



Eindrapport Ontwikkeling Normenkader **'Kinderen in de opvang'**

vrouwenopvang en maatschappelijke opvang



Oudlaan 4
3515 GA Utrecht

Postbus 9696
3506 GR Utrecht

T 088 102 09 10
E samenwerken@qconsultzorg.nl
I www.qconsultzorg.nl

Onderdeel van CQT Zorg & Gezondheid

14 juni 2019
Sanne Lubbers
Liesbeth van Oostenbrugge



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Leeswijzer	4
1.2	Totstandkoming	4
1.3	Context	4
2.	Normenkader 'Kwaliteit van zorg voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties'	8
	Indicator 1: Vaststellen en borgen van acute veiligheid	10
	Indicator 2: Borgen van risicogestuurde zorg	12
	Indicator 3: Borgen van herstel- en toekomstgerichte zorg	13
	Indicator 4: Samenwerking in de (kind)keten	15
3.	Advies 'Ontwikkeling normenkader kinderen in de maatschappelijke opvang'	16
3.1	Vertaling van het normenkader vrouwenopvang naar de maatschappelijke opvang	16
3.2	Aanpak voor het ontwikkelen van een normenkader kinderen in de maatschappelijke opvang	18
4.	Bijlagen	33
4.1	Betrokken partijen	33
4.2	Literatuur	33
4.3	Definities bij normenkader voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties	35
4.4	Acties per randvoorwaarde horende bij het advies maatschappelijke opvang	38

1. Inleiding

Voor kinderen is het een zeer ingrijpende ervaring als zij samen met (een van) hun ouders terecht komen in de vrouwenopvang of maatschappelijke opvang. Doorgaans is de aanleiding tot plaatsing al ingrijpend, maar ook het vertrek uit het eigen huis en het verblijf in een opvanglocatie heeft een forse impact. Daarnaast staan deze kinderen bloot aan veel risicofactoren, met bijkomende risico's voor psychosociale klachten en *intergenerationele overdracht* van problematiek en geweld (Werkgroep Veilige Toekomst, 2015). Hoewel de sector de afgelopen jaren steeds meer aandacht heeft gekregen voor kinderen en jongeren - als zelfstandige individuen met een eigen hulpvraag waarin moet worden voorzien - is er meer nodig. Dit sluit ook aan bij het VN-verdrag inzake Rechten van het kind¹ (VN, 1989). Op 2 juli jongstleden is in een bestuurlijk overleg over kinderen in de opvang afgesproken een normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang en maatschappelijke opvang te ontwikkelen. Aanleiding vormde de 'Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke- en de vrouwenopvang' (Lenferink 2017) waaruit onder andere blijkt dat niet helder is wat wordt verstaan onder 'goede opvang' van kinderen in de opvang.

Voorafgaand aan het onderzoek was het beeld dat de vrouwenopvang verder is in het ontwikkelen en hanteren van bepaalde kwaliteitsstandaarden dan de maatschappelijke opvang (Van Montfoort, 2015). Lenferink (2017) constateerde bijvoorbeeld dat aandacht voor kinderen in de maatschappelijke opvang wel een inhaalslag kent, maar nog niet voldoende structureel is ingebed. Daarnaast was het beeld dat er in de vrouwenopvang op voorhand meer draagvlak is voor de ontwikkeling van een normenkader dan in de maatschappelijke opvang. Deze beelden zijn in interviews aangaande dit onderzoek bevestigd. Daarom is besloten om de aanpak voor een normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang en maatschappelijke opvang apart op te zetten. In opdracht van de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG), Federatie Opvang en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn (1) indicatoren en normen opgesteld voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (vrouwenopvang), en is (2) een advies opgesteld over wat nodig is voor kinderen in de maatschappelijke opvang om tot ontwikkeling van een normenkader te komen.

Het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang vormt een aanvulling op het bestaande normenkader dat is gemaakt voor de vrouwenopvang (Veiligheid in het landelijk stelsel bij geweld in afhankelijkheidsrelaties, Q-Consult Zorg, 2018 – hierna genoemd *bestaande normenkader vrouwenopvang*) gericht op veiligheid van slachtoffers van huiselijk geweld en het organiseren van een effectieve bovenregionale samenwerking in de vrouwenopvang. In het advies voor de maatschappelijke opvang is ook aandacht voor het bestaande kader voor de maatschappelijke opvang namelijk de Handreiking voor gemeenten voor Kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang (VNG, 2018).

¹ Specifiek betreft dit artikel 12 inzake het vormen van een eigen mening, artikel 17 inzake het recht op informatie en artikel 24 inzake zorg en gezondheidszorg (VN, 1989).

1.1 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Deel 1 betreft het normenkader voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (vrouwenopvang). Deel 2 betreft het advies voor de maatschappelijke opvang voor de totstandkoming van een normenkader.

1.2 Totstandkoming

Dit document is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met relevante partijen. Gemeenten en opvangorganisaties zijn belangrijke stakeholders als het gaat om kwaliteit van zorg voor kinderen in de vrouwenopvang en in de maatschappelijke opvang. Zij zijn daarom nauw betrokken bij de ontwikkeling van dit document. Het ministerie van VWS, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Federatie Opvang (FO) zijn gezamenlijk opdrachtgever en maakten deel uit van de begeleidingsgroep. Q-Consult Zorg begeleidde de ontwikkeling van het bestaande normenkader vrouwenopvang en schreef het advies voor de maatschappelijke opvang. Een overzicht van de betrokken partijen is opgenomen in bijlage 4.1: Betrokken partijen.

De ontwikkeling van het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang liep parallel aan het adviestraject voor kinderen in de maatschappelijke opvang. Beide startten met een brede inventarisatie van kwaliteitsaspecten uit documenten die de betrokken veldpartijen, gemeenten en aanbieders relevant achten. Een overzicht van betrokken literatuur is opgenomen in bijlage 4.2: Literatuur. De kwaliteitsaspecten uit de documenten zijn geanalyseerd en geclusterd op thema. Tijdens interviews met gemeenten en aanbieders is bepaald wat belangrijke indicatoren en normen zijn voor goede kwaliteit van zorg voor kinderen in de vrouwenopvang. Besproken is in hoeverre dezelfde indicatoren toepasbaar zijn op de maatschappelijke opvang en wat in die sector nodig is om tot ontwikkeling van een normenkader te komen. Een concept set indicatoren, normen en definities is ter consultatie aan de geïnterviewde partijen voorgelegd.

Het normenkader voor kinderen in de Vrouwenopvang en het advies voor de maatschappelijke opvang zijn gepresenteerd aan de directeuren van vrouwenopvang- en maatschappelijke opvangorganisaties tijdens het congres 'No Excuse, oog en oor voor kinderen in de opvang' op 14 maart 2019, als ook in het directeurenoverleg van Federatie Opvang op 29 maart 2019. Beide producten zijn parallel schriftelijk voorgelegd aan de leden van de Commissie Zorg Jeugd en Onderwijs van de VNG en daarna in aanwezigheid van minister Blokhuis van VWS en Federatie Opvang besproken tijdens het wethouders overleg (overleg met wethouders van centrumgemeenten) op 5 april 2019.

1.3 Context

In deze paragraaf is de context beschreven van de normenkaders. Met de betrokken partijen zijn de belangrijkste elementen uit de context op een rij gezet.

Complexiteit

Onder aanbieders in zowel vrouwenopvang als maatschappelijke opvang is er een grote diversiteit aan organisatievormen, werkprocessen en doelgroepen cliënten. Cliënten in de vrouwenopvang zijn slachtoffer van huiselijk geweld, eerge relateerd geweld, loverboys/jeugdprostitutie of mensenhandel. Cliënten van de maatschappelijke opvang kampen vaak met meerdere, elkaar beïnvloedende problemen. Zo is er vaak sprake van een combinatie van dak- en thuisloosheid, geweldsproblematiek,

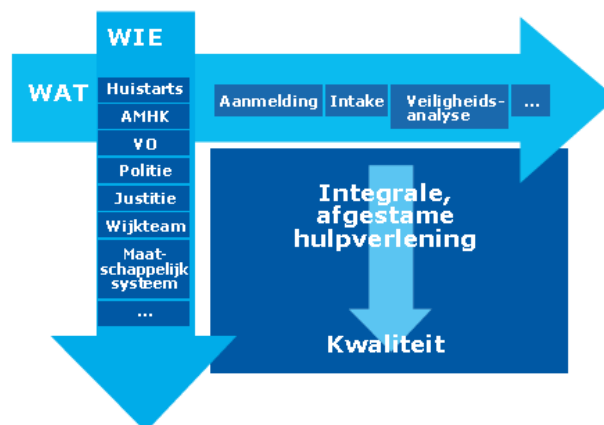
schulden, opvoedingsproblemen, psychiatrische, somatische en/of verslavingsproblemen en/of werkloosheid of het ontbreken van een zinvolle dagbesteding. In beide sectoren is de hulpvraag complex en veelomvattend. Cliënten hebben te maken met instanties en hulpverleners uit verschillende sectoren. Ook is er vaak betrokkenheid van instanties die met hun inkomen, huisvesting, maatschappelijke ondersteuning en dagbesteding te maken hebben. (Federatie Opvang, 2011)

Kinderen in de vrouwenopvang en maatschappelijke opvang behoren tot de meest kwetsbare kinderen in Nederland. Zij komen uit instabiele, overbelaste, ontregelde, door stress en problemen geplaagde gezinnen. Vrijwel alle kinderen hebben ingrijpende en potentieel traumatiserende gebeurtenissen meegemaakt. Kinderen in de opvang worden gemiddeld aan ruim tien risicofactoren blootgesteld die zijn gerelateerd aan kindermishandeling en huiselijk geweld. Omdat er bij kinderen in de opvang zoveel risicofactoren aanwezig zijn, hebben deze kinderen een sterk verhoogde kans om (opnieuw) slachtoffer te worden van kindermishandeling of om – later als volwassene – zelf pleger of slachtoffer te worden van huiselijk geweld. (Werkgroep Veilige Toekomst, 2015).

Een gedeeld belang

Kwaliteit is geen statisch maar een dynamisch begrip: kwaliteit verandert in de tijd door groeiende kennis en inzichten. Een normenkader biedt de mogelijkheid om aan te sluiten bij (landelijke) ontwikkelingen en veranderingen. Opvangorganisaties in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun dienstverlening maar zij staan daarin niet alleen. Gemeenten, zorgorganisaties en ketenpartners hebben dus een gedeelde verantwoordelijkheid voor én een gedeeld belang bij goede kwaliteit.

Opvangorganisaties zijn één van de partners in de (veiligheids)keten betrokken bij de zorg voor kinderen. Het kwaliteitsdocument Opvang slachtoffers van huiselijk geweld (Programma Regio Aanpak Veilig Thuis, 2014) geeft een goed beeld van de positie van opvangorganisaties in de keten (figuur 1). De ketenpartners zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het duurzaam doorbreken van de geweldscyclus, het voorkomen van revictimisatie en het herstel gericht op de toekomst. Om de kwaliteit te kunnen borgen moet er een gezamenlijk beeld bestaan over wat er onder kwaliteit wordt verstaan. Tevens moeten heldere afspraken worden gemaakt over wie welke taken uitvoert binnen de keten. Het normenkader bevordert dit door te stellen dat hierover afspraken moeten worden gemaakt.

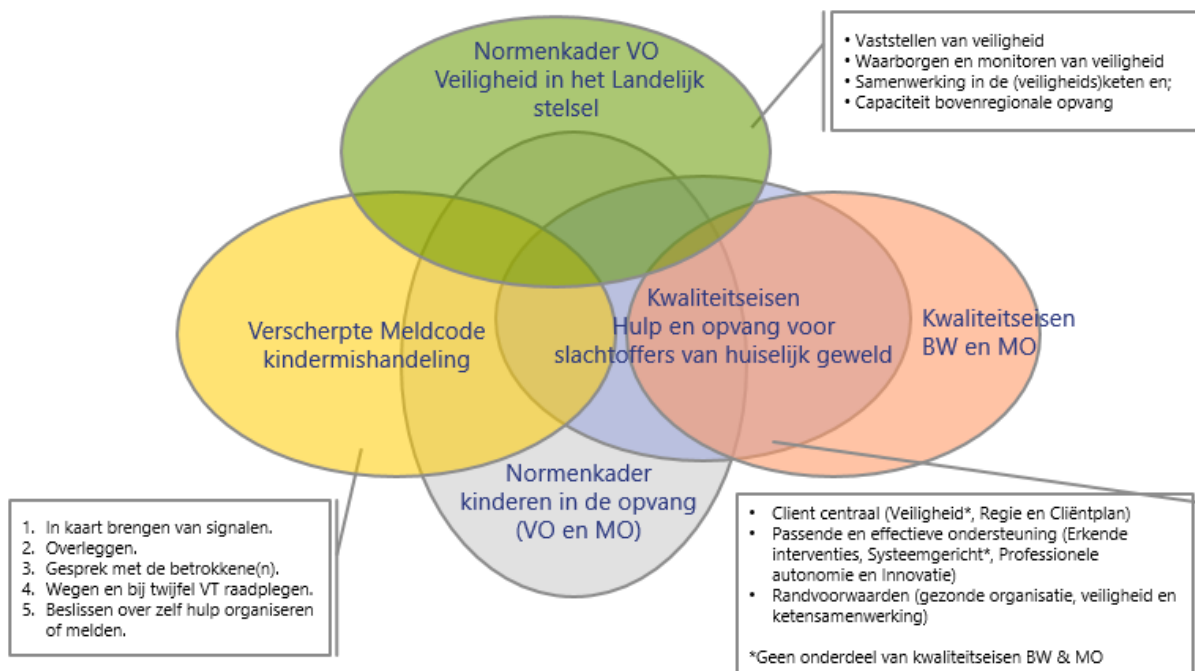


Figuur 1. Betrokken partners in de veiligheidsketen. Bron: Kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang' (VNG, 2016)

Samenhang met andere kwaliteitsdocumenten

Kwaliteitsaspecten en uitgangspunten voor kwaliteit in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang zijn beschreven in verschillende documenten zoals de Handreiking beschermd wonen en maatschappelijke opvang (VNG, 2018) en het Kwaliteitsdocument hulp en opvang voor slachtoffers van

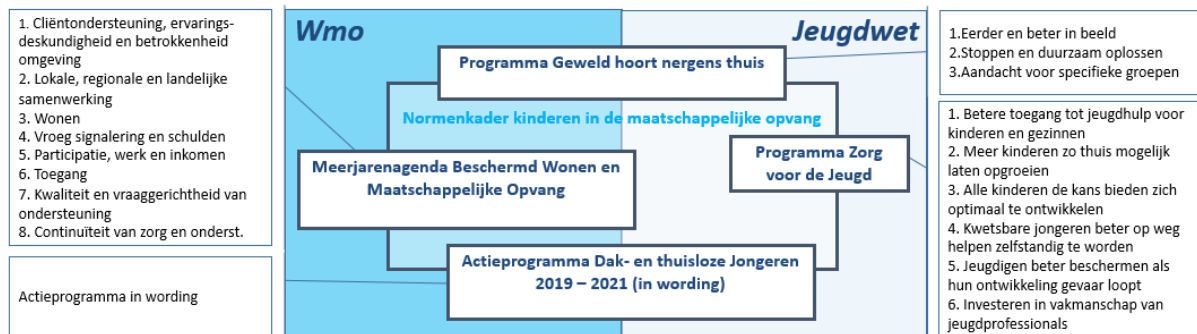
huiselijk geweld (Programma Regio Aanpak Veilig Thuis, 2014). In deze documenten ligt de nadruk op preventie, triage, één integraal plan, systeemgericht werken en bevorderen van eigen kracht, zoals ook benoemd in de motie van Volp en BerckMoes-Duindam (Kamerstukken, 2016). Veel gemeenten sluiten in hun beleid aan op deze visie. Op hoofdlijnen maken gemeenten dezelfde beleidsmatige keuzes, maar de wijze waarop het aanbod van opvang op gemeentelijk/regionaal niveau wordt ingericht, verschilt. Figuur 2 visualiseert hoe verschillende documenten samenhangen.



