

A photograph of children playing on a blue and yellow playground structure. In the foreground, a boy with brown hair, wearing a white t-shirt and a red and white plaid shirt, is smiling and looking towards the camera. Behind him, a girl in a yellow shirt is also smiling, and another girl in a blue and yellow striped shirt is looking down. The background is slightly blurred, showing more of the playground and other children.

De pilot pleegzorg maatwerk

Naar meer continuïteit voor kinderen in
pleegzorg

Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente Rotterdam

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 18 februari 2022

Auteur(s): Laura Hoekstra
m.m.v.
Alex Hekelaar

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Continuïteit en stabiliteit in de pleegzorg	5
1.3	De pilot Pleegzorg Maatwerk	6
2	Het onderzoek	7
2.1	Vraagstelling en methode	7
2.2	De dataverzameling	7
3	De onderzoeksresultaten	9
3.1	De pilot in cijfers	9
3.2	Voorbeelden van casuïstiek, op basis van de interviews	11
3.2.1	Gezin 1	11
3.2.2	Gezin 4	12
3.3	De balans tussen draaglast en draagkracht van de pleeggezinnen op basis van de interviews	14
3.3.1	Draaglast	14
3.3.2	Draagkracht	14
3.3.3	Problemen met de bureaucratie	15
3.4	De inzet van Pleegzorg Maatwerk op basis van de interviews	15
4	Beantwoorden van onderzoeksvragen	17
4.1	De centrale onderzoeksvraag	17
4.2	Conclusie en aanbeveling	18
	Bijlage A	20



1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit is het verslag van het onderzoek naar het project Pleegzorg Maatwerk. Pleegzorg Maatwerk is één van de 28 innovatieve projecten die door de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) zijn gefinancierd om het functioneren van het jeugdzorgstelsel te verbeteren. De 28 projecten richten zich op het oplossen van de grootste knelpunten in de regio. De innovaties zijn geïnitieerd door jeugdzorg-aanbieders, verwijzers, lokale teams en gemeenten. De stakeholders vinden het belangrijk dat er wordt geleerd van de innovaties, daarom zijn er twee onderzoeksopdrachten uitgezet: een opdracht voor monitoring en evaluatie door KPMG en een opdracht voor de kwalitatieve evaluatie van vier van de 28 projecten door de regionale kenniswerkplaats jeugd, ST-RAW.

Het kwalitatieve onderzoek naar Pleegzorg Maatwerk is uitgevoerd door OBI, de onderzoeksafdeling van de gemeente Rotterdam. Opdrachtgever is de projectgroep 'Verbetering Zorg voor Jeugd in Rotterdam-Rijnmond' namens ST-RAW.

1.2 Continuïteit en stabiliteit in de pleegzorg

Voor kinderen die opgroeien in een pleeggezin zijn continuïteit en stabiliteit (extra) belangrijke randvoorwaarden om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Uitgangspunt is dat overplaatsingen in de pleegzorg zoveel als mogelijk voorkomen moeten worden. Soms is er sprake van een ongeplande, ongunstige en voortijdige beëindiging van een pleegzorgplaatsing. Dit wordt een breakdown genoemd. Bij ongeveer 30% van de langdurige pleegzorgplaatsingen van kinderen van 0 tot 18 jaar is er sprake van zo'n ongunstige, voortijdige beëindiging. Onder oudere kinderen ligt het breakdownpercentage nog hoger¹.

Om breakdown en uitval van pleegouders te voorkomen is er in 2018 een landelijk actieonderzoek gestart door tien pleegzorgaanbieders in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI),

Jeugdzorg Nederland en de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP). Elke pleegzorgorganisatie werkte met een eigen actieplan, maar al gauw bleken er overeenkomsten in de aanpak. Meerdere organisaties focusten bijvoorbeeld op verbetering van communicatie met pleegouders en tijdige inzet van goede ondersteuning om opvoedingsstress te verminderen. Ook bleek er binnen organisaties veel onbenutte kennis beschikbaar: maak meerdere mensen eigenaar van de aanpak, betrek (ex)pleegouders en doe aan kennisuitwisseling met andere organisaties. Maar het onderzoek liet ook zien dat het begrip breakdown in de praktijk door de organisaties op verschillende manieren geïnterpreteerd werd. Hierdoor is het moeilijk om in onderzoek te meten hoe vaak breakdown voorkomt².

Daarom introduceerden het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Jeugdzorg Nederland en de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) een nieuwe definitie: "Een breakdown is een ongeplande en ongewenste beëindiging van een pleegzorgplaatsing, *beoordeeld vanuit het belang van het kind*." Dit betekent dat bij de afweging om de plaatsing al dan niet voortijdig te beëindigen onder andere aandacht wordt besteed aan de voor- en nadelen van de breakdown voor de ontwikkeling van het kind op zowel de korte als de lange termijn, de signalen die het kind zelf afgeeft ten aanzien van deze keuze en aan mogelijke oplossingen om de nadelen van het beëindigen van de plaatsing te verzachten³.

Duidelijk is dat overplaatsing en breakdown vaak negatieve gevolgen hebben voor pleegkinderen, zoals bijvoorbeeld de kans op toename van internaliserend of externaliserend probleemgedrag en een toenemend wantrouwen ten aanzien van nieuwe opvoeders⁴.

De wetenschappelijke literatuur beschrijft een aantal belangrijke factoren die de kans op een breakdown vergroten. Vaak genoemde factoren zijn (toenemend) probleemgedrag van het pleegkind aan het begin van de plaatsing of gedurende het verblijf en meerdere overplaatsingen in het verleden. Ook de leeftijd van

¹ Zoon, M. (2014). Continuïteit van pleegzorg. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

² Cover - actieonderzoek 2021 (continuïteitpleegzorg.nl) geraadpleegd op 1 november 2021.

³ Idem.

⁴ Richtlijn Pleegzorg voor jeugdhulp en jeugdbescherming: Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW): 4e herziene druk 2019.

het pleegkind op het moment van plaatsing speelt een rol: hoe ouder het kind, hoe groter de kans op breakdown⁵.

Daarnaast kunnen onvermogen van de pleegouders om met probleemgedrag om te gaan en toenemende stress een rol spelen, evenals zorgen over de invloed van de plaatsing op andere kinderen in het gezin. Ook conflicten tussen biologische ouders en pleegouders en problemen in de samenwerking tussen pleegouders en professionals worden in verband gebracht met breakdown⁶.

Onderzoek uit 2019 naar omstandigheden rondom en ervaringen met het stoppen van pleegouderschap laat zien dat pleegouders problemen met het zorgsysteem als de belangrijkste reden benoemen om te stoppen. Het gaat daarbij vooral om de houding en communicatie van de jeugdbescherming, maar ook een ervaren gebrek aan ondersteuning door pleegzorgorganisaties, andere instanties en gemeenten. In dit onderzoek gaf 16% van de respondenten aan dat breakdown één van de factoren was die meespeelde bij de beslissing om te stoppen met pleegzorg. Op basis van dit onderzoek kan dus niet worden aangetoond dat het stoppen met pleegzorg direct samenhangt met breakdown⁷.

Er is weinig literatuur beschikbaar over welke hulp effectief is om breakdown te voorkomen. Er worden wel factoren genoemd die een rol kunnen spelen bij het voorkomen van breakdown, zoals monitoring van het gedrag van het pleegkind en het streven naar een goede balans tussen de draaglast en draagkracht van het pleeggezin⁸.

1.3 De pilot Pleegzorg Maatwerk

De GRJR heeft subsidie ter beschikking gesteld om tijdens de pilot 'Pleegzorg Maatwerk' extra ondersteuning aan pleeggezinnen met een dreigende breakdown te financieren, zodat overplaatsing kan worden voorkomen en kinderen de kans krijgen om op een stabiele plek in een pleeggezin op te groeien. De pilot liep van april 2020 tot juli 2021⁹.

