

# Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke- en vrouwenopvang

Opgesteld door dhr. H.J.J. Lenferink, burgemeester van Leiden, in opdracht van:



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport



# Deel 1. Aanleiding en voorgeschiedenis

## 1 Aanleiding

De Stichting Het Vergeten Kind vroeg in de week van 29 januari - 5 februari 2017 aandacht voor de positie van de kinderen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. De Stichting werd daarbij gesteund door Stichting Kinderpostzegels en de fondsen Adessium en Augeo. Een belangrijk doel van de actieweek was eraan bij te dragen dat elk kind in de opvang gezien zou worden als een individuele cliënt met een eigen begeleidingsplan. De actieweek kreeg veel publiciteit. De Stichting voerde gesprekken met de staatssecretaris van VWS, met Kamerleden en diende een petitie in waarin deze wensen naar voren werden gebracht. Kamerlid Vera Bergkamp diende daarop een motie<sup>1</sup> in welke door de Tweede Kamer werd aangenomen, waarmee de kamer aangaf van mening te zijn dat de kinderen in de opvang een onafhankelijke cliëntpositie dienen te krijgen, zodat een eigen intake, actieplan en passende zorg gerealiseerd worden. De regering werd verzocht aan gemeenten kenbaar te maken dat bij de opvang van vrouwen in de Wmo nadrukkelijk de positie van het kind gewaarborgd en verhelderd zou moeten worden met daarbij de benodigde financiële ondersteuning.

In de voortgangsrapportage maatschappelijke opvang en beschermd wonen van 3 juli 2017<sup>2</sup> schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat kinderen in de opvang gezien dienen te worden als zelfstandige individuen en de hulp moeten krijgen die ze nodig hebben. Hij deelde mee dat op 9 februari 2017 tijdens een bestuurlijk overleg jeugd, de afspraak was gemaakt de aanpak van deze groep te intensiveren. Daarnaast dat de burgemeester van Leiden, dhr. Lenferink, zich op zijn verzoek bereid had getoond om aanjager te worden van dit traject. Aan de hand van een eenmalige inventarisatie van de Stichting Het Vergeten Kind begin 2017 werd in overleg tussen dhr. Lenferink, VNG en VWS bepaald welke gemeenten bezocht zouden worden om na te gaan welk beleid de betreffende gemeenten voeren ten aanzien van de kinderen in de opvang en of er afspraken ter verbetering nodig zijn. Dhr. Lenferink deelt in dit verslag zijn bevindingen en doet aanbevelingen voor vervolgstappen.

## 2 Voorgeschiedenis

Jaarlijks verblijven enkele duizenden kinderen in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang. Zij zijn bijvoorbeeld vanwege huiselijk geweld met hun moeder naar de vrouwenopvang gekomen of vergezelen hun ouders na een huisuitzetting naar de maatschappelijke opvang. Over het functioneren en de situatie van de kinderen in de opvang was in Nederland weinig bekend. Het Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het UMC St Radboud Nijmegen deed in 2009 in opdracht van het ministerie van VWS onderzoek naar deze kwetsbare groep kinderen<sup>3</sup>. Dit onderzoek schetste voor het eerst een beeld van de kinderen in de opvang in Nederland, en van hun welzijn en gezondheid.

In de vrouwenopvang was al aandacht groeiende voor de noodzaak om kinderen aparte aandacht te geven. Er werd onderkend dat in de hulpverlening de meeste aandacht uitging naar de moeder en de aandacht voor het kind achterbleef. Met steun van VWS voerde de vrouwenopvang van 2008 tot en met 2014 een verbeterplan uit, waarvoor ook middelen ter beschikking werden gesteld. Een onderdeel van dit verbeterplan was de ontwikkeling in 2010 van de methodiek "Veerkracht", die speciaal gericht is op de begeleiding van de kinderen in de vrouwenopvang. "Veerkracht" is ontwikkeld op basis van wetenschappelijke kennis en praktijkervaring van medewerkers uit

1 Kamerstuk 29 538 nr. 236

2 Kamerstuk 29 325 nr. 89

3 Brillleslijper-Kater, S., Beijersbergen, M., Asmoredjo, J., Jansen, C., Wolf, J., 2009. Meer dan bed, bad, broodje pindakaas. Amsterdam: SWP

de vrouwenopvang over de gevolgen van huiselijk geweld voor kinderen en de effectiviteit van interventies voor deze kinderen. Naast "Veerkraft" zijn er ook andere methodieken en interventies ontwikkeld om kinderen te begeleiden of te behandelen.