Figuur 2. Verhouding Normenkader kinderen in de vrouwenopvang t.o.v. andere relevante kwaliteitsdocumenten in vrouwenopvang (VO), beschermd wonen (BW) en maatschappelijke opvang (MO)

Advies van Lenferink is om als sector een normenkader op te stellen met basiseisen die voor alle opvangorganisaties gelden en door de gemeenten worden erkend en geaccepteerd. Eén van de basiseisen is in ieder geval dat de kinderen gezien worden als zelfstandige individuen die de begeleiding en de zorg krijgen die nodig is (Lenferink, 2017). De meerwaarde van een normenkader voor kinderen in de opvang is gelegen in het borgen van de eigenstandige cliëntpositie van het kind, het borgen van een kindvriendelijke omgeving en het borgen van herstel- en toekomstgerichte ontwikkeling van het kind. Daarmee is het normenkader een aanvulling op en nadere uitwerking van de bestaande documentatie.

Figuur 3 geeft weer wat de positie is van het normenkader ten opzichte van landelijke programma's. Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang gaat over de maatschappelijke opvang in brede zin, inclusief kinderen en hun ouders. Het programma Geweld hoort nergens thuis heeft gedeeltelijk dezelfde doelstelling als het normenkader: duurzaam doorbreken van geweld. Het programma Zorg voor de jeugd zet in op een zestal thema's, waaronder betere toegang tot jeugdhulp, die ook van belang zijn voor kinderen in de opvang. Het Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren in wording is gericht op een andere doelgroep (jongeren, in de leeftijd 18 – 27) maar heeft inhoudelijk overlap met het normenkader. Jongeren van 18-27 kampen deels met vergelijkbare problematiek als kinderen in de opvang.



Figuur 3. Samenhang normenkader en landelijke programma's

Meerwaarde van het normenkader

Een normenkader is van waarde omdat de sector daarin definieert wat zij verstaat onder 'goede zorg' voor kinderen in de opvang. Het biedt eenheid van taal. Een normenkader is minder vrijblijvend dan een handreiking, maar kan als basis dezelfde uitgangspunten hebben.

Het normenkader heeft voordelen voor alle betrokken partijen. Het normenkader definieert voor cliënten wat zij minimaal van opvang mogen verwachten. Hiermee draagt het bij aan vertrouwen en tevreden 'klanten'. Voor opvangorganisaties bevat het normenkader indicatoren waarop opvangorganisaties vanuit hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Het normenkader maakt dat organisaties zich inhoudelijk kunnen positioneren. Daarnaast kan het beleidsinformatie opleveren en een basis bieden voor verbeteracties. Opvangorganisaties zien het normenkader als een erkenning van de specialistische hulp die zij bieden. Voor ketenpartners schept het normenkader duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Het kader kan als basis dienen voor het maken van samenwerkingsafspraken. Voor gemeenten is het een instrument om te beoordelen of dienstverlening conform verwachting wordt geleverd. Het normenkader biedt gemeenten informatie over het aanbod van dienstverlening ten behoeve van de juiste (inkoop)keuze, maakt kwaliteit van dienstverleners inzichtelijk en meetbaar. Daarnaast kan het de basis vormen voor toezicht door de gezamenlijke inspecties.

Groeimodel

Het normenkader is een dynamisch document. Zowel voor de indicatoren als de normen in het normenkader kan een groeimodel worden gehanteerd. Als vervolg bestaat de mogelijkheid om de inhoudelijke scope verder uit te breiden, bijvoorbeeld naar andere typen dienstverlening. Ook is doorontwikkeling naar een keurmerk mogelijk. In geval van doorontwikkeling naar een keurmerk wordt voor de toetsing van de kwaliteit gewerkt met indicatoren en normen uit het normenkader. Hierbij wordt ook rekening gehouden met toetsing die reeds plaatsvindt vanuit gemeenten. Door een onafhankelijke partij wordt getoetst of aan de normen wordt voldaan. Betrokken partijen bepalen wat ze willen opnemen in het keurmerk en welke normen worden gehanteerd. De normen gelden als basisnormen en gaan uit van de minimale vereiste waaraan moet worden voldaan.

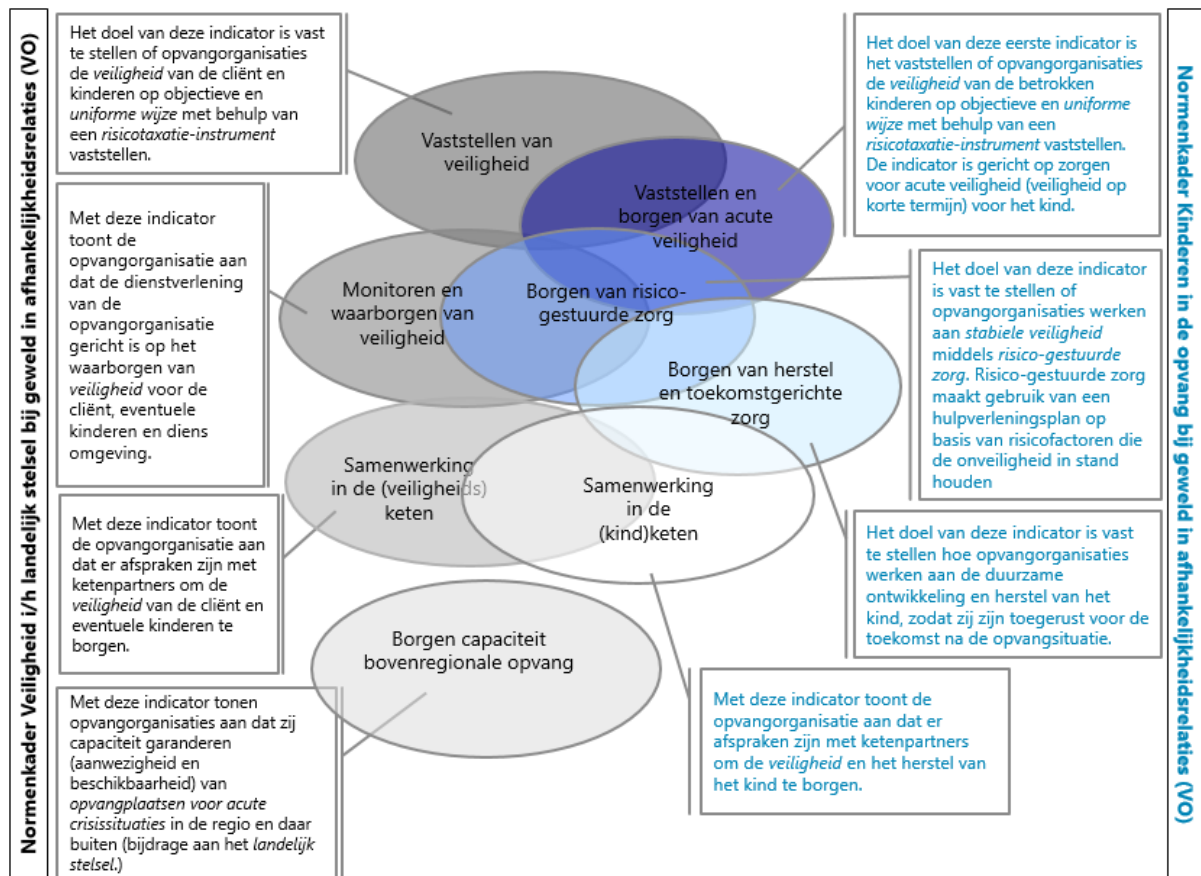
2. Normenkader 'Kwaliteit van zorg voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties'

In dit hoofdstuk vindt u het normenkader voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (vrouwenopvang). Het betreft een set van vier specifieke indicatoren met bijbehorende normen voor kinderen. Deze normen beschrijven een door de sector gedefinieerd minimum aan eisen waar de sector aan zou moeten voldoen. Het normenkader schrijft geen verplichte werkwijze en inrichting van de werkprocessen voor. Iedere opvangorganisatie kan een eigen inrichting en uitvoering hebben. Uitgangspunt van deze indicatoren is een inspanningsverplichting van opvangorganisaties om bij te dragen aan het functioneren van goede zorg voor kinderen in de opvang.

Samenhang met bestaande normenkader vrouwenopvang

Zoals benoemd, is het streven om de normen voor kinderen uiteindelijk in één kader samen te voegen met het bestaande normenkader vrouwenopvang (Q-Consult Zorg, 2018). Met Federatie Opvang wordt besproken op welke wijze de samenvoeging het beste vorm gegeven kan worden. Mogelijk dat dit op termijn een andere ordening van indicatoren en normen vereist. Normen uit het bestaande normenkader vrouwenopvang (Q-Consult Zorg, 2018) die ook van toepassing zijn op kinderen zijn in dit document in grijs weergegeven. Deze zijn in 2018 in het directeurenoverleg van Federatie Opvang vastgesteld en gehandhaafd. De aanvullingen voor kinderen zijn zwart gedrukt.

Figuur 4 geeft visueel weer hoe de indicatoren uit het normenkader 'Veiligheid in het landelijk stelsel bij geweld in afhankelijkheidsrelaties' (oftewel bestaande normenkader vrouwenopvang), dat gericht is op de vrouwenopvang, samenhangen met de indicatoren uit het normenkader 'Kinderen in de vrouwenopvang'.



Figuur 4. Verhouding van het normenkader kinderen in de vrouwenopvang tot het bestaande normenkader vrouwenopvang (Q-Consult Zorg, 2018)

Afbakening

- Het normenkader is gericht op *kinderen in de opvang*, gedefinieerd als: "Minderjarige kinderen die met minstens één volwassene buiten de eigen thussituatie worden opgevangen".
- "Minderjarige kinderen" zijn gedefinieerd als kinderen van 0 tot 18 jaar, vanaf de geboorte. De zorg voor het ongeboren kind valt onder de zorg voor de vrouw/moeder, en daarmee onder het bestaande normenkader voor de vrouwenopvang.
- Het normenkader is gericht op aanbieders die (crisis)opvang bieden aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties en hun kinderen² in het landelijk dekkend stelsel. Het normenkader is gericht op alle vormen van intramurale opvangsituaties in de vrouwenopvang; niet op ambulante vormen van zorg in de vrouwenopvang. Dat wil echter niet zeggen dat geformuleerde normen exclusief zijn voor opvangsituaties. Sommige normen kunnen ook van toepassing zijn op ambulante zorg.
- In de normen wordt soms verwezen naar de ouder(s) waarmee het kind in de opvang komt. Alhoewel dit vaak de moeder is, is gekozen voor de formulering *ouder in de opvang*, zodat dit ook de minderheid van vaders in de opvang omvat, als ook pleegouders en stiefouders.

² De term 'opvang van kinderen' kan verwarring opleveren m.b.t. kinderopvang en kinderdagverblijven die onderhevig zijn aan de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK). In dit rapport wordt met 'kinderen in de opvang' bedoeld op kinderen in de vrouwenopvang of maatschappelijke opvang.

- Het normenkader beslaat voor kinderen alle leefgebieden³, waar veiligheid een onderdeel van is. Hiermee is dit normenkader uitgebreider dan het bestaande normenkader vrouwenopvang (Q-Consult, 2018) dat enkel het thema 'veiligheid' beslaat.

Opbouw van indicatoren

De opbouw van het normenkader voor kinderen is gebaseerd op de drie fases zoals benoemd door Vogtländer & Van Arum (2016). Deze indeling wordt ook gebruikt in de werkagenda "Veiligheid Voorop", als onderdeel van het programma "Geweld hoort nergens thuis" (Landelijk Netwerk zorg/straf Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, 2018). Bij de indeling van de indicatoren is zoveel mogelijk rekening gehouden met de opbouw van het normenkader vrouwenopvang, waarop dit normenkader een uitbreiding is. Ook is rekening gehouden met de thema's zoals benoemd in methode Veerkracht (2018), aangezien dit een veelgebruikte methode is in de begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang. Hierbij wordt opgemerkt dat de 4 indicatoren samen betrekking hebben op alle leefgebieden van de kinderen.

1. De eerste indicator staat voor borgen van acute veiligheid van het kind. Deze indicator correspondeert met de indicator "Vaststellen veiligheid" in het normenkader vrouwenopvang, als ook het thema "Kind in Beeld" in de methode Veerkracht.
2. Zodra dit is bereikt komt de tweede indicator in beeld: risicogestuurde zorg, ofwel het werken aan een hulpverleningsplan op basis van de risicofactoren die onveiligheid in de hand werken. Deze indicator is gelinkt aan de indicator "Monitoren en waarborgen veiligheid" in het normenkader vrouwenopvang (2018), als ook aan het thema "Ouders en opvoeding" en "Netwerk" in de methode Veerkracht.
3. Zodra duurzame veiligheid is bereikt, is er ruimte voor de derde indicator: herstel- en toekomstgerichte zorg. Herstelgerichte zorg is gericht op de toekomst, met o.a. traumaverwerking, sociaal-emotionele ontwikkeling en normalisering (i.e. het oppakken van het gewone leven). Dit is gerelateerd aan de Veerkracht-thema's "Positief leef- en opvoedklimaat", "Netwerk" en "Samenwerken met en inschakelen van externe hulp en begeleiding".
4. De vierde indicator is gericht op de ketensamenwerking. Deze indicator is een aanvulling op de fases van Vogtländer & Van Arum (2016). Het belang van ketensamenwerking komt uit zowel literatuur als interviews. Deze indicator is gerelateerd aan de indicator "Samenwerking veiligheidsketen" in het normenkader vrouwenopvang als ook het thema "Samenwerken met en inschakelen van externe hulp en begeleiding" van de Veerkracht methodiek.

Elke indicator wordt hieronder uitgewerkt in een set normen, die operationaliseren waar deze indicator voor staat. Termen die uitleg behoeven zijn *schuingedrukt* en opgenomen in "4.3 Definities".

Indicator 1: Vaststellen en borgen van acute veiligheid

Doel van deze indicator

De belangrijkste doelstelling van de opvang is het bieden van een veilige omgeving en het duurzaam stoppen van geweld. Veiligheid is daarmee primair; werken aan herstel kan pas plaatsvinden als veiligheid is bewerkstelligd. Daarom is het doel van deze eerste indicator het vaststellen of opvangorganisaties de *veiligheid* van de betrokken kinderen op objectieve en *uniforme wijze* met behulp

³ Bijvoorbeeld: Wonen, Gezin en opvoeding, sociaal netwerk, onderwijs, ontwikkeling, ontspanning, en participatie (Werkgroep Veilige Toekomst, 2015).

van een *risicotaxatie-instrument* in beeld brengen. Daarnaast doelt deze indicator op zorgen voor *acute veiligheid* (veiligheid op korte termijn) voor het kind.