Voor de uitvoering van de pilot zijn enkele 'leidende principes' geformuleerd. Bij de keuze voor de inzet

van de aanvullende hulp waren de ondersteuningsvragen van het kind en het pleeggezin leidend. De inhoud van de ondersteuning mocht variëren. Zo mocht de ondersteuning ook gericht zijn op het kind en/of de biologische ouders en/of andere leden van het pleeggezin. De beslissing over de inhoud van de ondersteuning werd genomen in samenspraak met de pleegzorgbegeleider. De extra ondersteuning zou moeten bijdragen aan het terugbrengen van opvoedingsstress en daarmee aan continuering van de pleegzorgplaatsing. De pilot is erop gericht om het pleeggezin in de eigen thuissituatie te begeleiden¹⁰.

Het centrale doel van de pilot is het voorkomen van een voortijdige, ongewenste beëindiging van de plaatsing van het pleegkind, zodat kinderen in pleegzorg opgroeien in een stabiele omgeving, waarin de continuïteit van de zorg zoveel als mogelijk gewaarborgd is.

Om dit centrale doel te realiseren zijn de volgende voorwaardelijke doelen van belang:

- Bij een dreigende breakdown de draagkracht en draaglast van een pleeggezin weer in evenwicht brengen door de inzet van (extra) ondersteuning op maat;
- Het ontlasten van de pleegzorgbegeleider van een gezin in crisissituatie.

Tenslotte had de pilot het volgende kennis- of leerdoel:

Inzicht geven in welke ondersteuning in welke situaties helpt om een overplaatsing te voorkomen. Deze opbrengst wordt gedeeld met de andere zorgaanbieders¹¹.

⁵ Zoon, M. (2014). Continuïteit van pleegzorg. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

⁶ C. Konijn et al.: (2019): Foster care placement instability: A meta-analytic review. UvA-DARE.

⁷ Waarom stoppen pleegouders? Onderzoek naar omstandigheden, begeleiding en hoe pleegouders behouden kunnen worden: 2019. Nederlands Jeugdinstituut, Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen en Jeugdzorg Nederland.

⁸ Zoon, M. (2014). Continuïteit van pleegzorg. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

⁹ In eerste instantie zou de pilot van april tot en met december 2020 duren, maar de looptijd is met een half jaar verlengd.

¹⁰ Projectkaart Transformatieprojecten Jeugdhulp regio Rijnmond, d.d. 30.03.2020.

¹¹ Idem.

2 Het onderzoek

2.1 Vraagstelling en methode

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Op welke manier draagt de inzet van ondersteuning op maat bij aan herstel van de balans tussen draagkracht en draaglast van een pleeggezin in een crisis-situatie en daarmee aan het voorkomen van een ongunstige, ongeplande en voortijdige beëindiging van een pleegzorgplaatsing/breakdown?

Afgeleide onderzoeksvragen zijn:

1. Aan hoeveel gezinnen wordt in het kader van deze pilot ondersteuning op maat geboden om een ongunstige, ongeplande en voortijdige beëindiging van de pleegzorgplaatsing te voorkomen?
2. In hoeveel gezinnen die ondersteuning op maat hebben ontvangen ter voorkoming van een breakdown wordt de plaatsing alsnog beëindigd?
3. Hoe ziet de ondersteuning op maat aan pleeggezinnen eruit? Welke zijn de werkzame elementen?
4. In welke opzichten verschilt Pleegzorg Maatwerk van de reguliere gezinsondersteuning/de ondersteuning die gefinancierd wordt met andere middelen?

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn acht gesprekken gevoerd met pleegouders en hun pleegzorgbegeleiders aan de hand van De *Effectencalculator*. De *Effectencalculator* is een evaluatie-instrument voor individuele casuïstiek. De basis van de werkwijze is een constructieve dialoog tussen betrokkenen bij een individuele casus rond een werkblad. Tijdens het gesprek worden op het werkblad de gebeurtenissen en ervaringen van de deelnemers op een tijdlijn weergegeven: enerzijds komt de concreet geboden ondersteuning aan de orde en anderzijds is er aandacht voor de ervaringen met de geboden ondersteuning. Daarbij kan er ook aandacht gegeven worden aan eventuele externe

factoren. Zo kunnen bijvoorbeeld bureaucratische belemmeringen in beeld worden gebracht. Deze methode is vooral geschikt als de hulp aan cliënten anders wordt ingericht.

Een beperking van het onderzoek is dat we ieder gezin één keer spreken – tijdens of na beëindiging van het ondersteuningstraject- waardoor er geen inzicht ontstaat in de duurzaamheid van de ondersteuning. De ervaren effecten gelden in de eerste plaats voor de duur van het traject.

Een andere methodische beperking heeft te maken met de coronamaatregelen. In verband met deze maatregelen zijn de gesprekken via beeldbellen gevoerd. De afstand maakte het voor de gespreksleider moeilijker om oog te houden voor hoe het met de gespreksdeelnemers ging.

De gesprekken via beeldbellen duurden ongeveer een uur tot anderhalf uur. In deze relatief korte tijd was het niet mogelijk de kosten van Pleegzorg Maatwerk te inventariseren en af te zetten tegen kosten van reguliere vormen van ondersteuning aan pleeggezinnen, zoals de methode voorschrijft. Om de kosten van Pleegzorg Maatwerk toch in beeld te brengen is overlegd met de projectleider en een beleidsmedewerker van een pleegzorgorganisatie, evenals over het schatten van eventuele besparingen door het inzetten van Pleegzorg Maatwerk. Bij het schatten van de bedragen is uitgegaan van de tarieven van de arrangementen zoals die zijn opgenomen in het Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2021¹², het uurtarief van de pleegzorgbegeleider en de kosten van Pleegzorg Maatwerk uit de projectadministratie.

2.2 De dataverzameling

De interviews vonden plaats vanaf mei 2021 tot en met oktober 2021.

Aan zes interviews namen de pleegmoeder en de pleegzorgbegeleider deel, aan twee interviews namen beide pleegouders en de pleegzorgbegeleider deel. De interviews werden afgenomen door twee onderzoekers: één onderzoeker trad op als

¹² <https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/07/Administratieprotocol-Jeugdhulp-Rijnmond-2021.pdf>

gespreksleider, terwijl de andere onderzoeker aantekeningen maakte op het werkblad.

Het werven van voldoende gespreksdeelnemers heeft enige tijd gekost. Het verzoek tot deelname werd door de pleegzorgbegeleiders aan de pleegouders voorgelegd. De coronamaatregelen hadden veel impact op de toch al zwaar belaste pleeggezinnen, waardoor niet alle benaderde gezinnen tijd en ruimte hadden voor een interview. Tijdens de zomervakantie zijn de interviewwerkzaamheden stilgelegd.

Doordat het verzoek tot deelname aan het onderzoek door de pleegzorgbegeleiders werd gedaan, is het mogelijk dat alleen de pleegouders met een goede relatie met hun begeleiders bereid waren tot een interview.

Na acht gesprekken leverden de interviews geen nieuwe informatie meer op en daarmee was het verzadigingspunt voor de dataverzameling bereikt.

Behalve de interviews met pleegouders en pleegzorgbegeleiders over de gezinsspecifieke situaties, zijn ook een pleegzorgbegeleider en gedragsdeskundige geïnterviewd over hun werkwijze in het algemeen.