Uit een door de stichting Kinderpostzegels gefinancierd evaluatieonderzoek<sup>4</sup> in 2015 bleek dat in twee derde van de vrouwenopvang instellingen met "Veerkraft" werd gewerkt. Voor "Veerkraft" bleek veel draagvlak bij de instellingen te bestaan en ook de moeders én de meeste kinderen beoordeelden "Veerkraft" positief. Een belangrijke belemmerende factor is het tekort aan financiering en daardoor het gebrek aan uren om de kinderen individuele begeleiding te bieden. Financiering van de sector is van oudsher gericht op de hulpverlening aan de volwassenen en niet op de kinderen. Ruim de helft van de vrouwenopvang financiert de zorg voor kinderen uit eigen middelen, ongeveer een kwart heeft extra financiering van de gemeente en ongeveer een kwart heeft een combinatie van verschillende financieringsbronnen.

Reden voor het verblijf van kinderen in de maatschappelijke opvang is vaak dat de ouders uit huis gezet worden als gevolg van schulden en/of psychosociale problematiek. Factoren die bij veel gezinnen spelen zijn armoede, sociaal isolement, verslaving, psychiatrische problematiek en crimineel gedrag. Kinderen in de maatschappelijke opvang verkeren daardoor in een zeer kwetsbare situatie.

Samen met een aantal instellingen voor maatschappelijke opvang is een variant van "Veerkraft" voor de maatschappelijke opvang ontwikkeld ("Veerkraft MO"), gebaseerd op dezelfde uitgangspunten en methodische principes als "Veerkraft" voor de vrouwenopvang. In 2014 was de methodiek gereed en is een aantal instellingen gestart met implementatie.

Het Trimbos Instituut deed in december 2015<sup>5</sup> naar aanleiding van berichten over een toename van gezinnen in de maatschappelijke opvang onderzoek naar het aantal gezinnen in de maatschappelijke opvang. Het Trimbos Instituut kwam tot de bevinding dat er jaarlijks minstens achthonderd à negenhonderd gezinnen in de maatschappelijke opvang verblijven. De gemiddelde verblijfsduur van gezinnen in de opvang lag in 2015 op ruim 8 maanden.

De sector onderkent dat de aandacht voor de kinderen in de maatschappelijke opvang achterblijft ten opzichte van de kinderen in de vrouwenopvang. Er is wel sprake van een inhaalslag. De sector is druk bezig de aandacht en zorg voor kinderen gestalte te geven en te verbeteren. De instellingen starten veelal bij de aandacht voor de leefomgeving voor kinderen. Tegelijkertijd constateert het bureau VanMontfoort met steun van stichting Kinderpostzegels bij een tussenrapportage<sup>6</sup>, dat de aandacht en zorg voor kinderen nog niet structureel in de maatschappelijke opvang ingebed is. De meerderheid van de locaties komt niet toe aan belangrijke aspecten als het altijd en systematisch in kaart brengen van de veiligheid en ontwikkeling van kinderen of het structureel opstellen van een actie- of begeleidingsplan voor het kind zelf. Daaruit leidt vanMontfoort af dat niet alle kinderen de hulp krijgen die ze nodig hebben. Juist hier lag de reden voor stichtingen als Het Vergeten Kind, Kinderpostzegels en Augeo om begin 2017 aan de bel te trekken.

4 Evaluatie VanMontfoort 'Kinderen in beeld in de vrouwenopvang' 2015

5 Gezinnen in de maatschappelijke opvang – Opvang en ondersteuning van dakloze gezinnen Trimbos- Instituut 2015

6 'Ben ik in beeld?' factsheet van een samenvatting van de voorlopige uitkomsten van het onderzoek naar de kinderen in de maatschappelijke opvang januari 2015

# Deel 2. Aanpak en aanbevelingen

## 3 Gekozen aanpak

Nadat ik door toenmalig staatssecretaris Van Rijn ben gevraagd om meer aandacht te vragen voor kinderen in de opvang, heb ik een aantal gemeenten bezocht en heb ik daar gesprekken gevoerd met burgemeesters en wethouders en - in enkele gevallen - met bestuurders van instellingen. In deze gesprekken kwamen steeds de volgende vragen aan de orde:

