



nationale  
ombudsman

# Vrouwen uit de knel? Het vervolg

Onderzoek naar de stand van zaken rond de eerder door de Nationale ombudsman gesignaleerde knelpunten die vrouwen ervaren in de vrouwenopvang

**Onderzoeksteam**

Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider  
Jeanine Stam, onderzoeker structurele aanpak

**Nationale ombudsman**

Reinier van Zutphen

**Tekstopmaak**

Xerox/OBT

Datum: 14 mei 2019

Rapportnr: 2019/022

# Inhoudsopgave

## Samenvatting 4

### Knelt het al minder in de vrouwenopvang? 5

#### 1 **Waarom dit onderzoek? 7**

- 1.1 Aanleiding en doel 7
- 1.2 Onderzoeksvragen 7
- 1.3 Aanpak en reikwijdte 7
- 1.4 Leeswijzer 9

#### 2 **Toegang lijkt ondanks capaciteitsprobleem verbeterd 10**

- 2.1 Inleiding 10
- 2.2 Capaciteitsproblemen in de vrouwenopvang 10
- 2.3 Gemeenten geven vaker een beschikking af 11
- 2.4 Inschrijving BRP levert minder problemen op, uitzonderingen daargelaten 12
- 2.5 Zonder status toch toegang? 14

#### 3 **Aantal knelpunten tijdens verblijf wordt opgepakt 16**

- 3.1 Inleiding 16
- 3.2 Het regelen van een uitkering gaat sneller 16
- 3.3 Er wordt gewerkt aan knelpunten rond toeslagen en kinderbijslag 18
- 3.4 Nog te weinig schuldhulpverlening tijdens verblijf 19
- 3.5 Er is aandacht voor jeugdhulp en onderwijs 20
- 3.6 Onafhankelijke cliëntondersteuning wordt niet vaak ingezet 21
- 3.7 Terugvordering door de Belastingdienst blijft een probleem 22

#### 4 **Weinig verbetering bij uitstroom 23**

- 4.1 Inleiding 23
- 4.2 Nog steeds te weinig sociale huurwoningen 23
- 4.3 Terugvordering huurtoeslag als nieuw knelpunt 24
- 4.4 Samenwerking tussen gemeenten nog onvoldoende 26
- 4.5 Schulden en onduidelijkheid rond verblijfstatus blijven uitstroom belemmeren 26

#### **Bijlage 1 28**

#### **Bijlage 2 32**

#### **Bijlage 3 35**



# Vrouwen uit de knel? Het vervolg

Samenvatting

## Aanleiding

- Geen duidelijk beeld van wat daadwerkelijk in gang was gezet na de aanbevelingen in het rapport 'Vrouwen in de knel'
- Signalen dat onvoldoende stappen waren gezet om de knelpunten op te lossen

## Doel vervolgonderzoek

- Inventariseren stand van zaken rond knelpunten in de vrouwenopvang
- Overheden aansporen haast te maken met het oplossen van nog bestaande knelpunten

## Wat is verbeterd?

- Beschikkingen worden afgegeven
- Regelen van inkomen gaat sneller
- Meer contactpersonen bij gemeenten
- Inschrijving BRP levert weinig problemen meer op
- Hulpverlening aan kinderen is in ontwikkeling

## Welke knelpunten zijn er nog?

- Schulden tijdens verblijf nemen nog steeds toe
- Regelen van voorzieningen vanuit de Rijksoverheid blijft ingewikkeld
- Samenwerking tussen (centrum) gemeenten blijkt nog steeds lastig
- Ook na uitstroom blijven schulden bestaan
- Huisvestingsproblemen zijn nog niet opgelost
- Terugvordering huurtoeslag leidt weer tot nieuwe schulden

## Oproep aan gemeenten en Rijksoverheid

- Zowel gemeenten als de Rijksoverheid zijn aan zet om de overige knelpunten op te lossen.
- Zij dienen samen met betrokken partijen op te trekken om deze kwetsbare groep vrouwen te ondersteunen en verder op weg te helpen naar een zelfstandig bestaan.
- De minister van VWS dient hierbij de regie te blijven houden.

## Vervolg

De Nationale ombudsman blijft de ontwikkelingen volgen en laat zich met regelmaat door betrokken partijen informeren over de effecten van de gedane inspanningen

## Knelt het al minder in de vrouwenopvang?

In juli 2017 publiceerde ik het rapport *Vrouwen in de knel*, een onderzoek naar (financiële) knelpunten in de vrouwenopvang.<sup>1</sup> Een aantal van deze knelpunten zag op de toegang tot opvang. Vrouwen zonder rechtmatig verblijf kregen in de praktijk nauwelijks toegang en Wmo-beschikkingen werden bijna nooit afgegeven. Vervolgens waren er veel problemen tijdens het verblijf in de opvang, bij het verkrijgen van een inkomen en het verminderen van schulden. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door niet op elkaar aansluitende regelingen. Maar ook het gebrek aan kennis bij gemeenten over regels omtrent briefadres en kostendelersnorm waren hier debet aan. Verder bleek het moeilijk een toeslag te verkrijgen, zolang de Belastingdienst de echtgenoot of medebewoners in de opvang als toeslagpartner bleef beschouwen. En voor schuldhelpverlening kwamen vrouwen tijdens verblijf in de opvang meestal niet in aanmerking. Ook duurde het lang voordat hulp aan de kinderen werd opgestart. Tot slot zag ik knelpunten bij de uitstroom. Ondanks dat zij hier met voorrang recht op hadden, kwamen de vrouwen in de praktijk niet voor een sociale huurwoning in aanmerking. Vanwege schaarste van woningen stelden gemeenten allerlei extra eisen aan een urgentieverklaring, waaraan de vrouwen niet konden voldoen. Hierdoor verbleven zij langer in de opvang dan nodig. Deze knelpunten bestaan omdat (overheids)instanties te veel vanuit hun eigen perspectief de eigen regelingen uitvoeren. Zij voelen geen gezamenlijk belang om de problemen integraal aan te pakken en of op te lossen. Dit is overigens iets wat ik dagelijks in mijn werk als ombudsman tegenkom. Steeds weer zorgt de samenloop van (complexe) regelingen voor problemen bij burgers. De overheid vraagt te veel van hen. Vooral van degenen, die er het minst bij kunnen hebben: mensen die proberen te 'overleven', zoals de vrouwen in de opvang. De administratieve werkelijkheid van de overheid sluit niet aan op hun daadwerkelijke leefsituatie. Deze is weerbarstig en moeilijk te vatten in regelingen en procedures. En dat knelt.

Ik vind het belangrijk dat burgers gebruik kunnen maken van voorzieningen die zij nodig hebben. De overheid moet ervoor zorgen dat de toegang daartoe zo laagdrempelig en eenvoudig mogelijk is. Iedereen moet mee kunnen doen! Daarom stelde ik in mijn rapport zes oplossingsrichtingen voor. Ik vroeg de toenmalig verantwoordelijk staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de regie te nemen en de knelpunten samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en andere betrokken partijen op te lossen. Daarnaast heb ik gemeenteraden opgeroepen kritisch te zijn over de situatie in hun gemeente. In oktober 2017 deelde de staatssecretaris mee mijn aanbeveling te zullen opvolgen en met de oplossingsrichtingen aan de slag te gaan. Voorts lieten gemeenteraadsleden mij weten hun college te hebben verzocht de situatie te verbeteren. Vanaf dat moment werd er vooral veel over het onderwerp *gesproken*. In antwoord op Kamervragen en in (internationale) rapporten werden goede voornemens geuit om de problemen nader te onderzoeken en op te lossen. Ik kon echter geen duidelijk beeld krijgen van wat er daadwerkelijk in gang was gezet en of mijn aanbevelingen waren opgevolgd. Ik vroeg mij af of het al minder knelt in de vrouwenopvang en stelde daarom in de nazomer van 2018 een vervolgonderzoek in.

Tot mijn teleurstelling werd mij al snel duidelijk dat er nog onvoldoende stappen waren gezet. Ik heb het ministerie van VWS hierop aangesproken en nadrukkelijk verzocht nu echt het voortouw te nemen en dit voorjaar grote stappen te zetten, zoals toegezegd. VWS liet hierop weten dat onder zijn regie inmiddels werkgroepen waren ingesteld, waarin actief naar praktische oplossingen zou worden gekeken. Sindsdien zie ik langzaam beweging komen in de aanpak van de problematiek.

<sup>1</sup> Nationale ombudsman (6 juli 2017), *Vrouwen in de knel*, [2017/075](#).

Wat de toegang betreft lijkt het nu minder te knellen. Zo geeft het merendeel van de gemeenten tegenwoordig beschikkingen af en levert de inschrijving in de Basisregistratie Personen weinig problemen (meer) op. Als het gaat om knelpunten tijdens het verblijf in de opvang, is er eveneens verbetering. Ik zie dat opvanginstellingen constructieve gesprekken met gemeenten voeren over waar zij in de praktijk tegenaan lopen, met als resultaat dat een aantal van deze knelpunten eveneens wordt opgepakt. Dit zijn met name knelpunten die binnen een gemeente zélf opgelost kunnen worden, zoals het tijdig verlenen van een bijstandsuitkering of het aanwijzen van één vast contactpersoon bij de gemeente voor de professionals van de vrouwenopvang. De hulpverlening aan kinderen in de opvang is eveneens in ontwikkeling.

Maar het blijft ingewikkeld als er diensten of voorzieningen nodig zijn vanuit de Rijksoverheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over verblijfsvergunningen, huur- en zorgtoeslagen, kinderbijslag of het kindgebonden budget. Helaas knelt het ten aanzien van de uitstroom ook nog steeds. Het blijkt lastig om de samenwerking tussen (centrum)gemeenten op gang te brengen. Als de vrouwen bij de uitstroom verhuizen naar een andere gemeente, moeten uitkeringen en (schuld) hulpverleningstrajecten opnieuw worden aangevraagd en opgestart. Blijkbaar vertrouwen gemeenten elkaar niet en moet het gehele aanvraagproces opnieuw worden doorlopen. Vrouwen die uitstromen, vallen hierdoor tijdelijk tussen wal en schip. Intussen blijven de schulden bestaan. De huisvestingsproblemen zijn evenmin opgelost. Nog steeds stellen gemeenten hun eigen eisen bij het verkrijgen van urgentie en geldt het voorrangbeleid uit de Huisvestingswet niet in elke gemeente.

Daarnaast signaleerde ik een ander prangend knelpunt: vrouwen die een huurcontract met de opvanginstelling zijn aangegaan, blijken achteraf gezien geen recht op huurtoeslag te hebben omdat het huurcontract naar zijn aard slechts van korte duur zou zijn. Dit probleem is nu opgelost door de recente invoering van een nieuw model-huurcontract, maar dat neemt niet weg dat de vrouwen hun eerder ontvangen huurtoeslag nog wel moeten terugbetalen. Ik vind dat te belastend voor deze groep vrouwen, die het al moeilijk genoeg heeft om de financiële problemen te boven te komen en een nieuwe start te maken. Daarom heb ik het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om snel met een oplossing te komen.

Op 19 april 2019 heeft de minister van VWS de colleges van burgemeester en wethouders van de centrumgemeenten vrouwenopvang geïnformeerd over de ontwikkelingen die op zowel gemeentelijk als op Rijksniveau zijn ingezet.<sup>2</sup> Hopelijk wordt hiermee een aantal knelpunten tijdens het verblijf in de opvang, zoals het regelen van een inkomen, nu echt opgelost. Met de inzet van de (intergemeentelijke) werkgroep onder regie van de VNG verwacht ik voorts dat vrouwen minder problemen zullen ondervinden bij de uitstroom over gemeentegrenzen heen. Blijven echter nog problemen als huisvesting, het gemeentelijk urgentiebeleid en het terugvorderen van huurtoeslag staan. Zowel gemeenten als de Rijksoverheid zijn daarvoor aan zet. Zij moeten samen met de andere betrokken partijen optrekken om deze kwetsbare groep vrouwen te ondersteunen en verder op weg te helpen naar een zelfstandig bestaan. Ik verzoek de minister van VWS daarbij de regie te blijven houden.

Ik zal de ontwikkelingen met meer dan gewone belangstelling blijven volgen. Tegelijkertijd maak ik mij zorgen over het tempo waarmee oplossingen op met name het Rijksniveau worden ingezet. Ik verneem graag in hoeverre de effecten van de gedane inspanningen voor de vrouwen in de opvang merkbaar zijn en welke best practices zijn ontwikkeld. Daarom zal ik mij met regelmaat door betrokken partijen laten informeren.

**De Nationale ombudsman,**  
Reinier van Zutphen

<sup>2</sup> Zie de [brief](#) van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

## VERANTWOORDING

# 1 Waarom dit onderzoek?

### 1.1 Aanleiding en doel

De Nationale ombudsman bracht in juli 2017 het rapport *Vrouwen in de knel* uit over knelpunten in de vrouwenopvang. Hierin reikte hij ministeries en gemeenten oplossingsrichtingen aan om de situatie van deze vrouwen te verbeteren. Omdat hij geen duidelijk beeld kreeg van wat er na de publicatie van het rapport daadwerkelijk in gang was gezet, besloot hij in de zomer van 2018 een vervolgonderzoek in te stellen. Hij wilde weten wat er was gedaan om de problemen binnen de vrouwenopvang weg te nemen en wat er nog moet gebeuren. Ook wil hij in kaart brengen wat de ervaringen van de verschillende vrouwenopvanginstellingen zijn: welke problemen zijn opgelost en waar lopen zij in de praktijk nog tegen aan? Doel van dit onderzoek is de stand van zaken rond de knelpunten in de vrouwenopvang te inventariseren en waar nodig overheden aan te sporen haast te maken met het oplossen van bestaande knelpunten.

### 1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

*Wat hebben de ministeries en gemeenten na publicatie van het rapport 'Vrouwen in de knel' gedaan om de gesignaleerde knelpunten op te lossen? Wat moet er nog gebeuren en welke instanties zijn daarvoor aan zet?*

### 1.3 Aanpak en reikwijdte

Allereerst zijn in dit onderzoek de reacties van gemeenten op het rapport *Vrouwen in de knel* bekeken. Hierin lieten zij weten binnen hun gemeente na te zijn gegaan in hoeverre de knelpunten in de vrouwenopvanginstelling voorkwamen. Van een aantal gemeenten en opvanginstellingen ontving de ombudsman een schrijven over behaalde resultaten. In andere gemeenten werden raadvragen gesteld, die vervolgens door het college werden beantwoord. Daarnaast hebben de onderzoekers van de Nationale ombudsman Kamerstukken bestudeerd, waarin het rapport onderwerp van gesprek was. Verder is een aantal klachten van vrouwen in de opvang geanalyseerd. Voorts is gebruik gemaakt van een enquête van de Federatie Opvang onder de centrumgemeenten om de voortgang in het oplossen van de verschillende knelpunten in kaart te brengen.<sup>3</sup> Tegelijkertijd hebben de onderzoekers afzonderlijk gesproken met vertegenwoordigers van de Federatie Opvang, het ministerie van VWS en de VNG. Ook hebben zij een bezoek gebracht aan de Blijf Groep in Amsterdam, die samen met Combine<sup>4</sup> een presentatie over de financiële zelfredzaamheid in de vrouwenopvang verzorgde. Tot slot hebben de onderzoekers telefonisch gesproken met medewerkers van de vrouwenopvanginstellingen, die de ombudsman tijdens het eerste onderzoek had bezocht. Aan hen is gevraagd waar het nog knelt in de opvang.

<sup>3</sup> Deze inventarisatie is in bijlage 2 van deze rapportage weergegeven.

<sup>4</sup> Combine is een samenwerkingsverband tussen de opvanginstellingen De Blijf Groep, Arosa, Perspektief en Moviera. Combine heeft overigens ook contacten met veel andere opvanginstellingen voor vrouwen in het land.