3 De onderzoeksresultaten

3.1 De pilot in cijfers

- De pilot startte op 1 april 2020 en duurde tot juli 2021.
 - In totaal is 68 maal gebruik gemaakt van Pleegzorg Maatwerk.
 - In 65 van de 68 gevallen is bekend bij welk gezin Pleegzorg Maatwerk is ingezet. In totaal ging het om 52 verschillende gezinnen. Bij vier gezinnen werd het budget drie keer ingezet, bij vijf gezinnen twee keer en voor 43 gezinnen werd één keer Pleegzorg Maatwerk gebruikt.
 - In 29 gevallen werd het Pleegzorg Maatwerkbudget voor een periode vanaf 1 maand t/m 6 maanden ingezet. In 13 gevallen was de inzet van het budget eenmalig, of duurde in ieder geval korter dan een maand. In 18 gevallen lag de periode tussen een half jaar en een jaar. En in drie gevallen is volgens de projectregistratie het budget meer dan 12 maanden ingezet. Van vijf casussen is de duur van de inzet onbekend (bijlage, tabel 7)¹³.
 - 87% van de casussen is aangemeld door Enver medewerkers, de overige door Timon en Horizon (bijlage, tabel 1)¹⁴.
 - In totaal is het budget door 42 verschillende pleegzorgbegeleiders ingezet. Drie begeleiders hebben het budget vier keer ingezet, vier begeleiders deden dit drie keer, zes begeleiders twee keer en de overige 29 pleegzorgbegeleiders hebben een maal gebruik gemaakt van de Pleegzorg Maatwerkvoorziening. In de gevallen dat het budget door de pleegzorgbegeleider meerdere malen bij hetzelfde gezin werd ingezet, was niet altijd sprake van verschillende soorten hulp. Zo werd bij eenzelfde gezin driemaal het taxi- vervoer betaald vanuit Pleegzorg Maatwerk.
 - Pleegzorg Maatwerk is ingezet voor diverse soorten van hulp en ondersteuning. De meest voorkomende categorieën zijn het gebruik van oppas of opvang van het pleegkind (12x), (taxi) vervoer naar school (8x) en huishoudelijke hulp (7x) (bijlage, tabel 2).
 - In de minderheid van de gevallen was de inzet primair gericht op het pleegkind (26x), in de overige 42 casussen was de ondersteuning gericht op het hele gezin, ter ontlasting van andere gezinsleden (bijlage, tabel 3).
 - De hulp gericht op het pleegkind bestond vooral uit de inzet van een kinder- of jeugdcoach (6x), huiswerkbegeleiding (4x), therapie (4x) en pedagogische ondersteuning (3x) (bijlage, tabel 4).
 - De hulp die werd ingezet voor het gezin bestond met name uit oppas/ opvang van het pleegkind (12x), (taxi)vervoer (8x), huishoudelijke hulp (7x) en logeren (5x). Opvallend is dat de pleegzorgbegeleiders 2 keer de inzet van huiswerkbegeleiding als inzet voor het gezin labelen, dus niet specifiek voor het pleegkind¹⁵ (bijlage, tabel 5).
- Uit de projectregistratie blijkt dat in de meerderheid van de gevallen de pleegkinderen



¹³ De tabellen staan in de bijlage.

¹⁴ Het beschikbare budget is naar rato over de drie pleegzorgaanbieders verdeeld. Omdat vanuit de meeste pleegkinderen- en ouders in GRJR pleegzorgondersteuning ontvangen van Enver was het grootste deel van het budget voor deze organisatie beschikbaar.

¹⁵ Wanneer de huiswerkbegeleider met het kind bezig is, worden de pleegouders daardoor ook even ontlast.

nog in hetzelfde pleeggezin verblijven (38x). Soms maken deze gezinnen gebruik van respijtzorg, zoals een time-out-gezin of een logeerhuis.

- Drie kinderen zijn na tijdelijke plaatsing in een crisisleeggezin volgens plan teruggegaan naar hun ouders. Omdat dit volgens plan is verlopen, is hier geen sprake van breakdown.
- Twee kinderen verblijven op een behandelplek, waarna zij mogelijk terugkeren naar het pleeggezin. Het tijdelijk verblijf van kinderen op een behandelplek mag in het belang van het kind worden geacht, waardoor er op het meetmoment geen sprake was van breakdown.
- Twee kinderen zijn begeleid gaan wonen. Waarschijnlijk hebben de pleegkinderen hier zelf een stem in gehad. Het is moeilijk te beoordelen of er al dan niet sprake was van breakdown, omdat onduidelijk is of dit gewenst was en volgens plan is verlopen.
- Twee kinderen zijn na verblijf in het pleeggezin bij hun opa en oma gaan wonen. Het is moeilijk te beoordelen of hier sprake was van breakdown, omdat onduidelijk is of dit volgens plan verlopen is. Het kan overigens wel in het belang van het kind zijn om bij familie te gaan wonen.
- In vijf gevallen heeft er, ondanks de inzet van Pleegzorg Maatwerk, toch een breakdown plaatsgevonden. De betrokken pleegkinderen zijn in een crisisgroep geplaatst (2x), naar een gezinshuis gegaan (2x) of bij een ander pleeggezin geplaatst (1x). In het laatste geval is de relatie met het eerste pleeggezin overigens wel in stand gebleven. Dit gezin fungeert nu als steun voor het nieuwe pleeggezin. Het pleegkind logeert er weleens in de weekenden.

Een breakdown heeft plaatsgevonden bij 10% van de gezinnen die gebruik hebben gemaakt van Pleegzorg Maatwerk. Dat is aanzienlijk minder dan op basis van de literatuur kan worden verwacht. Dit kan echter ook een gevolg zijn van de korte meetperiode en, zoals hierboven beschreven, is in een aantal gevallen moeilijk te beoordelen of er al dan niet sprake was van breakdown. Ten slotte kan er ook sprake zijn van een selectie-effect: mogelijk was het risico op breakdown bij de gezinnen die met Pleegzorg Maatwerk zijn geholpen (nog) niet zo hoog.

3.2 Het kostenplaatje

In gesprek met de projectleider van Pleegzorg Maatwerk en een beleidsmedewerker van Enver is getracht zicht te krijgen op de (gemiddelde) kosten van Pleegzorg Maatwerk (op basis van de projectregistratie) en de mogelijke kostenbesparing bij voorkoming van een breakdown.

In onderstaande paragraaf gaan wij dieper in op de mogelijke kosten van breakdown en van alternatieven voor pleegzorg na breakdown: gezinshuizen en behandelgroepen.

3.2.1. De kosten van breakdown vergeleken met de inzet van Pleegzorg Maatwerk

Het budget dat in de pilot Pleegzorg Maatwerk per ondersteuningsaanvraag ter voorkoming van breakdown werd ingezet (N=68), bedroeg gemiddeld €3.300.

Wij hebben de kosten van de begeleiding van een gezin in geval van een breakdown berekend. De kosten voor pleegzorgbegeleiding bedragen €65 per uur. Een pleegzorgbegeleider biedt regulier 6 uur begeleiding aan een pleegkind/pleeggezin per maand (€390). Geschat wordt dat voor begeleiding van een gezin bij een breakdown de inzet van 60 uur pleegzorgondersteuning nodig is: begeleiding van het gezin waar het kind weggaat, zoeken van een nieuw pleeggezin/gezinshuis of andere instelling, begeleiden van de plaatsing, overleg met voogdij en biologische ouders. De kosten hiervoor bedragen 60 maal €65, €3.900.

Een mogelijke redenering is dat, wanneer met de inzet van Pleegzorg Maatwerk een breakdown kan worden voorkomen, op korte termijn €600 aan begeleidingskosten per casus kan worden bespaard. Uit de vorige paragraaf blijkt echter dat behalve de inzet van Pleegzorg Maatwerk ook andere vormen van hulp en ondersteuning zijn ingezet om te interveniëren bij een dreigende breakdown in een pleeggezin, bijvoorbeeld tijdelijke plaatsing in een time-out-gezin en tijdelijke plaatsing op een behandelplek. Wanneer de kosten voor deze interventies worden meegerekend, komt de korte-termijn-besparing op de begeleidingskosten te vervallen.

3.2.2 De kosten van voltijd pleegzorg vergeleken met de kosten voor een gezinshuis en behandeling met verblijf (licht of zwaar)

Na een breakdown kan een kind soms niet meer in een pleeggezin wonen en is plaatsing in een gezinshuis of instelling voor behandeling geschikter.

Als voorbeeld van kostenbesparing door continuïteit in het pleeggezin zijn onderstaand de kosten van pleegzorg vergeleken met de kosten van opgroeien in een gezinshuis. Afhankelijk van het vervolg na breakdown (bv. plaatsing in een gezinshuis of opname in een behandelsetting) kan de kostenbesparing kleiner of groter zijn.

De kosten van voltijd pleegzorg bedragen €13.468 op jaarbasis.

