

Jongerenparticipatie bij Gemeentelijk Pleegzorgbeleid

Masterscriptie

Selma van Aken, BSc, 4147820

Stage Gemeente Utrecht

Master Youth, Education & Society

Universiteit Utrecht

19-6-2020

Woordenaantal: 8151

Begeleider UU: Dr. Monique van Londen-Barentsen

m.vanlonden@uu.nl

Tweede lezer UU: Dr. Charlotte Vissenberg

c.vissenberg@uu.nl

Begeleider GU: H  l  ne Bos

h.bos@utrecht.nl

JONGERENPARTICIPATIE BIJ GEMEENTELIJK PLEEGZORGBELEID

Abstract

Jongerenparticipatie is één van de speerpunten in beleid van de gemeente Utrecht. Door de nadruk op participatie in beleid van de gemeente wordt er veel waarde gehecht aan de ervaringen van jongeren in pleegzorg. In dit onderzoek is aan de hand van een model invulling gegeven aan de input, activiteiten en randvoorwaarden die van belang zijn bij het vormgeven van jongerenparticipatie bij gemeentelijk pleegzorgbeleid. Om deze vraag te beantwoorden zijn negen pleegjongeren en biologische kinderen van pleegouders geïnterviewd. Ook is er een focusgroep georganiseerd met zes beleidsmedewerkers van de gemeente Utrecht, om de ideeën van beide partijen te vergelijken. Jongeren verschillen in hun behoefte om te participeren en ook in de vorm waarin ze mee zouden willen praten over pleegzorg. Het is voor hen vooral belangrijk dat er geluisterd wordt naar hun mening en dat er ook daadwerkelijk iets gedaan wordt met hun inbreng. Tevens is participatie voor jongeren een moment om ervaringen uit te wisselen met andere jongeren. De aanbeveling voor de gemeente Utrecht is om te investeren in de randvoorwaarden door vanuit oprechte interesse met hen in gesprek te gaan en ook daadwerkelijk iets met de input te doen. Ook is het belangrijk om meer onderzoek te doen naar de wensen van biologische kinderen van pleegouders op het gebied van participatie.

Kernwoorden: pleegzorg; jongerenparticipatie; beleid; jeugdzorg; gemeente

Abstract (English)

Youth participation is a cornerstone in Utrecht municipality's policy. Because of the emphasis on participation in policy, a lot of value is attached to the experiences of youth in foster care. In this research, the input, activities and preconditions required for designing youth participation in foster care are examined. To do this, nine foster children and biological children of foster parents have been interviewed. Additionally, a focus group with six policy advisors has been organized, to compare ideas of both parties. Youth in foster care differ in their wish to participate and also have different ideas on what activities should be used for discussing foster care. It is mostly important that their opinion is being listened to and that actions follow upon their input. Participation is also an opportunity for youth to exchange their experiences with others in similar situations. The main recommendation for Utrecht municipality is to invest in the prerequisites by openly starting the conversation with them and acting on the input that is being given. For future research, attention should be paid to the group of biological children of foster parents and their participation needs.

Key words: foster care; youth participation; policy; youth care; municipality

Jongerenparticipatie bij Gemeentelijk Pleegzorgbeleid

In het beleid van de gemeente Utrecht is groeiende aandacht voor burgerparticipatie aan de hand van het actieprogramma ‘Samen stad maken’ (Gemeente Utrecht, 2019a). In het kader van Utrecht Kinderrechtenstad krijgt de stem van kinderen en jongeren in het bijzonder aandacht bij het maken van gemeentebeleid (Gemeente Utrecht, n.d. a), gebaseerd op artikel 12 van het VN Kinderrechtenverdrag (Defence for Children, 2017) . Binnen de gezamenlijke en globale kaders wordt er gezocht naar manieren om die participatie vorm te geven voor bijzondere doelgroepen.

Een bijzondere doelgroep wordt gevormd door pleegkinderen; kinderen en jongeren tot 23 jaar die niet thuis kunnen wonen en worden opgevangen in pleegzorg (NJI, 2020). Pleegzorgbeleid heeft een uitzonderlijk grote impact op het leven van pleegkinderen en -jongeren. Een aantal betrokken partijen heeft in 2017 het landelijke Actieplan Pleegzorg opgezet, waarin speerpunten worden beschreven ter verbetering van pleegzorg (Jeugdzorg Nederland et al., 2017). Toch constateerde de Kinderombudsman dat jongeren niet betrokken waren bij dit Actieplan en dat het knelpunten die pleegjongeren in ander onderzoek noemen niet aanpakt (De Kinderombudsman, 2019). Gezien de grote impact van overheidsbeleid op deze jongeren vindt de gemeente het van belang juist deze jongeren meer bij beleid te betrekken.

Om de hiaat in kennis over de mening van pleegjongeren over participatie in te vullen en het participatiebeleid van de gemeente Utrecht voor deze doelgroep te onderbouwen, wordt in dit onderzoek verkend op welke manier pleegkinderen zouden willen en kunnen participeren bij gemeentelijke beleidsvorming rondom pleegzorg.

Theoretisch kader

Pleegzorg en pleegjongeren

Pleegzorg is jeugdhulp gericht op kinderen en jongeren die niet thuis kunnen wonen en daarom buitenshuis worden opgevangen in een gezinsvorm (NJI, 2020a). Dit kan bijvoorbeeld in netwerkpleegzorg, bij een pleeggezin via een pleegzorgaanbieder of in een gezinshuis. Een bijzondere vorm van pleegzorg is netwerkpleegzorg, waarbij het kind bij bekenden ondergebracht wordt. Bij pleegzorg via een pleegzorgaanbieder wordt de zorg formeel geregeld na een verleningsbeschikking van de gemeente of de huisarts (NJI, 2020a). Ook bij een gezinshuis worden kinderen opgenomen in een gezin, maar de financiering en organisatie zijn anders georganiseerd dan bij pleeggezinnen (NJI, 2020b). De verschillende manieren waarop pleegzorg vormgegeven kan worden, verschillen vooral voornamelijk in het toekomstperspectief (tijdelijk versus permanent) en de intensiteit (deeltijd versus voltijd) van de zorg (Juffer & Alink, 2017). In eerste instantie is het uitgangspunt dat biologische ouders de zorg uiteindelijk weer overnemen indien mogelijk (Pleegzorg Nederland, 2018). Pleegouders hebben dan ook geen ouderlijk gezag over pleegkinderen; dit ligt bij de biologische ouders of bij een voogd. Op dit punt verschillen zij van adoptieouders.

Internationaal onderzoek laat zien dat kinderen die opgroeien in een pleeggezin op veel gebieden (onderwijs, werk, inkomen, wonen, gezondheid, criminaliteit en verslaving) achterlopen op hun leeftijdsgenoten (Gypen, Vanderfaillie, De Maeyer, Belenger & Van Holen, 2017). Toch heeft opgroeien in een gezinsvorm positievere effecten op de ontwikkeling en kwaliteit van gehechtheid ten opzichte van opgroeien in een kindertehuis (Juffer & Alink, 2017). In beleid wordt dan ook de voorkeur gegeven aan het laten opgroeien van kinderen in gezinsvormen tegenover residentiële instellingen (Jeugdwet, 2014). Zo staat in artikel 20 van het VN Kinderrechtenverdrag dat de overheid bij uitval van ouders de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor opvang van een kind, waarbij opvang in gezinsvorm de voorkeur heeft (Defence for Children, 2017). Belangrijk voor succesvolle uitkomsten is dat pleegkinderen en -jongeren extra begeleiding krijgen om mee te komen met leeftijdsgenoten die opgroeien in hun biologische gezin (Juffer & Alink, 2017) en dat hen een stabiele plaatsing met een ‘mentor’ geboden wordt (Gypen et al., 2017).