### Rondetafelbijeenkomst

Op 26 oktober 2018 heeft de Nationale ombudsman een bijeenkomst georganiseerd met een aantal vrouwenopvanginstellingen en gemeenten, die eerder bij het onderzoek betrokken waren.<sup>5</sup> Ook de VNG, het ministerie van VWS, het ministerie van SZW, de Federatie Opvang en Toezicht Sociaal Domein waren hiervoor uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomst constateerde de ombudsman dat er nog onvoldoende stappen waren gezet. Er was weliswaar een begin gemaakt met maatwerkoplossingen voor knelpunten die *binnen* gemeenten kunnen worden opgelost, maar er was nauwelijks vooruitgang geboekt als het ging om benodigde diensten of voorzieningen vanuit andere gemeenten of de Rijksoverheid.

### Kloosterhoeveberaad

Na de rondetafelbijeenkomst was de Nationale ombudsman op 19 november 2018 te gast bij het Kloosterhoeveberaad in Harmelen.<sup>6</sup> Aan de hand van een aantal concrete casus, waaronder die van vrouwen in de opvang, riep hij de deelnemers op zich actief in te zetten voor kwetsbare burgers. Onder meer door goed samen te werken, afspraken te maken op het hoogste niveau en door nog beter na te denken over hoe gezamenlijk het verschil gemaakt kan worden en wat eenieder vanuit de eigen organisatie kan betekenen voor burgers. Naar aanleiding hiervan heeft het Kloosterhoeveberaad VNG/Realisatie verzocht een traject te starten, gericht op het verbeteren van de positie van vrouwen in de opvang.

### Tussenbericht

De Nationale ombudsman had de intentie om in januari 2019 zijn vervolgonderzoek uit te brengen. Gezien de teleurstellende berichten tijdens de rondetafelbijeenkomst, plaatste hij op 31 januari 2019 een tussenbericht op zijn website, waarin hij liet weten dat er naar zijn mening te weinig was verbeterd in de vrouwenopvang.<sup>7</sup> Hij schreef dat dit snel moest veranderen en dat hij nu echt van het ministerie van VWS verwachtte daarin het voortouw te nemen. Het ministerie liet hierop weten dat inmiddels een landelijke en een gemeentelijke werkgroep waren ingesteld, die aan de slag waren gegaan met het zoeken naar zo veel mogelijk praktische oplossingen voor de geconstateerde knelpunten.<sup>8</sup> De gemaakte afspraken in beide werkgroepen zouden in het voorjaar van 2019 bekend worden gemaakt.<sup>9</sup> Om partijen hierbij niet in de wielen te rijden, besloot de ombudsman de publicatie van dit rapport uit te stellen tot 14 mei 2019.

Evenals in het rapport *Vrouwen in de knel*, wordt in dit rapport gesproken over ‘de gemeenten’, ‘de opvanginstellingen’ en ‘de vrouwen die in de opvang verblijven’. De Nationale ombudsman realiseert zich dat hij hiermee niet volledig recht doet aan de werkelijkheid. Gemeenten verschillen onderling van elkaar in de wijze waarop zij hun werkzaamheden uitvoeren, evenals de instellingen voor vrouwenopvang en de vrouwen zelf. Verder is ervoor gekozen om in dit onderzoek slechts te spreken van ‘vrouwenopvang’, voor vrouwen met of zonder kinderen, maar hoogstwaarschijnlijk gelden veel geconstateerde knelpunten in dit onderzoek ook voor slachtoffers van huiselijk geweld in de mannenopvang en in de maatschappelijke opvang.

5 Het verslag van deze rondetafelbijeenkomst is in bijlage 3 weergegeven.

6 In het Kloosterhoeveberaad werken gemeenten en uitvoeringsinstanties samen voor een krachtiger uitvoering.

7 [Update vrouwenopvang 31 januari 2019](#), zie [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

8 Het ministerie van VWS heeft twee werkgroepen ingesteld die met de in het rapport van de ombudsman geconstateerde knelpunten aan de slag zijn gegaan. Een van die werkgroepen is de landelijke werkgroep waaraan naast de ministeries van VWS, BZK, Financiën en SZW, onder andere de Belastingdienst, de SVB, DUO, de VNG en de Federatie Opvang deelnemen.

9 Op 19 april 2019 heeft de minister van VWS de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang een [brief](#) gezonden met de stand van zaken knelpunten vrouwenopvang.



#### **1.4 Leeswijzer**

De verantwoording is als volgt opgebouwd. In de volgende hoofdstukken wordt beschreven in hoeverre de voornaamste knelpunten uit het rapport *Vrouwen in de knel* door de overheid zijn opgepakt. In hoofdstuk 2 worden de knelpunten bij de toegang tot de opvang besproken. Hoofdstuk 3 gaat in op de (financiële) knelpunten tijdens het verblijf en in hoofdstuk 4 komen knelpunten rond de uitstroom uit de opvang aan de orde.

In bijlage 1 wordt een kort overzicht gegeven van de - voor dit onderzoek meest relevante - ontwikkelingen na de publicatie van rapport *Vrouwen in de knel* op 6 juli 2017. Bijlage 2 heeft betrekking op een inventarisatie door Federatie Opvang eind 2018 onder 26 centrumgemeenten naar de stand van zaken van de knelpunten. Tot slot staat in bijlage 3 een verslag van de rondetafelbijeenkomst op 26 oktober 2018 bij de Nationale ombudsman.

## 2 Toegang lijkt ondanks capaciteitsprobleem verbeterd

### 2.1 Inleiding

In het rapport *Vrouwen in de knel* werd beschreven dat in de uitvoeringspraktijk veel opvanginstellingen en gemeenten verzuimden om een beschikking voor de toegang tot de vrouwenopvang af te geven, ook als de toegang werd geweigerd. Door het ontbreken van een beschikking konden vrouwen geen bezwaar aantekenen en wisten zij niet hoe hoog de berekende eigen bijdrage voor verblijf in de opvang was. Ook kwam in het rapport naar voren dat vrouwen direct bij binnenkomst werden overvallen door het verzoek om papieren te ondertekenen. Iets waarvan zij op dat moment niet de gevolgen konden overzien. Inschrijving op een briefadres, nadat zij de opvang waren ingestroomd, ging ook niet altijd even makkelijk en ten slotte werd als knelpunt ervaren dat het voor vrouwen zonder geldige verblijfstitel haast niet mogelijk was om toegang tot de vrouwenopvang te krijgen. Dit is niet in overeenstemming met internationale verdragen en richtlijnen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van zaken van deze knelpunten bijna twee jaar later. Waar lopen de vrouwen bij de toegang tot de opvang nu nog tegenaan? Maar allereerst wordt ingegaan op het capaciteitstekort in de vrouwenopvang. De vrouwenopvang zit overvol. Een knelpunt dat tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de ombudsman nadrukkelijk ter sprake kwam.

### 2.2 Capaciteitsproblemen in de vrouwenopvang

Tijdens dit rondetafelgesprek werd naar voren gebracht dat het wel eens gebeurt dat een vrouw in een zogenaamde 'code rood' situatie wordt geweigerd vanwege capaciteitstekort. Dat is onaanvaardbaar. 'Code rood' betekent namelijk dat iemand in levensgevaar verkeert. Benadrukt werd dat zo iemand *altijd* ergens een plek moet kunnen vinden in de vrouwenopvang. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten met een taak in de opvang. Sinds 2015 zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk voor het in stand houden van een goed landelijk stelsel voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. Daarvan maakt de capaciteit van opvangplekken een belangrijk deel uit. Hiervoor is een landelijk beleidskader opgesteld, waarmee wordt beoogd de landelijke in-, door- en uitstroom in de vrouwenopvang te reguleren.<sup>10</sup> Slachtoffers, die wegens veiligheidsredenen niet in hun eigen regio kunnen worden opgevangen, kunnen hierdoor in een andere regio worden geplaatst. Het uitgangspunt is dat gemeenten gezamenlijk borgen dat het stelsel goed blijft functioneren en hiertoe (interregionale) afspraken maken. Afspraken die erop zijn gericht dat vrouwen daadwerkelijk worden opgevangen als dat nodig is. Dit betekent dus dat er voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn.

Maar hoe wordt dit gerealiseerd? Voor uitzonderingssituaties staan immers geen extra middelen ter beschikking. Gemeenten met een taak in de (vrouwen)opvang moeten het zelf zien op te lossen binnen het eigen budget. De vraag is echter of dat budget wel toereikend is. Bij deze vraag werd tijdens het rondetafelgesprek eveneens stil gestaan. Een aantal jaren geleden werd het budget van de vrouwenopvang herverdeeld vanuit de gedachte dat elke regio in staat is de opvang goed te regelen. Maar een aantal gemeenten buiten de randstad is er met de herverdeling zó op achteruit gegaan dat zij naar eigen zeggen nog wel voor de 'eigen burgers' kunnen zorgen, maar niet voor mensen uit andere delen van het land. Daarom was een aantal deelnemers voorstander van een landelijk stelsel waarbij wordt gewaarborgd dat vrouwen die echt hulp en opvang nodig hebben dit daadwerkelijk krijgen. Door capaciteitstekort blijven er problemen bij plaatsing in de opvang bestaan. Ook liet een enkele opvanginstelling de ombudsman weten dat het soms lastig te beoordelen is wie moet worden opgevangen en wie

10 [Beleidskader](#) landelijke in-, door en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang, 2016.

niet, een 'code rood' situatie buiten beschouwing gelaten. Want wanneer is echt opvang nodig? En wanneer is er eerder sprake van een huisvestingsvraag?

*Een casus:*

*Mevrouw trekt in bij haar vriend die een (zorg)woning heeft met begeleiding. Formeel is het samenwonen niet toegestaan, maar het wordt wel gedoogd. Op enig moment is sprake van huiselijk geweld en de man wordt een huisverbod opgelegd. Intussen krijgen alle betrokkenen ambulante hulpverlening. De man is bereid elders te gaan wonen, maar eist dat hij na een half jaar weer terug kan naar de eigen woning en dat mevrouw andere woonruimte zoekt. Mevrouw klopt vervolgens aan bij de opvanginstelling met het verzoek om opvang. Dit verzoek wordt echter afgewezen omdat het in eerste instantie om een huisvestingsprobleem gaat.*

Overigens ontstaan capaciteitsproblemen mede doordat vrouwen soms maar moeilijk kunnen uitstromen uit de vrouwenopvang vanwege het tekort aan betaalbare huisvesting en onopgeloste schulden. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

### 2.3 Gemeenten geven vaker een beschikking af

Tijdens het vorige onderzoek kwam naar voren dat gemeenten zich onvoldoende bewust waren van het feit dat op een aanvraag tot verblijf in een opvanginstelling altijd een beslissing op schrift moet worden genomen. Doordat beschikkingen ontbraken, konden vrouwen niet tegen de geweigerde toegang in bezwaar gaan. Ook wisten zij niet dat er een eigen bijdrage moest worden betaald of hoe hoog deze eigen bijdrage was. Nu, bijna twee jaar later, gaven de meeste opvanginstellingen aan dat er altijd een beschikking wordt afgegeven, zowel bij een negatieve als bij een positieve beslissing. Op aanvragen wordt in de regel tijdig beslist en in de beschikking staat netjes vermeld dat er voor het verblijf in de vrouwenopvang een eigen bijdrage moet worden betaald en hoe hoog deze is.

*Antwoord van een gemeente op raadvragen:*

*Naar aanleiding van het rapport van de ombudsman zijn per 1 augustus 2017 de beschikkingen met terugwerkende kracht aan de huidige cliënten afgegeven. Nieuwe cliënten krijgen vanaf 1 augustus allemaal een beschikking. In de bijlage bij de beschikking staat beschreven hoe de berekening van de eigen bijdrage plaatsvindt. Er staat ook in hoe vrouwen bezwaar kunnen aantekenen.*

Een enkele opvanginstelling liet weten dat niet iedere gemeente een beschikking afgeeft, omdat dit te veel 'administratieve rompslomp' zou opleveren. Voorts hebben meerdere instellingen aangegeven dat in de eerste maand van plaatsing in de vrouwenopvang geen eigen bijdrage wordt geïnd. Dit, om de vrouw eerst de mogelijkheid te geven haar eigen inkomen op orde te krijgen. Zo wordt voorkomen dat er direct bij binnenkomst schulden ontstaan. Er zijn ook gemeenten die het afgeven van een beschikking hebben gemandateerd aan de opvanginstelling. Hiervoor wordt een format beschikbaar gesteld, die medewerkers van de opvanginstelling moeten invullen. Het is onhandig dat elke gemeente hiervoor een andere format gebruikt omdat dit, aldus een medewerker van een opvanginstelling, zorgt voor extra gedoe.

Van de 26 centrumgemeenten die door de Federatie Opvang bevestigd werden naar de voortgang van de verbeteringen, lieten 17 gemeenten in het najaar van 2018 weten nog steeds onwetendheid bij de vrouwen te ervaren over het betalen van de eigen bijdrage.<sup>11</sup> Dit vond de ombudsman opmerkelijk, omdat er in de meeste gevallen bij de toegang tot de opvang beschikkingen worden verstrekt waarin dit wel wordt vermeld. Ondanks dat medewerkers van de opvanginstellingen de vrouwen hierover mondeling informeren, komt deze informatie kennelijk niet aan. Mogelijk omdat veel van deze vrouwen weinig mentale ruimte hebben om de informatie op te slaan. Een medewerker van een opvanginstelling:

*“Vrouwen die net zijn ingestroomd, nemen in stresssituaties niet veel informatie op.”*

#### 2.4 Inschrijving BRP levert minder problemen op, uitzonderingen daargelaten

Tijdens het vorige onderzoek kwam het belang van de registratie in de bevolkingsadministratie van de gemeente, de Basisregistratie Personen (BRP), aan de orde. Deze registratie is belangrijk omdat het toegang geeft tot een groot aantal voorzieningen van de overheid, zoals uitkeringen, toeslagen, zorg en steun. Het uitgangspunt is: inschrijving op een woonadres. Ontbreekt dat woonadres, dan kan een briefadres worden opgenomen. Vrouwen die noodgedwongen hun woonadres hebben verlaten en tijdelijk in een opvanginstelling verblijven, dienen dus op een briefadres te worden geregistreerd.<sup>12</sup> Een briefadres kan worden gekozen bij een rechtspersoon, een gemeentelijke instelling of het kantoor van de opvanginstelling. Maar tijdens het vorige onderzoek bleek dat gemeenten niet altijd bereid waren een briefadres te verstrekken als de vrouwen daar zelf om vroegen. Als professionals van de instelling dit namens de vrouwen deden, gebeurde het wel maar dat was een tijdrovend proces.

Gelukkig zijn de meeste centrumgemeenten nu minder terughoudend in het verstrekken van een briefadres aan de vrouwen in de opvang. Opvanglocaties geven aan dat dit heeft te maken met het feit dat er betere afspraken kunnen worden gemaakt met de desbetreffende afdeling van de gemeente. Mogelijk zijn gemeenten inmiddels ook beter bekend met de Circulaire BRP en briefadres.<sup>13</sup> Een medewerker van een vrouwenopvanginstelling meldt dat het soms afhangt van wie je spreekt binnen de gemeente. Sommige balie-medewerkers doen nog steeds moeilijk.

*“Briefadres blijft in onze gemeente nog wel ingewikkeld, omdat het geheel afhankelijk is van wie je spreekt bij de gemeente. Het ligt dus aan de individuele medewerking.”*

In zijn brief van 19 april 2019 aan de colleges van burgemeester en wethouders van de centrumgemeenten vrouwenopvang stelde de minister van VWS dat gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om vrouwen in de opvang in te schrijven op een briefadres.<sup>14</sup> Hierbij verwees hij naar een brief van de staatssecretaris van BZK aan gemeenten over de BRP en de verplichting van gemeenten om in te schrijven.

11 Zie bijlage 2. Zeven gemeenten gaven aan dat dit knelpunt nog niet was opgelost. En bij 10 gemeenten werd hierover het gesprek gevoerd.

12 Op grond van [artikel 2.40](#) Wet BRP en de [artikelen 17 t/m 19](#) Regeling BRP.

13 [Circulaire BRP en briefadres](#) van 7 november 2016, kenmerk 2016-0000656211.