Normen

- 1.1. De opvangorganisatie hanteert een landelijk gevalideerd risicotaxatie-instrument gericht op kinderen.
- 1.2. De opvangorganisatie spant zich maximaal in om ambulante oplossingen te zoeken voor gezinnen in de opvang, waarbij geldt dat:
 - alleen als veiligheidsredenen dit niet toelaten, wordt gekozen voor opvang buiten de eigen thuissituatie;
 - omdat voor kinderen continuïteit en hechting extra belangrijk is gezinnen altijd in de eigen regio worden opgevangen, tenzij veiligheidsredenen dit niet toelaten.
- 1.3. Indien kinderen worden opgevangen, dan worden zij geplaatst in een “zo normaal mogelijke” woonomgeving. De aanbieder streeft naar een opvangsituatie waarin:
 - kinderen zoveel mogelijk bij hun ouders en hun broertjes/zusjes verblijven, tenzij blijkt dat dit de veiligheid van het kind in gevaar brengt;
 - kinderen niet meer dan 2 verhuisbewegingen binnen de vrouwopvang ondergaan, tenzij blijkt dat dit de veiligheid van het kind in gevaar brengt;
 - kinderen binnen 72 uur⁴ worden geplaatst;
 - kinderen worden geplaatst in een woonunit⁵ voor het gezin;
 - kinderen zoveel mogelijk binnen de eigen (centrum)gemeente⁶ worden gehuisvest, tenzij dit de veiligheid van het kind in gevaar brengt;
 - kinderen zoveel mogelijk binnen het bereik van het eigen netwerk (familie, netwerk, school) worden gehuisvest, tenzij dit de veiligheid van het kind in gevaar brengt.
- 1.4. Bij de intake van een gezin voert het *deskundig personeel* van de opvangorganisatie een risicotaxatie⁷ uit met minimaal de volgende inventarisaties:
 - veiligheidssituatie van het gezinssysteem;
 - geweldsproblematiek;
 - onderliggende problematiek;
 - jeugdbeschermingsmaatregelen;
 - hulpvraag op alle levensgebieden⁸ van het kind;
 - (contact met) netwerk rond de kinderen (opa's en oma's, vrienden, burens);
 - rol van thuisgebleven ouder (vaak de vader) in het leven van het kind;
 - ouderschap en opvoeding;
 - screening op trauma's en negatieve hechtingservaring bij het kind;

⁴ Deze 72 uur sluit aan op het Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom (Federatie Opvang, 2016), waarin opgenomen is dat plaatsing op een opvangplaats in acute crisissituaties tijdelijk is, namelijk maximaal 1-3 nachten.

⁵ De wijze waarop opvangorganisaties hier praktisch invulling aan geven varieert. De sector heeft de ambitie om op lange termijn te komen tot een woonomgeving waarin het gezin een eigen voordeur, eigen badkamer en eigen keuken heeft, kinderen een eigen slaapkamer hebben waar zij zich kunnen terugtrekken en wonen in de wijk. Aangezien dit niet behoort tot de basiseisen, is voor nu de neutrale term 'een eigen woonunit' opgenomen.

⁶ Indien de gemeente zelf geen opvangfaciliteiten heeft, kan hier 'centrumgemeente' worden gelezen. Uitzonderingen op deze norm zijn mogelijk bijvoorbeeld wanneer in de regio afspraken zijn gemaakt over gezamenlijke opvang vanuit meerdere centrumregio's. De norm beoogt niet het openen van nieuwe locaties zonder dat daar noodzaak voor is.

⁷ In een klein aantal gemeentes zijn afspraken gemaakt waarin Veilig Thuis deze risicotaxatie uitvoert. In dat geval maakt de opvangorganisatie in kwestie afspraken met de lokale Veilig Thuis om deze risicotaxatie te borgen.

⁸ Bijvoorbeeld: Wonen, Gezin en opvoeding, sociaal netwerk, onderwijs, ontwikkeling, ontspanning, en participatie (Werkgroep Veilige Toekomst, 2015).

- de beleving van het kind op de situatie⁹. Uitgangspunt is dat het kind vanaf aankomst in de opvangorganisatie actief wordt betrokken bij het hulpverleningstraject;
 - eventuele veiligheidsrisico's vanuit de ouders richting het kind;
 - eventuele veiligheidsrisico's vanuit andere ouders/kinderen in de opvangsituatie waar het kind contact mee heeft;
 - de ontwikkeling van het kind en de mate waarin dit leeftijdsadequaat verloopt;
 - kindcheck.
- 1.5. Bij de kindcheck toetst de professional de volgende zaken:
- gezagsverhoudingen binnen het gezin;
 - of er kinderen mee komen en of er kinderen niet mee komen naar de opvang;
 - de veiligheidssituatie van kinderen die niet meekomen;
- 1.6. De organisatie waarborgt dat de intake en de kindcheck altijd worden uitgevoerd door *deskundig personeel* met ervaring in kindhulpverlening, waarvan 75% SKJ-geregistreerd is.
- 1.7. De opvangorganisatie waarborgt dat de risicotaxatie en de kindcheck altijd in relatie staan tot de inventarisaties van de andere familieleden (systeemdenken).

Indicator 2: Borgen van risicogestuurde zorg

Doel van deze indicator

Zodra directe veiligheid is bereikt, kan er gewerkt worden aan veiligheid op de lange termijn. Het doel van deze indicator is vast te stellen of opvangorganisaties werken aan *stabiele veiligheid* middels *risicogestuurde zorg*. Bij risicogestuurde zorg maken hulpverleners gebruik van een hulpverleningsplan op basis van risicofactoren die de onveiligheid in stand houden (Van Arum, 2016, p12). Hiermee worden triggers in kaart gebracht die leiden tot geweld, als ook afspraken gemaakt hoe zulke situaties kunnen worden voorkomen. Risicogestuurde zorg is de basis van elk hulpverleningsproces en werken aan een volledig herstel.

Normen

- 2.1 De opvangorganisatie toont aan dat zij over een werkend kwaliteitssysteem beschikt en conform dit systeem werkt.
- 2.2 De opvangorganisatie heeft een vastgesteld veiligheidsbeleid waarmee de opvangorganisatie de (fysieke en emotionele) veiligheid van de cliënten en kinderen bevordert.
- 2.3 De opvangorganisatie stelt een veiligheidsplan en een hulpverleningsplan op voor elk kind in de opvang. In het plan is opgenomen hoe zij met het kind en het gezin invulling geeft aan het creëren van een duurzame (emotionele) veilige situatie. Hierbij wordt minimaal ingegaan op:
- het bereiken van *stabiele veiligheid* van het kind en het gezin;
 - de rol van het kind en het gezin in het creëren van duurzame veiligheid;
 - het betrekken van alle leden van het gezin bij de aanpak, inclusief de vader (waar mogelijk);
 - het intact houden, ondersteunen, versterken en opbouwen van het ondersteunend netwerk (zoals opa, oma, buurvrouw etc.) indien de veiligheid het toestaat en er geen beletsel is voor herstel;
 - aanpak 'op maat', veiligheidsmaatregelen en veiligheidsstrategieën die passend zijn bij de eigen specifieke omstandigheden van de cliënt/het cliëntstelsel;

⁹ Denk bijvoorbeeld aan de zorgen die kinderen hebben over achtergebleven huisdieren, enz..

- onderzoek naar de patronen tussen de leden van het systeem en hun onderlinge samenhang;
 - opvoedondersteuning;
 - het bieden van integrale ondersteuning (op relevante leefgebieden, zoals onderwijs, ontspanning, enz.)¹⁰.
- 2.4 Het veiligheids- en hulpverleningsplan van het kind staat altijd in relatie tot de zorgplannen van de andere familieleden (systeemdenken).
- 2.5 De opvangorganisatie waarborgt dat het veiligheidsplan en hulpverleningsplan voor kinderen altijd worden opgesteld en uitgevoerd volgens een landelijk gevalideerde methodiek (methodisch werken). Hierbij wordt minimaal aandacht besteed aan de volgende vijf elementen¹¹:
- kind intake en screening;
 - ouders en opvoeding;
 - positief leef- en opvoedklimaat;
 - netwerk;
 - samenwerken met en inschakelen van externe hulp en begeleiding.
- 2.6 Het kind heeft inspraak bij het opstellen van het plan, op een manier die passend is bij zijn/haar leeftijd. Uitgangspunt is dat het kind vanaf het begin actief wordt betrokken bij het hulpverleningsplan en dat de eigen hulpvraag serieus wordt genomen.
- 2.7 Het veiligheidsplan is in begrijpelijke taal geschreven, zodat kinderen die kunnen lezen het kunnen lezen en begrijpen.
- 2.8 De opvangorganisatie borgt dat invulling wordt gegeven aan monitoring; d.w.z. toezicht houden op de actuele veiligheid en op de effecten van het hulpverleningsplan.

Indicator 3: Borgen van herstel- en toekomstgerichte zorg

Doel van deze indicator

Het doel van deze indicator is vast te stellen hoe opvangorganisaties werken aan de duurzame ontwikkeling en herstel van het kind, zodat zij zijn toegerust voor de toekomst na de opvangsituatie. Herstel- en toekomstgerichte zorg omvat traumabehandeling waar nodig, werken aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind, als ook zorgen voor normalisering in de leefsituatie en daarmee het oppakken van het normale leven. Deze indicator is gericht op de toekomst en nauw verwant aan de *warme overdracht* vanuit de opvangorganisatie en daarmee cruciaal voor het doorbreken van *intergenerationele overdracht van geweld*. Het belang van het kind is hierbij altijd het uitgangspunt, ook als dit op gespannen voet staat met de wensen van de vader en/of moeder van het kind.

Normen

- 3.1. De opvangorganisatie waarborgt dat zij een veilige en kindvriendelijke ruimte, locatie en omgeving heeft, dat wil zeggen dat:

¹⁰ Bijvoorbeeld: Wonen, Gezin en opvoeding, sociaal netwerk, onderwijs, ontwikkeling, ontspanning, en participatie (Werkgroep Veilige Toekomst, Stichting Kinderpostzegels & Federatie Opvang, 2015).

¹¹ Deze elementen zijn ontleend aan de veelgebruikte methodiek Veerkracht (2018), maar ook andere methodieken die deze elementen in zich hebben kunnen worden toegepast.

- zij zowel binnen als buiten¹² de opvangorganisatie faciliteiten biedt waar kinderen kunnen bewegen, ontspannen, spelen en zich kunnen terugtrekken, passend bij hun leeftijd¹³;
 - zij activiteiten biedt aan kinderen, toegespitst op hun leeftijd;
 - zij kinderen de mogelijkheid biedt om contact te hebben met leeftijdsgenoten, binnen dan wel buiten de opvangorganisatie¹⁴.
- 3.2. De opvangorganisatie verleent psycho-educatie en gerelateerde hulpverlening aan de kinderen, zodat sociaal-emotionele problemen en onveilige situaties in de toekomst kunnen worden voorkomen; bijvoorbeeld door spelenderwijs aan de slag te gaan met thema's als bijv. weerbaarheid, traumaverwerking en veiligheid.
- 3.3. De opvangorganisatie waarborgt de toeleiding naar traumabehandeling, indien nodig. Hierbij geldt dat:
- medewerkers zijn toegerust om negatieve hechtingservaringen¹⁵ en traumatische klachten te herkennen bij kinderen, ook bij de kwetsbare groep van kinderen van 0-4 jaar (omdat die groep zich nog minder goed kan uiten);
 - traumabehandeling wordt gestart voor het kind, intern ofwel via een ketenpartner, zodra signalen van traumatische klachten worden herkend (zie eveneens norm 1.4: traumascreening).
- 3.4. De opvangorganisatie heeft afspraken met onderwijsinstellingen, zodat kinderen vanaf 5 jaar binnen 5 werkdagen na aankomst in de opvangorganisatie kunnen starten met onderwijs, zij het binnen de opvangorganisatie, zij het in een school, of elders. Hierbij geldt dat:
- kinderen zoveel mogelijk naar hun eigen school gaan, tenzij dit wegens veiligheid of praktische redenen niet mogelijk is;
 - er afspraken zijn met lokale scholen en buitenschoolse opvang over het plaatsen van kinderen in een onderwijsomgeving passend bij het kind¹⁶, als ook over de overdracht bij verhuisbewegingen van de kinderen;
 - er afspraken zijn met lokale scholen en buitenschoolse opvang over ondersteuning van het kind op school, waar nodig;
 - er afspraken zijn over de ondersteuning van scholen in hun vermogen tot traumasensitief handelen richting kinderen;
 - oudere kinderen binnen de opvangorganisatie gebruik kunnen maken van huiswerkfaciliteiten met internettoegang.
- 3.5. De opvangorganisatie waarborgt dat kinderen toegang hebben tot gebruikelijke buitenschoolse activiteiten, zoals sport, zwemles, scouting enzovoorts¹⁷.
- 3.6. *Uitstroom* uit de opvang vindt plaats indien de veiligheid van het kind gewaarborgd is. Hiertoe wordt een *veiligheidstaxatie ten behoeve van uitstroom* uitgevoerd met een door de sector gedragen resultaat.

¹² Bij activiteiten buiten de opvangorganisatie geldt altijd: indien de veiligheidssituatie dit toelaat.

¹³ Mogelijke voorbeelden zijn: een tuin waarin kinderen kunnen spelen, mogelijkheid om huisdieren te houden en/of mee te nemen van huis, speelgoed dat aansluit bij hun leeftijd, een speelruimte voor kinderen in de basisschoolleeftijd, een speciale ruimte voor tieners en pubers om te kunnen "chillen", etc.

¹⁴ Hierbij kan men ook denken aan het bezoek van familie en vriendjes op de opvanglocatie, mits de veiligheidssituatie dit toelaat.

¹⁵ Zoals betoogd door prof. dr. M.H.J. Bekker op het congres "No Excuses" van Federatie Opvang en Stichting Kinderpostzegels op 7 maart 2019.

¹⁶ Mogelijk dat kinderen gespreid worden geplaatst over meerdere lokale scholen.

¹⁷ Hierbij kun je denken aan bijv. afspraken met de lokale voetbalclub, of afspraken met de gemeente over het gebruiken van armoedepotjes, indien dat nodig is.

- de inschatting van de veiligheid geschiedt door de opvangorganisatie waar de cliënt en eventuele kinderen geplaatst zijn op basis van een landelijk gevalideerd *risicotaxatie-instrument*.
- een taxatie van de veiligheid wordt uitgevoerd bij elke verandering die een risicosituatie met zich meebrengt.

Indicator 4: Samenwerking in de (kind)keten

Doel van deze indicator

Met deze indicator toont de opvangorganisatie aan dat er afspraken zijn met ketenpartners om de *veiligheid* en het herstel van het kind te garanderen.

Normen

- 4.1. In geval van in-, door-, en uitstroom draagt de opvangorganisatie zorg voor een *warme overdracht*.
- 4.2. De organisatie heeft aantoonbaar afspraken in de *keten* ten behoeve van het bevorderen van de veiligheid van de cliënten en gezinnen. De ketenafspraken zijn gericht op veilige *uitstroom* en *duurzaam herstel*:
 - er zijn afspraken over de informatieoverdracht en gegevensuitwisseling tussen politie, justitie, Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis, jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugd en gezinsteams (buurt- en wijkteams), lokale scholen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, woningcorporaties, de opvangorganisaties en andere relevantie partijen;
 - de afspraken expliciteren de veiligheid die de partijen bieden en de systeemgrenzen van deze verantwoordelijkheid bij de partijen. Partijen streven naar een integrale en sectoroverstijgende aanpak van geweld;
 - er zijn *samenwerkingsafspraken* gericht op het borgen van de veiligheid en het duurzaam doorbreken van de geweldscyclus;
 - er zijn *samenwerkingsafspraken* over de monitoring van het gezin, het sluiten van het dossier en het opnieuw melden in geval van onveiligheidssituaties;
 - er zijn *samenwerkingsafspraken* gericht op het borgen en stimuleren van herstel, met nadruk op de behandeling van traumabehandeling en scholing;
 - er is een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ketenpartners;
 - er is een eenduidige vastlegging van de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- 4.3. De opvangorganisatie heeft aantoonbaar vastgelegde afspraken, conform meldcode, met de Veilig Thuis-organisatie over het doen van meldingen bij onveiligheid van kinderen die wel en/of niet mee komen naar de opvang.
- 4.4. Er zijn vastgelegde afspraken over het ondersteunen bij eventuele schulden van het kind.
- 4.5. Er zijn eenduidige afspraken gemaakt met ketenpartners over het vervoer¹⁸. Deze afspraken liggen vast en de cliënten en hun kinderen kunnen er gebruik van maken als ze verblijven in de opvang.