Pleegzorgbeleid

Sinds de invoering van de Jeugdwet (2014) valt de specialistische jeugdhulp onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Sinds 1 januari 2020 is de gemeente Utrecht overgegaan naar twee nieuwe jeugdhulpaanbieders, waar onder meer de pleegzorg onder valt: Koos en Spoor030 (Gemeente Utrecht, n.d. b). Deze wijziging in wetgeving en lokale organisatie van aanbieders is van invloed op de

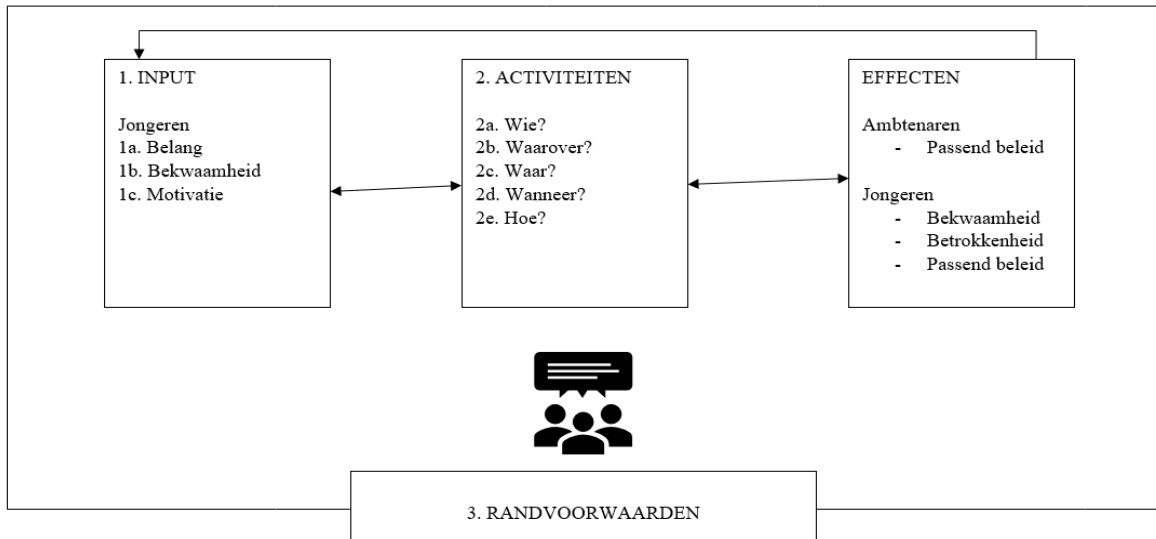
wijze waarop pleegzorg wordt georganiseerd en daarmee op het leven van pleegjongeren. In 2017 is op landelijk niveau het Actieplan Pleegzorg ondertekend door verschillende pleegzorgorganisaties, gemeenten en het Rijk (Jeugdzorg Nederland et al., 2017). Ook de gemeente Utrecht onderschrijft dit plan en stimuleert het plaatsen van kinderen in gezinsvormen onder de noemer ‘zo thuis mogelijk opgroeien’, zodat een toename van het aantal pleegzorgplaatsingen in vergelijking met residentiële plaatsingen te verwachten is.

Eind 2019 woonden er in de gemeente Utrecht 309 kinderen en jongeren in een pleeggezin en 24 in een gezinshuis, tegenover 150 jongeren in residentiële jeugdhulp (Gemeente Utrecht, 2019b). Op landelijk niveau is er in 45% van de gevallen sprake van netwerkpleegzorg (NJI, 2020). Voor Utrecht is dit percentage onbekend. De aantallen van kinderen in pleegzorg zijn de laatste jaren gestegen door landelijk beleid dat erop gericht is om zoveel mogelijk kinderen op te laten groeien in een gezinsvorm in plaats van in een residentiële instelling. Naar verwachting blijven deze cijfers dus stijgen (Pleegzorg Nederland, 2019). Een andere trend is een toename in het aantal jongeren ouder dan 18 jaar als gevolg van de verhoging van de standaardleeftijd van pleegzorgbeëindiging van 18 naar 21 jaar, met uitloop tot 23 jaar (Pleegzorg Nederland, 5 juni 2018).

Participatie

Een manier om beleid aan te laten sluiten op wensen en behoeften van pleegjongeren is door hen te laten participeren bij beleidsvorming. Cammaerts et al. (2016) beschrijven politieke jeugdparticipatie als de manier waarop jongeren betrokken zijn bij het maken van maatschappelijke keuzes door hun mening te geven of deel te nemen aan activiteiten. Het gaat hier om jongeren tussen de 12 en 23 jaar (Be Involved, 2016).

In figuur 1 wordt de totstandkoming van jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid schematisch weergegeven. Er wordt invulling gegeven aan de onderdelen ‘input’, ‘activiteiten’, ‘effecten’ en ‘randvoorwaarden’ zoals beschreven in wetenschappelijke literatuur. Deze concepten worden hieronder toegelicht.



Figuur 1. Model Jongerenparticipatie bij Pleegzorgbeleid.

Input

Voordat jongerenparticipatie plaatsvindt, moeten jongeren gemotiveerd zijn en zich bekwaam voelen om te participeren. Jans en De Backer (2002) beschrijven drie dimensies die gebalanceerd dienen te zijn voordat jongeren actief participeren: *challenge*, *capacity* en *connection*. De dimensie *challenge*, of ‘belang’ in figuur 1, gaat over het belang van een persoonlijk of sociaal vraagstuk waar de jongere zich aan wil verbinden. *Capacity* (‘bekwaamheid’ in figuur 1) heeft betrekking op de mate waarin jongeren het gevoel hebben invloed te hebben en een verschil te kunnen maken. Mensen zijn namelijk meer gemotiveerd om te participeren als ze het gevoel hebben dat hun acties ook daadwerkelijk een gemeentelijke verandering teweeg kunnen brengen (Levi & Akiva, 2019). Ten slotte duidt de derde dimensie, *connection* (‘verbinding’ in figuur 1) op de noodzaak bij jongeren om een relatie op te bouwen en zich gesteund te voelen door anderen om samen aan het vraagstuk te werken. In dit onderzoek wordt deze derde dimensie van verbinding meegenomen in de randvoorwaarden.

Naast belang en bekwaamheid is het derde aspect van het onderdeel ‘Input’ in het model ‘motivatie’. In onderzoek van Ballard (2014) worden vier redenen onderscheiden die bijdragen aan motivatie bij jongeren om politiek betrokken te zijn. De eerste reden is dat het onderwerp hen persoonlijk raakt. De tweede reden is dat jongeren overtuigd zijn van het belang van burgerparticipatie. De derde reden is dat jongeren eigen doelen hebben waar ze aan kunnen werken door te participeren, om zich voor te bereiden op hun toekomst of kennis en vaardigheden op te doen. Een laatste reden is dat participatie puur een reactie is op een uitnodiging van iemand; motivatie is dan niet zo zeer intrinsiek, maar gaat vooral om het meedoen omdat iemand het heeft gevraagd.

Ook vanuit de gemeentelijke organisatie is het van belang dat men gemotiveerd is om jongerenparticipatie tot een succes te maken. In onderzoek van Andersson (2018) gaven beleidsmedewerkers aan jongerenparticipatie vooral te zien als een manier om de gemeente aantrekkelijker te maken, vooral vanuit economisch perspectief. Dit bleek echter problematisch voor jongeren, omdat zij niet het gevoel hadden echt gehoord te worden. Een tweede, belangrijker motivatie van beleidsmakers om jongerenparticipatie in te zetten is om ‘democratische cultivering’ te bereiken. Hiermee werd bedoeld dat jongeren zich ontwikkelen om in de toekomst volwaardige politieke deelnemers te worden. Jongeren zelf gaven ook nog aan te willen participeren vanuit hun intrinsieke motivatie om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Door gemeenten werd dit echter nog niet voldoende erkend en op ingespeeld.

Activiteiten

Inmiddels is er een verscheidenheid aan methoden beschikbaar die kunnen worden ingezet bij jeugdparticipatie. Be Involved (2016) heeft een overzicht met effectieve methoden voor jongerenparticipatie voor organisaties beschikbaar gesteld. De keuze voor een methode moet gebaseerd zijn op de context, het doel van de activiteit en de doelgroep.

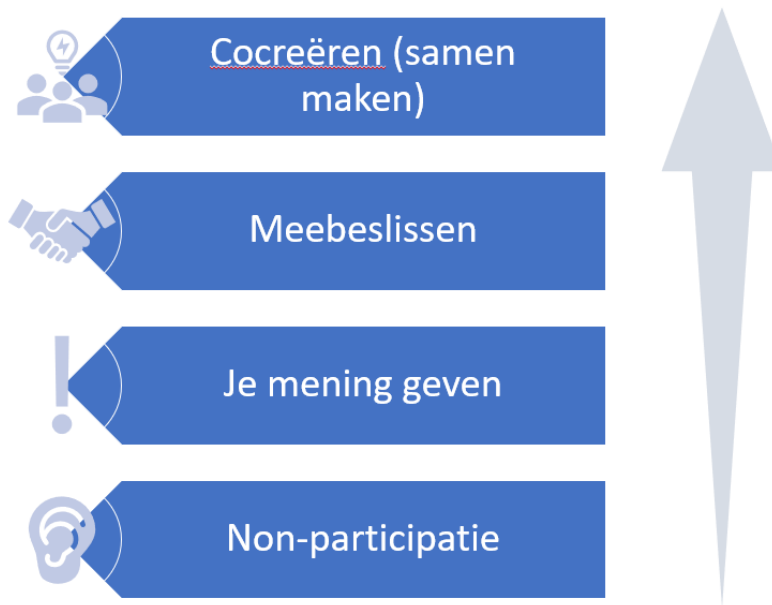
In de praktijk worden binnen gemeenten vaak *jongerenraden* ingezet. In een raad geeft een kleine, vaste groep jongeren advies aan bijvoorbeeld een gemeente. De leden van de raad vormen het aanspreekpunt voor andere jongeren en proberen de belangen van de groep te behartigen (Augsberger, Collins & Gecker, 2017). Jongerenraden houden zich in verschillende gemeentes bezig met verschillende activiteiten, zodat maatwerk geleverd kan worden bij de behoeften van de jongeren en de gemeenschap (Collins, Augsberger & Gecker, 2016).