Voor kinderen die niet thuis of in een pleeggezin kunnen wonen, zijn er gezinshuizen. Een gezinshuis is een kleinschalige woonvorm waar één of meer kinderen of jongeren tussen 0 en 24 jaar opgenomen worden in het eigen gezin van de gezinshuisouder(s). De kinderen en jongeren komen uit gezinnen waar de opvoedingsproblemen zo groot zijn dat zij niet meer thuis kunnen wonen. In een gezinshuis krijgen kinderen professionele begeleiding van gezinshuisouders¹⁶. De focus is daarbij gericht op rust en regelmaat door langdurig verblijf op een bekende plek.

De kosten voor een gezinshuis bedragen €71.708 op jaarbasis, tegenover voltijd pleegzorg €13.468¹⁷. Wanneer een kind in een pleeggezin opgroeit, bespaart dit €58.240 aan maatschappelijke kosten per jaar.

Kinderen of jongeren met een dusdanige beperking dat zij niet in de thuissituatie of in het pleeggezin geholpen kunnen worden, kan behandeling in combinatie met vervangende opvoeding, daghulp/dagbesteding en verblijf aangeboden worden. De behandeling kan lichter of zwaarder van aard zijn. Perspectief is zo veel als mogelijk gericht op terugkeer naar huis of het pleeggezin. Belangrijk is dat er een zekere mate van herstel, vermindering of stabilisatie van de problematiek mogelijk is.

De kosten voor Lichte behandeling met verblijf bedragen op jaarbasis €89.388 en voor Zware behandeling met verblijf €133.744. De duur van het verblijf in een behandelsetting verschilt per kind/jongere. Duidelijk mag zijn dat hoe langer een kind in een pleeggezin opgroeit, hoe groter de besparing van maatschappelijke kosten.

3.3 Voorbeelden van casuïstiek op basis van de interviews

3.3.1 Gezin 1

De pleegouders in dit gezin hebben vier pleegkinderen, drie zonen en een dochter in de leeftijd van vier tot twaalf jaar. De pleegouders hebben vele jaren ervaring.

De oudste pleegzoon verblijft sinds hij een baby was in het gezin. Hij was een onrustige baby en had moeite met slapen. Ook bij het opgroeien waren er problemen, bv. op de peuterspeelzaal. Hij botste daar met andere kinderen en liet zich moeilijk aanspreken op zijn gedrag. In de loop van de tijd werd duidelijk dat de jongen een laag IQ heeft en ADHD. Hij is 12 jaar maar functioneert op het niveau van een 7-jarige. Hij kan moeilijk omgaan met veranderingen.

Beginsituatie mei 2020

In het voorjaar van 2020 spelen er nogal wat veranderingen: de jongen staat voor de overstap naar het voortgezet onderwijs, van SBO naar het praktijkonderwijs.

Bovendien kondigt de opvangorganisatie aan dat zij de weekendopvang willen beëindigen.

Sinds vijf jaar bezoekt de jongen om de andere week een weekendopvang, zodat het gezin even op adem kan komen en pleegouders ook wat meer aandacht kunnen besteden aan de andere kinderen. Hij gaat er vrijdag in de namiddag naartoe en komt zondagmiddag weer thuis. Na een paar jaar is hij er gewend geraakt en heeft er vrienden gemaakt. Nu is hij boos en teleurgesteld dat hij niet meer naar de opvang mag. De achterliggende reden van de opzegging is volgens de organisatie dat het beschikbare budget van de gemeente tekortschiet voor de begeleiding die de jongen nodig heeft. Een zorgboerderij met een-op-een-begeleiding zou volgens hen geschikter zijn dan de groepsaanpak van de opvang.

Ook de bezoeksregeling met zijn biologische moeder zorgt voor spanning. Het lukt niet om tot een bezoeksregeling te komen die voor de jongen goed uitpakt. Het helpt hierbij niet dat er door jeugdbescherming steeds een nieuwe voogd benoemd wordt. Onlangs is de tiende voogd aan het gezin voorgesteld. Binnenkort is er een rechtszaak over de bezoeksregeling.

¹⁶ [Cijfers over gezinshuizen | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](https://www.cijfersovergezinshuizen.nl/)

¹⁷ <https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/07/Administratieprotocol-Jeugdhulp-Rijnmond-2021.pdf>

De tweede pleegzoon heeft leerproblemen. Hij heeft bijlessen nodig om mee te kunnen in het reguliere onderwijs.

Een dreigende breakdown?

Het is duidelijk dat de balans tussen draaglast en draagkracht van het pleeggezin is verstoord door onder meer de gedragsproblemen van de oudste pleegzoon en zijn moeite om met veranderingen om te gaan. De spanning bouwt zich op door de komende overstap naar het voortgezet onderwijs, de stress rond het bezoek van de jongen aan zijn biologische moeder en de ophanden zijnde rechtszaak over de bezoeksregeling. Door de veelvuldige wisseling van voogden heeft het gezin geen vertrouwen meer in het voogdijwerk.

De druppel die de emmer doet overlopen, is het door de opvangorganisatie abrupt en eenzijdig opzeggen van de weekendopvang waar de jongen al vijf jaar naartoe gaat. De weekenden die het gezin had om even op adem te komen vallen hierdoor weg. Pleegouders kunnen door de intensieve zorg voor de oudste pleegzoon minder aandacht besteden aan de andere kinderen in het gezin.

Ondanks deze moeilijke situatie is het niet met zekerheid te zeggen of het zonder de inzet van Pleegzorg Maatwerk tot een breakdown zou zijn gekomen. De pleegouders hebben vele jaren ervaring en de oudste pleegzoon verblijft al vanaf de babytijd in hun gezin. In het pleeggezin is er een zekere gewenning aan en acceptatie van de gedragsproblemen van de jongen: "Zo is hij." Een breakdown zou behalve voor de jongen, voor het hele gezin pijnlijk en verdrietig zijn.

Ook ervaren de pleegouders een goede en stabiele relatie met de pleegzorgbegeleider, de begeleiding is altijd bereikbaar voor vragen, via de mail, de app of telefonisch.

De inzet van Pleegzorg maatwerk (het verlengen van de weekendopvang gedurende een half jaar van juni 2020 tot december 2020) helpt om de draagkracht van het gezin enigszins te herstellen doordat er vaste momenten zijn waarin het gezin even op adem kan komen. Pleegouders kunnen dan ook meer aandacht besteden aan elkaar en de andere kinderen. Bovendien wordt er met verlenging van de weekendopvang tijd gecreëerd om op zoek te gaan naar passende vervanging voor de weekendopvang.

Eindsituatie juni 2021

De pleegouders hebben een lange zoektocht ondernomen om passende vervangende opvang te vinden. Sinds zij een zorgboerderij hebben gevonden, staat

de jongen al meer dan een jaar op de wachtlijst. Resultaat is dat er gedurende minstens vijf maanden geen weekendopvang is. Intussen is de jongen al wel een paar keer bij de zorgboerderij geweest om te wennen. Het is fijn dat er een begeleider is voor een kleine groep kinderen. Hoe het daar zal gaan valt nog moeilijk te zeggen. Mogelijk dat het slapen op een zaal met meerdere kinderen problemen zal geven. Dit vraagt in ieder geval goede begeleiding.

3.3.2 Gezin 4

Het pleeggezin is een 'samengesteld gezin' met een volwassen 'eigen zoon' die zelfstandig woont, een 'eigen zoon' van 9 jaar en een pleegzoon van 7 jaar, A. De plaatsing van A. is een netwerkplaatsing. Dit betekent dat het pleeggezin tot het netwerk van A. en zijn moeder behoort.

De moeder van A. was jong toen A. geboren werd. Zij had eerder al psychische problemen en kampte met een verslaving. Ongeveer twee jaar na zijn geboorte wordt A. met spoed opgenomen in het ziekenhuis. Veilig Thuis raakt betrokken en er wordt een uithuisplaatsing geregeld. Pleegmoeder wil na de ziekenhuisopname direct de zorg voor A. op zich nemen, maar zijn vader stemt hier niet mee in. Daarom wordt A. eerst tijdelijk in een ander gezin geplaatst. Pleegmoeder blijft vechten om A. in huis te krijgen. Dit lukt na vier maanden. A. verblijft nu sinds ongeveer vijf jaar in het pleeggezin. Vanaf het begin van de plaatsing heeft A. emotionele problemen en gedragsproblemen. Op school komt hij moeilijk tot leren.