1. In welke mate is in beeld of er in deze regio kinderen in de vrouwen- en de maatschappelijke opvang zitten? Is dit in beeld bij de instelling, en is dit ook in beeld bij de (bestuurders van) gemeenten? In welke mate zijn er verschillen tussen de maatschappelijke- en vrouwenopvang en is daar zicht op?
2. Zijn kinderen in de opvang met hun eigen (hulp)vraag in beeld? Is er een aparte intake voor kinderen? Zijn er aparte ruimtes voor gezinnen en kinderen van verschillende leeftijdsgroepen? Is er oog voor eigen behoeften van kinderen? Is de methodiek "Veerkracht" geïmplementeerd? Wordt er jeugdhulp door de instelling geboden of kan jeugdhulp door andere instellingen worden ingezet?
3. Wat wordt er gedaan om te voorkomen dat kinderen in de opvang belanden?

De Federatie Opvang vroeg vooraf bij de instellingen om een beeld te geven over de aanpak in die regio en de verhouding met de gemeente. In voorbereiding is een aantal keren telefonisch overleg gevoerd tussen de directeur van de instelling en mijzelf. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met burgemeesters en of wethouders van de gemeenten Rotterdam, Den Bosch, Utrecht, Zaanstad, Helmond en Venlo in een zestal afzonderlijke gesprekken. Daarnaast heb ik een tweetal werkbezoeken afgelegd in twee van de zes gemeenten, en heb ik een aantal instellingen van diezelfde gemeenten separaat gesproken, alsmede een instelling uit een gemeente die niet is bezocht. Ook heb ik een gesprek gevoerd met jongeren die zelf in de opvang zitten of hebben gezeten. Overall vond ik bereidheid om over het vraagstuk met mij van gedachten te wisselen. Ik dank in het bijzonder de jongeren die bereid waren hun indrukwekkende levensverhaal met mij te delen.

## 4 Beeld na de gevoerde gesprekken

- In de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is steeds meer aandacht voor de eigen vragen van kinderen, zowel op het gebied van huisvesting als de hulp.
- Iedereen die ik gesproken heb, vindt het belangrijk om oog te hebben voor de eigen vraag van kinderen. Mensen hoeven niet direct overtuigd te worden. Het is op sommige plaatsen eerder een kwestie van daadwerkelijk doen en soms zijn er financiële belemmeringen. In de vrouwenopvang is de inzet een goede plek te bieden voor kinderen vrij algemeen, in de maatschappelijke opvang wordt er in ieder geval alles aan gedaan te voorkomen dat kinderen in een instelling hoeven te verblijven. Op casusniveau worden vaak allerlei tijdelijke creatieve oplossingen gezocht, van tijdelijke woningen tot opvang in hotels.
- Zelfs waar serieus werk wordt gemaakt van de hulp aan kinderen in de opvang blijft het financieel lastig om alle kinderen te laten begeleiden door voldoende geschoold personeel.
- In de vrouwenopvang wordt rekening gehouden met kinderen, er wordt breed met "Veerkracht" gewerkt.
- In de maatschappelijke opvang ben ik niet tegengekomen dat er kinderen tussen de dak- en thuislozen verblijven. Daar worden op maat oplossingen voor gezinnen getroffen, vaak in de vorm van aparte tijdelijke woonruimte.
- Er is een speciale variant van "Veerkracht" voor de maatschappelijke opvang. In de gesprekken is vanuit medewerkers van instellingen enkele keren genoemd dat die er zou moeten komen of in ontwikkeling was. Blijkbaar is de bekendheid nog niet optimaal.
- Sinds 1 januari 2015 gaat de gemeente ook over jeugdhulp. Die verbinding is gelegd met de instellingen, soms biedt de instelling voor opvang zelf ook jeugdhulp, maar ook als dat niet zo

is, wordt jeugdhulp door anderen ingezet.

- Hier en daar lijkt nog wel een serieuze discussie te bestaan of de kosten voor de opvang van kinderen in de opvang nu moet worden bekostigd uit de budgetten voor de opvang of vanuit de gelden voor jeugdhulp.
- De hulp aan kinderen is een vraag die pas de laatste jaren pregnant op tafel is gekomen. Daardoor maken de kosten die daarmee gemoeid zijn niet a priori deel uit van de reguliere bekostiging van de maatschappelijke opvang. Dat betekent dat veel voorzieningen slechts incidenteel en soms met externe middelen moeten worden gefinancierd.