Een andere vorm is *youth organizing*, waarbij jongeren samenkomen om te praten over en op zoek te gaan naar oplossingen voor urgente problemen in hun gemeenschap met als doel verandering teweeg te brengen (Christens & Dolan, 2011). Hierbij is het belangrijk dat er een sterk en gelijkwaardig partnerschap met volwassenen bestaat (Zeldin, Gauley, Krauss, Kornbluh & Collura, 2019), zoals in de activiteit ‘Verbetergroep’, waar een werkgroep die ten minste voor de helft uit jongeren bestaat drie keer bijeen komt om een probleem op te lossen (Be Involved, 2016).

Steeds vaker wordt er gekozen voor initiatieven waarbij jongeren hun eigen projecten opzetten en doelen formuleren (Cahill en Dadvand, 2018). Het gedachtegoed van *design thinking* sluit aan bij die principes van creativiteit en eigenheid, wat zorgt voor een groter draagvlak voor beslissingen doordat inwoners gedurende het hele proces betrokken zijn bij beleidsontwerp (Mintrom & Luetjens, 2016).

Het uiteindelijke doel van gemeentelijke initiatieven is het vormgeven van jongerenparticipatie op een passend niveau en in een passende vorm, door antwoord te geven op de vragen: wie, waarover,

waar, wanneer en hoe? Hart (1992) onderscheidt in zijn model voor jongerenparticipatie acht niveaus waarop organisaties kinderen en jongeren kunnen laten participeren, waarbij de eerste drie treden duiden op ‘non-participatie’. Trede vier tot en met acht lopen op in intensiteit en kindgestuurdheid: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Op basis van deze ladder kunnen zowel het huidige beleid als de wensen van betrokkenen gedefinieerd worden. De Gemeente Utrecht (2019a), definieert drie niveaus van participatie boven non-participatie, waar ook informeren onder valt: raadplegen (Hart niveau 5), adviseren (Hart niveau 6) en cocreëren (Hart niveau 7 en 8). Een combinatie van het model van Hart en de niveaus vanuit de gemeente Utrecht leiden tot een samengevoegde participatieladder (zie figuur 2).



Figuur 2. Niveaus van Participatie.

Randvoorwaarden

Ondanks dat het belang van jongerenparticipatie in de literatuur veelvuldig wordt ondersteund, spreken Cammaerts et al. (2016) van een crisis in jongerenparticipatie, met onder meer onverschilligheid, cynisme en verlate volwassenheid als oorzaken. Die crisis maakt het extra belangrijk voor organisaties om na te denken bij de manier waarop jongerenparticipatie vormgegeven moet worden. Participatie is namelijk niet altijd effectief. Er zijn bepaalde randvoorwaarden waar het aan moet voldoen om de gewenste effecten te hebben. Lundy (2007) vat de randvoorwaarden samen in een conceptueel model gebaseerd op artikel 12 van het VN Kinderrechtenverdrag, wat kinderen het recht geeft om hun mening te geven en mee te beslissen over onderwerpen die op hen betrekking hebben (Defence for Children, 2017). Lundy stelt dat er aan vier randvoorwaarden moet worden voldaan voor een succesvolle implementatie van artikel 12: *space*, *voice*, *audience* en *influence*. *Space* gaat over de ruimte die kinderen ervaren om

zich uit te drukken. De omgeving moet verwelkomend en veilig zijn, zodat jongeren zich vrij kunnen uiten (Jennings, Parra-Medina, Hilfinger-Messias & McLoughlin, 2006). *Voice* heeft betrekking op de ondersteuning aan kinderen bij het vormen van hun mening en opvattingen (Lundy, 2007) en beschrijft hier net als Hart (1992) een belangrijke begeleidende rol voor volwassenen om kinderen zelfvertrouwen te geven om te participeren in een groep. Met *audience* wordt bedoeld dat er geluisterd wordt naar de stem van kinderen (Lundy, 2007). Hierbij wordt steeds uitgegaan van principes van gelijkwaardige samenwerking en kwalitatief goede communicatie (Yang & Pandey, 2011). De vierde randvoorwaarde, *influence*, hangt hier nauw mee samen; er moet daadwerkelijk worden gehandeld naar de ideeën van jongeren voor zover passend is. Aanvullend hierop moeten bestuurders feedback geven over de manier waarop resultaten van participatie-initiatieven zijn meegenomen in uiteindelijke beslissingen (Berner, Amos & Morse, 2011). Ook Vromen en Collin (2010) benadrukken dat het belangrijk is dat participatie niet enkel symbolisch is, maar dat de inbreng van jongeren ook daadwerkelijk als waardevol wordt gezien.

Effecten

Er zitten positieve consequenties aan participatie voor zowel de jongere zelf, als voor de maatschappij. Voor jongeren leidt participatie tot beleid dat passender is bij hun behoeften (Muller, Pieper, Rutjes & Clarijs, 2010). Gevoelens van *empowerment* die ontstaan door te participeren, leiden tot meer motivatie om uitdagingen in hun eigen leven aan te gaan. Op maatschappelijk niveau is jongerenparticipatie een kans om hen vroegtijdig te betrekken bij beleid, waardoor er bij jongeren meer begrip ontstaat voor uiteindelijke keuzes van bestuurders (Muller et al., 2010). De kloof tussen jongeren en bestuurders wordt verkleind als gevolg van intensievere communicatie. Als gevolg hiervan zullen jongeren zich later ook meer betrokken voelen bij politiek, wat zorgt voor een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor publieke zaken en meer tevredenheid over uiteindelijke beslissingen (Michels & De Graaf, 2010).

Participatie, mits goed uitgevoerd, is een stap naar empowerment, waardoor jongeren ‘sterker gemotiveerd zijn om de regie over hun eigen leven te voeren.’ (Muller et al., 2010, p. 6). Door hun vaak complexe familiegeschiedenis en gevoeligheid voor de ontwikkeling van problematiek is het meer dan voor andere jongeren belangrijk dat pleegjongeren hun stem kunnen laten horen (Vromen & Collin, 2010). Bovendien leidt jongerenparticipatie tot beleid dat passender is bij de wensen van de jongeren en zo tot meer betrokkenheid bij de stad (Gemeente Utrecht, 2019a). Ondanks de kennis over deze positieve effecten laat internationaal onderzoek zien dat pleegjongeren aangeven niet genoeg betrokken te worden wanneer er beslissingen over hun traject worden gemaakt (Pölkki, Vornanen, Pursiainen & Riikonen, 2012; Schiller, 2015).

Huidig onderzoek

In dit onderzoek worden jongeren in pleegzorg ondervraagd naar hun eigen ervaringen met participatie. Ook wordt een invulling gegeven aan de onderdelen input, activiteiten en randvoorwaarden voor jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid door hierover in gesprek te gaan met zowel jongeren als professionals. Literatuur over jongerenparticipatie is vaak globaal en abstract, daarom wordt in dit onderzoek ingezoomd op de context van Utrecht binnen een specifieke doelgroep.

Er wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

1. Welke ervaringen hebben pleegjongeren in hun eigen traject met participatie?
2. In hoeverre bezitten jongeren met ervaring in pleegzorg de motivatie en bekwaamheid om te participeren bij beleid en zien ze het belang ervan in, en in hoeverre komt dit overeen met het beeld van beleidsambtenaren (1. Input)?
3. Hoe geven jongeren en beleidsambtenaren van de gemeente Utrecht concrete invulling aan jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid (2. Activiteiten)?
4. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid tot een succes te maken (3. Randvoorwaarden)?

Op basis van literatuur kan worden verwacht dat jongeren nauwelijks tot geen ervaring hebben met participatie bij hun eigen traject, terwijl ze hier wel behoefte aan hebben. Bij de tweede onderzoeksvraag kan worden verwacht dat jongeren weinig gemotiveerd zijn om te participeren bij pleegzorgbeleid, omdat er nog niet een balans is gevonden tussen de onderdelen belang, bekwaamheid en verbinding – van beleidsmedewerkers kan immers verwacht worden dat ze jongerenparticipatie vooral aanmoedigen vanuit economische overwegingen. De hypothese voor de derde onderzoeksvraag is dat jongeren graag zo hoog mogelijk op de participatieladder (figuur 2) staan. Voor de vierde onderzoeksvraag is de verwachting dat de jongeren randvoorwaarden noemen passend bij de vier randvoorwaarden zoals beschreven door Lundy (2007).