14 [Brief](#) van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

Tijdens het rondetafelgesprek bij de ombudsman werd benadrukt dat het kennisniveau van ambtenaren ‘een enorme boost’ kan gebruiken. Zo werd aangegeven dat dit vooral geldt voor de balie-medewerker bij de afdeling burgerzaken van de gemeente. Juist op uitvoeringsniveau is het soms lastig ‘tussen de oren’ te krijgen dat het ‘buiten de lijntjes mag’. Met iemand die in de opvang terecht komt, is meestal van alles aan de hand. Het gaat niet alleen om een dak boven je hoofd. Er moet op allerlei terreinen tegelijk ‘een slag gemaakt worden’. Het is dan ook belangrijk dat er voldoende oog is voor onderliggende problematiek. Bij melding aan het loket voor inschrijving in de BRP, of voor andere praktische zaken, moet dus goed worden doorgevraagd en - waar nodig - worden opgeschaald naar specialisten. Het ministerie van BZK speelt hierop in door samen met gemeenten aan een educatieve voorstelling voor medewerkers burgerzaken en sociaal domein te werken om de regels rond de inschrijving in de BRP te verduidelijken. De Nationale ombudsman heeft voor dit doel een aantal schrijvende casus aangeleverd.

Inschrijving in de BRP bij twijfels over de identiteit van betrokkenen, levert overigens nog wel problemen op, zo liet een medewerker van een vrouwenopvang weten. Zo’n situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij slachtoffers van mensenhandel. Deze vrouwen werden gedwongen om met een vals paspoort naar Nederland te reizen. Eenmaal in Nederland kunnen zij niet bewijzen wie zij daadwerkelijk zijn, omdat hiervoor de brondocumenten vaak ontbreken. Zonder inschrijving in de BRP krijgen de vrouwen geen BSN en zonder BSN hebben zij geen recht op een uitkering, geen zorgverzekering, kunnen zij niet naar school of komen zij niet in aanmerking voor een baan.

Een medewerker van een andere vrouwenopvanginstelling vertelde de ombudsman dat er de laatste tijd signalen binnenkomen over zzp-ers in de opvang, waarbij de inschrijving problemen oplevert. Registratie bij de Kamer van Koophandel betekent dat het adres ‘meeverhuist’ met de betrokken vrouw naar de vrouwenopvang. Maar een inschrijving bij de Kamer van Koophandel is openbaar.<sup>15</sup> De medewerker van de opvanginstelling vindt dit niet wenselijk, niet voor de desbetreffende vrouw en niet voor de opvanginstelling. Zij schreef:

*“Wij willen cliënten geen werk ontnemen. De Kamer van Koophandel geeft aan dat bescherming van het privéadres kan, maar niet van het kantooradres. En dat is dus hetzelfde.”*

Overigens werd in het rapport *Vrouwen in de knel* beschreven dat sommige gemeenten bij de berekening van een bijstandsuitkering ten onrechte de zogenoemde kostendelersnorm hanteerden, om het adres van de vrouwenopvang niet als opvangadres was geregistreerd in de BRP.<sup>16</sup> Het corrigeren hiervan kostte medewerkers van de vrouwenopvang veel tijd en moeite. Momenteel lijkt het onterecht toepassen van de kostendelersnorm bij vrouwen in de opvang nauwelijks meer voor te komen.

- 
- 15 De Kamer van Koophandel laat hierop weten dat ondernemers die in een vrouwenopvang verblijven en gebruik maken van dit opvangadres voor hun onderneming wel hun vestigingsadres kunnen laten afschermen. De adressen van dit soort instellingen voor gevoelige doelgroepen zijn niet openbaar in het register. Indien een opvanginstelling te maken krijgt met de opvang (inschrijving) van een zzp'er, kan de ondernemer of de opvanginstelling namens deze, contact opnemen met het KVK- ServiceCenter. De adreswijziging en verzoek tot afscherming van zowel het woon- als het vestigingsadres wordt dan in behandeling genomen en in orde gemaakt.
- 16 Onder kostendelersnorm wordt verstaan dat als iemand een woning deelt met meer volwassenen, de hoogte van de bijstandsuitkering daarop wordt aangepast. Dit, omdat de woonkosten verdeeld worden. Bij tijdelijk verblijf in een vrouwenopvanginstelling of begeleid wonen is de kostendelersnorm niet van toepassing.

## 2.5 Zonder status toch toegang?

Als vrouwen geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland worden zij vaak niet toegelaten in de vrouwenopvang, ook niet als zij slachtoffer zijn van huiselijk geweld.<sup>17</sup> Dit, terwijl op grond van internationale verdragen en richtlijnen vrouwen recht hebben op opvang als zij slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld, ongeacht de verblijfstatus.<sup>18</sup>

In het rapport *Vrouwen in de knel* kwam naar voren dat opvanginstellingen deze vrouwen in de praktijk niet aan hun lot overlaten. Soms werden zij op een noodbed geplaatst en soms werden zij doorverwezen naar of overgedragen aan andere instanties. De mate waarin gemeenten deze slachtoffers van huiselijk geweld toegang tot de vrouwenopvang verlenen, verschilt omdat gemeenten hierin beleidsvrijheid hebben.<sup>19</sup> De ene gemeente staat in beginsel geen opvang van deze groep toe, terwijl andere gemeenten deze vrouwen hetzelfde behandelden als vrouwen met een verblijfstatus. De meeste opvanginstellingen, die de ombudsman in het kader van dit vervolgonderzoek sprak, bieden vrouwen onderdak als sprake is van huiselijk geweld. Helaas is, zoals hierboven beschreven, een bijkomend probleem dat er in de opvang niet altijd plek is. Zo liet een medewerker van een vrouwenopvanginstelling weten:

*“Een enkele keer, als het echt niet anders kan, huren wij een hotelkamer.”*

In de loop van 2019 wordt het recht op toegang voor ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld wettelijk geregeld.<sup>20</sup> Sinds 1 januari 2018 ontvangen gemeenten hiervoor 2,5 miljoen per jaar. Daarmee zou (een deel van) de eerder geconstateerde problematiek mogelijk worden verholpen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de ombudsman werd echter naar voren gebracht dat met dit bedrag in de praktijk tot op heden weinig gerealiseerd is. De suggestie werd gedaan om twee speciale locaties in het land in te stellen, waar ongedocumenteerden opgevangen kunnen worden. Dit, omdat de benodigde zorg voor deze groep zeer specialistisch is en juridisch complex. Een ander probleem is nog steeds de zogenaamde ‘achtergelaten vrouwen’.<sup>21</sup> Als deze vrouwen zijn teruggekeerd naar Nederland, is het acute gevaar vaak al geweken. En dan worden zij niet, of slechts in hele uitzonderlijke situaties, opgenomen in de vrouwenopvang.

Verder bracht een van de opvanginstellingen tijdens het telefonisch interview nog een ander knelpunt onder de aandacht van de ombudsman: de financiering van zogenaamde administratieve zorgplaatsen. Het gaat daarbij om vrouwen zonder verblijfstatus, die zich in het asielzoekerscentrum Ter Apel aanmelden voor de indiening van een asielaanvraag en vervolgens een zorgplaatsing bij de vrouwenopvang krijgen. Of om vrouwen zonder verblijfsstatus die al in de vrouwenopvang verblijven, maar zich op enig moment melden in Ter Apel en (vanwege hun gesteldheid) dezelfde dag weer teruggaan naar de vrouwenopvang.

- 
- 17 In het rapport *Vrouwen in de knel* werd beschreven dat ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld nauwelijks de vrouwenopvang in kwamen, onder andere omdat op grond van de Wmo 2015 alleen rechtmatig in Nederland verblijvende slachtoffers recht hebben op een maatwerkvoorziening zoals verblijf in een vrouwenopvang.
- 18 [VN-Vrouwenverdrag](#) van 18 december 1979, [Verdrag van Istanbul](#) van 1 maart 2016 en de [Europese Richtlijn 2012/29](#) tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten van 29 oktober 2012. Overigens verscheen in september 2018 een [rapportage](#) van de Nederlandse overheid over de uitvoering van het Verdrag van Istanbul.
- 19 Zie ook [onderzoek](#) van Significant, *Toegang tot de opvang van slachtoffers zonder eerdere verblijfstatus*, november 2017.
- 20 Het ministerie van VWS en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) stellen een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op teneinde de Wmo 2015 in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Istanbul. De AMvB bepaalt dat slachtoffers van huiselijk en eerge relateerd geweld recht hebben op opvang in de periode dat zij in afwachting zijn van een beslissing op de aanvraag tot een verblijfsvergunning.
- 21 In Nederland wonende vrouwen, die na mishandeling door hun partner in land van herkomst worden achtergelaten, maar weer terugkeren naar Nederland.

Na de aanmelding in Ter Apel wordt de vrouw geregistreerd. Dan begint de zogenaamde rust- en voorbereidingstermijn van de asielprocedure, die niet veel langer dan zes dagen hoort te duren. Na deze termijn vangt 'de echte asielprocedure' aan. Vrouwen, die in deze fase via zo'n administratieve zorgplaatsing in de vrouwenopvang verblijven, worden gedurende deze rust- en voorbereidingstermijn niet gekoppeld aan een regulier asielzoekerscentrum, waarvan zij leefgeld ontvangen, maar aan een procesopvanglocatie zijnde een opvang voor de eerste fase van de asielprocedure. Vanuit die situatie hebben zij geen recht op financiële regelingen. Het probleem is dat deze zogenoemde rust- en voorbereidingstermijn tegenwoordig meer dan een jaar kan duren. De vrouwen zijn dan al die tijd verstoken van een financiële vergoeding. Ook de zorgverzekering geeft minder dekking, aldus deze medewerker van de vrouwenopvanginstelling. Het knelpunt van deze administratieve zorgplaatsing lijkt op korte termijn (nog) niet te worden opgelost.

## 3 Aantal knelpunten tijdens verblijf wordt opgepakt

### 3.1 Inleiding

In *Vrouwen in de knel* werd uitgebreid ingegaan op financiële problemen die ontstaan tijdens het verblijf in de vrouwenopvang. Voor dit verblijf moeten vrouwen een eigen bijdrage betalen. Meestal hebben zij geen geld. Het is dus belangrijk dat vrouwen die de opvang instromen zo snel mogelijk een inkomen zien te regelen. Vaak is er recht op een bijstandsuitkering, zorgtoeslag, kinderbijslag en een kindgebonden budget, maar het was vrijwel altijd ingewikkeld om dit voor elkaar te krijgen. Getrouwde, gevluchte vrouwen hadden vaak geen recht op toeslagen of deze vielen lager uit, omdat de echtgenoot nog als toeslagpartner werd gezien. Hierdoor kwamen zij vaak langere tijd niet voor toeslagen in aanmerking, terwijl deze juist zo hard nodig waren voor het levensonderhoud. De kinderbijslag en het kindgebonden budget werden meestal nog op de bankrekening van de echtgenoot gestort. Het kon maanden duren voor dit was omgezet. Eventuele schulden liepen hierdoor verder op. Wanneer de (vaak meerdere) uitkeringen of toeslagen uiteindelijk in één keer werden gestort, legden schuldeisers hier dikwijls direct beslag op. Het verkrijgen van een bijstandsuitkering lukte meestal pas met ondersteuning van een hulpverlener en in het gunstigste geval duurde die afhandeling van de aanvraag dan zes tot acht weken. Ook bleken gemeenten na de aanvraag niet automatisch een voorschot aan de vrouwen te verstrekken, terwijl dit wettelijk wel is vastgelegd. Nog een ander belangrijk knelpunt was dat vrouwen in de opvang meestal niet in aanmerking kwamen voor schuldhulp, omdat die gestart wordt in de gemeente waar de vrouw feitelijk verblijft, dus de gemeente waar de vrouwenopvang gevestigd is. Omdat zij daar meestal maar tijdelijk zouden wonen en een schuldhulptraject een langere periode bestrijkt, wordt dit traject nog niet opgestart. Terwijl het juist zo belangrijk is om direct na binnenkomst in de opvang te beginnen met het aanpakken van schulden.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze knelpunten en gekeken of er verbetering is opgetreden. De Nationale ombudsman constateert daarbij dat sommige knelpunten zijn opgelost en dat aan andere wordt gewerkt. Een medewerker van een vrouwenopvanginstelling liet weten:

*“Door het rapport van de ombudsman is de problematiek helder op tafel komen te liggen. Wat ik zie is dat betrokken partijen in toenemende mate bereid zijn om medeverantwoordelijkheid te nemen. Maar dat gaat op casuïstisch niveau makkelijker. Het blijft lastig om structureel veranderingen te bewerkstelligen.”*

### 3.2 Het regelen van een uitkering gaat sneller

Zoals hiervóór beschreven, hebben vrouwen in de opvang meestal geen eigen inkomen. Toeslagen en kinderbijslag worden vaak nog op de rekening van de (ex-) partner gestort. Ondertussen moeten zij wel een eigen bijdrage voor de vrouwenopvang betalen en met een beetje pech ook nog een tijdje de huur van de (voormalige) woning. Sommige opvanginstellingen verstrekten daarom noodgedwongen voorschotten voor leefgeld, premie ziektekosten, huurschuld en incidentele noodzakelijke kosten. Wat de vrouwen zich niet altijd realiseerden, is dat deze voorschotten in principe wel moesten worden terugbetaald. Het was dus niet vreemd dat in de opvanginstelling in no-time schulden ontstonden of reeds bestaande schulden verergerden. In het vorige onderzoek heeft de ombudsman hier uitdrukkelijk aandacht voor gevraagd en benadrukt dat deze vrouwen zo snel mogelijk een eigen inkomen moeten ontvangen. Voorkomen moet worden dat zij met (nog hogere) schulden de opvang verlaten.



Hoe is dat nu, twee jaar later? Uit de resultaten van de inventarisatie van de Federatie Opvang onder 26 centrumgemeenten en uit de gesprekken met de opvanginstellingen is gebleken dat het merendeel van de centrumgemeenten het aanvragen en verstrekken van uitkeringen voor vrouwen in de opvang inmiddels beter heeft geregeld.<sup>22</sup> Er is geïnvesteerd in een goede samenwerking tussen hen en de medewerkers van de vrouwenopvanginstellingen, wat tot veel snellere uitbetaling heeft geleid.

*“Wij hebben met de gemeente werkafspraken ten aanzien van het verkrijgen van een bijstandsuitkering. Op de dag van plaatsing kunnen wij al een aanmelding doen, hier krijgen wij via de post een ontvangstbevestiging van. Vervolgens hebben wij 28 dagen de tijd om alle benodigde gegevens aan te leveren. Zodra wij dat gedaan hebben, wordt de uitkering zo spoedig mogelijk betaalbaar gesteld.”*

Heel soms wordt een uitkering zelfs al binnen een paar dagen verstrekt. Enkele instellingen hebben een of meerdere vaste contactpersonen binnen de gemeente, met wie altijd contact kan worden opgenomen. Ook bij complexe zaken. Dat werkt heel goed. De ombudsman heeft er in verschillende eerdere rapporten op gewezen dat het belangrijk is dat er bij de overheid één aanspreekpunt is, bemand door professionals met kennis van zaken. Professionals die over hun eigen grenzen heen kijken en die in voorkomende gevallen durven ‘op te schalen’ of ‘te escaleren’ bij hun bestuurder. En die daarvoor ook professionele ruimte krijgen. Dit belang werd ook benoemd tijdens het rondetafelgesprek bij de ombudsman. Zo vertelde een deelnemer hoe belangrijk het is dat er bij de gemeente of bij een uitvoeringsinstantie deskundige medewerkers zitten met beleidsvrijheid om eigen standpunten in te nemen. Bij sommige instanties, zoals bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), zijn zelfs speciale ‘meedenkteams’ ingesteld, die kunnen worden opgeroepen waar nodig.

Overigens gaat het aanvragen en verstrekken van een bijstandsuitkering niet in iedere centrumgemeente al sneller. Uit de inventarisatie van de Federatie Opvang blijkt dat in ruim een kwart van deze gemeenten dit knelpunt nog niet is opgelost. Een medewerker van een vrouwenopvanginstelling liet de Nationale ombudsman het volgende weten:

*“Helaas geeft het uitbetalen van een bijstandsuitkering in onze gemeente nog steeds problemen. Termijnen worden vaak overschreden. Dit heeft soms zelfs gevolgen voor de uitstroom.”*

Voor zover de ombudsman heeft begrepen, wordt in deze gemeente ook niet binnen vier weken na de aanvraag van de uitkering een voorschot verstrekt, terwijl vrouwen in de opvang hier wettelijk gezien wel recht op hebben.<sup>23</sup> Zij weten dit echter vaak niet, evenals het regelen van andere inkomensvoorzieningen. Gelukkig komt er op dit punt steeds meer hulpverlening van de grond. Hulp bij het genereren van inkomen, maar ook bij het budgetteren ervan.