¹⁸ Denk aan afspraken over veiligheid, afstand, kosten en praktische zaken, met betrekking tot vervoer van/naar schoolactiviteiten, sport, hobby's, (externe) traumabehandeling, enz.

3. Advies 'Ontwikkeling normenkader kinderen in de maatschappelijke opvang'

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat nodig is om voor de maatschappelijke opvang tot een normenkader voor kinderen te komen. Eerst wordt inhoudelijk ingegaan op de vertaling van het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang (zoals beschreven in hoofdstuk 2) naar een normenkader voor de kinderen in de maatschappelijke opvang. Daarna is het proces beschreven om tot een normenkader te komen.

3.1 Vertaling van het normenkader vrouwenopvang naar de maatschappelijke opvang

Geïnterviewde partijen geven aan dat het normenkader voor kinderen in de maatschappelijke opvang grote overeenkomst heeft met het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang. Het grootste verschil tussen de twee sectoren is gevangen in het verschil in focus op veiligheid en de waarneming dat er (nog) minder prioriteit wordt gegeven aan de hulpverlening aan kinderen in de maatschappelijke opvang ten opzichte van de vrouwenopvang. Vertaling van het normenkader vrouwenopvang naar de maatschappelijke opvang is desondanks goed mogelijk.

Primaire gebruikers van het normenkader zijn de opvangorganisaties in de maatschappelijke opvang. Deze maatschappelijke opvangorganisaties hebben de doelstelling: het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd, gekoppeld aan zorg en begeleiding en/of het verhelpen van een crisis of onveilige situatie (Federatie Opvang, 2016). Het primaire doel van het normenkader voor kinderen in de maatschappelijke opvang is volgens geïnterviewden gelegen in het bieden van een waarborg voor veiligheid en kwaliteit van zorg voor kinderen. Dit is in het belang van de gezinnen (vrouwen, mannen en hun kinderen) die door organisaties voor maatschappelijke opvang bediend worden. Met de overlap in aandacht voor zorg en veiligheid sluit het normenkader voor kinderen in de opvang aan bij de doelstelling voor de maatschappelijke opvang. In 2016 zijn de kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang (VNG) ontwikkeld. De kwaliteitseisen zijn bedoeld om de kwaliteit van ondersteuning door aanbieders te bevorderen. Ze zijn destijds bewust gepubliceerd als 'handreiking voor gemeenten' en niet als afdwingbaar kader of voorschrift. Reden is dat de sector geen behoefte heeft aan lijstjes en procedures maar ruimte wil bieden aan 'kwaliteit doen', in de praktijk. De focus moet liggen op het primaire proces: kwaliteit vindt plaats tussen de zorgprofessional en cliënt. Heden, drie jaar na publicatie, blijkt uit interviews dat de handreiking in praktijk niet breed wordt toegepast. Eenzelfde beeld komt naar voren in resultaten van de 'Eindrapportage Lenferink' over kinderen in de maatschappelijke- en vrouwenopvang (Lenferink, 2017). Het normenkader is volgens geïnterviewden minder vrijblijvend dan een handreiking, maar kan als basis dezelfde uitgangspunten hebben. Ter illustratie zijn in Figuur 5 de gehanteerde uitgangspunten van de kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang opgenomen.

Ter illustratie: Vertaling uitgangspunten kwaliteitseisen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang naar 'Kinderen in de Maatschappelijke Opvang'.

- *Uitgangspunt 1: Het kind als onderdeel van het cliëntsysteem is het vertrekpunt*
- *Uitgangspunt 2: Gemeenten gaan over het 'WAT', zorgaanbieder over het 'HOE'*
- *Uitgangspunt 3: Kwaliteitseisen zijn zo geformuleerd dat ze het gesprek over kwaliteit bevorderen*
- *Uitgangspunt 4: Kwaliteitseisen zijn ambitieus en vragen om gezamenlijk door ontwikkelen*
- *Uitgangspunt 5: Gemeenten geven zelf invulling aan toetsing en verantwoording*
- *Uitgangspunt 6: Gemeenten geven zelf invulling aan toezicht*

Figuur 5. Uitgangspunten Handreiking 'Kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang' (2016)

Op basis van de achtergronden van de gezinnen die in de opvang terecht komen is er veel overlappende problematiek tussen de vrouwenopvang en maatschappelijke opvang. De hulpverlening aan kinderen in de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang verloopt volgens geïnterviewden volgens eenzelfde proces al kan terminologie per sector of lokaal verschillen. Beide sectoren kennen volgens geïnterviewden in de basis dezelfde fases in hulpverlening: werken aan acute veiligheid, werken aan risicogestuurde zorg en werken aan herstel- en toekomstgerichte zorg (Vögtlander & Van Arum, 2016).

Daarnaast komen volgens geïnterviewde partijen in de verschillende fasen dezelfde elementen van hulpverlening terug. Geïnterviewden in de maatschappelijke opvang geven aan dat bij het werken aan de acute veiligheid op dezelfde elementen gescreend moet worden. De intake en kindcheck bestaan uit dezelfde elementen als bij de vrouwenopvang. In beide sectoren staan veiligheid en hulp gericht op herstel voorop en in beide sectoren is de ambitie om een plan op te stellen gericht op alle levensgebieden. Om hier invulling aan te geven is in beide sectoren voor de samenwerking sprake van dezelfde ketenpartners. Aangezien het normenkader is opgebouwd volgens dit model, is het daarom aannemelijk dat het normenkader ook van toepassing kan zijn op kinderen in de maatschappelijke opvang.

Het verschil tussen de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is voornamelijk gelegen in het aspect 'Veiligheid'. Ondanks dat dit slechts één aspect betreft, is het een heel essentieel verschil. Kinderen in de vrouwenopvang zijn vaker getuigen van relationeel geweld en mishandeling terwijl kinderen in de maatschappelijke opvang vaker ouders hebben met financiële problemen en psychische persoonlijkheidsstoornissen (Werkgroep Veilige toekomst, 2015). Dit maakt dat de fasen in de hulpverlening (werken aan acute veiligheid, werken aan risicogestuurde zorg en werken aan herstel) in de maatschappelijke opvang sneller kunnen worden doorlopen dan in de vrouwenopvang en niet op alle kinderen van toepassing zijn. Door de andere problematiek van kinderen in de maatschappelijke opvang verschillen risicotaxaties, de intake, de inhoud van het veiligheids- en hulpverleningsplan en de op cliëntniveau te betrekken ketenpartners. Risicotaxaties geven voor de verschillende sectoren een andere uitkomst en daarmee basis voor een ander profiel aan hulpverlening. Processen zijn dus gelijk, de hulpverlening niet.

Ter illustratie uit de interviews:

"Uit een risicotaxatie zal de veiligheidssituatie van het cliëntsysteem en de taxatie van de geweldsproblematiek veelal minder ernstig zijn dan voor kinderen in de vrouwenopvang."

"Opvang in de eigen omgeving zal bij maatschappelijke opvang vaker mogelijk zijn dan in de vrouwenopvang, vanwege de veiligheid kunnen kinderen van ouders in de vrouwenopvang niet altijd opgevangen worden in de eigen gemeenten".

"Voor bijna alle kinderen in de vrouwenopvang is veiligheid een issue, in de maatschappelijke opvang speelt dit bij een minderheid"

Daarnaast worden, gezien de huidige stand van de hulpverlening aan kinderen in de maatschappelijke opvang ten opzichte van de vrouwenopvang, andere prioriteiten gesteld. In de maatschappelijke opvang ligt de prioriteit volgens geïnterviewden in de huidige fase op het realiseren van een kindvriendelijke omgeving, de inzet van deskundig personeel en het methodisch werken. Uitdaging in de

vrouwenopvang ligt bij de inzet van deskundig (kindvriendelijk) personeel en op de samenwerking in de keten.

3.2 Aanpak voor het ontwikkelen van een normenkader kinderen in de maatschappelijke opvang.

Op basis van de interviews met veldpartijen, gemeenten en opvangorganisaties en lessen uit de vrouwenopvang is geïnventariseerd wat er nodig is om in de maatschappelijke opvang te komen tot een normenkader voor kinderen in de opvang. Geïnterviewden geven aan dat zij voor de maatschappelijke opvang voorstander zijn van een programmatische aanpak zoals in 2016 ook voor de vrouwenopvang is opgezet in het 'Verbetertraject kwaliteit Vrouwenopvang'. De ontwikkeling van het normenkader voor de maatschappelijke opvang kan onderdeel zijn van een bredere kwaliteitsagenda.



Figuur 6. Aanpak ontwikkeling normenkader kinderen in de maatschappelijke opvang

Bij de totstandkoming van het normenkader zijn twee aspecten van belang: 1) het werken aan randvoorwaarden en 2) het opstellen van een normenkader (een set indicatoren, normen en definities). Figuur 6 geeft de samenhang weer tussen beide aspecten. Het werken aan randvoorwaarden (inclusief de implementatie) en het opstellen van het normenkader worden parallel doorlopen en versterken elkaar.

Omdat er in de maatschappelijke opvang minder dan in de vrouwenopvang structurele aandacht is voor kinderen, is de verwachting dat in de maatschappelijke opvang meer tijd en energie gestoken moet worden in het 'werken randvoorwaarden' dan bij de vrouwenopvang. Ook is de verwachting dat het 'werken aan randvoorwaarden' meer vraagt dan het 'opstellen van de set met indicatoren, normen en definities' (zie figuur 6). Tot slot geven alle geïnterviewde partijen aan dat indicatoren en normen in de maatschappelijke opvang grotendeels vergelijkbaar zullen zijn met de indicatoren en normen in de vrouwenopvang.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op 1) de randvoorwaarden waaraan gewerkt moet worden, 2) de stappen die gezet moeten worden voor het formuleren van een set indicatoren en 3) de projectstructuur.

3.2.1 Werken aan randvoorwaarden

In de interviews met betrokkenen uit de maatschappelijke opvang zijn zes randvoorwaarden geïdentificeerd waarin zowel (aan de voorkant) in de aanloop naar het opstellen van de indicatoren, als tijdens het opstellen van het normenkader, als (aan de achterkant) bij toepassing van het kader moet

worden voorzien. Deze zes randvoorwaarden zijn: 1. Kennis (delen), 2. bewustwording, 3. draagvlak, 4. infrastructuur voor samenwerking, 5. middelen en 6. implementatiekracht.

In deze paragraaf is per randvoorwaarde geformuleerd waar de sector behoefte aan heeft. Aan de hand van enkele citaten uit de interviews (weergegeven in blauwe vlakken) is toegelicht wat onder de randvoorwaarde wordt verstaan en in welke mate de sector hierin momenteel voorziet. In bijlage 4.4 is voor elke randvoorwaarde een overzicht met mogelijke initiatieven ter invulling van de randvoorwaarde toegevoegd. Deze initiatieven zijn door de geïnterviewde partijen zelf aangedragen.

Randvoorwaarde 1: Kennis (delen)

Behoeft van het veld: Kennis over wat nodig is voor kwalitatief goede zorg voor kinderen in de opvang is aanwezig, maar moet meer worden gedeeld.

Afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten geschreven over de behoefte van kinderen in de opvang en hoe het zorgaanbod hier op zou moeten aansluiten. Denk aan:

- Veilige Toekomst: Doen wat nodig is voor kinderen in de opvang (Werkgroep Veilige Toekomst, 2015)
- Basis kwaliteitseisen hulp en opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld (Programma RegioAanpak Veilig Thuis, 2016)
- Kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang (VNG, 2018)
- (Werkbeschrijving) Methode Veerkracht (Movisie, 2018)
- Doen wat nodig is kindermishandeling hsg MDA++ (NJI & Movisie, 2018)

Deze documenten zijn de basis van het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang (zie hoofdstuk 2) en kunnen eveneens de basis vormen voor een normenkader in de maatschappelijke opvang. Er is kennis over wat nodig is voor kwalitatief goede zorg voor kinderen in de opvang aanwezig, maar deze kennis is nog niet breed verspreid onder opvangorganisaties in de maatschappelijke opvang, gemeenten en ketenpartners. Opvangorganisaties in de maatschappelijke opvang hebben zelf aangegeven dat zij met een aantal koplopers in de regio een lerend netwerk willen vormen om kennis meer te delen. Hierbij worden onder andere (maar niet exclusief) aanbieders betrokken die een gecombineerd zorgaanbod bieden (bijvoorbeeld: maatschappelijke opvang met vrouwenopvang en/of jeugdzorg en/of ggz.)

Ter illustratie uit de interviews:

"Vroeger waren er helemaal geen kinderen in de maatschappelijke opvang en dus was er ook niet altijd voldoende deskundigheid in huis en was er handelingsverlegenheid, nu wordt hard gewerkt aan expertise en deskundigheidsbevordering."

"De gemeente zegt te weten wat wij als opvangorganisatie doen, maar weten ze het echt?"

Verder is kennisdeling belangrijk tussen gemeenten. Met het oog op de verdergaande decentralisatie betreft dit gemeenten en centrumgemeenten.

Randvoorwaarde 2: Bewustwording

Behoeft van het veld: Er is bewustzijn nodig bij gemeenten, ketenpartners en opvangorganisaties dat kwaliteit van zorg voor kinderen in de opvang beter kan en moet.

In de praktijk is er veel verschil in de manier waarop kinderen in de maatschappelijke opvang worden opgevangen. Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat maatschappelijke opvang eigenlijk geen plek is voor kinderen. Veel inzet is gericht op de crisisopvang, daar zitten de meeste kinderen.

Ter illustratie uit de interviews:

"Kinderen plaatsen we eigenlijk het liefst direct in een woning met ambulante begeleiding en liever niet in opvang."

"Dat is anders dan in de vrouwenopvang waar van oudsher meer kinderen komen en meer aandacht is voor meegekomen kinderen in de opvang."

"In de maatschappelijke opvang worden wel gezinnen opgevangen maar staat de hulp aan kinderen minder op het netvlies."

Volgens geïnterviewde opvangorganisaties moet meer in het vizier komen dat alle ketenpartners (gemeenten, onderwijsinstellingen, ggz-aanbieders, e.d.) waar opvangorganisaties mee samenwerken een verantwoordelijkheid hebben in de zorg voor kinderen in de opvang. Dit is essentieel in het realiseren van de integrale risicogestuurde- en herstelgerichte zorg, zoals beschreven door Vögtlander & Van Arum, 2016.

Gemeenten weten volgens organisaties niet altijd van de omstandigheden waarin kinderen in de opvang verkeren of hebben niet voldoende beeld van de impact van het verblijf in de opvang op het leven van kinderen. Er zijn volgens geïnterviewde partijen nog teveel gemeenten en aanbieders waar 'armoede denken' heerst. Geïnterviewden geven aan dat opvangorganisaties doorgaans allang blij zijn als ze in crisissituaties snel plek hebben voor een gezin met kinderen, "wat daarna komt dat wordt gezien als een probleem van latere orde". Soms is er ook sprake van bewust beleid: sommige gemeenten en aanbieders zijn van mening dat opvang om die reden niet "te luxe moet zijn, anders wordt door- en uitstroom lastig". Investeren in bewustwording, draagvlak en probleemdefiniëring is volgens geïnterviewden om die reden van cruciaal belang.