Methode

Onderzoeksdesign

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn twee digitale focusgroepen georganiseerd met in totaal zes beleidsmedewerkers van de gemeente Utrecht.. Elke focusgroep die digitaal plaatsvond

via Microsoft Teams duurde een uur, werd opgenomen en had als doel om te inventariseren welke ideeën de ambtenaren op dat moment hadden over de verschillende onderdelen van het model (zie figuur 1).

Vervolgens zijn er negen jongeren digitaal geïnterviewd via Microsoft Teams, Zoom, Google Hangouts of Skype. De interviews duurden maximaal een uur en waren semigestructureerd. Voorafgaand aan de interviews en focusgroepen gaven alle participanten toestemming via een *informed consent* brief.

Participanten

De zes beleidsmakers (100% vrouw) zijn werkzaam binnen team Jeugd bij de gemeente Utrecht en zijn geselecteerd omdat ze zich bezig houden met jongerenparticipatie en/of pleegzorg. Er is direct contact gezocht met hen.

De negen jongeren zijn deels ($n = 5$) bereikt via pleegzorgaanbieders in en om de gemeente Utrecht. Een ander deel van de jongeren ($n = 4$) is gevonden met de sneeuwbal methode, door eerder geïnterviewde jongeren te vragen of zij nog iemand in hun netwerk kenden die geschikt was voor deelname. De jongeren waren tussen de 15 en 20 jaar en acht van hen waren vrouw. Twee jongeren waren ten tijde van het interview woonachtig in de gemeente Utrecht; de rest woonde in de omliggende gemeenten Amersfoort ($n = 1$), Zeist ($n = 1$) en De Bilt ($n = 2$). De overige drie jongeren woonden verder van Utrecht af, in het westen van het land. Het grootste deel van de jongeren is aangesloten bij pleegzorgorganisatie De Rading ($n = 5$), die onder meer in Utrecht actief zijn. Andere pleegzorgorganisaties waar de participanten vandaan kwamen, waren Enver, Timon en Jeugdformaat. De ervaring met pleegzorg en de huidige situatie verschilde per jongere. Acht jongeren hadden zelf ervaring als pleegkind. Minstens de helft daarvan heeft te maken (gehad) met netwerkpleegzorg. Eén jongere was het biologische kind van de pleegouders. Een bijzondere situatie werd gezien bij één jongere, die zowel ervaring had als biologisch kind van pleegouders en als pleegkind.

Om anonimiteit te waarborgen en te zorgen dat uitspraken niet te herleiden zijn naar de participanten, wordt er naar jongeren verwezen als J en naar beleidsmedewerkers als B bij het beschrijven van de resultaten.

Meetinstrumenten

PowerPoints

Zowel tijdens de focusgroep als tijdens de interviews met de jongeren is gebruik gemaakt van een PowerPoint-presentatie. Hiermee werd het gesprek geopend om de termen ‘beleid’ en ‘participatie’ te verhelderen en af te bakenen. Het model (zie figuur 1) dat centraal staat in dit onderzoek werd getoond om het doel van het onderzoek uit te leggen. Voor jongeren was het model aangepast om het voor hen begrijpelijker te maken. Op een laatste slide stond de participatieladder. Ook deze werd uitgelegd.

Topiclijst focusgroepen

De topiclijst voor de focusgroepen met beleidsambtenaren is gebaseerd op het model dat is voortgekomen uit recente wetenschappelijke literatuur (zie figuur 1). Per onderdeel van het model zijn vervolgens voorbeeldvragen geformuleerd die tijdens de focusgroep gesteld konden worden. Op het onderdeel 'Input' was de voorbeeldvraag voor het onderwerp 'motivatie' bijvoorbeeld: "Wat zijn in onze ogen redenen voor jongeren om te participeren, op het onderwerp pleegzorg in het bijzonder?". Op het onderdeel 'Randvoorwaarden' was de voorbeeldvraag: "Wat zijn voorwaarden voor ons om de jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid vorm te geven zoals we dat zouden willen?". Echter is er tijdens de focusgroep uitgegaan van het natuurlijke verloop van het gesprek en is niet elke vraag letterlijk aan bod gekomen. Wel is er gecheckt dat elk van de onderdelen uit het model aan bod is gekomen.

Topiclijst interviews jongeren

Voor het opstellen van de topiclijst voor de interviews met jongeren zijn de belangrijkste concepten uit veelgebruikte en vernieuwende theoretische kaders opgeschreven: Hart (1992), Vromen en Collin (2010), het actieplan Samen stad maken (Gemeente Utrecht, 2019a), Jans en De Backer (2002), Lundy (2007) en Cahill en Dadvand (2018). De concepten zijn vervolgens geclusterd per onderwerp en ondergebracht in de verschillende onderdelen van het model. Ook hier zijn per onderdeel voorbeeldvragen geformuleerd die tijdens het interview gesteld konden worden, maar werd er uitgegaan van het natuurlijke verloop van het gesprek en de inbreng van jongeren. Er werd gevraagd naar persoonlijke ervaringen van jongeren met participatie in hun eigen pleegzorgtraject en naar de invulling die zij zouden willen geven aan jongerenparticipatie bij gemeentelijk pleegzorgbeleid. Een voorbeeldvraag over hun eigen ervaring is: "Is er een moment geweest in jouw ervaringen met pleegzorg wanneer je liever meer je stem had willen laten horen?". Een voorbeeldvraag over het onderdeel 'Input', onderwerp 'bekwaamheid' is: "Is er iets wat jij nog zou willen leren of weten voordat je mee gaat praten over pleegzorg?".

Data-analyse

De interviews en focusgroepen hebben digitaal plaatsgevonden. Met toestemming van alle deelnemers is de audio opgenomen. Vervolgens zijn de interviews en focusgroepen getranscribeerd. Alle fragmenten zijn gecodeerd en ingedeeld in categorieën (Baarda et al., 2018) gebaseerd op de onderdelen van het model met het programma QSR NVivo. De hoofdcategorieën waren: eigen ervaringen, input, activiteiten, randvoorwaarden en overig. Binnen een aantal hoofdcategorieën bestonden al subcategorieën gebaseerd op literatuur. Zo was de hoofdcategorie 'Input' al ingedeeld in de subcategorieën 'belang',

‘motivatie’ en ‘bekwaamheid’.

Nadat alle uitspraken in deze hoofd- en subcategorieën waren ingedeeld, zijn ze nogmaals open gecodeerd op inhoud. Bij het beschrijven van de resultaten is er steeds gekeken of er inhoudslabels waren die vooral van toepassing waren op beleidsmedewerkers of jongeren. Zo kon er uiteindelijk een vergelijking worden gemaakt tussen de twee groepen. Drie jongeren noemden bijvoorbeeld ‘kennis over beleid’ onder het onderwerp ‘bekwaamheid’, terwijl de code ‘geen voorwaarden’ in beide focusgroepen aan bod kwam en bij jongeren niet werd genoemd.

Resultaten

Eigen ervaringen met participatie

In de interviews met de jongeren werd steeds gevraagd naar hun ervaringen met participatie in hun eigen pleegzorgtraject. Hoewel de verhalen per jongere verschillen en ook hoe ze dit hebben ervaren, zijn er een aantal globale resultaten die opvallen.

Ten eerste valt op dat jongeren over het algemeen laag op de participatieladder staan met betrekking tot hun eigen pleegzorgtraject. Twee jongeren beschrijven specifieke ervaringen waarin informatie voor hen werd achtergehouden, wat duidt op non-participatie. Zo zegt één jongere, die biologisch kind van pleegouders is: *“En ik heb daar eigenlijk helemaal geen inspraak in gehad, ik heb geen gesprekken gehad en ik heb zelfs niet eens een gesprek van één minuut gehad met pleegzorg, terwijl ik wel aanvraag heb gedaan om een gesprek via mijn ouders [...]”* (J). Echter wordt het erbuiten houden van pleegkinderen bij hun traject niet altijd als negatief ervaren: *“Ik ben als ik zo terugkijk ben ik denk ik wel heel blij dat ik dat toen zelf niet hoefde te beslissen [...] want ik had, ja, ik had al genoeg aan mijn hoofd weet je wel.”* (J).