22 Zie stand van zaken knelpunten vrouwenopvang, bijlage 2 van dit rapport.

23 Op grond van [artikel 52](#) van de Participatiewet.

*Mooi voorbeeld:*

*Combine, een samenwerkingsverband van vier opvanginstellingen, werkt met behulp van subsidie van het ministerie van VWS aan kennisdeling, digitale veiligheid en herstelgroepen voor slachtoffers om herstel en ervaringsdeskundigheid te bevorderen. Op dit moment ontwikkelt Combine het project 'Grip op geld', waarin vrouwen worden ondersteund bij het verkrijgen van meer financiële zelfredzaamheid. Zo krijgen zij hulp van een aparte hulpverlener die hen bijstaat bij het regelen van een inkomen, aanvullingen en toeslagen. Ook bekijkt deze hulpverlener wat er voor de kinderen geregeld kan worden en of en zo ja hoe er gebruik gemaakt kan worden van (schuld)hulpverlening.*

### 3.3 Er wordt gewerkt aan knelpunten rond toeslagen en kinderbijslag

Vrouwen in de opvang ervaren ook problemen met de Belastingdienst. Dit, omdat zij in de meeste gevallen nog een toeslagpartner hebben. Om voor de toeslagen in aanmerking te komen moeten vrouwen een echtscheiding hebben aangevraagd. In *Vrouwen in de knel* werd beschreven dat vrouwen die net de opvang zijn binnengekomen, meestal nog niet toe zijn aan het aanvragen van een echtscheiding. Hierdoor duurt het vaak langere tijd voordat zij van de toeslagen gebruik kunnen maken. De vrouwen hebben dit geld echter hard nodig om niet in (verdere) financiële problemen te geraken.

Uit een verzoekschrift van 31 oktober 2018 aan de Nationale ombudsman:

*"Ik ben vanaf juni 2018 opgenomen bij (...) samen met mijn zoon. Vanaf die tijd heb ik recht op kinderbijslag en heb dat aangevraagd. Maar tot op heden heb ik nog geen kinderbijslag ontvangen. Omdat het kindgebonden budget pas start op het moment dat de kinderbijslag is geregeld, heb ik op dit moment ook geen kindgebonden budget en kom ik elke maand veel geld te kort. Opnieuw aanvragen, een wijziging doorvoeren en bellen heeft nog geen resultaat gehad. Ik bouw zo schulden op en dat wil ik niet. Kunt u mij helpen dat ik z.s.m. kinderbijslag ontvang en daarmee ook het kindgebonden budget geregeld gaat worden?"*

De kinderbijslag en het kindgebonden budget worden meestal gestort op de bankrekening van de vader. De moeder moet, na overschrijving van de kinderen op een briefadres bij de vrouwenopvang, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een verzoek doen de kinderbijslag voortaan aan haar over te maken. De SVB zal dan eerst moeten vaststellen dat de kinderen inderdaad niet meer bij vader verblijven. Pas daarna wordt de kinderbijslag aan de moeder toegekend en wordt de Belastingdienst geïnformeerd dat ook het kindgebonden budget kan worden uitgekeerd. Tijdens het rondetafelgesprek bij de ombudsman werd gezegd dat hierdoor eigenlijk direct al een valse start wordt gemaakt bij het zoeken naar een oplossing voor de schuldenproblematiek. Bij gemeenten wordt in die situatie inmiddels zo snel mogelijk een uitkering geregeld, maar bij de Belastingdienst lopen de vrouwen nog steeds tegen een dichte deur aan. Vrouwenopvanginstellingen pleiten daarom voor een vast team bij de Belastingdienst, zoals bij DUO, of een vast contactpersoon, zodat de professionals van de vrouwenopvang een directe ingang hebben. Tot op heden is dit niet van de grond gekomen.

Op 20 december 2018 schreven de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming in een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer dat de landelijke werkgroep aan de slag is gegaan met deze knelpunten.<sup>24</sup> Zoals zij zelf zeggen knelpunten, die voortkomen uit de wijze waarop landelijk werkende organisaties hun werkwijze hebben ingericht. Zij gaven in de brief

<sup>24</sup> [1e voortgangsrapportage](#) van het Meerjarenprogramma *Geweld hoort nergens thuis*, 20 december 2018. Kenmerk 1458457-185119-J.

aan dat gewerkt wordt aan het op een rij zetten van de mogelijkheden om de kinderbijslag, de huurtoeslag of zorgtoeslag zo spoedig mogelijk aan de vrouw te verstrekken indien zij (al dan niet met kinderen) in de vrouwenopvang terecht komt. In het voorjaar van 2019 zouden de gemaakte afspraken van beide werkgroepen hierover met alle gemeenten en aanbieders worden gedeeld, zodat voor alle professionals duidelijk is hoe zij moeten handelen bij specifieke knelpunten.

Op 19 april 2019 liet de minister van VWS weten dat er in de afgelopen periode is verkend welke mogelijkheden er zijn voor het sneller omzetten van de kinderbijslag en het kindgebonden budget van de man naar de vrouw waarbij het streven is het werkproces fors in te korten. De minister van VWS liet weten dat de Belastingdienst en de SVB samen met de Federatie Opvang een werkproces uitwerken waarna een uitvoeringstoets zal plaatsvinden.

Hij meldde voorts dat met betrekking tot de kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag in een experiment wordt verkend 'welke mogelijkheden er zijn om deze (sneller) toe te kennen aan de vrouw'. Dit experiment start in de tweede helft van 2019.<sup>25</sup>

### 3.4 Nog te weinig schuldhulpverlening tijdens verblijf

Vooralsnog komt het merendeel van de vrouwen de vrouwenopvang binnen met schulden. En, zoals in dit en het vorig rapport staat beschreven, kunnen schulden in de opvang om verschillende redenen makkelijk ontstaan of verergeren. Schulden die ook moeten worden afbetaald. De vraag is alleen hoe.

Voor schuldhulp komen de vrouwen in de vrouwenopvang namelijk niet makkelijk in aanmerking. Dit vanwege het tijdelijk verblijf in de (opvanginstelling van een) gemeente en/of het ontbreken van een stabiel inkomen.<sup>26</sup> Bij zeker de helft van de opvanginstellingen die de ombudsman tijdens dit onderzoek sprak, vormt het ontbreken van de mogelijkheid van schuldhulp tijdens de opvangperiode nog steeds een knelpunt.

*"Schuldhulpverlening is problematisch. Vrouwen komen niet in aanmerking als ze geen stabiel inkomen hebben."*

Omdat het niet zeker is of een vrouw zich na het uitstromen uit de opvang daadwerkelijk in die centrumgemeente vestigt, zijn gemeenten terughoudend bij het verlenen van schuldhulp. De ombudsman vindt het belangrijk dat schuldhulpverlening tijdens het verblijf in de vrouwenopvang wordt opgestart. Geldzorgen leveren vaak stress op en staan hulpverlening aan vrouwen in de weg. Professionals in de opvang weten niet altijd wat er op financieel vlak speelt, omdat hun deskundigheid op een ander terrein ligt. Er wordt dan ook niet altijd beseft hoeveel impact het hebben van geldzorgen heeft op het leven van de vrouwen in de opvang. Maar dit besef moet er wel komen, ook bij de gemeente. Gelukkig zijn er gemeenten die op de uitstroom anticiperen en bekijken wat wél mogelijk is.

*"Als vrouwen problematische schulden hebben, dan worden zij aangemeld voor bewindvoering. Schuldhulpverlening kan pas bij uitstroom naar de gemeente van vestiging. Bewindvoering is een voortraject. Hier worden de schulden alvast in beeld gebracht. Alles wordt uitgezocht, iedereen wordt aangeschreven."*

25 [Brief](#) van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

26 Uit de inventarisatie onder centrumgemeenten bleek overigens dat het briefadres minder problemen oplevert.

Bij een enkele vrouwenopvanginstelling zijn aparte juridische en/of financiële hulpverleners werkzaam die de vrouwen in de opvang ondersteunen. Andere instellingen zetten in op deskundigheidsbevordering van de medewerkers.

*Mooi voorbeeld:*

*In het boek 'Geld en Geweld, armoede en schulden in afhankelijkheidsrelaties' geeft FIER aan de hand van praktijkvoorbeelden inzicht in de wisselwerking tussen geld en geweld.<sup>27</sup> Professionals krijgen hierin praktische handvatten aangereikt voor het signaleren, bespreekbaar maken, motiveren en ondersteunen van hun cliënten. Ook wordt een training voor professionals ontwikkeld over armoede en schulden in relatie tot geweld.*

Tijdens de rondetafelbijeenkomst van de ombudsman werd door een vertegenwoordiger van het ministerie van SZW naar voren gebracht dat er extra geld beschikbaar is voor 'Vakkundig aan het werk', een kennisprogramma van onder meer SZW en VWS.<sup>28</sup> Het programma is onderdeel van een bredere beweging in de sector Werk en Inkomen teneinde meer methodisch en 'evidence based' te werken. Hierbij staan vragen als *hoe kan het lokale bestuur effectief bijdragen aan het verminderen van armoede en problematische schulden?* en behoeften van gemeenten centraal.

### 3.5 Er is aandacht voor jeugdhulp en onderwijs

In het rapport *Vrouwen in de knel* constateerde de Nationale ombudsman verder nog dat de inzet van jeugdhulp vrij lang kan duren door wachtlijsten of andere redenen van financiële aard. Omdat financiering van de opvang geënt was op het aantal volwassen cliënten in de opvang, waren de budgetten binnen de opvang vaak ontoereikend om ook nog passende hulp aan de kinderen te kunnen bieden. Hierdoor kwamen kinderen tijdens de opvang soms in het geheel niet aan hulpverlening toe, terwijl zij het juist op dat moment heel hard nodig hadden. De toenmalige staatssecretaris van VWS erkende het probleem en was ten tijde van de uitkomst van het vorige rapport druk doende om de positie van kinderen in de opvang te verbeteren. Hij verzocht de Leidse burgemeester Lenferink om onderzoek te doen naar de situatie van kinderen in de vrouwenopvang en in de maatschappelijke opvang. Burgemeester Lenferink voerde daartoe gesprekken met burgemeesters en wethouders en met bestuurders van instellingen. Ook werden gesprekken gevoerd met de kinderen zelf. Hij bracht vervolgens een rapportage uit, waarin aanbevelingen werden gedaan aan gemeenten, instellingen die maatschappelijke en vrouwenopvang bieden, en aan organisaties die voor kinderen in de opvang opkomen, zoals Stichting Kinderpostzegels en het Vergeten Kind.<sup>29</sup> Een belangrijke rode draad in de aanbevelingen was de duurzame borging van kwalitatief goede opvang met specifieke aandacht voor kinderen en jongeren. Een van de basiseisen daarbij was dat kinderen en jongeren gezien zouden worden als zelfstandige individuen, die de begeleiding en hulp krijgen die nodig is. Naar aanleiding van de rapportage van Lenferink wordt momenteel een normenkader voor kinderen in de opvang ontwikkeld.<sup>30</sup>

27 *Geld en Geweld, armoede en schulden in afhankelijkheidsrelaties*, Bekken, Ferdi (FIER), 7 november 2018.

28 <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/>.

29 *Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang*, dhr. Henri Lenferink, burgemeester Leiden, 26 april 2018.

30 *Brief* van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

Uit de 1e voortgangsrapportage ‘Geweld hoort nergens thuis’ kwam naar voren dat de manier waarop in regio’s aandacht wordt gegeven aan kinderen in de (maatschappelijke of vrouwen-) opvang uiteen loopt, van het opstellen van eigen veiligheids- en behandelplannen voor kinderen tot het kindvriendelijk maken van de opvanglocatie.<sup>31</sup> Meer dan de helft van de regio’s had aangegeven dat onder andere de methodiek ‘Veerkracht’ wordt ingezet voor kinderen in de opvang.<sup>32</sup> In de andere regio’s worden verschillende andere methodieken gebruikt. Twee regio’s gaven aan dat de manier waarop aandacht voor kinderen in de opvang wordt vormgegeven, in ontwikkeling is. Op 14 maart 2019 kwamen 200 mensen uit de maatschappelijk opvang en vrouwenopvang bij elkaar om te bespreken hoe de begeleiding van kinderen beter kan en moet. Uit deze bijeenkomst bleek dat het vooral aan komt op een goed samenspel tussen cliënten, instellingen en gemeenten.

### Traumascreening

Met betrekking tot traumabehandeling en -screening van kinderen in de vrouwenopvang meldt de minister in de 1<sup>e</sup> voortgangsrapportage dat in het programma is opgenomen dat het de norm moet worden dat slachtoffers en plegers van huiselijk geweld een traumascreening wordt geboden met een daarop aansluitend behandelaanbod, ongeacht waar men verblijft. De vorm waarin en de doelgroepen waarvoor traumascreening momenteel wordt toegepast zijn regionaal verschillend. Dit geldt ook nog voor kinderen in de vrouwenopvang. De komende periode wordt met prioriteit gewerkt aan het inrichten van het proces ‘afwegen of traumascreening nodig is - traumascreening - behandelaanbod’. Zo wordt in 2019 een aantal pilots gefaciliteerd om te verkennen wat in de praktijk werkt en uitvoerbaar is. Op basis van de resultaten van en ervaringen binnen deze pilots volgt vervolgens een voorstel voor verder aanbod en gebruik van traumascreening.

### Nog knelpunt bij instroom school

Wel bestaan nog problemen bij de instroom in het onderwijs voor kinderen van vrouwen in de opvang. Zij stromen vaak in de loop van het jaar in op een school in de buurt van de opvang en zijn dan meestal geen inwoner van de betreffende gemeente. In bijna de helft van door de Federatie Opvang ondervraagde centrumgemeenten wordt ervaren dat de leerplichtambtenaar zich daardoor minder verantwoordelijk voelt om schoolgang te forceren (al wordt wel een onderscheid gezien in lagere of middelbare school).

### Moeite met aanvragen studiefinanciering

Hoewel uit navraag bij de betrokken opvanginstellingen is gebleken dat er intussen goede relaties zijn opgebouwd bij DUO, werd in de helft van de gevallen als knelpunt ervaren dat voor minderjarige mishandelde vrouwen in de opvang (zoals tienermoeders, slachtoffers van een loverboy, eergerateerde problematiek) geen studiefinanciering kan worden aangevraagd, zolang inschrijving in de BRP op het adres van de ouders blijft gehandhaafd. Dit probleem blijkt nog niet opgelost.

## 3.6 Onafhankelijke cliëntondersteuning wordt niet vaak ingezet

Ondanks dat in het Regeerakkoord € 55 miljoen werd uitgetrokken voor onafhankelijke cliëntondersteuning, blijkt uit de interviews met de opvanginstellingen dat gemeenten nog steeds weinig cliëntondersteuning aanbieden. De instellingen zelf of maatschappelijke organisaties binnen de gemeente verzorgen ondersteuning. Een onafhankelijk ondersteuner wordt niet altijd nodig geacht, omdat er dan weer een extra hulpverlener wordt ingezet. Dit schept onrust, aldus een aantal professionals. Ook uit de inventarisatie van de Federatie bleek dat bij twee derde van de ondervraagde gemeenten geen cliëntondersteuning voor de vrouwen

31 [De regio's in beeld](#), bijlage 3 van de 1e voortgangsrapportage *Geweld hoort nergens thuis*.

32 De methodiek Veerkracht is gericht op het versterken van de eigen kracht van kinderen én de ouders van deze kinderen, na huiselijk geweld.

werd ingezet. Voorts verdwijnen vrouwen soms snel weer van de 'radar' bij de gemeenten nadat zij zijn uitgestroomd. Wel zijn veel van de ondervraagde gemeenten in overleg hoe zij deze vrouwen beter kunnen monitoren.