Beginsituatie maart 2020

In maart 2020 gaan beide zoons in het gezin door corona niet meer naar school. Dit is erg moeilijk omdat de eigen zoon autisme heeft en ook gedragsproblemen laat zien. Moeder probeert de kinderen thuisonderwijs te geven, maar houdt dit maar twee weken vol. De kinderen mogen dan afwisselend naar de noodschool komen, zodat er dan een kind thuis is. Pleegmoeder werkt in de zorg en wordt op haar werk overvraagd. Zij wordt te vaak ingeroosterd en onder druk gezet om de diensten toch te nemen. Het gezin raakt in een negatieve spiraal.

Bij de start van het nieuwe schooljaar in augustus 2020 worden de problemen nog groter. De leerkracht weet niet met het gedrag van A. om te gaan. Pleegmoeder wordt vaak gebeld als A. moeilijk gedrag vertoont. Zij wordt ook gevraagd om mee te komen naar school. Eigenlijk heeft A. een-op-een-begeleiding nodig, maar school kan dit niet bieden. School heeft liever dat A. niet meer komt.

In overleg met pleegmoeder en biologische moeder – zij heeft nog het gezag – wordt A. aangemeld voor het SBO en komt op de wachtlijst.

Eind 2020-begin 2021: de biologische moeder oefent druk uit op de pleegouders omdat zij wil dat haar zoon weer bij haar komt wonen. Dit geeft spanning bij de pleegouders doordat zij niet weten waar zij aan toe zijn. Dit heeft ook zijn weerslag op A., het is voor hem onzeker bij wie hij zal opgroeien.

Een dreigende breakdown?

De balans tussen draaglast en draagkracht van het pleeggezin wordt verstoord door de gedragsproblemen van pleegzoon A. en van de 'eigen zoon', die autisme heeft. De situatie wordt urgenter door de verplichting om thuisonderwijs te geven i.v.m. corona. De pleegmoeder raakt door overbelasting thuis en op het werk 'burn out'.

De onzekerheid die ontstaat doordat de biologische moeder van A. druk uitoefent om haar zoon weer thuis te krijgen, maakt de onbalans compleet. De pleegzorgbegeleider zegt hierover: *"Toen de biologische moeder twijfel zaaide over de toekomst van A. was de bodem bereikt. Er moest echt iets gebeuren."*

Inzet van Pleegzorg Maatwerk september 2020

In september 2020 geeft de pleegzorgbegeleider aan dat er een maatwerkbudget is en in overleg wordt gezocht naar mogelijkheden om extra ondersteuning in te zetten.

Vanaf de tweede week in september 2020 tot aan de herfstvakantie (19 oktober) neemt een ervaren, intussen gepensioneerd IB-er van de reguliere basisschool A. onder haar hoede. Zij kent A. en komt vier ochtenden per week naar school en is a.h.w. de 'schaduw' van A.: zij helpt hem met alles. Dit gaat erg goed, maar deze hulp is eindig, zo wordt van tevoren al aangegeven.

Daarnaast wordt tijdens de herfstvakantie een pedagogisch medewerker ingezet in het gezin. Hij komt drie dagen per week, van 10.00 uur tot 14.00-15.00 uur. Hij gaat met A. naar buiten, bv. om te sporten of ze maken samen muziek. Zo krijgt A. positieve aandacht en kan pleegmoeder even op adem komen. De een-op-een-aandacht doet A. goed. Hij vertelt er enthousiast over en hij voelt zich begrepen. Hij vraagt zijn pleegmoeder om samen ook eens leuke dingen te gaan doen. Toch zijn niet alle problemen opgelost met de extra ondersteuning. Het gezin zit in een negatieve spiraal, de werksituatie van de

pleegmoeder speelt daarbij ook een rol. Wanneer het gezin bij elkaar is, is het moeilijk om de positieve sfeer vast te houden.

Na de herfstvakantie worden er afspraken gemaakt met iemand van de BSO. Deze medewerker van de BSO zit op school op kantoor en is op afroep beschikbaar als A. in de klas in de problemen komt. Dit werkt niet, omdat de situatie dan al geëscaleerd is. Deze medewerker komt drie keer, maar dit helpt A. niet.

Ondertussen wordt onderzocht of A. weer bij zijn moeder kan gaan wonen. Dit traject verloopt moeizaam en uiteindelijk wordt in samenspraak met moeder, pleegmoeder, het wijkteam en de pleegzorgbegeleider besloten dat A. permanent in het pleeggezin zal verblijven.

In november 2020 kan A. terecht op het SBO. In de eerste week is er echter een coronabesmetting, bovendien moet de commissie van toelating nog goedkeuring geven aan de plaatsing. A. moet daarom nog een week thuisblijven.

Eindsituatie gezin 4, september 2021

Nu gaat het goed met het pleeggezin. Beide kinderen gaan nu naar het SBO, dit gaat veel beter. De ondersteuning van Pleegzorg Maatwerk heeft het gezin geholpen om een moeilijke periode te overbruggen, maar loste zeker niet alle problemen op.

Nu duidelijk is waar A. zal opgroeien, is ook het contact tussen A. en zijn biologische moeder verbeterd. Om de andere week logeert hij een weekend bij haar, van vrijdag tot en met zondag. De pleegmoeder moedigt het contact tussen A. en zijn biologische moeder aan en geeft hierin steun.

Per november 2020 heeft de pleegmoeder ander werk gevonden, bij een werkgever die bereid is rekening te houden met de thuissituatie en haar geen overvolle diensten laat draaien. Zij is minder uren gaan werken, waardoor zij iets vaker tijd voor zichzelf kan vrijmaken. Maar de pleegmoeder is ook assertiever geworden: zij heeft een traject gevolgd waarin zij heeft geleerd haar grenzen aan te geven en regelmatig tijd voor zichzelf te nemen. Haar energie is nu beter in balans, waardoor zij ook geduldiger is met de kinderen.

A. heeft nauwelijks nog boze buien. Hij werkt onder begeleiding van een GGZ-instelling verder aan zijn ontwikkeling.

3.4 De balans tussen draaglast en draagkracht van de pleeggezinnen op basis van de interviews

3.4.1 Draaglast

Bijna alle geïnterviewde pleeggezinnen hebben meerdere pleegkinderen (2, 3, 4 of 5) van verschillende leeftijden. Meestal is er sprake van een samengesteld gezin met 'eigen kinderen' en pleegkinderen. Twee pleeggezinnen zijn 'netwerkgezinnen'.

De geïnterviewde pleegouders hebben al geruime tijd ervaring met het bieden van pleegzorg en zij zijn gewend aan het omgaan met problemen die pleegzorg met zich meebrengt. Veel pleegkinderen hebben vanaf het begin van de plaatsing al problemen, bijvoorbeeld slaapproblemen en/of gedragsproblemen. Een pleegouder verwoordt het zo: *"Pleegkinderen hebben extra voelsprietten, waardoor zij een sterke lichamelijke en/of geestelijke reactie laten zien bij spanningen."*

Als de kinderen ouder worden, manifesteren de problemen zich op een andere manier. Zo hebben kleine kinderen bijvoorbeeld problemen bij het spelen met andere kinderen, terwijl oudere kinderen op school moeilijk tot leren komen, snel overprikkeld raken of geen aansluiting kunnen vinden bij leeftijdsgenoten. Ook de puberteit kan nieuwe problemen met zich meebrengen.

Sommige pleegkinderen hebben extra medische zorg nodig, doordat zij geboren zijn bij ouders met psychische problemen en/of verslavingsproblemen.

Behalve kindgebonden problemen zijn er allerlei omstandigheden, zowel in als buiten het gezin, die inwerken op de balans tussen draagkracht en draaglast van een pleeggezin. Te denken valt aan ziekte van een pleegouder of gebrek aan privacy voor gezinsleden door kleine behuizing. Maar ook regelingen rond voogdij en bezoek aan biologische ouders brengen vaak spanningen met zich mee, net als het wegvallen van respijtzorg en het beroep op pleegouders om thuisonderwijs te geven i.v.m. corona.