Ten tweede geven de meeste jongeren aan het liefst op het niveau te zitten van ‘je mening geven’ of ‘meebeslissen’. Belangrijk hierin is vooral dat er echt wordt geluisterd naar wat ze te zeggen hebben en dat hun mening wordt meegenomen in het maken van beslissingen, vooral als het gaat om het maken van ingrijpende beslissingen zoals het kiezen van een pleeggezin. Uit de interviews komen twee factoren naar voren die ondersteunend zijn voor participatie op die niveaus: leeftijd van het pleegkind en de pleegzorgmedewerker. Drie pleegjongeren geven aan dat ze steeds meer mochten meebeslissen, naarmate ze ouder werden. Ook wordt de inzet van de pleegzorgmedewerker een aantal keer genoemd; het lijkt erg persoonsgebonden in hoeverre jongeren zich gehoord en serieus genomen voelen. Jongeren wijten dit aan het feit dat pleegzorgmedewerkers druk zijn, in het bijzonder tijdens de coronacrisis. J: *“Ja, nu zit je met de coronatijd in quarantaine en zijn alle gezinnen een beetje, ja, overal chaos en drama en dingen, dus ze had nog geen tijd gehad om bijvoorbeeld mij en mijn broertje en mijn zus het erover te hebben.”*

Input

Belang

Op één jongere na, zijn alle participanten (beleidsmedewerkers en jongeren) het erover eens dat jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid belangrijk is. Binnen team Jeugd van de gemeente Utrecht lijkt het goed doorgedrongen dat de stem van jongeren moet worden meegenomen bij het maken van beleid. *“Bij mij zit het gewoon in mijn vezels, want ik vind dat een beleidsadviseur zijn werk niet goed kan doen als je niet begint bij degene om wie het gaat.”* (B). De meest genoemde redenen voor jongerenparticipatie bij pleegzorg zijn: er wordt beleid gemaakt dat beter aansluit bij de wens van jongeren, jongeren bieden een ander perspectief op de situatie dan beleidsmedewerkers en jongeren voelen zich gehoord en serieus genomen. Dat jongeren zichzelf als waardevolle ervaringsdeskundigen zien, blijkt bijvoorbeeld uit de volgende quote: *“Ja, je kan wel altijd natuurlijk allerlei onderzoeken doen van naar hoe dat gaat bij verschillende jongeren, maar als je het zelf hebt meegemaakt, dan heb je natuurlijk het beste beeld erbij.”* (J). Eén jongere noemt dat het voor haar niet duidelijk is wat de rol van de gemeente zou moeten zijn bij participatie bij pleegzorg: *“Ik zie dat niet per se als gemeentewerk, omdat ik denk ja, maar mensen die niet in gemeente Utrecht wonen, maar ergens anders, die hebben hetzelfde probleem.”* (J).

Bekwaamheid

Beleidsmedewerkers geven aan dat er in principe geen bekwaamheidseisen hoeven te worden gesteld aan jongeren voor participatie. Het gevoel van bekwaamheid bij jongeren dient te worden ondersteund vanuit de randvoorwaarden, door kwaliteiten van jongeren in te zetten en hen de mogelijkheid te bieden om vaardigheden te ontwikkelen. Hoewel jongeren zelf wel inzien dat ze nieuwe ideeën kunnen inbrengen, vinden ze zichzelf vaak toch niet geschikt om te participeren bij beleid. Zo geven twee jongeren aan dat ze denken dat hun situatie niet ernstig genoeg is om echt mee te kunnen praten: *“Misschien ben ik niet de beste persoon, omdat ik gewoon niet heel, ja, ik ben niet zo’n dramakind met allemaal problemen waar pleegzorg allemaal dingen voor moet regelen zeg maar.”* (J). Drie jongeren zeggen dat ze het gevoel hebben niet over voldoende kennis over beleid en bestaande regels te beschikken en hier van tevoren meer over zouden willen leren: *“Dus dan zou ik wel eerst een soort van protocol, beleid over willen lezen van dit is hoe het is opgesteld en zo wordt ernaar gehandeld, dat dat dan wel echt weet van oké, dit is nu bijvoorbeeld de regel...”* (J). Ook wordt er genoemd dat een training in bijvoorbeeld gespreksvaardigheden van tevoren helpend zou zijn voor gevoelens van bekwaamheid.

Motivatie

Alle jongeren noemen als motivatie om te participeren dat ze de situatie voor anderen willen

verbeteren en pleegkinderen willen vertegenwoordigen die het lastig vinden om hun stem te laten horen: *“Omdat ik dan ook andere kinderen misschien daarbij help, het stimuleer om hun ook, dat zij ook hun mening kunnen geven of dat hun, dat dat voor hun ook makkelijker wordt.”* (J). Daarnaast geven drie jongeren aan dat ze het ook ‘gewoon leuk’ vinden om te participeren, net zoals een aantal andere jongeren noemt dat het niets voor hen is. Door de beleidsmedewerkers wordt een aantal keer genoemd dat het belangrijk is om aan jongeren duidelijk te maken wat zij er voor zichzelf uit kunnen halen, terwijl geen enkele jongere aangeeft iets terug te willen in ruil voor het delen van hun ervaringen.

Activiteiten

Wie?

In de focusgroep geeft een beleidsmedewerker aan dat tot nu toe de perspectieven van pleegjongeren niet worden meegenomen bij het maken van beleidskeuzes: *“Ik vraag mezelf nu af, hebben we dat niet meer gedaan vanuit het perspectief ondersteunen pleegouders dan vanuit het perspectief jongeren?”* (B). Wel is de intentie er om het steeds meer te gaan doen. De meeste jongeren geven aan dat het fijn zou zijn om te participeren met andere pleegjongeren, maar dat het ook fijn zou zijn als er de mogelijkheid is om een vertrouwde volwassene mee te nemen, bijvoorbeeld een pleegzorgbegeleider.

Biologische kinderen uit het pleeggezin lijken een vergeten groep. Hoewel deze twee jongeren zelf aangeven dat ze graag bij het participatieproces betrokken willen worden, worden ze niet genoemd door pleegkinderen of door beleidsmedewerkers: *“Ja, waarom dingen gebeuren, daar krijgen we niet echt uitleg over, we worden niet echt meegenomen in het wat er allemaal speelt en gebeurt en wat ze beslissen. [...] Maar ja, het is natuurlijk wel, bij de meeste gesprekken komen toch wel emoties bij spelen.”* (J).

Waarover?

De onderwerpen die jongeren belangrijk vinden om te bespreken zijn afhankelijk van hun eigen situatie en ervaringen. Ze geven aan allemaal een eigen expertise of interessegebied te hebben, variërend van crisisopvang tot het betrekken van andere kinderen in het pleeggezin bij het traject. Voor een aantal jongeren lijkt het ook een moment om ervaringen uit te wisselen en jongeren in soortgelijke situaties te ontmoeten. Ze geven bijvoorbeeld aan te willen praten over hoe het is om een pleegkind te zijn en hoe je je ergens thuis kunt voelen.

Beleidsmedewerkers geven ook aan dat het belangrijk is om input vanuit de jongeren en vragen vanuit de gemeente af te wisselen: *“Maar volgens mij is het belangrijk om dan ook altijd open te laten dat zij kunnen zeggen van nou ik vind onderwijs eigenlijk totaal geen thema, ik vind, weet ik veel, totaal iets anders meer een thema, omdat je daar dan ook ruimte voor geeft.”* (B). Een aantal jongeren geeft aan

ook behoefte te hebben aan concrete vragen vanuit de gemeente.

Waar?

Een derde van de jongeren geeft aan dat het niet uitmaakt waar de participatie plaatsvindt. Vaak wordt 'een zaaltje' of 'een vergaderruimte' bij de gemeente of de pleegzorgorganisatie genoemd. Een jongere geeft aan dat ze wel de voorkeur geeft aan een fysieke locatie: *“Ik denk dat dat gewoon iets persoonlijker is of zo dan echt op afstand [...], als je het echt op locatie doet is het zo van oké, we staan hier voor jou, we willen jullie echt helpen.”* (J). Participatie in digitale vorm wordt door twee jongeren genoemd, door middel van videobellen of een online vragenlijst.

Wanneer?

Beleidsmedewerkers geven aan dat het hun ambitie is om pleegjongeren te betrekken bij elk vraagstuk en jongeren ook meerdere jaren te laten participeren: *“Op een of andere manier zorgen dat we een alarmeringssysteem bij onszelf [...], dat je eigenlijk altijd de toets doet, daar zijn pleegjongeren, pleegouders bij, ja tenzij.”* (B). Jongeren zelf daarentegen zeggen zelf al druk te zijn en de voorkeur te geven aan eenmalige activiteiten, een kortdurend traject van een paar sessies of een jaarlijkse 'grote dag'. Dit is niet zozeer een kwestie van motivatie, vooral tijd speelt een rol. *“Als ik bijvoorbeeld elke maand of elke keer dat moet doen, dat is best veel, want ik heb natuurlijk ook zelf gewoon nog dingen die ik moet doen en zo, maar ik zou het echt wel willen doen.”* (J).