### 3.7 Terugvordering door de Belastingdienst blijft een probleem

In *Vrouwen in de knel* wees de ombudsman er al op dat de vrouwen voor hun levensonderhoud van verschillende voorzieningen afhankelijk zijn. Hun inkomen bestaat meestal uit vele onderdelen, zoals een bijstandsuitkering, toeslagen en kinderbijslag. Valt er een van die voorzieningen weg, bijvoorbeeld door een fout van betrokkene of een instantie of door een verrekening, dan ontstaan er meestal direct financiële problemen. Zoiets doet zich bijvoorbeeld voor bij vermeend toeslagpartnerschap in de opvang. Vrouwen in de opvang hebben een zelfstandig financieel huishouden, maar omdat zij met z'n allen op hetzelfde adres staan ingeschreven, worden zij door de Belastingdienst - onterecht - soms als elkaars toeslagpartner gezien.<sup>33</sup> De Belastingdienst vordert de toeslagen dan achteraf terug. Gevolg hiervan kan zijn dat vrouwen veel later, zelfs na de uitstroom, worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Zij moeten via een bezwaar- en beroepsprocedure alsnog bewijzen dat zij destijds in de opvang zaten en géén toeslagpartner hadden. Dit leidt tot nodeloze procedures, tot verwarring en tot onverwachte schulden, die moeten worden afgelost via een betalingsregeling of via verrekening met de lopende toeslag. Hierdoor ontstaat weer een krappere maandbudget, waardoor het risico op nieuwe schulden toeneemt.

Een soortgelijk probleem speelt rond de terugvordering van huurtoeslagen. Dit knelpunt komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

---

33 Sinds 2015 is er een uitzondering op het partnerschap in opvangsituaties, zie [artikel 3 lid 7](#) van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

## 4 Weinig verbetering bij uitstroom

### 4.1 Inleiding

Zodra de situatie weer voldoende veilig is, willen de vrouwen graag zelfstandig wonen. Uit het onderzoek van de ombudsman in 2017 bleek dat deze uitstroom uit de opvang in de praktijk niet altijd eenvoudig is. Oponthoud werd onder meer veroorzaakt door het feit dat deze vrouwen vaak geen netwerk of woning hadden en zich, ondanks landelijk gemaakte afspraken, niet konden inschrijven in de gemeente die zij op het oog hadden. Bijvoorbeeld omdat er in die gemeente te weinig betaalbare woningen beschikbaar waren, of omdat de gemeente bepaalde voorwaarden aan een urgentieverklaring stelde, waaraan zij niet konden voldoen. Ook door schuldenproblematiek of een nog lopende echtscheidingsprocedure kon de uitstroomperiode extra lang duren. Of wanneer ze niet in het bezit waren van een zelfstandige verblijfsvergunning. En als de vrouw uitstroomde naar een andere gemeente, moest haar uitkering en eventuele (schulp)hulpverlening opnieuw worden aangevraagd en opgestart, waardoor weer schulden werden opgebouwd. Ten slotte duurde het lang voordat de Belastingdienst de huurtoeslag toekende en uitbetaalde. De vrouwen moesten dit dan voorschieten, waardoor zij (weer) financieel in de knel kwamen.

*Citaat opvanginstelling:*

*“Bij uitstroom kan de cliënte pas de huurtoeslag aanvragen wanneer zij staat ingeschreven op het nieuwe adres. Vervolgens duurt het vaak 8 weken voordat de huurtoeslag is toegekend. Men vraagt de huurtoeslag aan omdat men de volledige huur niet kan betalen, maar moet nu wel de eerste 2 maanden de volledige huur betalen voordat de huurtoeslag met terugwerkende kracht wordt uitbetaald. Cliënten kunnen hierdoor in de problemen komen, omdat hun uitkering vaak even duurt voordat die is omgezet van de ene naar de andere gemeente. Dus stagnatie in inkomen, geen huurtoeslag maar wel de kosten voor de volledige huur. Deze kosten kunnen ze niet betalen, dus komen al in de problemen bij de woningbouwvereniging.”*

In dit laatste hoofdstuk wordt aangegeven dat op deze punten helaas nog onvoldoende verbetering is opgetreden. Voorts is nog een nieuw knelpunt ontstaan namelijk de terugvordering van huurtoeslagen.

### 4.2 Nog steeds te weinig sociale huurwoningen

De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om bij schaarste van woonruimte met een urgentiesysteem te werken, waarbij aan slachtoffers van huiselijk geweld voorrang moet worden verleend. Uit de inventarisatie van de Federatie Opvang blijkt dat nog maar de helft van de door de Federatie ondervraagde centrumgemeenten dit voorrangbeleid toepast. Daarnaast hebben vrouwen nog steeds grote moeite bij het überhaupt verkrijgen en behouden van een urgentieverklaring. Vaak is de verklaring van beperkte duur (6 maanden) of worden er bepaalde extra eisen aan gesteld, waaraan de vrouwen niet kunnen voldoen.<sup>34</sup> Ook komt het nog steeds voor dat gemeenten de voorwaarde tot landelijke toegankelijkheid voor deze groep gebruiken om de urgentie van deze groep af te schuiven op een andere gemeente waar geen schaarste is op de goedkopere, sociale woningmarkt. De vrouw wordt dan naar een andere gemeente gestuurd.

<sup>34</sup> Dit is echter in strijd met de bestaande beleidsregels. In zijn [brief](#) van 19 april 2019 vraagt de minister van VWS daarom aandacht voor het beleid rond het verlenen van urgentie. Zo mogen gemeenten aan vrouwen die uitstromen uit de vrouwenopvang geen bindingseisen stellen of aanvullende criteria voor afgifte van een urgentieverklaring eisen. Ook mogen er geen aanvullende voorwaarden geëist worden. De schuldenpositie mag eveneens geen belemmering vormen. En wanneer het vrouwen met een urgentieverklaring niet lukt om binnen de geldigheidsduur een passende woning te vinden, kan deze worden verlengd.

*Vraag opvanginstelling aan een gemeente:*

*“U vertelde mij dat uw gemeente (...) een ‘hek om de regio’ heeft en dat een gemeente die term krijgt/mag gebruiken wanneer er geen mogelijkheid tot uitbreiding is. Ik begrijp nog niet helemaal wat hier precies mee wordt bedoeld, kunt u mij dat nogmaals uitleggen? En wat betekent dit voor een urgentie-aanvraag voor mevrouw in de gemeente (...)?”*

*Antwoord gemeente:*

*“Een hek om de regio betekent dat wij voorwaarden/eisen mogen stellen door middel van een verordening. Onze regio heeft 30.000 woningzoekenden en daarvan gaan ongeveer 700 woningen per jaar naar deze groep. U zult begrijpen dat het hierdoor niet mogelijk is mensen van buitenaf met voorrang te behandelen. Zij zal achteraan aansluiten en dat betekent eindeloos wachten.”*

De Nationale ombudsman is zich ervan bewust dat in diverse regio's in Nederland het woningtekort alarmerend hoog is. Het vinden van passende, goedkopere huisvesting is in veel steden eigenlijk onbegonnen werk. Bij deze krappe woningmarkt is het nodig om op een andere manier te denken over het toepassen van handavingsregels. Om die reden heeft de ombudsman gemeenten eerder dit jaar opgeroepen om passende oplossingen te bieden als de situatie erom vraagt.<sup>35</sup> Zo biedt de Participatiewet mogelijkheden tot maatwerk in het toepassen van de kostendelersnorm. Naar zijn ervaring wordt hier nog steeds weinig gebruik van gemaakt. Gemeenten weten dit niet of zijn mogelijk bang dat toepassing ervan misbruik in de hand zou werken. Maar een verandering in dit denken in wantrouwen is nodig om extra woonmogelijkheden te creëren. Dat zou voor sommige vrouwen uit de opvang mogelijkheden kunnen bieden. Uitstroom naar (tijdelijk) verblijf bij familie of vrienden wordt hierdoor in financieel opzicht eenvoudiger gemaakt. Ook zouden de vrouwen ervoor kunnen kiezen om na uitstroom (tijdelijk) samen een woning te betrekken. Het geld dat zij anders door de kostendelersnorm kwijt zijn, kan dan gebruikt worden om andere tekorten, zoals schulden, op te vullen.

Inmiddels heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat diverse gemeenten en opvanginstellingen experimenten en/of alternatieve werkwijzen hebben ontwikkeld om de vrouwen vanuit de opvang beter op weg te kunnen helpen. Zo werken gemeenten met woningcorporaties en de zorginstanties samen en verschaffen opvanginstellingen ‘tussenwoningen’ met tijdelijke contracten, om alvast begeleid te kunnen wennen aan zelfstandig wonen in de maatschappij.<sup>36</sup>

#### 4.3 Terugvordering huurtoeslag als nieuw knelpunt

Helaas kunnen deze werkwijzen voor de vrouwen weer voor andere problemen zorgen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de ombudsman kwam namelijk een nieuw knelpunt naar voren: vrouwen, die gebruik maken van de zogenaamde tussenwoningen en huurtoeslag ontvangen, worden achteraf geconfronteerd met een terugvordering ervan.

Wat is het geval? Omdat de vrouwen huurtoeslag ontvangen, controleert de Belastingdienst achteraf de huurcontracten, die opvanginstellingen met hun cliënten hebben afgesloten. Regelmatig oordeelt de Belastingdienst dat deze huurcontracten ‘naar hun aard slechts van korte duur’ zijn. Bij dit soort overeenkomsten is er geen recht op huurtoeslag.<sup>37</sup> De toeslag wordt daarom teruggevorderd. De reden waarom dit knelpunt niet tijdens het onderzoek van

<sup>35</sup> [Brieven](#) Nationale ombudsman aan gemeenten en Rijksoverheid van 28 maart 2019, nummer 201809896.

<sup>36</sup> *Aanpak knelpunten in de vrouwenopvang. Resultaten van een enquête onder centrumgemeenten Vrouwenopvang (2017)*, Wilma Schakenraad, Annet den Hoed & Harry Hens (Movisie), Utrecht, 23 oktober 2018, p.16.

<sup>37</sup> In [artikel 1 sub c](#) van de Wet op de Huurtoeslag wordt bij een huurovereenkomst *naar zijn aard van korte duur* de gebruiker niet gezien als huurder in de zin van de Wet op de Huurtoeslag en wordt aan hem geen huurtoeslag verstrekt.



de ombudsman in 2017 naar voren kwam, heeft er onder meer mee te maken dat in juli 2016 de Wet Doorstroming Huurmarkt 2015 is gewijzigd. Deze wetwijziging maakt, kort gezegd, het aangaan van tijdelijke huurovereenkomsten eenvoudiger. Per diezelfde datum heeft de wetgever ook de Wet op de Huurtoeslag gewijzigd en de persoon met een huurovereenkomst, die 'naar zijn aard slechts van korte duur' is, uitgesloten van het recht op huurtoeslag. Dit om permanente bewoning van vakantiewoningen te ontmoedigen.<sup>38</sup>

Maar helaas zijn onder meer vrouwen uit de opvang hier de dupe van geworden. De Federatie Opvang heeft zich verzet tegen deze regeling. De brancheorganisatie wijst erop dat de wijziging in de Wet Doorstroming Huurmarkt juist was bedoeld om tijdelijke huurovereenkomsten meer mogelijk te maken. Het ligt dan niet voor de hand deze overeenkomsten uit te sluiten van het recht op huurtoeslag. Het effect van deze werkwijze van de Belastingdienst is dat de vrouwen weer schulden opbouwen en de huur voor deze woningen niet langer kunnen betalen. Formeel gezien houdt dit in dat de opvanginstellingen vrouwen op straat moeten zetten vanwege het uitblijven van de huur. Volgens de ombudsman kan dit niet de bedoeling zijn.

### Oude terugvorderingen

Net na de bijeenkomst bij de ombudsman eind 2018 is een nieuw model-huurovereenkomst voor de vrouwen vastgesteld die het wél mogelijk maakt om in aanmerking te komen voor huurtoeslag. Door deze nieuwe huurcontracten, voor zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimte, is dit probleem voor de toekomst opgelost. Maar de terugvorderingen van vóór deze nieuwe huurcontracten zijn hiermee niet verdwenen. In de 'oude' gevallen moeten de vrouwen nog steeds aan de terugvordering voldoen. Om hen tegemoet te komen, heeft de Belastingdienst besloten deze vrouwen een betalingsregeling aan te bieden die toegespitst is op hun specifieke situatie, waarbij iedere maand een deel van het bedrag wordt terugbetaald. Na 24 maanden wordt de eventuele restschuld buiten invordering gesteld. Wel worden eenmalige teruggaven nog gedurende drie jaar verrekend met de uitstaande toeslagschuld.

Voor de Nationale ombudsman gaat deze oplossing niet ver genoeg. Hij vindt deze betalingsregeling te belastend voor deze groep vrouwen. Het is voor hen al moeilijk genoeg om de financiële problemen te boven te komen en een nieuwe start te maken. Zij zijn het slachtoffer van regelgeving, die onredelijk heeft uitgewerkt ofwel onjuist is toegepast. De ombudsman vindt het daarom gepaster om de terugvordering in te trekken dan wel zonder nadere voorwaarden buiten invordering te stellen. Bij brief van 12 maart 2019 heeft hij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om snel met een oplossing te komen voor dit prangende probleem.

### Rechterlijke uitspraken

Intussen is op dit punt een andere ontwikkeling gaande. Meerdere rechtbanken hebben onlangs geoordeeld dat de Belastingdienst ook de 'oude' huurcontracten niet had moeten zien als een huurovereenkomst, die naar zijn aard slechts van korte duur is.<sup>39</sup> Dit begrip mag volgens de rechter maar zeer restrictief worden gebruikt. Dat de huurcontracten tijdelijk zijn, is niet hetzelfde als van korte duur. De enkele omstandigheid dat de persoon begeleiding krijgt of dat sprake is van 'proef wonen', maakt dit niet anders. Verder heeft de Belastingdienst in de onderliggende zaken niet aangetoond dat dit partijen nadrukkelijk voor ogen stond bij het tekenen van de overeenkomst. Volgens de rechter is sprake van alle andere kenmerken van een huurovereenkomst: een contract, de maandelijkse huur omvat geen zorgkosten, zelfstandige wooneenheden, de huurders hielden of houden er hun hoofdverblijf, en de huur is betaald.

38 Zie [art. V, Memorie van Toelichting Wet Doorstroming Huurmarkt 2015](#), Kamerstukken II 2015/16, 34373, nr. 3, blz. 40-41.

39 Zie uitspraken rechtbank Den Haag van 26 februari 2019, gepubliceerd op 19 maart 2019, [ECLI:NL:RBDHA:2019:2049](#) en rechtbank Midden-Nederland van 29 maart 2019, gepubliceerd op 5 april 2019, [ECLI:NL:RBMNE:2019:1346](#).

De Belastingdienst is daarom veroordeeld tot het opnieuw oordelen over de bezwaren van de cliënten tegen de terugvorderingen of het niet toekennen van huurtoeslag. De dienst heeft de ombudsman laten weten dat er geen hoger beroep wordt ingesteld.

#### 4.4 Samenwerking tussen gemeenten nog onvoldoende

Ook de samenwerking tussen gemeenten lijkt moeilijk op gang te komen. Hierdoor ervaren de vrouwen nog steeds veel (administratieve) rompslomp. Als zij uitstromen naar een andere gemeente, moeten uitkeringen vaak opnieuw worden aangevraagd. Dit is niet alleen administratief een gedoe, maar het kan ook enige tijd duren voordat de uitbetaling weer op gang komt. Deze periode moet dan weer overbrugd worden. Het werkt schulden in de hand. Gemeenten vertrouwen blijkbaar nog steeds niet op elkaars inzichten. Ze hebben ook elk hun eigen budget, dat zij op eigen wijze willen inzetten. Dit maakt blijkbaar dat alle beslissingen tot het toewijzen van een voorziening in de ene gemeente, in de andere gemeente weer opnieuw moeten worden bezien.