Voor al pleegmoeders stemmen hun werksituatie en persoonlijke behoeften af op de behoeften van het gezin. Zo hebben meerdere pleegmoeders de keuze gemaakt om niet te gaan werken, minder uren te werken of om niet in loondienst maar als ZZP'er te werken. Dit alles om meer tijd en vrijheid te hebben in hun dagindeling en voor het gezin.

Een pleegmoeder vertelt dat in de loop van de jaren de grenzen in haar gezin steeds zijn verlegd: *"Altijd doorbikkelen, ten koste van jezelf. Daar groei je in mee."*

De geïnterviewde pleegouders zijn over het algemeen niet geneigd om hulp te vragen in het eigen sociale netwerk. De kinderen kunnen vanwege hun gedrag niet makkelijk uitbestede worden. Een pleegmoeder vertelt dat opa en oma tegenwoordig minder vaak oppassen omdat zij het niet goed meer aankunnen, ondanks dat zij veel moeite doen om het gedrag van de kinderen te begrijpen.

Opvallend is dat meerdere pleegouders aangeven dat de situatie in hun gezin echt urgent wordt wanneer zij vanwege de problemen van een pleegkind niet meer genoeg aandacht kunnen besteden aan de andere kinderen in het gezin. Een pleegvader vertelt: *"Hij bepaalde thuis de regie en kleefde voortdurend aan zijn moeders rokken. Dit gaat ten koste van de andere kinderen. Het werd tijd dat er iets gedaan werd."*

Pleegzorg blijkt in de praktijk zwaar: *"Eigenlijk is iedere dag een uitdaging die veel energie kost. Vaak worden er 10 stappen vooruit gezet, maar kort daarna weer 10 stappen achteruit."* Desondanks zijn de pleegouders gemotiveerd om de zorg vol te houden. Een pleegmoeder zegt: *"Met liefde willen wij elke dag investeren in de kinderen, want dit heeft gevolgen voor een heel mensenleven."*

3.4.2 Draagkracht

Meerdere factoren kunnen bijdragen aan de versterking van de draagkracht van pleegouders. De geïnterviewde pleegouders hebben veel ervaring en accepteren dat het bieden van pleegzorg bepaalde problemen met zich meebrengt. Als draaglast en draagkracht voldoende in balans zijn, gaan zij met vertrouwen een moeilijke situatie aan.

In de ondersteuning aan pleeggezinnen spelen de pleegzorgbegeleiders een belangrijke rol. Zij ondersteunen het pleeggezin op alle vlakken: zij gaan mee naar rechtszaken, gaan mee naar gesprekken op school, proberen financiën te regelen voor extra hulp en praten met pleegouders veel over het gedrag van hun pleegkind.

Een stabiele relatie met de pleegzorgbegeleider, op basis van vertrouwen, ervaren de pleegouders als ondersteunend: *"Zij zijn er altijd voor je."* Dit geldt ook voor een goede bereikbaarheid van de pleegzorgbegeleiding, via de mail, de app of telefonisch.

In het algemeen geldt dat passende zorg en ondersteuning, waardoor het pleegkind zich zo goed

mogelijk kan ontwikkelen, bijdraagt aan de rust in het pleeggezin.

Ook de beschikbaarheid van respijtzorg, in welke vorm dan ook (kinderopvang, buitenschoolse opvang, weekendopvang, maar ook huishoudelijke verzorging of muziekles) vergroot de draagkracht, doordat pleegouders even tot rust kunnen komen en aandacht kunnen besteden aan elkaar of andere gezinsleden. Meerdere pleegouders zijn ook bereid om zelf (een deel van) de kosten voor hun rekening te nemen, bv. voor huishoudelijke hulp.

3.4.3 Problemen met de bureaucratie

Alle geïnterviewde pleegouders benoemen de bureaucratische regels bij het aanvragen van hulp en ondersteuning als zeer belastend: de gezinssituatie moet steeds opnieuw gedetailleerd worden beschreven en regels worden volgens de letter van de wet toegepast. Pleegouders ervaren dat er veel controle op een pleeggezin wordt uitgeoefend. Zij worden benaderd vanuit wantrouwen, terwijl het gezin veel opzigt om de kinderen een goed thuis te geven. De drempel om hulp te vragen is hierdoor extra hoog. Een voorbeeld dat tijdens een interview werd besproken, is de aanvraag van een PGB bij de gemeente. Dit zorgde voor veel stress. Regels verschillen per gemeente en de aanvraag moet ieder jaar herhaald worden. Ook de verantwoording in de vorm van verslagen kost veel tijd.

Een pleegmoeder vertelt dat het gezin, door strenge regelgeving met betrekking tot het uitgeven van het PGB, geen passende hulp kan inkopen. Uit het PGB mag slechts het minimumloon worden betaald voor hulp en ondersteuning, terwijl voor de begeleiding van haar pleegkind veel kennis en expertise nodig is: *“De begeleider moet als het ware achter het gedrag kunnen kijken.”* Deze hoogwaardige begeleiding is niet in te kopen tegen een minimumloon.

Deze pleegmoeder mag ook zichzelf niet uitbetalen uit het PGB, ondanks dat zij haar baan heeft opgezegd om haar pleegkind de nodige extra zorg te kunnen geven. Als gevolg hiervan houdt het gezin duizenden euro's aan PGB over, maar is er geen passende hulp/ondersteuning. De pleegmoeder voelt zich niet begrepen en serieus genomen door de gemeente.

Een ander voorbeeld is dat van pleegouders die geen recht hebben op een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang, doordat de pleegmoeder geen betaald werk verricht. De pleegmoeder vertelt emotioneel dat zij, om in aanmerking te komen voor de Regeling Sociaal Medische Indicatie (SMI)¹⁸, alle uitgaven van het gezin gedetailleerd op papier moest zetten, inclusief informatie met betrekking tot leningen, aflossingen en zelfs het budget voor de boodschappen. Uiteindelijk is de aanvraag afgewezen omdat zij niet aan de voorwaarden voldeed. De betrokken gemeente adviseerde om in het sociale netwerk om hulp te vragen, bv. bij de bureaus. Dit maakte pleegmoeder boos, zij vond dit “respectloos.”

Pleegouders benoemen ook de veelvuldig wisselende voogden van Jeugdbescherming als bron van stress, voor henzelf en voor de pleegkinderen. Bij de kennismaking tussen een nieuwe voogd en de biologische ouders kunnen eerder gemaakte afspraken, bv. over de bezoeksregeling, worden opengebroken of ter discussie worden gesteld, met onzekerheid voor het pleeggezin tot gevolg.

Ook de zoektocht naar passende zorg kost veel tijd en moeite. Lange wachtlijsten voor passende zorg zijn een bron van stress.

Door alle bureaucratische obstakels ervaren pleegouders weinig waardering van de samenleving. Ondanks de vaak complexe problemen van pleegkinderen zijn pleegouders bereid hen in hun gezin op te nemen en zo goed mogelijk voor hen te zorgen. Deze pleeggezinnen, die een belangrijke bijdrage leveren aan de samenleving, worden door de ontoegankelijkheid van allerlei regelingen echter niet in staat gesteld optimale ondersteuning te ontvangen.

3.5 De inzet van Pleegzorg Maatwerk op basis van de interviews

Wat levert Pleegzorg Maatwerk op in de geïnterviewde gezinnen?