Hoe?

Jongeren vinden het belangrijk dat er een goede balans is tussen het bespreken van serieuze onderwerpen en 'leuke' activiteiten: *“En dan ga je gewoon met z'n allen gewoon ook leuke dingen doen, want ik bedoel je bent alsnog pleegkind, dus dan wil je ook niet alleen maar praten aan een tafel en zo.”* (J).

Er worden verschillende werkvormen als voorbeeld gegeven, maar belangrijk is dat er steeds in groepjes wordt gewerkt zodat jongeren hun ervaringen kunnen uitwisselen. De woorden 'brainstormen' en 'vergadering' worden genoemd. De gesprekken kunnen zowel open worden gevoerd, of gebaseerd zijn op thema's. Op de participatieladder geven jongeren aan zichzelf het liefst te plaatsen op de niveaus van je mening geven en meebeslissen.

Naast de serieuze onderwerpen moet er ook tijd zijn voor leuke activiteiten als *energizers*, wat korte opdrachten om energie te krijgen zijn, maar ook workshops of een uitje. Ook helpt het als de dag bijzonder wordt gemaakt door het te laten plaatsvinden op een bijzondere locatie, met een bijzondere gast of door te zorgen voor eten en drinken.

Randvoorwaarden

Beleidsmedewerkers leggen zichzelf veel verantwoordelijkheid op in het participatieproces. Ze zien zichzelf als facilitators die moeten zorgen dat er een heldere werkwijze is die aansluit bij de doelgroep. Wellicht is de tijd en energie die zij denken te moeten steken in het participatieproces vormgeven een belemmerende factor van het daadwerkelijk op gang brengen ervan: *“Maar dat is zo’n cultuurverandering, dat is zo’n... de manier van werken zit bij, dat zit zo diep in de haarvaten van de organisatie, dus dat heeft best wel lang tijd nodig voordat, ja, en dus de investering...”* (B).

Voor jongeren komen er drie randvoorwaarden naar voren die het vaakst genoemd worden:

- *Er wordt iets mee gedaan:* jongeren willen bij hun participatie de garantie hebben dat ze niet zomaar iets zeggen, maar dat hun mening en ideeën ook daadwerkelijk worden meegenomen. Tevens willen ze hierbij een terugkoppeling over welke keuzes zijn gemaakt en waarom: *“Dan zouden ze moeten laten zien dat ze er ook echt mee aan de slag zijn gegaan. Dan krijg ik namelijk het gevoel hé, wat ik gedaan [heb] met die groep heeft nut gehad, het is het waard om het nog een keer te doen.”* (J).
- *Er wordt een gelijkwaardig gesprek gevoerd:* net als in elk gesprek is het belangrijk dat ook hier wordt gesproken vanuit gelijkwaardigheid. Dit betekent dat de jongeren serieus genomen worden, dat er vanuit oprechte interesse wordt geluisterd en dat er vragen worden gesteld.
- *Relaxte sfeer:* jongeren zien de gemeente vooralsnog als een formeel instituut waar ze misschien niet helemaal zichzelf kunnen zijn. Ze geven de voorkeur aan een informele, relaxte sfeer, waar ze zichzelf kunnen zijn en waar dingen niet overhaast moeten gebeuren: *“Twijfel niet, ga gewoon lekker in gesprek. Probeer lekker relaxed als het een puber is bijvoorbeeld, zorgen voor een relaxte sfeer, gewoon lekker in gesprek en nou zoals ik al zei, wees op en stel vragen, maar sta ook open voor vragen.”* (J).

Discussie

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op vier onderzoeksvragen. De eerste vraag betrof de eigen ervaringen met participatie. Veel jongeren hebben tijdens hun eigen pleegzorgtraject nog niet het niveau van participatie ervaren waar ze zouden willen zijn; soms is er zelfs sprake van non-participatie doordat jongeren niet goed op de hoogte worden gehouden van welke keuzes worden gemaakt. De meeste jongeren geven aan op het niveau van hun mening geven of meebeslissen te willen zitten. Echter dient er ook rekening gehouden te worden met de verschillen tussen jongeren - niet iedereen heeft behoefte aan een uitgebreid gesprek waarin hun mening gegeven kan worden. Deze resultaten komen overeen met de bevindingen van internationaal onderzoek.

Onderzoeksvraag 2 gaf invulling aan het onderdeel 'Input' door te kijken naar belang, bekwaamheid en motivatie bij jongeren. Zowel jongeren als beleidsmedewerkers zien het belang in van participatie en geloven dat jongeren inderdaad een ander perspectief kunnen bieden op pleegzorg. Op het gebied van motivatie en bekwaamheid zijn er verschillen tussen jongeren. De meeste jongeren voelen zich bekwaam om op een manier te participeren bij gemeentelijk pleegzorgbeleid, maar er zijn ook jongeren die behoefte hebben aan meer kennis over beleid of een training in bijvoorbeeld gespreksvaardigheden. Voor de meeste jongeren is de belangrijkste motivatie om te participeren, het verbeteren van de situatie voor anderen. In het model werd door Jans en De Backer (2002) invulling gegeven aan 'Input' door drie dimensies te beschrijven die invloed hebben op het gevoel van motivatie van jongeren om te participeren: *challenge*, *capacity* en *connection*. Deze drie dimensies worden ook herkend in dit onderzoek. De *challenge* voor pleegjongeren ligt er sowieso al, omdat vraagstukken rondom pleegzorg veel invloed hebben op hun eigen leven en dat van hun naasten. Beleidsmedewerkers zien ook het belang van de visie van jongeren op deze vraagstukken. Wat betreft *capacity* is er ruimte voor de gemeente om in te spelen op het gevoel van bekwaamheid bij jongeren. Een aantal jongeren vindt zichzelf als persoon geschikt, maar sommige geven aan het fijn te vinden om van tevoren meer kennis op te doen over beleid of om bijvoorbeeld een training in gespreksvaardigheden te kunnen volgen. Ook is het gevoel van bekwaamheid te stimuleren via de randvoorwaarden, door jongeren in begrijpelijke taal aan te spreken en hen serieus te nemen. Ook het aspect *connection* kan vooral in de randvoorwaarden worden aangesproken, door vanuit openheid met jongeren te communiceren en te laten zien wat er gebeurt met hun inbreng. Andersson (2018) beschreef dat de intrinsieke motivatie waarmee jongeren willen participeren vaak niet voldoende erkend wordt door gemeentes, die vooral vanuit economisch perspectief ruimte bieden van participatie. Bij de gemeente Utrecht was dit echter niet aan de orde; ook de beleidsmedewerkers geloven in intrinsieke motivatie van jongeren en willen hier ruimte aan bieden.

Onderzoeksvraag 3 en 4 gingen over de activiteiten die jongeren en beleidsambtenaren passend

vinden bij jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid en de randvoorwaarden die hierbij noodzakelijk zijn. Jongeren geven aan dat ze bij gemeentelijke participatie wel persoonlijke voorkeuren hebben als het gaat om de vorm en het niveau, maar dat vooral de randvoorwaarden belangrijk zijn. De belangrijkste randvoorwaarden zijn: er wordt iets gedaan met hun inbreng, een gelijkwaardig gesprek en een relaxte sfeer. Beleidsmedewerkers moeten zich opstellen als facilitatoren van het proces, waar voor hun gevoel veel tijd en energie bij komt kijken. Belangrijk is ook dat jongeren participatie zien als een gelegenheid om andere pleegjongeren te ontmoeten en verhalen uit te wisselen. Die ruimte dient dan ook geboden en zelfs aangemoedigd te worden. -In de literatuur wordt participatie vaak geduid met behulp van niveaus, zoals bijvoorbeeld op de participatieladder van Hart (1992). Vaak wordt aangenomen dat hoger op de ladder beter is, zoals in de focusgroepen met beleidsmedewerkers naar voren komt. De pleegjongeren die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, gaven echter aan niet altijd behoefte te hebben aan cocreëren, vooral vanwege de tijdsinvestering. Zij gaven de voorkeur aan hun mening geven of meebeslissen in kortdurende sessies. Een vorm als *youth organizing*, zoals beschreven door Christens & Dolan (2011), waarbij wordt gewerkt vanuit een concreet probleem, is voor deze doelgroep passender dan een langdurige, intensievere vorm als een jongerenraad.