Tijdens de bijeenkomst bij de Nationale ombudsman werd opgemerkt dat dit eigenlijk tegenstrijdig is, omdat nu eenmaal specifiek aan de vrouwenopvang is dat vrouwen soms elders moeten worden ondergebracht vanwege hun veiligheid. Dit lijkt te vragen om een landelijk stelsel, maar de uitvoering ligt nu bij gemeenten. Problematisch is dat die gemeenten wel vaak hun best doen om het allemaal heel goed uit te voeren, maar daarbij min of meer gedwongen zijn om lokaal nieuwe stelseltjes op te bouwen. Dat vergroot het probleem, met name als men in een andere gemeente gaat wonen. Daarbij schijnt niet alleen gemeentelijk beleid te verschillen. Ook tussen ambtenaren binnen één gemeente zijn er grote verschillen zichtbaar. Zoals al eerder in dit rapport omschreven, is dit eveneens een reden waarom schuldhulpverlening doorgaans niet kan worden gestart in de opvang. Omdat (de kans bestaat dat) vrouwen uitstromen naar een andere gemeente dan waar de opvang is gesitueerd, vallen zij tijdelijk tussen wal en schip en kan pas met de schuldhulpverlening worden gestart als zij na de uitstroom daadwerkelijk in een gemeente zijn gevestigd. En als het de vrouw al wel gelukt is in de opvang schuldhulp te verkrijgen, moet ook deze hulpverlening bij uitstroom naar een andere gemeente opnieuw worden aangevraagd.

Een onder regie van de VNG geformeerde werkgroep, gericht op het verbeteren van mogelijkheden van door- en uitstroom, gaat de komende periode eerder uitgedachte oplossingsrichtingen uitwerken en realiseren. De minister van VWS stelt hiervoor middelen ter beschikking.<sup>40</sup>

#### 4.5 Schulden en onduidelijkheid rond verblijfstatus blijven uitstroom belemmeren

Zoals de Nationale ombudsman ook twee jaar geleden al concludeerde, blijven deze schulden een probleem als vrouwen zelfstandig willen gaan wonen. In de inventarisatie van de Federatie Opvang gaf ruim de meerderheid van de gemeenten aan dat dit de uitstroom belemmert. Zoals hiervoor al beschreven, stellen gemeenten ook op dit moment voorwaarden voor het verkrijgen van een urgentieverklaring of wordt een huurwoning niet toegewezen als de vrouw nog schulden heeft of geen schuldenoverzicht kan overleggen. Daarnaast hanteren veel woningcorporaties nog altijd specifieke richtlijnen rond inkomen en schulden die ervoor zorgen dat uitstroom naar een woning niet altijd mogelijk is.

40 Zie de [brief](#) van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

*“Met name de onduidelijkheid over hoe lang deze situatie nog kan duren is schrijnend. Er bestaat een goede mogelijkheid voor cliënte op een eigen woning, maar met deze financiële situatie is dit vragen om problemen en zullen zij en haar zoon dus langer in de opvang moeten verblijven. Hierdoor houdt mevrouw onnodig een schaarse plek bezet. Hoe kunnen jullie mevrouw, met name gericht op de omstandigheden van haar zoon, helpen?”*

De onduidelijkheid met betrekking tot de verblijfstatus van een vrouw<sup>41</sup> zorgt ook nog steeds voor stagnatie van de uitstroom.<sup>42</sup> Op grond van de Huisvestingswet komen immers alleen mensen met een rechtmatig verblijf in aanmerking voor een huisvestigingsvergunning en de omzetting in een zelfstandige verblijfsstatus duurt vaak enkele maanden. In de landelijke werkgroep wordt ingezet op betere samenwerking tussen vrouwenopvang en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).<sup>43</sup>

---

41 Hierbij gaat het vaak om vrouwen met een van de partner 'afhankelijke' verblijfsvergunning.

42 Zie ook de stand van zaken knelpunten vrouwenopvang, in bijlage 2 van dit rapport.

43 Zie [brief](#) van de minister van VWS aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang over de stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang, 19 april 2019. Kenmerk 1516877-187283-DMO.

## Bijlage 1

### Beknopt overzicht ontwikkelingen na publicatie van het rapport *Vrouwen in de knel* op 6 juli 2017.

#### 17 oktober 2017

De minister van VWS deelt de Tweede Kamer mee met de aanbevelingen aan de slag te gaan.<sup>44</sup> Inmiddels aantal trajecten ingezet, zoals een landelijk kennis- en ontwikkelprogramma, met als doel de gemeentelijke schuldhelpverlening te professionaliseren (een van de maatregelen die het kabinet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening heeft getroffen en waarvoor in totaal €7,5 miljoen is vrijgemaakt).

Inmiddels - samen met SZW - gesprekken gevoerd met verschillende partijen in de uitvoering, zoals cliënten, opvanginstellingen, de Federatie Opvang, de G4, de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en het Netwerk Directeuren Sociaal Domein. Uit de gesprekken met de gemeenten bleek dat een aantal van hen in gesprek is gegaan met hun opvanginstelling over het oplossen van de knelpunten op lokaal niveau.

Movisie is gevraagd om een inventarisatie te doen naar hoe de knelpunten uit het rapport op lokaal niveau kunnen worden opgelost, omdat er ook knelpunten zijn waarvoor een gezamenlijke aanpak nodig is.

#### 13 december 2017

De minister van VWS deelt de Tweede Kamer mee dat zijn ministerie de regie heeft gepakt en dat gemeenten op het lokale niveau aan de slag zijn gegaan om knelpunten op te lossen.<sup>45</sup>

- Gekeken wordt hoe de doorlooptijden voor het aanvragen van uitkeringen voor vrouwen uit de opvang verkort kunnen worden.
- Andere gemeenten verkennen mogelijkheden om de eerste en laatste maand in de opvang geen eigen bijdrage te heffen.
- Inventarisatie van Movisie komt in februari 2018.
- Werksessie eind november 2017 met een aantal gemeenten, de VNG, opvanginstellingen, de Federatie Opvang en twee cliënten uit de vrouwenopvang.
- Oprichting werkgroep met betrokken partijen, die met de knelpunten aan de slag zullen gaan.
- Goede voorbeelden uit de praktijk beschikbaar stellen.
- Kijken hoe tussen gemeenten onderling samenwerkingsafspraken kunnen worden gemaakt.
- Werkgroep gaat met Belastingdienst in gesprek over de knelpunten rondom toeslagen en verkent welke mogelijkheden er zijn om een experiment voor vrouwen in de opvang op te zetten.

#### 4 april 2018

De minister van VWS zegt toe dat de Tweede Kamer na de zomervakantie van 2018 een stand-van-zakenbrief ontvangt over knelpunten en maatregelen in de vrouwenopvang.<sup>46</sup>

#### 26 april 2018

De minister en staatssecretaris van VWS bieden de Tweede Kamer de eindrapportage van burgemeester Lenferink (Leiden) aan over kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang, met daarin aanbevelingen aan gemeenten, aan opvanginstellingen, aan instanties die opkomen voor kinderen in de opvang en aan het Rijk.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> [Zie TK 2017-2018, 28 345, nr. 183.](#)

<sup>45</sup> [Zie TK 2017-2018, 29 325, nr. 91.](#)

<sup>46</sup> [Zie TK 2017-2018, 28 345, nr. 186.](#)

<sup>47</sup> *Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang*, dhr. Henri Lenferink, burgemeester Leiden, 26 april 2018.

#### april 2018

Meerjarenprogramma 'Geweld hoort nergens thuis' van de ministeries van JenV en VWS en van de VNG.<sup>48</sup>

- Er wordt aan de slag gegaan met de doorontwikkeling van het stelsel van de vrouwenopvang. Hierbij is aandacht voor het verbeteren van de instroom, doorstroom en uitstroom, zowel kwalitatief als kwantitatief.
- Gemeenten ontwikkelen een voorstel hoe zij de geconstateerde lokale en regionale knelpunten gaan oppakken. Het Rijk ondersteunt de gemeenten hierbij.
- Er wordt een landelijke werkgroep opgericht, waaraan SZW, BZK, de Belastingdienst, de VNG, een aantal gemeenten en de Federatie Opvang deelnemen. Deze werkgroep gaat aan de slag met de knelpunten die op het landelijk niveau liggen.
- Een aantal experimenten zal worden ondersteund; dat de sector van de vrouwenopvang gaat werken aan een bredere professionaliseringsagenda én dat er zal worden gewerkt aan verbeteringen in het aanleveren van kwantitatieve gegevens over de in-, door en uitstroom van de slachtoffers vanuit de vrouwenopvang.
- Het project De nieuwe toekomst wordt aangekondigd. Project dat met financiering van het ministerie van OCW door de Nederlandse Vrouwenraad (NVR) en Federatie Opvang wordt uitgevoerd en zich richt op het bevorderen van participatie en economische zelfstandigheid van vrouwen in de opvang.
- Naar aanleiding van de aanbevelingen van de heer Lenferink worden gesprekken gevoerd met gemeenten en instellingen over de hulpverlening aan kinderen in de opvang.

#### 21 juni 2018

De minister van VWS zegt de Tweede Kamer toe om vóór de zomer samen met staatssecretaris Blokhuis (VWS) in gesprek te gaan met de heer Lenferink, burgemeester van Leiden. Verder stelde de minister dat er nog veel werk te doen viel 'in de regio's'. Dit zal worden opgepakt vanuit het programmateam van het meerjarenprogramma 'Geweld hoort nergens thuis'.<sup>49</sup> Over deze aanpak zal hij rapporteren in de voortgangsrapportage eind van het jaar.

#### september 2018

Rapportage Nederlandse overheid over de uitvoering van het Verdrag van Istanbul.<sup>50</sup> Vrouwen zonder (zelfstandig) rechtmatig verblijf in Nederland vallen buiten de Wmo 2015. Bij AMvB kan een uitzondering worden gemaakt op de regel van rechtmatig verblijf. Deze AMvB zal bepalen dat slachtoffers van huiselijk en eergerelateerd geweld recht hebben op opvang in de periode dat zij in afwachting zijn van een beslissing op de aanvraag tot een verblijfsvergunning. Daarvoor is vanaf 2018 structureel € 2,5 miljoen per jaar toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang, zodat gemeenten de middelen krijgen om deze groep op te vangen. Het streven is de AMvB in 2019 in te laten gaan.

#### 26 oktober 2018

Rondetafelbijeenkomst bij de Nationale ombudsman met meerdere vrouwenopvanginstellingen en gemeenten die eerder bij het onderzoek betrokken waren, met de VNG, het ministerie van VWS, het ministerie van SZW, de Federatie Opvang en Toezicht Sociaal Domein.<sup>51</sup>

48 [Meerjarenprogramma Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling](#) van de ministeries van JenV en VWS en van de VNG, april 2018.

49 [Zie TK 2017-2018, 28 345, nr. 201.](#)

50 [Rapportage](#) van de Nederlandse overheid over de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul), september 2018.

51 Zie bijlage 3 voor het verslag van de bijeenkomst.

### 19 november 2018

De Nationale ombudsman is te gast bij het Kloosterhoeveberaad. In dit beraad werken gemeenten en uitvoeringsinstanties samen voor een krachtiger uitvoering.

### 20 december 2018

De ministers van VWS en van rechtsbescherming bieden de Tweede Kamer de 1<sup>e</sup> voortgangsrapportage van het programma 'Geweld hoort nergens thuis' aan.<sup>52</sup> Hierin is vermeld dat naar aanleiding van het rapport van de ombudsman en het rapport van TSD op initiatief van het ministerie van VWS een landelijke werkgroep is ingericht met vertegenwoordigers van de ministeries van VWS, SZW, BZK, Financiën, de Belastingdienst, de SVB, de VNG, de gemeente Utrecht, Federatie Opvang, diverse aanbieders en een ervaringsdeskundige. Deze werkgroep werkt aan oplossingen voor landelijke knelpunten. Zo gaat de werkgroep bijvoorbeeld aan de slag met het op een rij zetten van de mogelijkheden om de kinderbijslag, huurtoeslag of zorgtoeslag zo spoedig mogelijk aan de vrouw te verstrekken, indien zij (al dan niet met kinderen) in de vrouwenopvang terechtkomt.

Ook met diverse centrumgemeenten is een werkgroep gestart, waarin knelpunten worden opgepakt waarvoor het noodzakelijk is dat gemeenten onderling afspraken maken. VWS, de VNG en de Federatie Opvang sluiten aan bij de gemeentelijke werkgroep en bewaken de afstemming tussen de gemeentelijke en de landelijke werkgroep. Het streven is in het voorjaar van 2019 de gemaakte afspraken van beide werkgroepen te delen met alle gemeenten en aanbieders, zodat voor alle professionals duidelijk is hoe zij moeten handelen bij specifieke knelpunten.

Bij de aanbestedingsbrief van deze voortgangsrapportage was de inventarisatie van Movisie gevoegd van 23 oktober 2018.<sup>53</sup> Uit de enquête die Movisie hield onder 35 centrumgemeenten is gebleken dat centrumgemeenten de knelpunten herkennen. Zij noemden vooral problemen rond: de toegang, met name bij de opvang van vrouwen zonder verblijfstitel; financiën, o.a. rondom toeslagen en schulden; huisvesting, o.a. het gebrek aan passende huisvesting; begeleiding en zorg, o.a. goede zorg voor kinderen en nazorg na vertrek uit de opvang; samenwerking en overleg, o.a. de 'warme' overdracht naar andere gemeenten. Gemeenten gaven aan bij het oplossen van sommige knelpunten graag ondersteuning te willen hebben. Het gaat dan onder meer om het uitwisselen van goede voorbeelden, landelijke afspraken die verschillen in beleid en uitvoering bij gemeenten overbruggen en aanpassing in wet- en regelgeving, waardoor toeslagen sneller kunnen worden verstrekt.

Als bijlage 3 van de 1<sup>e</sup> voortgangsrapportage was een rapportage gevoegd over het beeld in de regio's.<sup>54</sup> Ten behoeve van het volgen van de voortgang van de regionale implementatie van de actielijnen en bouwstenen is de regio's gevraagd het landelijk programmateam te informeren over de huidige stand van zaken in de regio's middels een vragenlijst. Deze vragenlijst is door de regionaal projectleiders ingevuld. Waar de regionaal projectleiders nog niet actief waren, is dit gedaan door een door de regio aangewezen vertegenwoordiger op ambtelijk niveau.

### 31 januari 2019

De Nationale ombudsman plaatst een tussenbericht op zijn website, waarin hij meedeelt dat nog onvoldoende stappen zijn gezet.<sup>55</sup>

52 [Zie TK 2018-2019, 28 345, nr. 206.](#)

53 *Aanpak knelpunten in de vrouwenopvang. Resultaten van een enquête onder centrumgemeenten Vrouwenopvang (2017)*, Wilma Schakenraad, Annet den Hoed & Harry Hens (Movisie), Utrecht, 23 oktober 2018.

54 [De regio's in beeld](#), bijlage 3 van de 1e voortgangsrapportage *Geweld hoort nergens thuis*.