In de meeste gevallen werd Pleegzorg Maatwerk gebruikt om respijtzorg te bekostigen in de vorm van opvang of bezighouden van het pleegkind (buitenschoolse opvang, weekendopvang, inzet van een coach). Maar ook als het budget werd ingezet voor

¹⁸ SMI staat voor Sociaal Medische Indicatie. Door de regeling SMI kunnen ouders (tijdelijk) aanspraak maken op een vergoeding van de kosten van kinderopvang. De doelgroep van SMI bestaat uit gezinnen met kinderen tot en met 12 jaar, waarvan de ouders vanwege hun sociale of medische situatie niet in staat zijn om voor de kinderen te zorgen. Deze ouders hebben geen recht op de reguliere kinderopvangtoeslag omdat zij niet (allebei) werken. Gemeenten zijn vrij in hoe zij, passend bij de lokale situatie, invulling geven aan SMI. Zij bepalen zelf hoe en door wie de indicatiestelling plaatsvindt en welke criteria er gelden om in aanmerking te komen voor SMI.

een ander doel, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, diende het om de leden van het pleeggezin te ontlasten. Omdat in de praktijk pleegmoeders hun behoeften het meest afstemmen op die van het pleeggezin, waren zij er in het bijzonder bij gebaat. De belangrijkste effecten waren: pleegouders hebben even vrij van de zorg voor het pleegkind, waardoor zij meer tijd aan zichzelf, elkaar en de andere kinderen kunnen besteden. Pleegouders ervaren de extra hulp als prettig, het geeft hen en andere gezinsleden meer rust. Ook het vooruitzicht om op vaste momenten even te kunnen bijtanken heeft een positief effect. Daarna kunnen zij positiever zijn naar het kind en beter omgaan met moeilijk gedrag. Een eventuele negatieve spiraal (toenemende draaglast versus afnemende draagkracht) kan op die manier worden doorbroken.

De interventie werkt zodoende in op een aantal uit de literatuur bekende risicofactoren van breakdown: opvoedingsstress om (toenemend) probleemgedrag van het pleegkind en onvermogen om daarmee om te

gaan en zorgen over de invloed van de plaatsing op de andere kinderen.

Zou het in de geïnterviewde gezinnen zonder Pleegzorg Maatwerk daadwerkelijk tot een breakdown zijn gekomen? De betrokken pleegouders moesten het antwoord op deze vraag schuldig blijven, mogelijk zouden zij hebben gezocht naar andere oplossingen.

Onder de acht geïnterviewde gezinnen zijn er twee waarin het pleegkind ten tijde van het interview niet meer in het pleeggezin verblijft. In een geval verblijft het kind (tijdelijk) in een instelling voor behandeling. Ten tijde van het interview gaat het al veel beter met hem en is er vooruitzicht op terugkeer naar het pleeggezin.

In het andere geval gaat het om een jongvolwassene die zelf besluit om het pleeggezin te verlaten om te gaan samenwonen met haar vriend. Zij krijgt daarbij nog begeleiding en ook de relatie met haar pleegouders blijft intact.



4 Beantwoorden van onderzoeksvragen

4.1 De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van de pilot Pleegzorg Maatwerk luidt:

Op welke manier draagt de inzet van ondersteuning op maat bij aan herstel van de balans tussen draagkracht en draaglast van een pleeggezin in een crisis-situatie en daarmee aan het voorkomen van een ongunstige, ongeplande en voortijdige beëindiging van de pleegzorgplaatsing (breakdown)?

De pilot Pleegzorg Maatwerk startte op 1 april 2020 en duurde tot juli 2021. In totaal is 68 maal gebruik gemaakt van Pleegzorg Maatwerk. In 65 van de 68 gevallen is bekend bij welk gezin Pleegzorg Maatwerk is ingezet. In totaal ging het om 52 verschillende gezinnen. Bij vier gezinnen werd het budget drie keer ingezet, bij vijf gezinnen twee keer en voor 43 gezinnen werd één keer Pleegzorg Maatwerk gebruikt.

Pleegzorg Maatwerk is ingezet voor diverse soorten van hulp en ondersteuning. De meest voorkomende categorieën zijn het gebruik van oppas of opvang van het pleegkind, (taxi) vervoer naar school en huishoudelijk hulp. In de minderheid van de gevallen was de inzet primair gericht op het pleegkind, in de overige 42 casussen was de ondersteuning gericht op het hele gezin, ter ontlasting van de gezinsleden.

In de geïnterviewde gezinnen spelen er meerdere risicofactoren voor een breakdown, zoals (ernstige) gedragsproblemen van het pleegkind, trauma bij de pleegkinderen, een spanningsvolle relatie met de biologische ouder(s), een onduidelijk toekomstperspectief voor het pleegkind, een pleegkind dat niet langer welkom is op school en problemen met de 'eigen kinderen'. Vaak gaat de extra aandacht voor het pleegkind ten koste van aandacht voor andere (pleeg)kinderen in het gezin. In de gezinnen is de balans tussen de draaglast en draagkracht verstoord, vaak is er al langere tijd een beroep gedaan op het uithoudingsvermogen van de pleegouders.

De inzet van Pleegzorg Maatwerk voorziet (tijdelijk) in een betere balans tussen draagkracht en draaglast van een overbelast pleeggezin. Pleegzorg Maatwerk kan snel, op een gemakkelijke manier en trefzeker worden ingezet: met een eenvoudige aanvraagprocedure voor diverse, ook minder conventionele vormen van ondersteuning, die in ieder geval op korte termijn tegemoetkomen aan de behoefte van het pleeggezin. Dit geeft directe verlichting van de draaglast in het pleeggezin, terwijl voor de inzet van reguliere vormen van ondersteuning vaak een lange bureaucratische weg bewandeld moet worden. Keuzes die vanuit de leefwereld van het pleeggezin logisch en legitiem zijn, botsen vaak met rechtmatigheid- en doelmatigheidseisen die de gemeente aan de verstrekking van haar diensten en producten stelt. Een duidelijk voorbeeld is het woonplaatsbeginsel dat voor pleegouders belemmerend kan werken.

Door de beschikbaarheid van het Pleegzorg Maatwerkbudget kunnen de pleegzorgbegeleiders snel actie ondernemen, terwijl voor het aanvragen van andere, meer reguliere vormen van ondersteuning vaak een lange, bureaucratische weg moet worden gevolgd. Door Pleegzorg Maatwerk kunnen pleegzorgbegeleiders concrete hulp bieden aan gezinnen waarin de balans tussen draaglast en draagkracht ernstig is verstoord.

Het Pleegzorg Maatwerkbudget stelt pleegzorgbegeleiders in staat zich responsiever op te stellen naar het pleeggezin. Met het budget kunnen zij, soms op een creatieve manier, een snelle tijdelijke oplossing voor een probleem realiseren en tegelijkertijd samen met het gezin werken aan structurele oplossing of een wachtlijstperiode overbruggen. Dit verlaagt op de korte termijn ook de werkdruk van de pleegzorgbegeleider.

Bovendien kunnen met het Pleegzorg Maatwerkbudget vormen van ondersteuning worden ingezet die op een andere manier niet gefinancierd kunnen worden. Voor sommige vormen van ondersteuning bestaat er geen reguliere voorziening, zoals bijvoorbeeld een tegemoetkoming in de kosten van verbouwing. In andere gevallen is de voorziening er wel, maar komen de pleegouders er niet voor in aanmerking, bijvoorbeeld voor vergoeding van taxikosten in verband met het woonplaatsbeginsel.

Door de inzet van Pleegzorg Maatwerk voelen pleegouders zich serieus genomen en gesteund. Dit komt ten goede aan de band met hun pleegzorgbegeleider.

4.2 Conclusie en aanbeveling

Het onderhavige onderzoek toont niet aan dat de inzet van Pleegzorg Maatwerk in alle gevallen op langere termijn en op duurzame wijze helpt een breakdown te voorkomen. Onder de pleeggezinnen die gebruik hebben gemaakt van Pleegzorg Maatwerk kwamen ook breakdowns voor. Bovendien konden de geïnterviewde pleegouders, hoewel overbelasting van hun gezin een feit was, niet zonder meer aangeven of het zonder de inzet van Pleegzorg Maatwerk daadwerkelijk tot een breakdown zou zijn gekomen. Deze pleegouders vertelden dat er al langere tijd sprake was van problemen in hun gezin. Verschillende in de literatuur genoemde risicofactoren voor breakdown speelden daarbij een rol: probleemgedrag van het pleegkind, zorgen over het tekort aan aandacht voor de andere kinderen in het gezin of een spanningsvolle relatie tussen de biologische ouders, het pleegkind en de pleegouders. Door verschillende oorzaken nam de stress in hun gezin op een zeker moment toe, bijvoorbeeld door het plotseling wegvallen van ondersteuning, de verplichting om thuisonderwijs te geven aan de kinderen i.v.m. corona, een op handen zijnde rechtszaak over een bezoeksregeling of een kind dat van school werd gestuurd. Toch kan niet met zekerheid gezegd worden dat deze situaties tot een breakdown zouden hebben geleid als Pleegzorg Maatwerk er niet was geweest: de pleegouders zijn vaak al jaren gewend aan een zware belasting en stellen alles in het werk om de problemen op te lossen. Breakdown, met als gevolg uithuisplaatsing van hun pleegkind, is ook voor hen de minst wenselijke optie.