Cammaerts et al. (2016) spreken van een crisis in jongerenparticipatie. Gedrag van jongeren zou bijvoorbeeld gekenmerkt worden door onverschilligheid. Uit de interviews met jongeren komt alles behalve onverschilligheid naar voren. Mogelijk speelt hier mee dat de jongeren die deel wilden nemen aan het onderzoek al vooraf intrinsiek gemotiveerd waren. Meerdere jongeren beschrijven situaties in hun eigen leven waaruit blijkt dat ze ervaring hebben met volwassenen die dingen voor hen achter houden of die niet vragen om hun mening. Lundy (2007) noemt de vier randvoorwaarden voor succesvolle jongerenparticipatie *space*, *voice*, *audience* en *influence*. De randvoorwaarden die uit de interviews naar voren komen, sluiten hier feilloos op aan. Onder *space*, zoals beschreven door Lundy, vallen uitspraken van jongeren die gaan over openheid in gespreksvoering en de ruimte om op hun eigen tempo en op hun manier deel te nemen aan activiteiten. Onder de voorwaarde *voice* kunnen jongeren worden ondersteund met bijvoorbeeld een training in gespreksvaardigheden als ze aangeven daar behoefte aan te hebben. Onder *audience* valt bijvoorbeeld de code 'luisteren', die door jongeren het meest genoemd wordt als randvoorwaarde. Ten slotte heeft *influence* betrekking op de garantie aan jongeren dat er passend gehandeld wordt naar de inbreng van de jongeren en dat er uitleg wordt gegeven bij bepaalde keuzes.

De wensen van pleegjongeren op het gebied van input, activiteiten en randvoorwaarden bij participatie verschillen dus op sommige gebieden van de verwachtingen.

Sterke kanten en beperkingen aan onderzoek

Dit onderzoek is een inventarisatie van wensen van jongeren als het gaat om participatie bij pleegzorgbeleid en geeft praktische implicaties aan de gemeente Utrecht om maatwerk te leveren voor deze specifieke doelgroep. Door in gesprek te gaan met pleegjongeren, biologische kinderen van pleegouders en beleidsmakers, is informatie verzameld vanuit verschillende perspectieven. Dit is waardevol, omdat het inzicht heeft gegeven in discrepanties tussen wat jongeren willen en de aannames die leven bij beleidsmakers. Voor de dataverzameling is gekozen voor semigestructureerde interviews. Deze methode heeft ruimte geboden om jongeren het gesprek te laten sturen, waardoor ook duidelijker is geworden welke onderwerpen voor jongeren belangrijk zijn om te bespreken. Interviews hebben digitaal moeten plaatsvinden door het coronavirus, wat in eerste instantie een belemmering leek. Uiteindelijk heeft deze manier van interviewen wellicht juist een positief effect gehad op het gevoel van veiligheid van jongeren, waardoor ze ook ruimte voelden om persoonlijke ervaringen te delen.

Ook op theoretisch gebied draagt dit onderzoek bij aan de kennisbasis over jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid. In Nederland blijkt dezelfde tendens te bestaan als in andere landen: jongeren voelen zich niet voldoende betrokken bij hun eigen pleegzorgtraject. Nog niet eerder heeft de groep biologische kinderen van pleegouders hun woord kunnen doen in Nederland. Meer onderzoek naar deze doelgroep is noodzakelijk om ook in hun behoeften te kunnen voorzien.

Hoewel dit onderzoek bijdraagt aan zowel theorie als praktijk, zijn er ook een aantal beperkingen. Ten eerste is er een kleine groep jongeren bereikt. De jongeren zijn bereikt via hun pleegzorgorganisaties en met de sneeuwbal methode, waardoor de participanten al intrinsieke motivatie bezitten om bij te dragen aan onderzoek en beleid. Dit heeft gevolgen voor de externe validiteit van het onderzoek. De vraag is of dezelfde invulling aan het model gegeven wordt door de grote groep pleegjongeren die geen interesse had om in gesprek te gaan over participatie en uiteindelijk ook minder behoefte heeft om zelf te participeren. In de interviews is hier rekening mee gehouden door ook met de jongeren in gesprek te gaan over situaties bij andere pleegjongeren in hun netwerk. De eerste geluiden schetsen inderdaad een beeld van jongeren die geen behoefte hebben om in gesprek te gaan en mee te denken over de toekomst van pleegzorg. Voor vervolgonderzoek is het interessant om toch te proberen deze jongeren ook te bereiken, via pleegzorgmedewerkers of pleegouders, om te kijken of deze aanname klopt en waar dit gevoel vandaan komt. Wellicht is een minder intensieve vorm van dataverzameling, zoals een vragenlijst, hiervoor geschikter, omdat het minder tijdsinvestering van jongeren vraagt en niet zo persoonlijk is.

Ten tweede bleek tijdens de dataverzameling dat de rol van de gemeente bij pleegzorg soms nogal abstract en daardoor vaag is. Voor de onderzoeker was het lastig om uit te leggen aan jongeren hoe die rol eruit ziet, waardoor dit soms onduidelijk bleef. Er ligt hier een belangrijke taak voor de gemeente om goed na te denken met welk doel zij participatie bij pleegzorgbeleid willen vormgeven en dit doel

helder naar de jongeren te communiceren. Vervolgens dient er wel rekening mee te worden gehouden dat afhankelijk van dit doel sommige jongeren wellicht zullen afhaken. Anderzijds kan verheldering van het doel ook juist weer zorgen voor groeiende motivatie bij jongeren. Mogelijk is het van meer toegevoegde waarde om participatie te laten plaatsvinden bij de pleegzorgaanbieders. Ook hier is verder onderzoek naar nodig.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de resultaten vloeien een aantal suggesties voor vervolgonderzoek voort.

Ten eerste is het interessant om, zoals eerder aangegeven, toch te proberen de jongeren te bereiken die minder staan te springen om geïnterviewd te worden. Er zijn voldoende laagdrempelige methodes te vinden, zoals een app of een vragenlijst, om toch een beeld te krijgen van de manier waarop jongeren graag zouden willen participeren (Be Involved, 2016).

Ten tweede zijn de meeste jongeren aangesloten bij één pleegzorgorganisatie. In vervolgonderzoek kan gekeken worden naar verschillen tussen pleegzorgorganisaties en in hoeverre er verschillen zijn tussen de mate waarin jongeren het gevoel hebben te kunnen participeren.

Ten derde zijn er ongepland drie jongeren geïnterviewd die ervaring hebben als biologisch kind van pleegouders. Uit deze interviews kwam naar voren dat deze jongeren nauwelijks tot niet een stem hebben gehad in het traject van hun pleegbroertjes en -zusjes. Biologische kinderen in een pleeggezin lijken hiermee een vergeten groep te zijn, terwijl het ook op hun leven enorme impact heeft, zoals door al deze jongeren erkend wordt. Ook in de literatuur is weinig te vinden over deze doelgroep, hoewel Höjer, Sebba en Luke (2013) benoemen dat het goed informeren over wat pleegzorg is en de consequenties ervan conflict voorkomt. Ondanks hun aanbeveling om biologische kinderen te betrekken, blijkt uit dit onderzoek dat dat nog niet in de praktijk wordt gebracht. Daarbij laat Williams (2017) zien dat biologische kinderen van pleegouders zelfs kunnen bijdragen aan een hogere slagingskans van een pleegzorgtraject. Zij zijn actieve participanten aan het traject.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek worden vier aanbevelingen aan de gemeente Utrecht en pleegzorgaanbieders gedaan.

De eerste aanbeveling betreft het gedrag van de beleidsmedewerkers van de gemeente Utrecht. Hoewel er mooie idealen op het gebied van participatie bij de gemeente Utrecht liggen, lijken beleidsmedewerkers terughoudend in het ook daadwerkelijk vormgeven van deze participatie. Jongeren geven echter aan dat ze niet meer dan een ander behoefte hebben aan een luisterend oor, iemand die vragen stelt en hen serieus neemt. De belangrijkste boodschap is dan ook om het gewoon eens te gaan doen; het gesprek aan te gaan met jongeren vanuit oprechte interesse.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de participatieladder, die vaak als theoretische basis wordt gebruikt om invulling te geven aan participatie. Een ladder wijst op een bepaalde hiërarchie; hoger is beter. Uit de interviews met jongeren blijkt echter dat verschillende niveaus in verschillende situaties gewenst zijn. Het is vooral belangrijk om met elke individuele jongere in gesprek te gaan over hun wensen en behoeften. Voor de één is namelijk goed geïnformeerd worden al voldoende, een ander houdt zich graag bezig met cocreëren. Zorg dus dat dit gesprek blijvend wordt gevoerd en dat er altijd ruimte is voor jongeren om hun stem te laten horen als ze dat willen.

De derde aanbeveling gaat over extra aandacht voor biologische kinderen van pleegouders. Zij vielen op als groep die ontevreden was over het niveau waarop ze konden participeren. Pleegzorg is er inderdaad voor het kind, maar voor een succesvolle matching is het noodzakelijk dat het hele gezin betrokken wordt tijdens het proces. Vergeet deze jongeren dus niet bij het vormgeven van participatie; ook zij hebben ervaringen met pleegzorg die waardevol zijn voor het verbeteren ervan.