55 [Update vrouwenopvang 31 januari 2019](#), zie [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

**19 april 2019**

De minister van VWS stuurt de Tweede Kamer een brief met een reactie op het tussenbericht van de Nationale ombudsman; het bericht over lange veiligheidsbeoordeling van Veilig Thuis alsmede het NOS-bericht 'Hulp na huiselijk geweld stagneert'. Voorts stuurt hij een brief aan de colleges van B&W van de centrumgemeenten vrouwenopvang waarin hij de stand van zaken rond de eerder geconstateerde knelpunten in de vrouwenopvang toelicht.<sup>56</sup>

---

56 [Zie TK 2018-2019, 28 345, nr. 208.](#)



## Bijlage 2

Inventarisatie onder 26 centrumgemeenten  
door Federatie Opvang (eind 2018)

- knelpunt opgelost
- nog in overleg
- knelpunt niet opgelost

	<b>Knelpunten bij de toegang</b>	<b>Voortgang</b>	<b>N*</b>
1.	Moeilijke toegang tot opvang van slachtoffers huwelijksdwang		18
2.	Ontbreken beschikking maatwerkvoorziening		22
3.	Het overzien van gevolgen van het niet ondertekenen van verklaringen		25

	<b>Knelpunten tijdens de opvang</b>	<b>Voortgang</b>	<b>N*</b>
1.	Terughoudendheid in verstrekking briefadres		26
2.	Trage procedure tot aanvraag bijstandsuitkering		26
3.	Trage verstrekking Bijstandsuitkering (6-8 weken)		26
4.	Onterechte toepassing kostendelersnorm		19
5.	Verschillen tussen gemeenten in toepassing eigen bijdrage regeling		24
6.	Ontbreken van gemeentelijke verordeningen eigen bijdrage regelingen		19
7.	Onbekendheid bij vrouwen over eigen bijdrage regelingen		26
8.	Effecten beheerrekening ondoorzichtig		14



Knelpunten tijdens de opvang (vervolg)		Voortgang	N*
9.	Toeslagen traag of onterecht niet toegekend (zoals kostendelersnorm)		25
10.	Trage toekenning van toeslagen (6-8 weken)		23
11.	Oplopen van schulden door te trage verstrekking uitkeringen		26
12.	Geen aflossingscapaciteit schulden tijdens opvangperiode		26
13.	Geen toegang tot schuldhulpverlening (briefadres)		25
14.	Betere begeleiding van kinderen in de opvang		26

Knelpunten tijdens de uitstroom		Voortgang	N*
1.	Voorrangbeleid huisvestingswet niet toegepast		25
2.	Afschuifgedrag gemeenten i.v.m. landelijke toegankelijkheid		21
3.	Moeite bij verkrijgen van urgentieverklaring		26
4.	Gemeenten eisen aangifte of inzicht in gevaarsdreiging		23
5.	Urgentieverklaring heeft beperkte duur (6 maanden)		21
6.	Stagnatie door ontbreken verblijfsvergunning		25
7.	Moeilijke uitstroom ongedocumenteerden		25
8.	Schulden belemmeren uitstroom		26
9.	Knelpunten bijzondere bijstand o.a. bij verhuis- en inrichtingskosten		26
10.	Onbekendheid dat bijzondere bijstand lening kan zijn (inrichtingskosten)		26
11.	Discontinuïteit schuldhulpverlening na verhuizing		23
12.	Onvoldoende onafhankelijke cliëntondersteuning		24
13.	Vrouwen verdwijnen van radar na afloopt traject vrouwenopvang (Rapport TSD/STJ)		25

Diversen	Voortgang	N*
1. Studiefinanciering: Bij de jongere (18-jeugdwet) (tienermoeders, slachtoffers loverboy, eerproblematiek etcetera) doet zich het knelpunt voor dat er geen studiefinanciering kan worden aangevraagd indien inschrijving bij ouders gehandhaafd wordt.		14
2. Instroom onderwijs: Bij de jongeren in opvang blijken vaak problemen met instrooming onderwijs, omdat ze halverwege het jaar geplaatst worden op de groep en geen inwoner van de gemeenten zijn. Leerplichtambtenaar ervaart dit vervolgens niet als zijn verantwoordelijkheid om schoolgang te forceren.		25
3. Re-integratietrajecten: Bij jongeren en volwassenen boven de 18 jaar hebben recht hebben op een re-integratietraject in de gemeente waar zij staan ingeschreven. Op het moment dat zij tijdelijk naar een andere gemeente verhuizen hebben zij geen rechten. Gemeenten geven aan dat er sprake is van tijdelijkheid en dat zij geen inwoner zijn.		13

\*Aantal gemeenten waarover respons is verkregen

## Bijlage 3

### Rondetafelbijeenkomst d.d. 26 oktober 2018 bij de Nationale ombudsman

#### Wat is de stand van zaken anderhalf jaar na het rapport 'Vrouwen in de knel'?

Van de zijde van de Blijf Groep wordt opgemerkt dat het gesprek met gemeenten over problematiek van de vrouwen veel indringender is geworden door het rapport van de ombudsman. Dat biedt houvast, en dient als referentie in de gesprekken met gemeenten. De erkenning van de problemen is toegenomen. Ook Moviera deelt deze ervaring. De Federatie Opvang heeft mede ter voorbereiding van deze bijeenkomst gepeild hoe de ervaringen zijn (quickscan). Bijna alle leden hebben gereageerd, waaruit blijkt dat het onderwerp leeft. Uit dit onderzoekje blijkt dat er vooruitgang zichtbaar is, met name bij knelpunten die de gemeenten zelf kunnen oplossen, zoals het verlenen van een bijstandsuitkering. Er is een begin gemaakt met maatwerkoplossingen. Ingewikkelder wordt het als er diensten of voorzieningen nodig zijn vanuit verschillende gemeenten of vanuit de Rijksoverheid. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting, urgentieverklaringen, toeslagen of het verstrekken van verblijfsvergunningen. Daar is er nog zeker geen sprake van vooruitgang. Ook lastig is het om de samenwerking tussen gemeenten op gang te brengen. Als mensen verhuizen naar een andere gemeente, moeten uitkeringen vaak opnieuw worden aangevraagd. Ook schuldhulpverlening kan niet altijd gestart worden als sprake is van een tijdelijk verblijf in een gemeente. Vrouwen, die vanuit de opvang over gemeentegrenzen heen uitstromen, hebben eveneens last van deze complicaties. Het probleem is niet dat (gemeente)ambtenaren geen goede bedoelingen zouden hebben. Specifiek aan de vrouwenopvang is nu eenmaal dat vrouwen soms elders moeten worden ondergebracht vanwege hun veiligheid. Dat vraagt volgens de Federatie Opvang om een landelijk stelsel, maar de uitvoering ligt nu bij gemeenten. Problematisch is dat die gemeenten wel vaak hun best doen om het allemaal heel goed uit te voeren, maar daarbij min of meer gedwongen zijn om lokaal nieuwe stelseltjes op te bouwen. Dat vergroot het probleem, met name als men zich naar een andere gemeente verplaatst voor huisvesting. Ook kan er bijvoorbeeld geen schuldhulp worden gestart in de gemeente waar de betrokkene nog verblijft als al zeker is dat ze gehuisvest gaat worden in een andere gemeente. Een ander voorbeeld is dat in de Huisvestingswet staat geregeld waar slachtoffers in de opvang recht op hebben, terwijl gemeenten daar eigen regelgeving aan toevoegen. Meerdere deelnemers bevestigen dit. Niet alleen gemeentelijk beleid verschilt. Er zijn eveneens grote verschillen zichtbaar tussen ambtenaren. Niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij de Belastingdienst als het gaat om toeslagen. De ene ambtenaar is 'rekkelijker' dan de andere. Op 30 oktober 2018 komt het boek 'Geld en Geweld' uit, waarin cliënten in de opvang gevraagd is naar hun financiële levensgeschiedenis.<sup>57</sup> Het bleek dat geld en geweld bij de doelgroep enorm verweven zijn. Armoede kan geweld oproepen, maar ook ontstaan door geweld.

#### Capaciteitsproblemen

De minister van VWS heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer (december 2017) aangegeven gemeenten onder andere naar aanleiding van het rapport van de ombudsman te ondersteunen om te komen tot oplossingen voor de in het rapport opgesomde knelpunten. Naar voren wordt gebracht dat er capaciteitsproblemen spelen in de opvang. De Federatie Opvang heeft gemerkt dat gemeenten heel nauwkeurig willen weten hoe groot de capaciteitstekorten zijn, waar die precies zijn, hoeveel mensen er in- en uitstromen. Onderzocht moet worden hoe het stelsel precies functioneert en of het bedrag dat beschikbaar is gesteld voor de vrouwenopvang ook effect sorteert. Een aantal jaren geleden is het budget van de vrouwenopvang herverdeeld. Bij deze herverdeling ging men uit van de aanname dat elke regio in staat zou zijn het goed te regelen. Een aantal gemeenten buiten de randstad gaf hierop aan er met de herverdeling zó op achteruit te zullen gaan dat men nog wel voor de eigen burgers kon zorgen, maar in de

57 *Geld en Geweld, armoede en schulden in afhankelijkheidsrelaties*, Bekken, Ferdi (FIER), 7 november 2018.

toekomst niet meer voor mensen uit andere delen van het land. Ook de VNG waarschuwde dat het niet goed zou gaan. Gemeenten zijn vooral bezig met het oplossen van de problemen van de eigen burgers. Maar de gemeenteraad zal dus ook geld moeten vrijmaken voor vrouwen uit andere gemeenten. Om tot een oplossing voor de problemen na de herverdeling te komen, is volgens Federatie Opvang een diepgaand onderzoek naar het stelsel nodig. Na 2015 zijn veel plekken afgebouwd. Het idee was dat er bedden bij zouden komen in andere regio's, maar dat is niet gebeurd.

### Ongedocumenteerden

Er is inmiddels een bedrag van €2,5 miljoen uitgetrokken voor ongedocumenteerden, maar daarmee is volgens Fier nauwelijks iets gebeurd.<sup>58</sup> Specialisten van Fier doen de suggestie om in Nederland twee locaties in te stellen waar ongedocumenteerden opgevangen kunnen worden, omdat de benodigde zorg voor deze groep zeer specialistisch is. Het is juridisch heel ingewikkeld.

### Herverdeling van budgetten

Eigenlijk is er, aldus Federatie Opvang, een soort marktmeester nodig, een autoriteit, die toezicht houdt op de gang van zaken en zegt wat er moet gebeuren. Want wanneer het op Rijksniveau moet worden geregeld dan zijn er ten minste vier ministeries bij betrokken, die ook nog moeten samenwerken. Voor professionals is het een buitengewoon ingewikkeld stelsel, laat staan voor de burgers. Voor de overheid is het eenvoudig: die gooit het geld in het gemeentefonds en gemeenten moeten maar bekijken wat ze ermee doen. Het is allemaal ongeoormerkt geld. Je kunt dan zoveel onderzoek doen als je wilt, maar daarmee verandert er niks in de gespecialiseerde zorg op landelijk niveau. Dat is een lastig effect van de decentralisaties wanneer er ook een aantal zaken op landelijk niveau geregeld moet worden. De vrouwenopvang moet onderhandelen met meerdere gemeenten om ruimte te zoeken. Dat zijn moeilijke gesprekken. Er vinden herverdelingen plaats binnen het sociaal domein die de gemeenten niet alleen direct financieel raken, maar ook in hun planning voor de komende jaren. Waar moeten ze hun geld op inzetten? Welke veranderingen krijgen prioriteit? De herverdeling van het budget van de Participatiewet is inmiddels achter de rug, maar heeft enorme impact. Verder verwacht het Rijk in allerlei programma's behoorlijk veel van gemeenten, zonder hierbij de benodigde financiële vertaling te leveren. De gemeenten willen de zaken dus wel aanpakken, maar hebben niet altijd de middelen om dat te bewerkstelligen. Zij moeten prioriteiten stellen binnen het sociaal domein.

### Zoeken naar verbinding

Overigens is het oormerken van rijks gelden niet altijd een oplossing. Hoe meer schotten er binnen het sociaal domein aangebracht worden, hoe minder er terechtkomt van het idee achter de decentralisatie: het zoeken van verbinding tussen de verschillende beleidsvelden. De ombudsman merkt op dat het daarbij kennelijk niet alleen blijft bij vier ministeries die het met elkaar moeten vinden, omdat er bij wijze van spreken ook nog vijf afdelingen binnen de gemeente zijn die moeten samenwerken. Hierop wordt naar voren gebracht dat het binnen een gemeente de kunst is alles met elkaar te verbinden. Het oormerken van middelen gebeurt al, maar wordt juist deels opgeheven. Een gemeente als Utrecht waardeert dit ook, want op die manier kan de met de decentralisatie beoogde meerwaarde gerealiseerd worden. Een voorbeeld zijn de uitkeringen, in combinatie met wat gebeurt vanuit de vrouwen- of maatschappelijke opvang. Die moeten heel nauw tot elkaar gebracht worden, maar dat vergt organisatorisch heel wat. Er zijn gemeenten die een speciaal team aanwijzen om aan de slag te gaan met complexe gevallen. Die teams krijgen van de wethouder een zekere vrijheid. Maar de meeste gemeenten

58 In reactie op het conceptverslag liet VWS weten dat is afgesproken dat gemeenten vanaf 1 januari 2018 2,5 miljoen per jaar ontvangen voor ongedocumenteerden. Verder is afgesproken dat het recht op toegang voor ongedocumenteerden wettelijk geregeld gaat worden.

doen dat niet zo. Daar werken de eigen diensten met eigen beleidsregels. Ambtenaren moeten daar ook echt 'binnen de lijntjes' blijven. Een gesprek voeren met zo'n gemeenteambtenaar is dan niet eenvoudig. De wethouder van Utrecht merkt voorts op dat gemeenteraadsleden het gevoel moeten krijgen dat de oplossing van de problemen na de decentralisatie ook bij hen ligt. Dat bewustzijn is er nog te weinig.

#### Controlerende taak van gemeenteraad

De ombudsman vraagt zich af in hoeverre de raden, met hun controlerende taak ten opzichte van het college van B&W, het tempo van al die decentralisaties hebben bijgehouden. Is de raad voldoende geëquipeerd om die controlerende taak goed uit te oefenen? Die taak is behoorlijk complex, zeker als het gaat om gemeenschappelijke regelingen. Wat is op het centrale niveau nodig om dingen beter te borgen? Geantwoord wordt dat de minister stelselverantwoordelijk is. Maar wat houdt dat in? Heeft de minister de afgelopen jaren ooit ingegrepen? Je hoort alleen maar dat het een verantwoordelijkheid is van de VNG.<sup>59</sup> Zou er iets in de routing veranderd kunnen worden, waardoor de gemeenteraden meer eigenaar worden van het onderwerp?

#### Landelijk stelsel

Het is wezenlijk, reageert een vertegenwoordiger van Federatie Opvang, dat er een landelijk stelsel wordt gecreëerd. Gemeenteraden zullen immers als eerste reflex kijken naar de eigen gemeente. Hoe krijg je dan de veiligheid van de vrouwenopvang in het landelijk stelsel geborgd? Moviera heeft niet met alle gemeenten zulke goede ervaringen als met Utrecht. Het komt vaak voor dat de deur dichtgaat. Door meerdere aanwezigen<sup>60</sup> wordt aangegeven dat een landelijk stelsel zoals Federatie Opvang wordt bepleit, wenselijk is. Het gaat om een *landelijke* afspraak en de oplossing kan ook alleen *landelijk* worden gevonden. Landelijk opgelegde beleidswijzigingen binnen de Wmo zijn afgedwongen door burgers die naar de rechter zijn gestapt. Meestal waren dat mensen met een handicap, of ouderen die huishoudelijke hulp nodig hebben en die niet kregen. Doelgroepen binnen de opvanginstellingen zijn zelf vaak niet in de omstandigheid dat ze rechtshulp kunnen organiseren. En de rechter blijkt er in de praktijk ook niet altijd iets aan te kunnen doen. Wie garandeert dan, vraagt een deelnemer, dat mensen die het echt nodig hebben die hulp toch kunnen krijgen? Van de zijde van VWS wordt verteld dat er een mystery guest-onderzoek is geweest naar de toegankelijkheid van maatschappelijke opvang. Er bleken heel wat mensen geweigerd te worden. Naar aanleiding daarvan heeft de staatssecretaris van VWS een brief aan gemeenten en aanbieders geschreven over dat ingrijpen. Dat was aanleiding om bestuurlijk het gesprek aan te gaan met de commissie van de VNG, volgens de escalatieladder van de stelselverantwoordelijkheid. Aan alle centrumgemeenten is gevraagd om de beleidsregels dienaangaande op te sturen. Regiobinding mag niet. In een aantal beleidsregels wordt deze term gebruikt, wat verwarrend kan zijn voor de uitvoering. Samen met de VNG worden de beleidsregels nu aangepast, wat dan weer 'doorvertaald' moet worden naar gemeentelijke beleidsregels. Tegelijkertijd vraagt de VNG aan de Federatie Opvang om een gesprek aan te gaan over een adviesaanvraag om de landelijke toegang af te schaffen. Dat is omdat de gemeenten er last van hebben. Van de zijde van VWS wordt dit beeld genuanceerd: de VNG heeft gezegd dat zij met het oog op de doordecentralisatie wil bekijken of de landelijke toegankelijkheid toekomstbestendig is. Blijft staan dat iedereen zich overal moet kunnen melden en overal opgevangen moet kunnen worden. De vraag is dan alleen hoe je dat organiseert. Maar, wordt opgemerkt, soms heeft het niet zozeer te maken met decentralisatie. Het kan gaan om praktische overwegingen van het moment. Met de mystery guest gaat het om de vraag of men uiteindelijk toch de morele verantwoordelijkheid voelt om toch iets te doen. Het is dus niet *alleen* een stelseloplossing. In Utrecht zit de opvang helemaal vol. Daar zou men graag willen dat er voor uitzonderingssituaties extra middelen ter beschikking komen. Nu weigert het Rijk dat, omdat de gemeente het moet oplossen binnen het eigen budget.

