordt ervaren. Een gedegen en duidelijke introductie is in dit verband ook belangrijk.

Deskundigheidsbevordering

- Er blijkt behoefte te bestaan aan deskundigheidsbevordering in de vorm van kennis en vaardigheden. Dit roept aan de ene kant de vraag op of er binnen de opleidingen wel voldoende hieraan gedaan wordt en geeft aan de andere kant aan dat bijscholing belangrijk is. De deskundigheidsbevordering varieerde sterk per instelling, maar algemeen kan gesteld worden dat ze zich zou moeten richten op thema's als: de behoefte van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen, de rol van de maatschappelijk werker, diagnose en besluitvorming, begeleiding van pleeggezinplaatsingen, systematisering van werkwijzen en het trainen van vaardigheden. Vanuit de pleegouders bestaat behoefte aan meer concrete opvoedingsdeskundigheid bij maatschappelijk werkers. Maatschappelijk werkers geven bovendien aan meer consultatiemogelijkheden te willen hebben, bijvoorbeeld van psychologen of pedagogen.
- In het voorstel voor het experiment is een sleutelfigurenoverleg voorgesteld. Dit is echter niet optimaal van de grond gekomen, omdat aan de terugkoppeling van de sleutelfiguur naar de werkers binnen de instellingen niet goed vorm gegeven kon worden. De instellingen hebben er de voorkeur aan gegeven om deskundigheidsbevordering per instelling vorm te geven. Voor deze vorm van deskundigheidsbevordering was in het begin van het experiment echter geen mankracht beschikbaar, en het heeft een tijd geduurd voordat ze overal van de grond kwam. De deskundigheidsbevordering was dus in de eerste fase te beperkt opgezet en te weinig afgestemd op de behoeften van alle deelnemende instellingen. Deskundigheidsbevordering kan dus beter aangezet worden per instelling, zodat de werkers aan de basis ook bereikt worden.
- Het werken met supervisiegroepen, intervisiegroepen e.d. binnen instellingen voorkomt dat er versnippering van de opgebouwde deskundigheid ontstaat. Het werken met een dergelijke structuur voor de besluitvorming bij plaatsingen lijkt een goede zaak.

Organisatie-aspecten

- Het organisatie-overleg werkt samenwerkingsbevorderend en is ook informatief geweest voor de deelnemers. De belangrijkste functie van informatie-verstrekking en afspraken maken over vraag en aanbod zou echter in enkele gerichte bijeenkomsten vervuld kunnen worden.
- De stuurgroep heeft meer bemiddeld dan gestuurd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat meestal de lijn van het veld is gevolgd en dat de stuurgroep naar eigen zeggen te weinig mankracht had.
- Organisatie en opzet van het experiment zijn voor veel veldwerkers onduidelijk geweest. Er is een siechte doorsijpeling geweest van informatie binnen het beleidsexperiment. Als een dergelijk experiment wordt gestart, is duidelijkheid nodig omtrent doelstelling, criteria voor deelname, randvoorwaarden, gewenste infrastructuur, beschikbare faciliteiten en noodzakelijke rapportages. Ook moeten er afspraken zijn over termijnen en besluitvormingsstructuren.
- Op de "productie" van de Centrales voor Pleegzorg is moeilijk zicht te krijgen, omdat er geen registratie over hergebruik van gezinnen wordt bijgehouden. Hierdoor missen de Centrales zelf ook een door cijfers ondersteund overzicht van het bemiddelingsgebeuren rond de pleegzorg in hun regio en ontbreekt er een stuk systematische feedback over het geleverde "product". In het licht hiervan lijkt het streven van de Centrales om te komen tot een sluitender registratiesysteem een goede zaak.

Vorbereiding en begeleiding

- Wat de caseload betreft is de tendens naar voren gekomen dat aan pleeggezinplaatsingen in de eerste drie maanden van plaatsing meer tijd wordt besteed dan aan tehuisplaatsingen. Hoewel dit in principe niet terecht is, leidt de tijdsdruk op maatschappelijk werkers in de praktijk vaak hiertoe. Na enkele maanden echter is de geïnvesteerde tijd in pleegzorg niet meer groter dan die in tehuiszorg, zelfs iets minder. Omdat er echter veel kortdurende plaatsingen zijn, is het probleem wel actueel.
- Maatschappelijk werkers zijn in het algemeen duidelijk van mening dat een verlaging van de caseload nodig is bij een uitbreiding van de pleegzorg. Uit de door maatschappelijk werkers opgegeven aantallen uren besteed aan begeleiding, ontstaat in dit onderzoek geen eenduidig beeld over de wenselijkheid van een caseloadverlaging.
- Pleegouders uit dit onderzoek blijken tevreden over de frequentie en de duur van de begeleidingscontacten, hoewel die in het algemeen niet erg hoog liggen. Ook over de inhoud zijn ze tevreden. Zaken die ze vooral missen, betreffen de deskundigheid en de daadkracht van de maatschappelijk werker, niet de geïnvesteerde tijd. Wel vinden ze de voorbereiding op een specifieke plaatsing onvoldoende. Verder valt bij de gegevens over de begeleiding de vaagheid en het gebrek aan systematiek op. Het onderhavige onderzoek bevat dus meerduidige indicaties over het thema van de caseload, waaruit afgeleid kan worden dat niet alleen meer tijd, maar ook meer deskundigheid en meer systematisch werken ertoe kunnen leiden dat pleeggezinplaatsingen beter hanteerbaar worden.
- Maatschappelijk werkers zouden wellicht ook vaker een beroep kunnen doen op ondersteuning van pleegouders door pleegouders en gericht kunnen werken met werkplannen.
- Al met al lijkt een grootschalige en gedetailleerde opzet, zoals die in dit experiment voorgesteld is, noch haalbaar noch noodzakelijk. Het effect van het experiment is niet zo sterk geweest dat het duidelijk uitsteekt boven de effecten van de andere ontwikkelingen die er op het gebied van uithuisplaatsingen zijn geweest. Daarbij brengen organisatie en coördinatie hoge kosten met zich mee. Onderdelen van het experiment zijn wel werkbaar. Kleinschalige projecten op instellings- en regioniveau verdienen de voorkeur.

Met het oog op implementatie is onze belangrijkste conclusie uit dit beleidsexperiment: voor pleegzorgbevordering is deskundigheidsbevordering, aangezet per instelling, aanbevelenswaardig. Hierbij zou niet alleen de pleegzorg, maar ook de besluitvorming bij plaatsingen in het algemeen, de begeleiding en het werken met werkplannen aandacht moeten krijgen. Een aantal gerichte informatieve bijeenkomsten van bij pleegzorg betrokken instanties in een regio is eveneens zinvol. Werken met intervisiegroepen of pleegzorggroepen in instellingen lijkt een goede zaak. Dit sluit goed aan bij de behoefte aan praktische oefening van verworven inzichten en aan inpassing hiervan in de werkwijze van de organisatie.