De vierde aanbeveling is dat de betrokken partijen goede afspraken met elkaar moeten maken over hoe participatie bij pleegzorgbeleid vormgegeven moet worden. De overgang die momenteel in Utrecht plaatsvindt naar slechts twee jeugdhulpaanbieders, biedt een opening om juist nu hierover in gesprek te gaan met alle KOOS, Spoor030, andere pleegzorgaanbieders, de gemeente en jongeren. Hierbij is het belangrijk dat er concrete afspraken worden gemaakt en dat er controle is op het naleven ervan. Voor elke instantie moet duidelijk worden vastgelegd wat hun rol is in het proces.

Hoewel dit onderzoek verschillende nieuwe inzichten geeft in de manier waarop jongerenparticipatie bij pleegzorgbeleid vormgegeven kan worden, is de belangrijkste boodschap dat er in dit proces vanuit de randvoorwaarden gehandeld dient te worden: luisteren naar elkaar en laten zien dat er iets gebeurt met de input van jongeren. Op termijn zullen daarvan de vruchten kunnen worden geplukt op individueel en beleidsniveau.

Referentielijst

- Andersson, E. (2018). Young people's political participation: a public pedagogy challenge at the municipal level. *YOUNG*, 26, 179-195. doi:10.1177/1103308817729971
- Augsberger, A., Collins, M. E., & Gecker, W. (2017). Engaging youth in municipal government: moving toward a youth-centric practice. *Journal of Community Practice*, 26, 41-62. doi:https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1080/10705422.2017.1413023
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & Velden, T. van der (2018). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Ballard, P. J. (2014). What motivates youth civic involvement? *Journal of Adolescent Research*, 29(4), 439-463. doi:10.1177/0743558413520224
- Be Involved. (2016). *Toolkit Jeugdparticipatie*. Geraadpleegd van http://www.st-alexander.nl/wp-content/uploads/2016/04/216_Toolkit-Jeugdparticipatie_Be-Involved-Instrumenten-Jeugdparticipatie-Gemeenten_20100033.pdf
- Berner, M. M., Amos, J. M., & Morse, R. S. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly*, 35, 128-163. Geraadpleegd van <https://www.jstor.org/stable/41804544>
- Cahill, H., & Dadvand, B. (2018). Re-conceptualising youth participation: a framework to inform action. *Children and Youth Services Review*, 95, 243-253. doi:https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2018.11.001
- Cammaerts, B., Bruter, M., Banaji, S., Harrison, S., Anstead, N., & Whitwell, B. (2016). *Youth participation in democratic life: stories of hope and disillusion*. Hampshire, UK: Macmillan Publishers Limited.
- Christens, B. D., & Dolan, T. (2011). Interweaving youth development, community development, and social change through youth organizing. *Youth & Society*, 43, 528-548. doi:10.1177/0044118X10383647
- Collins, M. E., Augsberger, A., & Gecker, W. (2016). Youth councils in municipal government: examination of activities, impact and barriers. *Children and Youth Services Review*, 65, 140-147. doi:https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2016.04.007
- Defence for Children. (2017). *Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind*. Geraadpleegd van https://www.defenceforchildren.nl/media/1965/20170508_dc_kr-boekje_web.pdf
- De Kinderombudsman. (2019). *Pleegkinderen aan het woord: ervaringen en behoeften van kinderen in pleegzorg*. Geraadpleegd van <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties>

JONGERENPARTICIPATIE BIJ GEMEENTELIJK PLEEGZORGBELEID

- Gemeente Utrecht. (2019a). *Samen stad maken op de Utrechtse manier*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/2019-07-actieprogramma-samen-stad-maken-op-de-Utrechtse-manier.pdf>
- Gemeente Utrecht (2019b). *Dashboard aanvullende zorg Jeugd Q4 2019* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://digiplaza.utrecht.nl/>
- Gemeente Utrecht. (n.d. a). *Kinderrechten*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/zorg-en-onderwijs/samenleven-welzijn/kinderen-en-jongeren/kinderrechten/>
- Gemeente Utrecht. (n.d. b). *Specialistische jeugdhulp vanaf 2020*. Geraadpleegd van <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/zorg-voor-jeugd/de-inkoop-van-zorg-voor-jeugd/aanbesteding-specialistische-jeugdhulp/>
- Gypen, L., Vanderfaellie, J., Maeyer, S. de, Belenger, L., & Holen, F. van (2017). Outcomes of children who grew up in foster care: systematic-review. *Children and Youth Services Review*, 76, 74-83. doi:<https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2017.02.035>
- Hart, R. A. (1992). *Children's participation: from tokenism to citizenship*. Geraadpleegd van https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf
- Höjer, I., Sebba, J., & Luke, N. (2013). *The impact of fostering on foster carers' children: An international literature review*. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/publication/260798352_The_impact_of_fostering_on_foster_carers'_children_An_international_literature_review_Acknowledgements
- Jans, M., & Backer, K. de (2002). *Youth (-work) and social participation. Elements for a practical theory*. Geraadpleegd van <https://www.salto-youth.net/>
- Jennings, L. B., Parra-Medina, D. M., Hilfinger-Messias, D. K., & McLoughlin, K. (2006). Toward a critical social theory of youth empowerment. *Journal of Community Practice*, 14, 31-55. doi:https://doi.org/10.1300/J125v14n01_03
- Jeugdwet. (2014, 1 maart). Geraadpleegd op 26 februari 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2018-01-01>
- Jeugdzorg Nederland, Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, VNG, NJI & ministeries VWS en VenJ. (2017). *Actieplan Pleegzorg*. Geraadpleegd van <https://www.jeugdzorgnederland.nl/>
- Juffer, F., & Alink, L. (2017). Adoptie en pleegzorg: ieder kind verdient een thuis. In M. van IJzendoorn, L. van Rosmalen (Eds.), *Pedagogiek in beeld*. Bohn Stafleu van Loghum. doi:https://doi.org/10.1007/978-90-368-0616-9_13
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33, 927-942. doi:<https://www.jstor.org/stable/30032800>

- Michels, A., & Graaf, L. de (2010). Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36, 477-491.
doi:<https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75, 391-402. doi:10.1111/1467-8500.12211
- Muller, L., Pieper, I., Rutjes, L., & Clarijs, R. (2010). *Handreiking CJG-ontwikkeling voor jongeren van 12 tot 23 jaar*. Geraadpleegd van http://www.st-alexander.nl/wp-content/uploads/2016/04/CJG-ontwikkeling_voor_jongeren_van_12_tot_23_jaar1.pdf
- NJi. (2020a). *Pleegzorg*. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Pleegzorg>
- NJi. (2020b). *Cijfers over Jeugd en Opvoeding: Gezinshuis*. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-voorziening/Gezinshuis>
- Pleegzorg Nederland. (2018). *Wat is pleegzorg?* Geraadpleegd van <https://pleegzorg.nl/pleegzorg/wat-is-pleegzorg/>
- Pleegzorg Nederland. (2018, 5 juni). Pleegzorg standaard tot 21 jaar vanaf 1 juli 2018. Geraadpleegd van <https://pleegzorg.nl/pleegzorg-standaard-tot-21-jaar-vanaf-1-juli-2018/>
- Pleegzorg Nederland. (2019). *Factsheet pleegzorg 2018*. Geraadpleegd van <https://pleegzorg.nl/wp-content/uploads/2019/07/Factsheet-pleegzorg-2018-DEF.pdf>
- Pölkki, P., Vornanen, R., Pursiainen, M. & Riikonen, M. (2012). Children's participation in child-protection processes as experienced by foster children and social workers. *Child Care in Practice*, 18, 107-125. doi:10.1080/13575279.2011.646954
- Schiller, U. (2015). Exploring adolescents' participation in decision-making in related foster care placements in South Africa. *Social Work*, 51. doi:<https://dx.doi.org/51-1-442>
- Vromen, A., & Collin, P. (2010). Everyday youth participation? Contrasting views from Australian policymakers and young people. *Young Nordic Journal of Youth Research*, 18, 97-112.
doi:10.1177/110330880901800107
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: when does citizen involvement lead to good outcomes? *Public Administration Review*, 71, 880-892.
Geraadpleegd van <https://www.jstor.org/stable/41317387>
- Zeldin, S., Gauley, J., Krauss, S. E., Kornbluh, M., & Collura, J. (2017). Youth-adult partnership and youth civic development: cross-national analyses for scholars and field professionals. *Youth & Society*, 49, 851-878. doi:10.1177/0044118X15595153