## 5 Aanbevelingen voor het vervolg

### a *Aanbevelingen aan gemeenten*

- Leg in het lokale en regionale beleid vast wat je als gemeente verwacht van instellingen ten aanzien van kinderen in de opvang. Onderdeel zou moeten zijn dat kinderen als zelfstandige cliënten moeten worden gezien. Bij eventuele aanbestedingen zou dit moeten worden vastgelegd en dit onderwerp zou ook een vast agendapunt moeten zijn tijdens de periodieke overleggen tussen de gemeente en de instellingen.
- Spreek met de instellingen af dat zij de landelijk ontwikkelde methodieken zoals "Veerkracht" implementeren, dat zij gekwalificeerd personeel inzetten en dat voor specifieke vraagstukken gespecialiseerde jeugdhulpverleners worden ingeschakeld.
- Laat het feit dat de portefeuille Jeugd en de portefeuilles maatschappelijke opvang en vrouwenopvang niet altijd door één portefeuillehouder wordt beheerd geen belemmering zijn om de zaken rond kinderen in de opvang goed te organiseren.
- Zet in op huisvesting in de regio als alternatief voor gezinnen in de Maatschappelijke Opvang en maak daarover afspraken met maatschappelijke partners, zoals de corporaties.
- Overweeg advisering door ervaringsdeskundige jongeren uit je eigen regio.

### b *Aanbevelingen aan instellingen die maatschappelijke- en vrouwenopvang bieden*

- Zorg ervoor dat het in de sector als standaard wordt beschouwd dat als kinderen in de opvang moeten verblijven, er een aparte gezinslocatie moet zijn of binnen één locatie een aparte locatie voor ouders en kinderen. Maak hiervan, als dit nog niet is gerealiseerd, speerpunt in het overleg met de gemeente.
- Stel als sector een normenkader op met basiseisen die voor alle instellingen gelden en die vervolgens door de gemeenten worden erkend en geaccepteerd. Eén van de basiseisen is in ieder geval dat de kinderen gezien worden als zelfstandig individuen die de begeleiding en de zorg krijgen die nodig is.
- Zorg ervoor dat, wanneer de noodzakelijke hulp niet in voldoende mate zelf verleend kan worden, er verbinding wordt gelegd met Jeugdhulp.
- Maak gebruik van de speciale variant van "Veerkracht" voor de maatschappelijke opvang of van een vergelijkbare, kwalitatief verantwoorde methodiek.
- Van een professionele bestuurder van een instelling voor MO of VO wordt verwacht dat je je sterk maakt richting je opdrachtgevende gemeenten als je vindt dat kinderen niet de behandeling of begeleiding krijgen die ze nodig hebben, bijvoorbeeld omdat je de middelen daarvoor niet hebt. Het goed willen houden van de relatie is een slechte reden om je vinger niet op te steken. Kenmerk van een goede verhouding is dat je in gesprek bent over concrete knelpunten. Vergewis je er als bestuurder van een instelling van of je medewerkers vinden dat kinderen de goede aandacht en hulp krijgen, je eigen beeld is daarbij niet voldoende.

### c *Aanbevelingen richting organisaties die voor kinderen in de opvang opkomen, zoals St. Kinderpostzegels en het Vergeten Kind*

- Leg signalen van kinderen die in de opvang niet goed geholpen of niet goed gezien worden, gericht neer bij de instellingen en bij de verantwoordelijke bestuurder(s) van de centrumgemeente maatschappelijke- of vrouwenopvang.

d) Aanbeveling richting Rijk

- Onderzoek of de bekostiging van de Maatschappelijke opvang voldoende ruimte biedt voor de financiering van de speciale aandacht die nodig is voor kinderen.

### Vervolg

Deze rapportage zal worden aangeboden aan de bewindspersonen van VWS, aan de VNG en aan de Federatie Opvang. De rapportage zal met begeleidende brief aan gemeenten, zowel aan de gemeenteraden als aan de Colleges van BenW worden gezonden, en de overige aanbevelingen naar de besturen van de betreffende instellingen.