Randvoorwaarde 3: Draagvlak

Behoeftte van het veld: Er is draagvlak nodig en daadkracht vereist op alle niveaus. Bij opvangorganisaties van medewerkers- tot bestuursniveau, bij ketenpartners en bij gemeenten.

Op basis van de interviews lijkt er onder opvangorganisaties een breed draagvlak te zijn voor de ontwikkeling van een normenkader. Verschillen tussen aanbieders en gemeenten over de reikwijdte van de normen, kunnen lokaal verschillen in draagvlak tot gevolg hebben.

Ter illustratie uit de interviews:

"Het besef onder bestuurders van opvangorganisaties begint te komen dat het beter moet en kan, maar dit moet zich nog wel vertalen naar organisatiebeleid."

"Er is veel variatie in opvang tussen aanbieders, qua huisvesting (de ene aanbieder heeft voor ieder een eigen kamer maar zijn huiskamer en keuken gedeeld; anderen hebben juist meer zelfstandige woonunits), dit maakt dat de impact van een normenkader per lokale situatie verschilt."

De indruk van geïnterviewde gemeenten is dat veel gemeenten voorstander zijn van de ontwikkeling van een normenkader voor kinderen in de opvang. Gemeenten hebben zelf ook belang bij het voorkomen van revictimisatie. Gemeenten zien mogelijkheden om het normenkader te hanteren bij het

maken van afspraken, inkoop en bij het inrichten van het toezicht. Tegelijk zijn er ook gemeenten die kritisch zijn:

Ter illustratie uit de interviews:

"Kwaliteit laat zich niet makkelijk vangen in kwantitatieve criteria, daarom is bij de ontwikkeling van de kwaliteitseisen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang bewust gekozen voor een handreiking en niet voor een 'afvinklijst'. Een normenkader moet geen checklist worden."

Geïnterviewde partijen geven aan dat het belangrijk is dat iedereen de kans krijgt om mee te denken en dat iedereen op de hoogte wordt gesteld van de vorderingen en de planning. Met iedereen wordt bedoeld: medewerkers op alle niveaus binnen de opvangorganisaties, gemeenten en ketenpartners.

Ter illustratie uit de interviews:

*"Ervaring in andere trajecten, zoals bij de vormgeving van de kwaliteitseisen voorkomen seksueel geweld, leert dat als kaders intensief met de sector zijn besproken dit bijdraagt aan het draagvlak."
"Ze moeten zich eigenaar voelen van het normenkader."*

Randvoorwaarde 4: Samenwerking in de keten

Behoeftte van het veld: Zorg voor kinderen in de opvang is een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit vraagt om een lokale infrastructuur als basis voor ketensamenwerking.

Geïnterviewde partijen geven aan dat het hebben van een gedeeld doel de basis is van goede samenwerking. Partijen in de regio moeten het samen belangrijk vinden dat kinderen goed worden opgevangen. Daarnaast is het belangrijk dat er een infrastructuur bestaat voor samenwerking in de keten. Opvangorganisaties geven aan dat een integrale benadering noodzakelijk is als normalisering het uitgangspunt is. Onder normalisering wordt bijvoorbeeld verstaan: opvang in normale woningen in een gewone woonwijk, zoveel mogelijk in de eigen omgeving, indien mogelijk naar de eigen school, in contact blijven met het eigen netwerk et cetera. Kwaliteitsnormen zijn gericht op opvangorganisaties maar de gemeenten en VWS hebben volgens geïnterviewde partijen ook een verantwoordelijkheid; *"zij zijn verantwoordelijk voor passende ondersteuning van de aanbieders"*. Alleen in samenwerking kan intergenerationele overdracht worden gestopt.

Ter illustratie uit de interviews:

*"Zorg voor kinderen in de opvang gaat over vernieuwing en integraliteit."
"Het gaat over zorg, armoedebeleid, schoolbeleid, schuldenbeleid en dergelijken."
"Alles slaat neer in 1 gezin..."*

Wie de ketenpartners zijn kan per regio verschillen. Afhankelijk van de hulpvraag van het kind moeten andere partners worden betrokken. Ketenpartners zijn onder andere:

- partijen in de veiligheidsketen: o.a. de politie, veiligheidshuizen en Veilig Thuis;
- partijen in de jeugdzorg: o.a. consultatiebureau, kinderopvang, jeugdzorg en jeugd ggz;
- partijen in de eerste lijn: huisarts, GGD;
- gespecialiseerde zorg;
- basis- en vervolgonderwijs;
- wooncoöperaties;

- uitvoerende (centrum)gemeenten.

Een infrastructuur voor samenwerking bestaat volgens geïnterviewde partijen uit harde en zachte elementen, zoals uitgewerkt in Tabel 1.

Harde kant	Zachte kant
<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over het delen van informatie • Platform voor het delen van informatie • Ketenafspraken (afspraken over taken en verantwoordelijkheden in de keten) • Het hebben van een goede sociale kaart • Overlegstructuren in de regio. Bijvoorbeeld: tafels voor het bespreken van gezamenlijke casuïstiek of lokaal overleg over toegang / indicatiestelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmatig persoonlijk contact (waar mogelijk face-to-face) over de ontwikkeling van het kind • Warme overdracht tussen hulpverleners van verschillende organisaties • Korte lijntjes tussen de verschillende organisaties

Tabel 1. Elementen van een infrastructuur voor samenwerking

Om samenwerking tussen opvangorganisaties te versterken wordt met leden van Federatie Opvang nagedacht over een passende manier om ook binnen de sector maatschappelijke opvang meer samenhang te creëren en gezamenlijk op te trekken. In de vrouwenopvang bestaat hiervoor een directeurenoverleg.

Randvoorwaarde 5: Middelen

Behoeftte van het veld: Geld mag geen belemmering zijn om de zorg voor kinderen in de opvang goed te kunnen te organiseren.

Verschillende geïnterviewde partijen geven aan dat er financiële belemmeringen zijn die maken dat zorg voor kinderen niet in de behoefte van kinderen voorziet. Als voorbeeld wordt veelal het voorbeeld van huisvesting genoemd, waarbij opvangorganisaties aangeven dat zij zelf niet de middelen hebben om te voorzien in bijvoorbeeld een eigen woonunit per gezin. Geïnterviewde partijen geven aan dat in de maatschappelijke opvang (meer dan in de vrouwenopvang) het budget als uitgangspunt genomen wordt voor de zorg die kinderen krijgen, in plaats van de behoeften van de kinderen. Dat is niet in lijn met het uitgangspunt 'van systemen naar mensen'. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat organisaties in de maatschappelijke opvang minder vindingrijk zijn dan in de vrouwenopvang.

Hierbij speelt ook nog de decentralisatie van gemeentes, waarbij de samenspel van financiering van elke afzonderlijke gemeente extra druk legt op het financiële vlak. Hierbij is samenwerking onder gemeentes van groot belang. Er zijn mogelijkheden voor het bundelen van budgetten, maar zowel gemeentes als aanbieders geven aan dat opvangorganisaties niet weten hoe ze hierover het gesprek moeten voeren bij gemeentes. Verschillende geïnterviewde partijen geven aan dat zij het normenkader ook zien als een mogelijkheid om hierover het gesprek met gemeentes aan te gaan.

Ter illustratie uit de interviews:

"Ze [opvangorganisaties] moeten niet om extra geld vragen maar om bestaand geld uit verschillende potjes, bijvoorbeeld voor jeugdhulp, in te zetten voor opvang van kinderen. Budgetten zijn verdeeld 'achter de voordeur' onder verschillende wethouders met aparte indicaties, financieringslijnen."

Randvoorwaarde 6: Implementatiekracht

Behoeftte van het veld: Kwaliteitsdocumenten moeten in de praktijk worden gebracht. Dit vraagt een projectmatige aanpak en implementatiekracht, zowel binnen organisaties als in de regio.

Geïnterviewde partijen zijn gevraagd wat er nodig is om te zorgen dat het normenkader voor kinderen in de opvang in de praktijk wordt toegepast. Zowel opvangorganisaties als gemeenten geven aan dat de praktische toepassing een aandachtspunt is. De ervaring met de landelijke kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang is dat deze niet in alle gemeenten worden gehanteerd. Ook bij zorgorganisaties is dit het beeld. Steeds meer organisaties werken met methoden als Veerkracht, maar niet iedereen past de methodiek (volledig) toe (Lenferink, 2017; Trimbos-Instituut, 2015).

De ervaring van aanbieders is dat implementatie van methodieken zoals Veerkracht een projectmatige aanpak vereist. Hiervoor kan aangesloten worden bij interne overleggen over kwaliteit. Een van de geïnterviewde aanbieders gaf bijvoorbeeld aan het normenkader te bespreken in een interne werkgroep 'kinderen'. Er moet organisatiebreed bekendheid komen voor het normenkader, zowel in de teams als op management- en directieniveau. Opvangorganisaties moeten hiervoor zelf een plan van aanpak schrijven. Met medewerkers moet een vertaalslag worden gemaakt van visie en beleid naar de praktijk. Dit komt ook terug in de casestudy die Van Montfoort heeft uitgevoerd (Van Montfoort, 2018). Medewerkers moeten worden getraind en opgeleid in toegepaste methoden. Lokaal moeten afspraken gemaakt worden met ketenpartners. Relevante ketenpartners waar nog geen contact mee gelegd is, moeten betrokken worden.

Ter illustratie uit de interviews:

"Je moet hier echt op inzetten als organisatie en er een speerpunt van maken."

"Het vergt een projectmatige aanpak."

"Met het normenkader in de hand alle niveaus van de organisatie door en bespreken wat er nodig is en hoe dit in de werkwijzen kan worden ingebed."

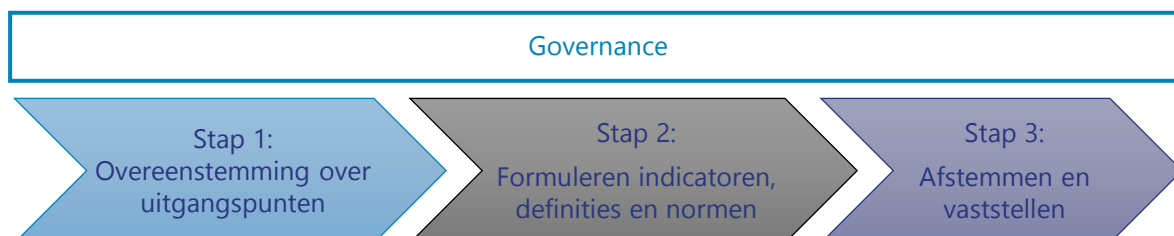
Opvangorganisaties geven aan dat het wenselijk is dat de naleving van het normenkader wordt gemonitord. *"Zonder monitoring of toezicht is het te vrijblijvend"*. Dit is ook een les uit vergelijkbare trajecten. Een van de geïnterviewde partijen verwijst naar de ontwikkeling en toepassing van het kwaliteitskader 'Voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg'. In dat traject werd informatie over de voortgang van implementatie landelijk gedeeld (transparantie over invoering) en werden regionale bijeenkomsten georganiseerd om organisatie-overstijgende elementen gezamenlijk op te zetten. Wat door geïnterviewden als gemis werd ervaren was dat er weinig op monitoring werd gestuurd.

3.2.2 Opstellen van het normenkader

Voor de formulering van de normenkaders voor de vrouwenopvang is een stapsgewijze aanpak gehanteerd bestaande uit drie stappen. Dit is gevisualiseerd in Figuur 7.

Voor de maatschappelijke opvang kan een vergelijkbare aanpak worden gevolgd waarbij gebruik gemaakt kan worden van hetgeen inhoudelijk al is ontwikkeld in de vrouwenopvang.

Omdat er niet één blauwdruk bestaat voor de aanpak, kunnen per stap verschillende routes worden gekozen om tot het gewenste resultaat te komen. Ook kunnen routes worden gecombineerd of kunnen elementen uit routes worden gecombineerd. De governance van het project volgt uit de inhoudelijke keuzes die gemaakt worden. De projectstructuur is ondersteunend aan de aanpak.



Figuur 7. Stapsgewijze aanpak formulering normenkaders vrouwenopvang

Bij de totstandkoming van het normenkader moet rekenschap gegeven worden aan de verschillen tussen de sectoren:

- Zoals beschreven in de inleiding (hoofdstuk 1) is er minder aandacht voor kinderen in de maatschappelijke opvang dan de vrouwenopvang.
- Het aantal kinderen in de maatschappelijke opvang ligt lager dan in de vrouwenopvang (3.000 en resp. 4.300 kinderen per jaar) (Werkgroep Veilige toekomst, 2015).
- Het aantal centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang is hoger dan voor vrouwenopvang (43 en resp. 35 gemeentes).
- Omdat opvanglocaties veelal gekoppeld zijn aan de centrumgemeenten, ligt ook het aantal opvanglocaties in de maatschappelijke opvang hoger dan in de vrouwenopvang (Van Montfoort, 2018).
- In de interviews is aangegeven dat de organisatiegraad van de maatschappelijke opvang lager en meer lokaal gericht is dan in de vrouwenopvang.
- Tabel 2 vat samen in hoeverre aan de geïnventariseerde randvoorwaarden (zoals beschreven in paragraaf 3.1) wordt voldaan. Op basis van de tabel wordt het verschil tussen de maatschappelijke- en vrouwenopvang duidelijk. De tabel is tot stand gekomen op basis van de interviews. Hieruit blijkt dat er in de maatschappelijke opvang meer nadruk op kennis, bewustwording en draagvlak nodig is dan in vrouwenopvang.

	Maatschappelijke opvang	Vrouwenopvang
Kennis	Kennis beschikbaar maar niet breed verspreid	Kennis beschikbaar en redelijk goed verspreid
Bewustwording	Nog niet overall besef dat het beter kan en moet. Kinderen in de opvang is nog geen onderdeel van het klimaat.	Kinderen in de opvang is 'een thema' waaraan sectorbreed wordt gewerkt.
Draagvlak	Niet duidelijk hoe breed het draagvlak is. Grotere sector met veel variatie in diensten.	Breed draagvlak.
Implementatiekracht	Aandachtspunt	Aandachtspunt

Infrastructuur voor samenwerking	Grote verschillen per regio. Samenwerking met onderwijs en specialistische zorg is aandachtspunt.	Sterk in veiligheidsketen. Samenwerking met onderwijs en specialistische zorg is aandachtspunt.
Inzet van middelen	Zien middelen als belemmerende factor.	Innovatiever in inzet van middelen.

Tabel 2. De mate waarin de maatschappelijke- en vrouwenopvang in randvoorwaarden (paragraaf 3.1) voorzien

Stap 1: Overeenstemming over de uitgangspunten

Het doel van deze eerste stap is het opstellen van de uitgangspunten voor het normenkader voor de begeleiding van kinderen in de maatschappelijke opvang. Het is van belang dat er overeenstemming is over de doelstelling en vereisten waaraan het normenkader moet voldoen.

Op basis van de interviews is de verwachting dat de uitgangspunten voor het normenkader in de maatschappelijke opvang grotendeels overeenkomen met de uitgangspunten bij de vrouwenopvang. Denk aan: de doelstellingen van het normenkader, de doelgroep van het normenkader, de gebruikers van het normenkader, de afbakening (doelgroep, diensten) die tot het normenkader behoren en welke juist niet en het type indicatoren (resultaat, proces, cliëntniveau e.d.).