Met de inzet van het Pleegzorg Maatwerkbudget is het wel mogelijk om de balans tussen draaglast en draagkracht van de pleeggezinnen (enigszins) te herstellen.

Belangrijke werkzame elementen van Pleegzorg Maatwerk zijn de mogelijkheid om onconventionele oplossingen te kunnen realiseren die op korte termijn tegemoetkomen aan de ondersteuningsbehoefte van overbelaste pleeggezinnen, de korte aanvraagprocedure en de snelle inzetbaarheid.

Het Pleegzorg Maatwerkbudget is voor de pleegzorgbegeleider een instrument om snel, soms op een creatieve manier te reageren op de probleemsituatie in een pleeggezin, waardoor de draaglast en draagkracht van het gezin weer meer in balans komen. De gekozen vormen van ondersteuning, zoals

kinderopvang, huishoudelijke verzorging of taxivervoer, hebben vaak de functie van respijtzorg: de ondersteuning wordt ingezet ter ontlasting van de pleegouders en/of de andere gezinsleden, waardoor zij even op adem kunnen komen. Dit voorkomt dat zij uitgeput raken.

Voor de aanvraag van reguliere vormen van ondersteuning gelden veel bureaucratische regels. Bovendien hanteren gemeenten verschillende regels bij de inzet van ondersteuning aan (pleeg)ouders, bv. met betrekking tot taxivervoer, besteding PGB of kinderopvang. Maatwerk wordt weinig toegepast, dit brengt voor de pleegouders veel stress met zich mee. Met de inzet van Pleegzorg Maatwerk kunnen bureaucratische procedures worden voorkomen. De pleegzorgbegeleider kan een snelle, tijdelijke oplossing voor een probleem realiseren, terwijl zij/hij tegelijkertijd samen met het gezin werkt aan een structurele oplossing of de wachttijd voor een voorziening wordt overbrugd.

Door de inzet van Pleegzorg Maatwerk kunnen pleegzorgbegeleiders responsiever reageren op onbalans tussen draaglast en draagkracht in pleeggezinnen. Hiermee draagt Pleegzorg Maatwerk bij aan een stabiele(re) omgeving voor pleegkinderen.

Door de inzet van Pleegzorg Maatwerk voelen pleegouders zich gehoord, serieus genomen en gesteund. Dit komt ten goede aan de band met hun pleegzorgbegeleider.

Mogelijk dat in sommige gezinnen op korte termijn een breakdown wordt voorkomen. Dit ervaren effect geldt in de eerste plaats voor de duur van het traject.

Het Pleegzorg Maatwerkbudget dat ter voorkoming van breakdown werd ingezet bedroeg gemiddeld €3.300 per aanvraag.

Voor de begeleiding van een pleeggezin bij breakdown (begeleiding van het gezin waar het kind weggaat, zoeken van een nieuw pleeggezin/gezinshuis of andere instelling, begeleiden van de plaatsing, overleg met voogdij en biologische ouders) bedragen de kosten naar schatting €3.900. Als breakdown daadwerkelijk voorkomen kan worden, levert de inzet van Pleegzorg Maatwerk in theorie een kostenbesparing van €600 op. In de praktijk blijkt het lastig om een goede schatting te geven van de mogelijke kostenbesparing door de inzet van het Pleegzorg Maatwerkbudget ter voorkoming van breakdown: behalve Pleegzorg Maatwerk zijn in dit onderzoek ook andere interventies ingezet om breakdown te voorkomen, denk aan plaatsing in een pleegzorg crisisgezin of in een instelling voor behandeling.

De kosten voor het opgroeien van een kind in een gezinshuis zijn aanmerkelijk hoger dan die voor het opgroeien in een pleeggezin. Wanneer een kind in een pleeggezin in plaats van in een gezinshuis opgroeit, bespaart dit €58.240 per jaar. Hoe langer een kind in een pleeggezin opgroeit, hoe groter de besparing van maatschappelijke kosten.

Afhankelijk van het vervolgsce­nario na breakdown (overplaatsing naar een ander pleeggezin, plaatsing in een gezinshuis of lichte/zware behandeling met verblijf kan de kostenbesparing kleiner of groter zijn.

Aanbevelingen

Aanbevolen wordt om de toegang tot (gemeentelijke) voorzieningen voor pleegouders te verbeteren en zo nodig maatwerk toe te passen ter ondersteuning van pleeggezinnen.

Daarnaast wordt aanbevolen om het Pleegzorg Maatwerkbudget ook de komende jaren ter beschikking te stellen, zodat pleegzorgbegeleiders een instrument hebben om responsief te reageren op problemen van een pleeggezin en om de balans tussen draaglast en draagkracht in een pleeggezin enigszins te herstellen.

Bijlage A

Tabel 1 Welke organisatie aangevraagd?

Organisatie	n	%
Enver	59	87
Timon	6	9
Horizon	3	4
Totaal	68	100

Tabel 2 Soort Ingezette hulp

Soort ingezette hulp	n	%
Oppas/ opvang	12	18
Vervoer	8	12
Huishoudelijke hulp	7	10
Huiswerkbegeleiding	6	9
Kinder- of jeugdcoach	6	9
Logeren	5	7
Therapie	4	6
Pedagogische ondersteuning	6	9
Individuele begeleiding kind	2	3
IQ test	2	3
VIB-G	2	3
Woning	2	3
Extra uren stagiaire pleegzorgbegeleiding	1	1
Ontspannende activiteiten ouders	1	1
Training	1	1
Onbekend	3	4
Totaal	68	100

Tabel 3 Pleegzorg Maatwerk alleen ingezet voor pleegkind of ook andere leden van gezin/ouders

Ingezet voor pleeggezin of pleegkind	n	%
Gezin	42	62
Kind	26	38
Totaal	68	100

Tabel 4 Soort Ingezette hulp pleegkind

Soort ingezette hulp	n	%
Kinder- of jeugdcoach	6	23
Huiswerkbegeleiding	4	15
Therapie	4	15
Pedagogische ondersteuning	3	12
Individuele begeleiding kind	2	8
IQ test	2	8
VIB-G	2	8
Training	1	4
Onbekend	2	8
Totaal	26	100

Tabel 5 Soort Ingezette hulp pleeggezin

Soort ingezette hulp	n	%
Oppas/ opvang	12	29
Vervoer	8	19
Huishoudelijke hulp	7	17
Logeren	5	12
PM-er	3	7
Huiswerkbegeleiding	2	5
Woning	2	5
Extra uren stagiaire pleegzorgbegeleiding	1	2
Ontspannende activiteiten ouders	1	2
Onbekend	1	2
Totaal	42	100

Tabel 6 Wel of geen breakdown

Breakdown	n	%
Ja	5	10
Nee	43	82
Onbekend	4	8
Totaal	52	100

Tabel 7 Duur inzet hulp Pleegzorg Maatwerk

Duur van de ingezette hulp	n	%
Eenmalig, minder dan 1 maand	13	19
1 t/m 6 maanden	29	43
7 t/m 12 maanden	18	26
Meer dan 12 maanden	3	4
Ontbreekt	5	7
Totaal	68	100

Tabel 8 Welk kwartaal in 2020 start inzet Pleegzorg Maatwerk

Start inzet	n	%
Eerste kwartaal	9	14
Tweede kwartaal	13	20
Derde kwartaal	24	37
Vierde kwartaal	19	29
Totaal	65	100

Kennis voor een sterk Rotterdams beleid

Onderzoek en Business Intelligence is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek gaat over onderwerpen als gezondheid, zorg, onderwijs, reïntegratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

Auteurs



Laura Hoekstra



Alex Hekelaar

[Rotterdam.nl](https://rotterdam.nl)



Gemeente Rotterdam