Ter illustratie uit de interviews:

"Het normenkader moet duidelijk stellen waarover organisaties in de maatschappelijke opvang gaan en waarvoor anderen in de keten zijn. Uitgangspunt moet zijn dat duidelijk is wie waarvan is."

"Als het kan moeten normen gericht zijn op cliëntniveau en alleen als dit niet kan op organisatie- of overstijgend niveau - want werkt het abstracte wel?"

De uitgangspunten voor het normenkader kunnen landelijk worden opgesteld. Dit kan langs twee routes (zie ook Tabel 3):

- a. Landelijk via Federatie Opvang (en in afstemming met de VNG) of;
- b. Landelijk met een landelijke expertgroep

Deze twee routes zijn beschreven in de onderstaande tekst. Het op regionaal niveau opstellen van uitgangspunten heeft naar verwachting weinig meerwaarde omdat de uitvoeringspraktijk zeer verschilt. Bij het formuleren van de normen (stap 2) heeft een regionale aanpak wel meerwaarde.

Route a: Landelijke overeenstemming over de uitgangspunten via Federatie Opvang (en in afstemming met de VNG)

Omdat uit interviews veel overeenstemming blijkt te zijn over de uitgangspunten, kan ervoor gekozen worden om de uitgangspunten voor het normenkader (top down) vast te laten stellen door Federatie Opvang.

- Vaststelling door het bestuur van Federatie Opvang geschiedt in beginsel altijd via directeurenoverleg. Op deze manier zijn bestuurders van de sector indirect betrokken.
- Voor extra draagvlak kan Federatie Opvang eventueel een ledenraadpleging doen.
- Kennisdeling over de uitgangspunten vindt eveneens plaats via Federatie Opvang.
- Besluitvorming over de uitgangspunten ligt bij Federatie Opvang. Afstemming met de VNG is raadzaam. De VNG is een partner in de ontwikkeling.

Route b: Landelijke overeenstemming over de uitgangspunten met een landelijke expertgroep

Het is voor het draagvlak van belang om de uitgangspunten met en door de sector zelf te laten opstellen of in ieder geval te laten toetsen (bottom-up benadering). De uitgangspunten van het normenkader voor de vrouwenopvang worden als uitgangspunt gebruikt. Er wordt een expertgroep op landelijk niveau ingesteld.

- In de expertgroep nemen de volgende partijen zitting: een vertegenwoordiger van Federatie Opvang, een vertegenwoordiger van de VNG, vertegenwoordigers van opvangorganisaties en vertegenwoordigers van gemeenten.
- Bij de selectie van aanbieders worden opvangorganisaties betrokken die enkel maatschappelijke opvang bieden en organisaties met een gecombineerd aanbod (bijvoorbeeld: vrouwenopvang en/of jeugdzorg).
- Vanuit opvangorganisaties worden managers en bestuurders betrokken. Het betrekken van professionals bij het opstellen van de uitgangspunten is niet noodzakelijk, maar het vergroot het draagvlak. Professionals worden betrokken bij het opstellen van de indicatoren, normen en definities.
- Bij de selectie van gemeenten worden zowel centrumgemeenten als kleine gemeenten betrokken. Gemeentelijke beleidsadviseurs met als aandachtsgebied maatschappelijke opvang en/of jeugd worden uitgenodigd – het verschilt per gemeente hoe dit georganiseerd is.
- Optioneel worden andere ketenpartners aan de expertgroep toegevoegd. Voor het opstellen van de uitgangspunten is dit niet essentieel, maar het bevordert het draagvlak en de toepassing in praktijk. Betrokkenheid van ketenpartners bij het formuleren van de indicatoren en normen is raadzaam.
- Omdat uitgegaan kan worden van hetgeen voor de vrouwenopvang reeds is ontwikkeld, kan volstaan worden met twee bijeenkomsten. In de eerste bijeenkomst staat de inventarisatie centraal. In deze bijeenkomst worden uitgewerkte uitgangspunten voor de maatschappelijke opvang naast de uitgangspunten van de vrouwenopvang gelegd. Tussen de twee bijeenkomsten vindt afstemming plaats onder de achterban. Hierin spelen naast de deelnemers van de expertcommissie ook Federatie Opvang en de VNG een rol. In de tweede bijeenkomst worden de uitgangspunten bijgesteld en vastgesteld.

Voordelen	Nadelen
Optie a: Landelijk via Federatie Opvang	
- Het proces kan spoedig doorlopen worden	- Top-down benadering - Minder draagvlak - Kennis en ervaring uit praktijk niet geborgd - Groter risico dat het kader in praktijk niet wordt toegepast
Optie b: Landelijk via expertgroep	
- Expertbenadering - Meer draagvlak - Meer tijd voor creëren van bewustwording - Kennis en ervaring uit praktijk beter geborgd	- Kost meer tijd

Tabel 3. Voor- en nadelen van routes om tot uitgangspunten te komen (dikgedrukte optie is het advies van Q-Consult Zorg)

Advies bij stap 1

Op basis van de interviews en het documentonderzoek is het advies van Q-Consult Zorg om de uitgangspunten voor het normenkader op te stellen met inzet van een landelijke expertgroep (route b). De voornaamste overweging hierbij is het draagvlak.

Stap 2: Definiëren van indicatoren, normen en definities

Doel van deze stap is het formuleren van een beperkte set van indicatoren en bijbehorende normen op grond van de in stap 1 geformuleerde uitgangspunten. De basis voor het definiëren van de indicatoren, normen en definities ligt in het vertalen van het kader van de vrouwenopvang naar de maatschappelijke opvang. Geïnterviewden geven aan dat indicatoren voor de vrouwenopvang ook van toepassing zijn op de maatschappelijke opvang. Handvatten voor de vertaling zijn opgenomen in Paragraaf 3.3.

Het definiëren van de indicatoren, normen en definities kan langs vier routes (zie ook Tabel 4):

- a. Landelijk via Federatie Opvang (en in afstemming met de VNG)
- b. Landelijk met een expertgroep
- c. Landelijk met bijeenkomsten
- d. Regionaal met bijeenkomsten

Route a: Landelijk definiëren van indicatoren via Federatie Opvang (en in afstemming met de VNG)

Net als bij het opstellen van de uitgangspunten kan het definiëren van de indicatoren en normen vanuit de Federatie Opvang worden vormgegeven. Normaal gesproken is een dergelijke top-down benadering niet raadzaam. Het heeft de voorkeur om kennis en ervaring uit de praktijk te benutten bij het formuleren van de indicatoren en normen. Dit draagt bij aan de herkenbaarheid en toepasbaarheid van normen en het draagvlak. In de huidige situatie is definiëring op branche-niveau wel een optie, omdat er al een normenkader ligt voor de vrouwenopvang dat volgens geïnterviewden als basis kan dienen voor de maatschappelijke opvang. Als deze route gevolgd wordt, dan geldt hetzelfde als bij het formuleren van de uitgangspunten:

- Vaststelling door het bestuur van Federatie Opvang geschiedt via het directeurenoverleg.
- Federatie Opvang kan voor extra draagvlak eventueel een ledenraadpleging doen.
- Het directeurenoverleg en/of de ledenraadpleging zijn gericht op het operationaliseren van de indicatoren voor gebruik in de praktijk en het toetsen van de haalbaarheid van de indicatoren en normen.
- Gemeenten zijn via de VNG betrokken. Afstemming met de VNG is raadzaam.

Route b: Landelijk definiëren van indicatoren via met een landelijke expertgroep

Alternatieve route is net als bij het opstellen van de uitgangspunten het werken met een landelijke expertgroep. Voor het definiëren van de indicatoren wordt een brede vertegenwoordiging voorgesteld.

- Vertegenwoordiging vanuit de branches (Federatie Opvang en VNG), opvangorganisaties (management en directieniveau), gemeenten (beleidsadviseurs belast met kinderen en of kinderen in de maatschappelijke opvang) en de professionals. Idealiter zijn in de expertgroep verschillende medewerkers (MBO- en HBO-geschoold), gedragswetenschappers en pedagogisch werkers betrokken. Ook is het wenselijk om minimaal één vrijwilliger en twee ervaringsdeskundigen te betrekken.
- Optioneel worden andere ketenpartners aan de expertgroep toegevoegd. Dit vergroot het draagvlak en de toepassing in praktijk. Voordeel is dat dit direct invulling geeft aan de ketensamenwerking en dat het duidelijkheid biedt over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

- Er worden organisaties betrokken die enkel maatschappelijke opvang bieden en organisaties die een gecombineerd aanbod hebben. Om aan te sluiten bij toekomstige ontwikkelingen, kan ook onderscheid worden gemaakt tussen bestaande aanbieders en nieuwe toetreders. Hetzelfde geldt voor de selectie van gemeenten: betrek centrumgemeenten die de zorg nu inkopen en betrek gemeenten die de zorg decentraal moeten gaan inkopen maar dit nu nog niet doen.
- De verwachting is dat drie à vier bijeenkomsten nodig zijn om te komen tot een uitgewerkte set met indicatoren, normen en definities. In de eerste bijeenkomst staat inventarisatie centraal op basis van het normenkader voor de vrouwenopvang. Nadruk ligt op het operationaliseren van de indicatoren voor gebruik in de praktijk, het verzamelen van input voor het formuleren van de definities en normen. In tussentijdse bijeenkomsten staat de haalbaarheid van de indicatoren en normen centraal. Vragen waar een antwoord op gegeven moet worden zijn:
 - o In hoeverre worden de benodigde gegevens al vastgelegd (volledigheid)?
 - o Welk beeld hebben organisaties bij de betrouwbaarheid van de gegevens: in hoeverre hanteren zij al eenduidige definities (juistheid)?
 - o Hoe actueel en snel is de benodigde informatie te ontsluiten (tijdigheid)?Het doel van de laatste bijeenkomst is om het normenkader vast te stellen en het draagvlak te vergroten. Tussen de bijeenkomsten door vindt afstemming plaats met de achterban. Hierin spelen naast de deelnemers van de expertcommissie ook Federatie Opvang en de VNG een rol.

Route c: Landelijk definiëren van indicatoren via met bijeenkomsten

Alternatief voor een landelijke expertgroep is het werken met een aantal landelijke bijeenkomsten, zoals landelijke congressen of kennisdagen. Er wordt aangesloten bij landelijke trajecten, landelijke specialisatie netwerken of landelijke productteams.

- De landelijke bijeenkomsten hebben meerdere doelen: naast het formuleren van de indicatoren set wordt gewerkt aan randvoorwaarden zoals het delen van kennis, bewustwording en het creëren van draagvlak.
 - o Tijdens de landelijke dagen kan in workshops de vertaling van het normenkader voor de vrouwenopvang naar de maatschappelijke opvang gemaakt worden.
 - o De samenstelling van de deelnemers aan de workshops is afhankelijk van de aanmeldingen voor de bijeenkomsten en workshops. Indien bij de inbreng van partijen specifieke expertise gewenst is (denk aan aanwezigheid van ervaringsdeskundige, professionals, vrijwilligers, ketenpartners e.d.), dan dient hiermee rekening te worden gehouden in het uitnodigingsbeleid.
 - o De verwachting is dat minimaal vier bijeenkomsten nodig zijn. De inhoud van de bijeenkomsten komt overeen met route b. Omdat de samenstelling van de bijeenkomsten wisselt, zijn er meer bijeenkomsten nodig ten opzichte van route b.
- De inzet van landelijke bijeenkomsten wordt gecombineerd met het definiëren van de normen door Federatie Opvang (route a) of met een landelijke expertgroep (route b).

Route d: Definiëren van indicatoren via regionale bijeenkomsten

Een variant op het werken met landelijke bijeenkomsten is het werken met regionale bijeenkomsten. Omdat de maatschappelijke opvang erg lokaal is georganiseerd, is dit een voor deze sector passende route.

- Net als de landelijke bijeenkomsten kennen regionale bijeenkomsten een bredere doelstelling: naast inzet op kennis(delen), bewustwording en draagvlak wordt regionaal ingezet op implementatie en

samenwerking. Dit zijn elementen die met name lokaal geregeld zijn. Op deze manier wordt parallel aan het formuleren van de indicatorenset gewerkt aan het realiseren van de randvoorwaarden.

- Gedacht wordt aan drie tot vijf regio's met elk drie tot vier bijeenkomsten. Selectie van de regio's vindt plaats in overleg met Federatie Opvang en de VNG.
- (Centrum) gemeenten hebben een initiërende rol hebben bij het organiseren van de regionale bijeenkomsten.
- Deelnemers aan de bijeenkomsten zijn:
 - o Vertegenwoordigers van de opvangorganisaties: directieniveau, management en professionals van verschillende niveaus (MBO en HBO) en met verschillende achtergronden (gedragswetenschappers en pedagogisch werkers). Ook is het wenselijk om vrijwilligers en ervaringsdeskundigen te betrekken.
 - o Vertegenwoordigers vanuit de gemeenten: adviseurs met kinderen en of maatschappelijke opvang in de portefeuille.
 - o Vertegenwoordigers van ketenpartners: politie, justitie, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugd- en gezinsteams (buurt- en wijkteams), lokale scholen, kinderdagverblijven, woningcorporaties en andere relevante partijen.
- De inhoud van de bijeenkomsten is vergelijkbaar als die in route b en c.
- Regionaal opgehaalde informatie wordt landelijk teruggekoppeld naar brancheniveau (VNG en Federatie Opvang) of naar een landelijke expertgroep die op basis van de input van de regio's een landelijk kader formuleert en vaststelt.
- De inzet van regionale bijeenkomsten wordt gecombineerd met het definiëren van de normen-set door Federatie Opvang (route a) of met een landelijke expertgroep (route b).

Voordelen	Nadelen
Route a: Landelijk via Federatie Opvang	
<ul style="list-style-type: none"> - Snelste route - Eenvoudige projectstructuur 	<ul style="list-style-type: none"> - Top down benadering - Beperkt draagvlak - Kennis en ervaring uit praktijk niet gebord - Groter risico dat kader in praktijk niet wordt toegepast
Route b: Landelijk via expertgroep	
<ul style="list-style-type: none"> - Expertbenadering - Sneller dan routes c en d - Inhoudelijke expertise geborgd - Meer draagvlak dan route a 	<ul style="list-style-type: none"> - Kost meer tijd dan route a
Route c: Landelijk via bijeenkomsten	
<ul style="list-style-type: none"> - Bottom-up benadering landelijk - Ruimte om parallel te werken aan randvoorwaarden (kennis, bewustwording, draagvlak) en het normenkader te definiëren. - Landelijke bijeenkomsten ook gebruiken voor toepassing van het kader 	<ul style="list-style-type: none"> - Kost meer tijd dan route a - Weinig invloed op deelnemers aan de bijeenkomsten/kennis en ervaring uit praktijk niet gegarandeerd
Route d: Regionaal via bijeenkomsten	
<ul style="list-style-type: none"> - Bottom-up benadering regionaal 	<ul style="list-style-type: none"> - Kost veel tijd.

<ul style="list-style-type: none"> - Sluit het beste aan bij de wijze van organisatie van de sector (lokaal) - Ruimte om parallel te werken aan randvoorwaarden (kennis, bewustwording, draagvlak) en het normenkader te definiëren. - Inzet mogelijk op implementatie en samenwerking - Landelijke bijeenkomsten ook gebruiken voor toepassing van het kader 	<ul style="list-style-type: none"> - Opbrengst uit regionale bijeenkomsten moet landelijk bijeen worden gebracht voor definiëring van landelijke normen set. Het vergt daarom een uitgebreidere projectstructuur
---	---

Tabel 4. Voor- en nadelen van routes om tot indicatoren en normen te komen

Advies bij stap 2

Op basis van de interviews en het documentonderzoek is het advies van Q-Consult Zorg om voor het definiëren van de set met indicatoren, normen en definities regionale bijeenkomsten te organiseren (route d). Voornaamste overweging bij dit advies is dat dit het beste aansluit bij de wijze waarop de sector is georganiseerd. Het maakt het mogelijk dat parallel aan de ontwikkeling van het normenkader gewerkt wordt aan implementatie, samenwerking, kennisdeling, bewustwording en draagvlak.

Stap 3: Afstemming en vaststellen

In deze stap wordt het normenkader afgestemd en opgeleverd. Implementatie van het normenkader maakt geen onderdeel uit van deze stap en ligt buiten de opdracht. Suggesties om de implementatiekracht van de sector te vergroten zijn opgenomen in Bijlage 4.4.

Primaire gebruikers van het normenkader zijn de opvangorganisaties in de maatschappelijke opvang (zie Hoofdstuk 3.3). Formele vaststelling van het normenkader ligt om die reden bij de opvangorganisaties, vertegenwoordigd in Federatie Opvang. De normenkaders voor de vrouwenopvang zijn beide vastgesteld door de sector in het directeurenoverleg van Federatie Opvang. Eenzelfde route kan voor de maatschappelijke opvang worden gehanteerd.

Voorafgaand aan de formele vaststelling is het van belang dat het normenkader zowel binnen de sector maatschappelijke opvang als onder ketenpartners en gemeenten is afgestemd. Dit kan door de sector via route b, c en d te betrekken bij het definiëren van de normen set en door kennisdeling nadien. Afstemming in deze fase zou een formaliteit moeten zijn.

Ter illustratie uit de interviews:

"Als het normenkader intensief is voorgekookt en iedereen werkt mee dan geeft dat aan dat de sector het belangrijk vindt. Ze moeten zich eigenaar voelen van het normenkader."

"Uitvoerend werkers weten echt wel waar het aan schort, zij zullen niet verbaasd zijn als zij het kader zien. Het normenkader moet ondersteunend zijn in hun werk, herkenbaar zijn en men moet het snappen."

In Bijlage 4.4 zijn suggesties voor acties opgenomen om kennisdeling te bevorderen (gelinkt aan paragraaf 3.2.1 Werken aan randvoorwaarden).

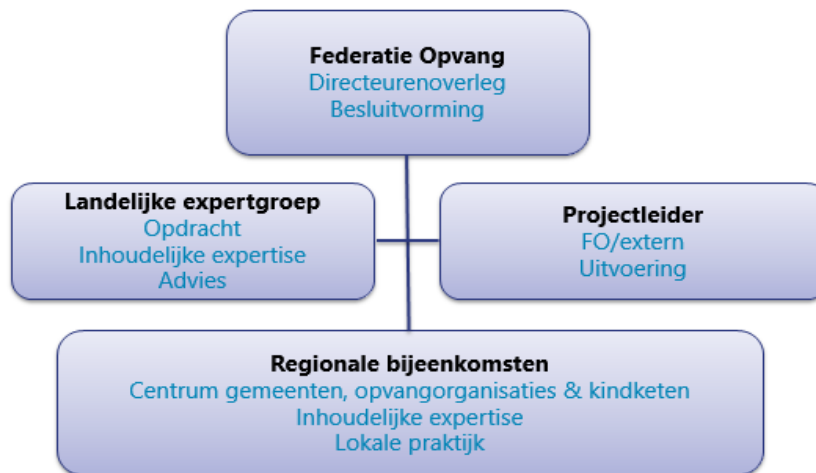
Ter illustratie uit de interviews:

"Betrokkenheid van sector (op alle niveaus) is essentieel. Normenkaders moeten vanuit de branche zelf komen. De meeste mensen zijn werkzaam in de sector hebben wel ideeën over wat erin moet komen, je moet hen in alle fasen van het traject betrekken: bij ontwikkeling, vaststelling en invoering."

Daarnaast is expliciete afstemming met gemeenten, verenigd in de VNG, van groot belang. De VNG is een partner bij de ontwikkeling van het kader. Het is extra krachtig als ook gemeenten of ketenpartners zich aan het kader committeren, bijvoorbeeld in een convenant. Tot slot kan overwogen worden om ook betrokken inspecties bij afstemming te betrekken. Of dit meerwaarde heeft, is afhankelijk van het gebruik van het normenkader bij monitoring en toezicht.

3.2.3 Governance

In hoofdstuk 3.2.2 zijn verschillende routes beschreven om tot vaststelling van het normenkader te komen. Zoals betoogd is het advies van Q-Consult Zorg (op basis van de interviews en documentonderzoek) om de uitgangspunten voor het normenkader op te stellen met inzet van een landelijke expertgroep, en voor het definiëren van de set met indicatoren, normen en definities regionale bijeenkomsten te organiseren. Deze aanpak vraagt om een projectstructuur die dit ondersteunt en logisch voortkomt uit de inhoudelijke overwegingen bij de aanpak. De projectstructuur ziet er als volgt uit (zie Figuur 8).



Figuur 8 Governance opstellen normenset kinderen in de maatschappelijke opvang

- Eigenaar en opdrachtgever van het normenkader is de brancheorganisatie Federatie Opvang. Stichting Federatie Opvang stelt het normenkader vast. Federatie Opvang onderhoudt op bestuurlijk niveau contact met bestuurders van de VNG en betrokken branches. Mogelijk dat VNG medeopdrachtgever is.
- Een projectleider en projectsecretaris zijn opdrachtnemer. Projectleider en projectsecretaris begeleiden de regionale bijeenkomsten en halen informatie op. Zij vormen de schakel tussen het regionale- en landelijke niveau.
- Er wordt een expertgroep ingesteld met als opdracht 'het opstellen van het normenkader voor kinderen in de maatschappelijke opvang'. De expertgroep heeft de volgende taken:

- Het opstellen van de uitgangspunten van het normenkader op basis van de uitgangspunten van vrouwenopvang en de kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
 - Het toetsen van het concept normenkader voor kinderen in de maatschappelijke opvang. Inhoudelijke input hiervoor is afkomstig vanuit de regio's.
 - Het ter vaststelling voorleggen van het conceptnormenkader aan het directeurenoverleg van Federatie Opvang.
- Basis voor de regionale bijeenkomsten is het normenkader voor kinderen in de vrouwenopvang. Op basis van de regionale bijeenkomsten formuleren projectleider en projectsecretaris een concept normenkader en leggen dit ter toetsing voor aan de landelijke expertgroep.
 - De landelijke expertgroep legt het concept normenkader ter besluitvorming voor aan het directeurenoverleg van Federatie Opvang.

Mogelijk kan aangesloten worden bij de governance van de Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Federatie Opvang is lid van het bestuurlijk- en landelijk overleg Meerjarenagenda. Als vervolg op het schakelteam is voor de Meerjarenagenda een ondersteuningsteam van onafhankelijke regioadviseurs ingesteld voor de duur van twee jaar. Zij bieden inhoudelijke ondersteuning van de regio's en worden gepositioneerd bij de VNG. Daarnaast zijn voor de versnellingsteams van de Meerjarenagenda een projectleider en projectsecretaris aangesteld. Zij richten zich op de totstandkoming en implementatie van uitvoeringsafspraken in alle regio's en zijn de schakel tussen het lokale/regionale en landelijke niveau.

4. Bijlagen

4.1 Betrokken partijen

Actor	Organisatie
Gemeente (vrouwenopvang)	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Amersfoort • Gemeente Breda • Gemeente Groningen • Gemeente Leiden
Gemeente (maatschappelijke opvang)	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Breda • Gemeente Groningen • Gemeente Leiden
Opvangorganisatie vrouwenopvang	<ul style="list-style-type: none"> • Fier • Arosa • Moviera
Opvangorganisatie maatschappelijke opvang	<ul style="list-style-type: none"> • Leger des Heils • MO De Binnenvest • St. de Tussenvoorziening
Opvangorganisatie vrouwen- en maatschappelijke opvang	<ul style="list-style-type: none"> • MO den Bosch
Opvangorganisatie vrouwenopvang en jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk Huis
Overheid / branche organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerie van VWS • VNG • Federatie Opvang

4.2 Literatuur

Dit is de volledige literatuurlijst, met betrekking op de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang.

- Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, VNG. (2015). Van beschermd wonen naar een beschermd thuis.
- Adessium Foundation & Stichting Kinderpostzegels Nederland. (2015). Top tien. Wat vinden jongeren van de opvang?
- Avans & VNG. (2017). Ambulante hulpverlening en/of intramurale zorg? Een verkenning van beoordelingscriteria en randvoorwaarden voor de keuze voor ambulante in plaats van intramurale hulpverlening
- De Nationale Ombudsman. (2017). Vrouwen in de knel. Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang.
- Federatie Opvang. (2011). <https://www.opvang.nl/site/item/maatschappelijke-opvang-geraadpleegd-op-14-februari-2019>.
- Federatie Opvang. (2016). Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang
- Gemeente Amersfoort. (2019). Kwaliteitseisen voor de WMO.
- Gemeente Groningen. (2018). Kwaliteitskader beschermd wonen en Opvang Groningen.
- Kamerstukken. (2016). 2016/17, 29325, nr. 84. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-84.html>

- Landelijk Netwerk zorg/straf Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. (2018). Veiligheid Voorop! Ontwikkelagenda Justitiepartners en Veilig Thuis in meerjarig perspectief ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.
- Lenferink. (2017). Eindrapportage Lenferink kinderen in maatschappelijke- en vrouwenopvang.
- M.H. van IJzendoorn. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum. (1994). Gehechtheid van ouders en kinderen. Intergenerationele overdracht van gehechtheid in theorie, (klinisch) onderzoek en gevalsbeschrijvingen.
- Ministerie van VWS (2018-1). Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- Ministerie van VWS en JV, VNG. (2018). Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling
- Ministerie van VWS. (2018-2). Actieprogramma Zorg voor de Jeugd.
- Movisie. (2018). Methodebeschrijving Veerkracht.
- NJI & Movisie (2018) Doen wat nodig is bij kindermishandeling, huiselijk en seksueel geweld. Een onderzoek naar de regionale ontwikkeling van de multidisciplinaire aanpak en de ondersteuningsbehoefte van gemeenten
- NJI. (2019). [https://www.nji.nl/Jeugdwet geraadpleegd op 15 februari 2019](https://www.nji.nl/Jeugdwet%20geraadpleegd%20op%2015%20februari%202019).
- Programma RegioAanpak Veilig Thuis. VWS, VNG, FO. (2014). Kwaliteitsdocument Opvang slachtoffers van huiselijk geweld.
- Programma RegioAanpak Veilig Thuis. VWS, VNG, FO. (2016). Handreiking voor gemeenten. Basis Kwaliteitseisen hulp en opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld.
- Q-Consult Zorg. (2018). Veiligheid in het landelijk stelsel bij geweld in afhankelijkheidsrelaties.
- Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd. (2017). Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang. (wie) is dat een zorg?
- Trimbos-Instituut. (2015). Gezinnen in de maatschappelijke opvang. Opvang en ondersteuning van dakloze gezinnen.
- Van Montfoort. (2015). Kinderen in beeld in de vrouwenopvang. Verslag van een evaluatie van veerkracht.
- Van Montfoort. Stichting Kinderpostzegels Nederland en De Tussenvoorziening (2018). Ben ik in beeld? Aandacht en zorg voor kinderen in de maatschappelijke opvang.
- Verwey Jonker Instituut & Federatie Opvang (2007). Handleiding bij het instrument voor risicoscreening in de vrouwenopvang
- Verwey Jonker Instituut. (2012). Handleiding bij het instrument voor risicoscreening 2012.
- Verwey Jonker Instituut. (2018). Werkt de aanpak van kindermishandeling en partnergeweld?
- VN. (1989). Verdrag inzake de rechten van het kind. New York.
- VNG. (2016). Basis kwaliteitseisen hulp en opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld.
- VNG. (2018). Handreiking voor gemeenten. Kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- Vogtländer & Van Arum. (2016). Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis.
- Werkgroep Veilige Toekomst: Stichting Kinderpostzegels Nederland en Federatie Opvang. (2015). Veilige Toekomst. Doen wat nodig is voor kinderen in de opvang.
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning. (2015). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2018-11-17>.

4.3 Definities bij normenkader voor kinderen in de opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties

Deze definities behoren (enkel) tot het normenkader in hoofdstuk 2.

Acute veiligheid

Directe veiligheid waarbij het geweld wordt gestopt en er maatregelen worden getroffen om de slachtoffers te beschermen, bijvoorbeeld door de slachtoffers te plaatsen in een opvangsituatie. Dit kan bijvoorbeeld geoperationaliseerd worden als een 6 op de veiligheidsschaal van Vogtländer & Van Arum (2016).

Deskundigheid personeel

De opvangorganisatie toont aan dat zij beleid heeft over de inzet van personeel, vrijwilligers en professioneel handelen en dat zij werkt met geregistreerde (sociale) hulpverleners (SKJ, BIG). Ook dient het personeel over een VOG te beschikken. Als deze deskundigheid van andere opvangorganisaties/personen wordt betrokken, dan worden de afspraken over de inzet en de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd.

Intergenerationele overdracht van geweld

Het proces waardoor een vroegere generatie intentioneel of ongewild de pedagogische praktijk en attitudes van de volgende generatie psychologisch beïnvloedt. Deze definitie onderscheidt ook contextuele continuïteit van intergenerationele overdracht. Als grootouders en ouders hun kinderen in ongeveer dezelfde fysieke omgeving en sociale omstandigheden grootbrengen, zullen hun pedagogische praktijken meer op elkaar lijken dan wanneer de omstandigheden verschillen (Van IJendoorn, 1994). In deze context gaat het vooral over overdracht van geweldsrisico's.

Kinderen in de opvang

Minderjarige kinderen die met minstens één volwassene buiten de eigen thuissituatie worden opgevangen. Dakloze jongeren die opgevangen worden zonder ouders vallen hier dus niet onder. Kinderen in ambulante zorgsituaties vallen hier dus niet onder. Daarnaast wordt "minderjarige kinderen" gedefinieerd als kinderen van 0 tot 18 jaar, vanaf de geboorte. De zorg voor het ongeboren kind valt onder de zorg voor de vrouw/moeder, en daarmee onder het bestaande normenkader voor de vrouwenopvang.

Ouder in de opvang

De ouder die met minstens één kind in de vrouwenopvang ofwel maatschappelijke opvang is opgenomen. Dit kan zowel een moeder als een vader zijn.

Risicogestuurde zorg

Het opstellen en uitvoeren van een hulpverleningsplan op basis van de belangrijkste risicofactoren heet risicogestuurde zorg.

Risicotaxatie:

De risicotaxatie geeft inzicht in de veiligheidssituatie van een cliënt die zich bij een opvangorganisatie meldt. Kan deze cliënt daar veilig verblijven, of zijn aanvullende maatregelen (en zo ja, welke) of zelfs doorplaatsing naar elders nodig? (Verwey Jonker Instituut, 2012)

Risicotaxatie-instrument

In de sector worden verschillende instrumenten gebruikt om vast te stellen of cliënten op grond van de veiligheid aangewezen zijn op opvang buiten de eigen regio. Het meest toegepaste instrument is het risicotaxatie-instrument van Verwey Jonker. Niet elke opvangorganisatie gebruikt dit instrument. In praktijk wordt het instrument soms gedeeltelijk toegepast en of aangevuld met 'eigen vragen'.

Samenwerking

Bij samenwerking gaat het over:

- a. Gegevensuitwisseling
- b. Ketenafspraken
- c. Actuele sociale kaart

Stabiele veiligheid

Stabiele veiligheid ontstaat wanneer we met elkaar met tussenpozen meerdere malen beoordelen dat de veiligheid in het systeem *goed genoeg* is. 'Goed genoeg' kan bijvoorbeeld geoperationaliseerd als een 7 op de veiligheidsschaal (Vogtländer & Van Arum, 2016).

Uitstroom

Het uitgangspunt van de hulp en opvang is dat cliënten zo spoedig mogelijk zelfstandig en veilig kunnen wonen. De inzet van gemeenten is onder andere gericht op het behoud en herstel van eigen regie en de ontwikkeling naar zelfstandig wonen en participatie, voor zover dat mogelijk is (Basis kwaliteitseisen hulp en opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld, 2016).

Uniforme wijze

Voor het gebruik van een risicotaxatie-instrument gelden afspraken. Deze afspraken kunnen vastgelegd zijn in een handleiding bij het instrument. De aanbieder hanteert de regels behorende bij het risicotaxatie-instrument.

Veiligheid

Het begrip veiligheid in de opvangorganisatie:

- Het betreft veiligheid van cliënten en hun kinderen, maar ook van hulpverleners van opvangorganisaties, en andere cliënten die tegelijkertijd in de opvang verblijven.
- Het betreft feitelijke *onveiligheid* (gebeurtenissen) én de beleving van *onveiligheid* door cliënten en hulpverleners (gevoelens).
- Het omvat een onderscheid tussen intern en extern geweld. Cliënten kunnen slachtoffer zijn van geweld, maar tegelijkertijd initiator zijn van geweld richting andere cliënten, kinderen en hulpverleners.
- Veiligheid heeft harde kanten (feitelijke incidenten en fysieke veiligheid, met bijbehorende maatregelen, zoals een anoniem of geheim adres, cameratoezicht en sleutelbeleid) en zachte kanten (gevoelens van (on)veiligheid, interactie tussen cliënten en hulpverleners).

(Basis kwaliteitseisen hulp en opvang GIA 2016)

De opvangorganisatie verstaat het volgende onder een onveilige situatie: het slachtoffer ervaart de eigen situatie als onveilig en de risicotaxatie ondersteunt dit. Er is sprake van een code rood (acuut gevaar). De kleurcode op het moment dat de cliënt binnenkomt, geldt. (Handleiding Verwey Jonker Instituut).

Veiligheidstaxatie ten behoeve van uitstroom

Om te bepalen of een cliënt in aanmerking komt voor uitstroom uit het bovenregionale stelsel kunnen onderbouwde methodes zoals Signs of Safety, de zelfredzaamheidsmatrix, het *risicotaxatie-instrument* van het Verwey-Jonker of andere methodes worden gebruikt. Indien zowel de hulpverlener als de cliënt de situatie als voldoende veilig ervaren, kan men overgaan op regionale plaatsing of ambulante hulpverlening. Vanuit de hulpverlener staat het professionele oordeel centraal, bij de cliënt gaat het om de beleving van veiligheid door de cliënt/de kinderen.

- *Signs of safety*, Signs of Safety is een oplossingsgerichte methode. Samen met het cliëntsysteem ontwikkelt de hulpverlener een veiligheidsplan. Deze methode is oorspronkelijk gericht op gezinnen waar (vermoedelijk) kindermishandeling plaatsvindt of de risico's hierop groot zijn, maar kunnen ook gebruikt worden binnen opvangorganisaties. Relevante werkzame elementen voor uitstroom naar regionale opvang/ambulante hulp zijn:
- *Risicotaxatie*, waardoor goed zicht ontstaat op gegevens die op gevaar en veiligheid wijzen, naast aanwezige krachten en uitzonderingen op de *onveiligheid*.
- De veiligheid en de vooruitgang worden aan de hand van schaalvragen zo concreet en gedetailleerd mogelijk in kaart gebracht.
- Voortgang op het gebied van ervaren veiligheid kan middels deze methode worden gevolgd, als de situatie als voldoende veilig wordt ervaren kan men besluiten de cliënt over te plaatsen regionaal- of ambulante niveau.

Warme overdracht

Warme overdracht bestaat uit 3 elementen, die betrekking hebben op alle leefgebieden:

- a. Informatieoverdracht
- b. Context(persoonlijk)
- c. Ketenpartnerafspraken

Bij een warme overdracht vindt een gesprek plaats waarbij cliënt, hulpverlener van vertrekkende en ontvangende opvangorganisatie aanwezig zijn.

4.4 Acties per randvoorwaarde horende bij het advies maatschappelijke opvang

Onderstaande tabellen geven per randvoorwaarde weer welke acties opvangorganisaties kunnen nemen om toepassing van het normenkader in praktijk te bevorderen. Deze acties zijn gebaseerd op literatuur en de interviews.

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 1: Kennis (delen)

Interventie	Initiatiefnemer
<p><i>Landelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deel kennis via Federatie Opvang en VNG. • Leer van andere sectoren zoals de vrouwenopvang of de Jeugdzorg. • Deel kennis door aan te sluiten bij lopende landelijke initiatieven of lokale gremia. Denk aan het contact tussen aanbieders die bezig zijn met de implementatie van methode Veerkracht. 	<ul style="list-style-type: none"> • Federatie Opvang en VNG • Opvangorganisaties met steun van Federatie Opvang en VNG • Federatie Opvang, VNG en opvangorganisaties
<p><i>Regionaal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wissel kennis en ervaring uit met andere aanbieders en ketenpartners. • Richt een lokale 'Werkgroep kinderen in opvang' in voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, jeugdzorg en Veilig Thuis in de regio. • Zet lerende netwerken op van opvangorganisaties. Ter inspiratie kan gekeken worden naar de Lerende netwerken in de verpleeghuiszorg. Daar maakt elke organisatie deel uit van een netwerk met minimaal 2 andere organisaties. Invulling van het netwerk is vrij: medewerkers kunnen bij elkaar op werkbezoek, elkaar auditeren, kennisbijeenkomsten organiseren. Kan op regionaal- en organisatieniveau. Bij voorkeur nemen hier ook opvangorganisaties aan deel die zowel maatschappelijke opvang bieden als ook vrouwenopvang en/of jeugdzorg en/of ggz. • Deel kennis tussen gemeentes en centrumgemeentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties • Opvangorganisaties en ketenpartners • Opvangorganisaties met steun van VNG en Federatie Opvang • Gemeenten
<p><i>Organisatie niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zet ervaringsdeskundigen in in de hulpverlening. • Vraag feedback van jongeren in de opvang. • Wissel personeel uit om kennisdeling te bevorderen (bij opvangorganisaties die zowel vrouwen- als maatschappelijke opvang bieden). 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties • Opvangorganisaties • Opvangorganisaties

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 2: Bewustwording

Interventie	Initiatiefnemer
<p><i>Landelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zet in op informatie en kennisdeling vanuit Federatie Opvang en VNG. • Organiseer een directeurenoverleg voor maatschappelijke opvang organisaties. • Organiseer als sector congressen / symposia over de positie van kinderen in de opvang. De week van het vergeten kind en het Congres, 'No excuse, oog en oor voor kinderen in de opvang' van 14 maart 2019 zijn hiervan goede voorbeelden. Dit kan verder worden uitgebreid op landelijk- en regionaal niveau. • Zorg ook voor bewustwording in andere sectoren zoals Onderwijs. Zet hiervoor VNG en Federatie Opvang in en eventueel het ministerie van VWS. • Publiceer in vakbladen die door de sector gelezen worden. • Maak gebruik van de kindombudsman en de kinderraad om bewustwording te generen. • Verken de mogelijkheid voor een convenant. Denk aan convenant landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang waarop jaarlijkse toetsing plaatsvindt om vinger aan de pols te houden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Federatie Opvang en VNG • Federatie Opvang • Federatie Opvang en VNG • Opvangorganisaties, gemeenten en ketenpartners • Federatie Opvang en VNG • VWS • VNG / Federatie Opvang • Sector maatschappelijke opvang / Federatie Opvang • Federatie Opvang / VNG / VWS
<p><i>Regionaal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel per regio een gezamenlijke visie over kinderen in de opvang. Mogelijk dat dit meegenomen kan worden in de (uitvoerings)plannen van de regioplannen ter uitvoering van het advies van Commissie Dannenberg (Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties en gemeenten
<p><i>Organisatie niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel een duidelijke visie voor kinderen die door de hele organisatie gesteund wordt, op basis van het normenkader. Dit helpt om medewerkers in alle lagen van de organisatie mee te krijgen en is essentieel om ook de aandacht van externe partners te trekken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties
<ul style="list-style-type: none"> • Ga het gesprek aan in de organisatie met directie, management en professionals over de kwaliteit van zorg voor kinderen in de eigen organisatie. Het normenkader kan hierbij als handvat worden gebruikt. Stel de vraag: wat is binnen de organisatie nodig om tot toepassing van het kader te komen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 3: Draagvlak

Interventie	Initiatiefnemer
<p><i>Landelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sluit waar mogelijk aan bij landelijke trajecten¹⁹. • Draag bij de totstandkoming van het kader zorg voor voldoende in- en afstemmingsmomenten met belanghebbenden zoals de achterban van Federatie Opvang en de VNG. • Als wordt overgegaan tot implementatie zorg dan a.d.h.v. een duidelijke routekaart met harde deadlines waarbinnen vormgeving en implementatie moet plaatsvinden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Federatie Opvang en VNG • Federatie Opvang en VNG • Federatie Opvang en VNG
<p><i>Regionaal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrek ketenpartners bij de ontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten en opvangorganisaties
<p><i>Organisatieniveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrek alle lagen van de organisatie bij de ontwikkeling en bij de toepassing: hulpverleners, MT en directie. • Maak gebruik van bedrijfscommunicatie (in geval van grotere aanbieders met meerdere locaties). 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisatie • Opvangorganisatie
<p><i>Niveau van het normenkader</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat het belang van het normenkader helder is bij alle gebruikers. Het moet voor iedereen zinvol zin. • Zorg dat het normenkader geen oneigenlijke drempel in de markt legt. • Houdt administratieve lasten die voortvloeien uit het normenkader zo beperkt mogelijk. • Start klein en stel prioriteiten. De eerste opzet van het normenkader moet eenvoudig zijn. Pak de thema's op waarvoor draagvlak is, start met laaghangend fruit of start juist met de grootste ontwikkelopgaven. • Zorg dat het normenkader geen verplichte werkwijze en inrichting van de werkprocessen voorschrijft. Iedere opvangorganisatie kan een eigen inrichting en uitvoering hebben. De resultaten moeten voldoen aan de basisnormen. Hiermee blijft de flexibiliteit bestaan om te voldoen aan de lokale- en regionale situatie en eisen van de gemeenten en tevens een uniforme borging te realiseren van de resultaten. • Sluit aan bij bestaande normen en methodieken zoals normen uit de kinderopvang, bestaande kwaliteitskaders zoals de kwaliteitseisen beschermd wonen (VNG, 2018) en maatschappelijke opvang en de methode Veerkracht (Movisie, 2018). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelaar normenkader • Ontwikkelaar normenkader • Ontwikkelaar normenkader • Ontwikkelaar normenkader • Ontwikkelaar normenkader • Ontwikkelaar normenkader

¹⁹ Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren, Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang, programma Geweld hoort nergens thuis

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 4: Samenwerking in de keten

Interventie	Initiatiefnemer
<i>Landelijk</i> <ul style="list-style-type: none"> Vorm lerende netwerken van opvangorganisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Federatie Opvang/VNG
<i>Regionaal</i> <ul style="list-style-type: none"> Maak als ketenpartijen in de regio afspraken over taken en verantwoordelijkheden. Zoek naar aansluiting bij bestaande overlegstructuren in de regio (denk aan tafels voor het bespreken van gezamenlijke casuïstiek of lokaal overleg over toegang / indicatiestelling) of als deze er niet zijn deze opstarten. 	<ul style="list-style-type: none"> Opvangorganisaties en gemeenten Opvangorganisaties en gemeenten
<i>Organisatieniveau</i> <ul style="list-style-type: none"> Maak afspraken met ketenpartners over inzet bij hulpverlening. Zorg voor een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met ketenpartners. Draag zorg voor warme overdracht. 	<ul style="list-style-type: none"> Opvangorganisaties Opvangorganisaties Opvangorganisaties

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 5: Middelen

Interventie	Initiatiefnemer
<i>Landelijk</i> <ul style="list-style-type: none"> Monitor in- door- en uitstroom (cijfermatig als ook inhoudelijk op kwaliteit van de warme overdracht). Op basis hiervan landelijk gesprek voeren over verdeling van de middelen, ook in relatie tot ambulantisering en afbouw opvangcapaciteit. Voer, op basis van normenkader, landelijk het gesprek over welke middelen nodig zijn om aan hieraan te voldoen. 	<ul style="list-style-type: none"> Federatie Opvang, VNG en VWS Federatie Opvang, VNG en VWS
<i>Regionaal/centrum gemeente</i> <ul style="list-style-type: none"> Ga met gemeenten het gesprek aan over het bundelen van financiering (één gezin één plan). Besprek mogelijke ondersteuning vanuit gemeenten anders dan financieel waaronder bijv. samenwerking met woningcoöperaties (i.r.t. huisvesting). Gebruik het normenkader kinderen in de opvang als basis voor gesprek tussen aanbieders en gemeenten. 	<ul style="list-style-type: none"> Opvangorganisaties Opvangorganisaties Opvangorganisaties
<i>Organisatieniveau</i> <ul style="list-style-type: none"> Zet externe financiers in (sommige aanbieders maken gebruik van fondsen van bijvoorbeeld Stichting kinderpostzegels, Het vergeten Kind e.d.). Zorg voor een duidelijke visie en proactieve / innovatieve grondhouding, die bijdraagt aan het verkrijgen van externe financiering (Van Montfoort, 2018). 	<ul style="list-style-type: none"> Opvangorganisaties Opvangorganisaties

Mogelijke acties bij randvoorwaarde 6: Implementatiekracht

Interventie	Initiatiefnemer
<p><i>Landelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat de ontwikkeling van het normenkader is geborgd in een van de lopende landelijke trajecten zoals: <ul style="list-style-type: none"> ○ uitvoering Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang. ○ werkgroep uitwerking aanbevelingen van Nationale Ombudsman over verbeteringen vrouwenopvang ○ Implementatie Veerkracht, etc. • Stel het normenkader landelijk vast zodat gemeenten mandaat hebben om toe te zien op bijvoorbeeld het naleven van samenwerkingsafspraken. Het biedt gemeenten handvatten om ketenpartners op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. • Verken de mogelijkheid voor een convenant. Denk aan convenant landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang waarop jaarlijkse toetsing plaatsvindt om vinger aan de pols te houden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Federatie Opvang / VNG / VWS • Federatie Opvang / VNG • Federatie Opvang / VNG / VWS
<p><i>Regionaal/centrum gemeente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sluit voor implementatie aan bij bestaande gremia zoals lokale werkgroepen 'Toegang beschermd wonen en maatschappelijke opvang'. • Overweeg toetsing op basis van het normenkader. Dit kan ook onderwerp zijn voor landelijke bespreking. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangorganisaties • Gemeenten/VNG
<p><i>Organisatie niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een lerend netwerk van aanbieders, kan ook regionaal. • Zorg dat toepassing van het normenkader wordt gemonitord. <ul style="list-style-type: none"> ○ Laat het normenkader onderdeel zijn van de kwartaal gesprekken met gemeenten. ○ Neem het normenkader mee in de inkoopafspraken. ○ Laat aanbieders elkaar auditeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Federatie Opvang / VNG • Gemeenten/ opvangorganisaties