59 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland.

60 In reactie op het conceptverslag liet VWS weten dat het hier de aanbieders betrof.

### Code rood

Een vertegenwoordiger van Federatie Opvang waarschuwt voor het gevaar dat de criteria door de krapte langzaam gaan verschuiven. Een paar weken geleden zei een directeur uit Limburg dat hij weleens iemand met 'code rood' moet weigeren. Code rood betekent dat iemand in levensgevaar verkeert. Iemand met code rood moet **altijd** ergens een plek kunnen vinden. Dat is een verantwoordelijkheid voor alle gemeenten met een taak in de opvang. De ombudsman merkt op dat als het écht nodig is, dus bij een code rood, er ook financieel ruimte zou moeten zijn om iemand op te vangen. Dat gaat nog verder dan het probleem van wat een gemeente kan. Opgemerkt wordt dat de opvang ooit groot is geworden door een aantal mensen dat dat óók zo zag en ernaar handelde! Eerst werd iemand geholpen en pas dan werd er gezocht naar (meer structurele) oplossingen. Dat is in feite de basis voor de maatschappelijke- en vrouwenopvang.

### Problemen rond toeslagen

In veel gevallen worden de toeslagen ontvangen door de partner of ex-partner van een vrouw in de opvang. Daardoor ontstaat een valse start bij het zoeken van een oplossing voor de schuldenproblematiek. Dat probeert de gemeente Utrecht zo snel mogelijk te regelen. Alleen loopt men daarbij tegen de dichte deur van de Belastingdienst aan. Het zou mooi zijn als rijksinstanties iets kunnen doen om die deur te openen. Soms kan het helpen om de toeslagen direct te bevroren. De gemeente Utrecht wil niet dat die valse start doorslaggevend is en zoekt daarom naar concrete oplossingen. Bijvoorbeeld door het geld achteraf via de rechter terug te krijgen. Lukt dat niet, dan is het een gift. De Federatie Opvang is bijna wekelijks in gesprek met de Belastingdienst. Nu bijvoorbeeld over huurtoeslagen die worden teruggevorderd of überhaupt niet worden toegekend zodat mensen niet begeleid kunnen gaan wonen. Maar na een halfjaar gesprekken voeren, is het volgens de Federatie Opvang niets verder gekomen.<sup>61</sup> Dit is frustrerend. Waarom wordt er niet gekeken naar de mensen om wie het gaat? Het is maar een beperkte groep. Waarom kan het Rijk niet ingrijpen? Van de zijde van Federatie Opvang wordt verteld over de werkwijze van de Belastingdienst. Die checkt alle huurcontracten die opvanginstellingen met hun cliënten afsluiten (altijd met bijzondere voorwaarden). Regelmatig komt het voor dat de Belastingdienst oordeelt dat het contract in strijd is met de wet en de al toegekende huurtoeslag terugvordert. De betrokkene krijgt dan ook geen nieuwe huurtoeslag meer. Daardoor worden mensen nu uit hun huis gezet, terwijl ze al een heel opvangtraject achter de rug hebben. De Federatie Opvang heeft de Belastingdienst in overweging gegeven advies te vragen aan de landsadvocaat om snel uitsluitel te krijgen over welk contract deugdelijk is. Dan zou men met die contracten kunnen gaan werken. Ook is de Belastingdienst gevraagd om heel snel de lopende zaken uit te procederen, zodat er jurisprudentie ontstaat, én voorlopig even te stoppen met de invorderingsacties. Op deze drie voorstellen heeft de Federatie Opvang tegen de afspraken in nog steeds geen antwoord gekregen. Ondertussen worden mensen uit hun huis gezet. Hierop zegt de ombudsman dat de Belastingdienst heel gemakkelijk kinderopvang-toeslagen kan stoppen. En soms is dat niet netjes; en soms juist wél. Voor het stoppen van die toeslagen en ze vervolgens toekennen aan de vrouw, hoeven er geen regels te veranderen. In het algemeen zijn er ook bij de huidige regelgeving al heel veel dingen mogelijk. De ombudsman vraagt de Federatie Opvang een aantal van dergelijke casus (geanonimiseerd) naar hem toe te sturen. Hij zal de betrokken bewindspersonen hierover benaderen. Het moet op een bepaald niveau aanhangig gemaakt worden. Vrouwen zijn in het verleden opgespoord via Suwinet, vertelt een vertegenwoordiger van Federatie Opvang. Dat was levensgevaarlijk. Destijds heeft de toenmalige staatssecretaris van SZW, mevrouw Klijsma, zich er sterk voor gemaakt dat dat afgelopen moest zijn. Op die manier kunnen dingen dus bewegen.

61 VWS liet in reactie op het conceptverslag weten hier een ander beeld bij te hebben. VWS is hierover in gesprek en er ligt inmiddels een modelconvenant waar op dit moment de laatste hand aan wordt gelegd. Hierdoor kunnen mensen uit de opvang wel huurtoeslag ontvangen.

### Schuldenaanpak

Een vertegenwoordiger van SZW merkt op dat het kabinet zich aan de Brede Schuldenaanpak heeft geëngageerd.<sup>62</sup> Daarbij gaat het niet om vier, maar zes departementen. Er is deze zomer een rapport over zwerfjongeren uitgekomen waaruit dezelfde problemen naar voren komen, zoals rond inkomen en schulden. SZW gaat vervolgonderzoek doen naar maatwerkdienstverlening van overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst. Het moet komen tot een soort wegwijzer voor professionals, die aangeeft wat bestaat en waarop iemand aanspraak kan maken. Voor de Belastingdienst is het een worsteling. Die heeft de belangrijke taak van het belasting heffen. De Tweede Kamer had een hoorzitting met de uitvoerende instanties, waaronder de Belastingdienst, over schulden.<sup>63</sup> Tijdens deze hoorzitting lieten de instanties weten dat zij wel willen, maar dat zij het lastig vinden om in te schatten wanneer maatwerkdienstverlening ingezet moet worden.

### Meedenkteams

Van de zijde van Fier wordt opgemerkt dat een aantal dingen aangepast zal moeten worden. De best practices zitten bij instanties, die een soort ‘meedenkteam’ aanbieden waarnaar altijd opgeschaald kan worden. Die meedenkteams hebben de beleidsvrijheid om standpunten in te nemen. Een voorbeeld van zo’n instantie is DUO. Daarmee had Fier heel lang problemen, totdat de oplossing van een meedenkteam geboden werd. Ook bij de gemeente Leeuwarden is een aantal mensen aangewezen, met wie Fier in voorkomende gevallen contact op kan nemen. Dat werkt prima. Maar de Belastingdienst wijst géén contactpersonen aan met wie zaken geregeld kunnen worden. Het veranderen van wetten en regels kost veel tijd en tot die tijd moet er beleidsvrijheid genomen worden. Denkt de overheid nooit dat zij het mensen wel heel erg moeilijk maakt? Het ontbreekt vaak gewoon aan menselijkheid.

### Werkgroepen ingesteld door VWS

Van de zijde van VWS wordt opgemerkt dat er twee werkgroepen zijn: een landelijke en een gemeentelijke. Knelpunten die door gemeenten zelf kunnen worden aangepakt zullen worden opgepakt in de gemeentelijke werkgroep. Landelijke knelpunten, waaronder financiële vraagstukken zoals met de Belastingdienst, horen thuis in de landelijke werkgroep. De eerste bijeenkomst van de landelijke werkgroep heeft inmiddels plaatsgevonden. Er zijn ‘afpelsessies’ georganiseerd om samen op zoek te gaan naar de kern van de problemen. Op dit verhaal van VWS reageert een vertegenwoordiger van Fier dat al die afpelsessies onnodig zijn. Inmiddels is al heel goed in kaart gebracht wat de knelpunten zijn en wat er moet gebeuren. In plaats van afpelsessies te organiseren, moet VWS tempo maken. VWS zegt hierop dat eerst goed in kaart moet worden gebracht wat precies de problemen (en oorzaken daarvan) zijn, voordat wordt overgegaan tot het vinden en implementeren van oplossingen. Het doel van de genoemde sessies is om alle mogelijkheden in beeld te brengen voor de gemeenten en aanbieders. Ook moet duidelijk worden hoe je iemand van de Belastingdienst te pakken krijgt. Een andere deelnemer tekent daarbij aan dat de Belastingdienst zich opstelt als uitvoerder. Het ontbreekt de Belastingdienst naar eigen zeggen aan speelruimte.

### Uitstromen uit de opvang

Toezicht Sociaal Domein brengt naar voren dat tot nu toe de situatie waarbij de vrouw en kinderen de opvang verlaten hebben (en de vrouwenopvang geen verantwoordelijkheid meer heeft) in de hele discussie nog onbelicht blijft. Hoe gaat het verder met de betrokkenen als zij zijn uitgestroomd uit de opvang? Wie signaleert als het niet goed gaat? Soms ontstaat opnieuw een onveilige situatie. Aan dit punt heeft Toezicht Sociaal Domein in zijn rapport vorig jaar

62 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/15/kamerbrief-voortgang-diverse-maatregelen-brede-schuldenaanpak>.

63 [TK 2018-2019, 24 515, nr. 451.](#)

extra aandacht gegeven.<sup>64</sup> Het gaat daarbij om een verantwoordelijkheid van de gemeenten en andere organisaties zoals scholen, huisartsen enzovoorts. Het betreft dus de periode ná de nazorg van drie tot zes maanden. Opgemerkt wordt dat zich dan nog steeds onveilige situaties kunnen voordoen. De signalerende functie is dan niet goed belegd. Van de zijde van Fier wordt gereageerd dat men wel heel veel aan signalering doet, maar weinig aan de ontwikkeling daarna. Het is een moeilijk, complex dossier. De investeringen gaan tot nu toe tot aan de melding. Maar wat gebeurt er daarna? Het is de bedoeling high intensive care high safety ambulante te ontwikkelen. Fier nodigt de overheid uit om daarvoor samen pilots te starten. Dat zou een oplossing kunnen zijn voor de doorontwikkeling.

### **Grootste uitdagingen voor de komende vijf jaar**

De wethouder van Utrecht heeft de verantwoordelijke beleidsambtenaren van zijn gemeente gevraagd wat de grootste uitdagingen zijn voor de komende vijf jaar. Waar ontwikkelt de opvang zich naartoe? Het antwoord was dat bekeken moet worden wat nodig is voor het gewone leven aan netwerken en samenwerking tussen professionals in de buurt. Het gaat er om op het juiste moment de vinger aan de pols te houden. Dat gebeurt nog te weinig. De samenwerking tussen professionals in buurten en wijken moet een slag verder gebracht worden. Er moeten kortere lijnen komen. Naar blijkt, is de terugval na maatschappelijke opvang in de breedte enorm. Die is bijna 50%! Een vertegenwoordiger van Federatie Opvang voegt hieraan toe dat het echt nodig is pilots in te richten voor de langdurige, hoogwaardige behandeling en begeleiding. Er moet opgeschaald worden naar modellen die werken. Een model als 'Housing First' is in twintig gemeenten actief. Wetenschappelijk is aangetoond dat mensen met een heel ingewikkelde achtergrond daarmee voor 85 tot 90% stabiel blijven wonen. Dat model zou over heel Nederland uitgerold moeten worden. Het is beter dan de oude modellen, zoals opvanghuizen, internaten en nachtopvang. Het geld kan beter besteed worden. Met iemand die in de opvang terecht komt, is meestal van alles aan de hand. Het gaat niet alleen om een dak boven je hoofd. Er moet dus een slag op allerlei terreinen tegelijk gemaakt worden. Voor de pilots binnen de wijken moet een instantie worden ingesteld die voorlopig voor het 'waakvlamcontact' zorgt. Eén van de aanwezigen oppert het gebruik van wijkteams. De vraag is of dat gaat werken.

Een vertegenwoordiger van SZW merkt op dat er extra geld is voor 'Vakkundig aan het werk', een programma van onder meer SZW en VWS.<sup>65</sup> Dat is bedoeld voor dit soort projecten waar nog wetenschappelijk onderzoek naar gedaan moet worden. De projecten moeten dan via ZonMw samen met een onderzoekinstelling en gemeenten gedaan worden. Opgemerkt wordt dat er in de voorwaarden voor ZonMw dan zou moeten staan dat maatschappelijke partijen hierbij betrokken worden. Er is ook nog een subsidieregeling, voegt de vertegenwoordiger van SZW toe.<sup>66</sup> Daarvan wordt ook gebruikgemaakt door maatschappelijke partijen, zoals die hier aan tafel zitten.

### **Kennisniveau vergroten**

Federatie Opvang organiseert ook trainingen voor uitvoerende medewerkers van opvanginstellingen en beschermd wonen. Het is duidelijk dat het kennisniveau een enorme boost kan gebruiken. Eigenlijk zou ook een baliemedewerker van de gemeente dat kennisniveau moeten hebben. Het is lastig op uitvoeringsniveau tussen de oren te krijgen dat het buiten de lijntjes mag en dat er een team is voor speciale gevallen. Er moet iemand bij de gemeente zitten die iemand voor alles binnenlaat om te kijken wat mogelijk is, om daarna pas voor de moeilijke vragen een specialist te zoeken. Federatie Opvang zoekt dus naar mogelijkheden

64 Toezicht Sociaal Domein, *Moeder en kind verlaten de opvang, wie is dat een zorg?*, mei 2017.

65 <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/>.

66 <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/publicaties/>.



om op uitvoeringsniveau binnen de huidige regels tot oplossingen te komen. Het is belangrijk dat professionals met elkaar praten. Hoewel er soms bij gemeenten de angst bestaat dat door dergelijke sessies met professionals voorbij wordt gegaan aan de manier waarop gemeenten al bezig zijn, met innovaties en pilots. Het komt voor dat er na zulke sessies een programma wordt geschreven (dat in een latere fase bij de gemeente komt) en dat dan vervolgens blijkt dat het al bestaande praktijk is. Het zou enorm helpen als de gemeenten soms wat eerder betrokken worden in het proces, zodat de gemeentelijke professionals mee kunnen denken. De directe lijn naar gemeenten mag dus niet vergeten worden. VWS wil graag pilots ondersteunen op het gebied van vrouwenopvang in het kader van het programma 'Geweld hoort nergens thuis'. VWS ontvangt daartoe graag goede voorstellen van gemeenten en opvanginstellingen samen. Federatie Opvang had een jaar geleden samen met een aantal instellingen een plan opgesteld. Het idee was de problemen intergemeentelijk aan te pakken. Dat plan ligt al bij VWS, maar kan aangepast worden naar aanleiding van dit gesprek.

#### **Wat verder ter tafel komt**

VWS brengt nogmaals naar voren dat er inmiddels een landelijke werkgroep is ingesteld. Daarin zitten o.a. departementen, ervaringsdeskundigen, Federatie Opvang, de Belastingdienst en VNG. Van Movisie is er een geüpdatete versie van de inventarisatie van de knelpunten binnengekomen. Die zal binnenkort aan de gemeenteraden worden gestuurd. Ook gaat het stuk naar de Tweede Kamer in het kader van de voortgangsrapportage over 'Geweld hoort nergens thuis'. VWS heeft de regie genomen om bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang partijen bij elkaar te brengen. Er is een agenda opgesteld voor hoe het in de komende jaren verder moet. Vóór het eind van het jaar wordt dat verder geconcretiseerd. Van Federatie Opvang kreeg VWS signalen dat de maatschappelijke opvang moet vernieuwen. Daarover zal met Federatie Opvang het gesprek aangegaan worden. De Federatie Opvang hoopt niet dat het Rijk en gemeenten als partners een blok gaan vormen. Het Rijk heeft een eigen verantwoordelijkheid. Het moet monitoren, aanmoedigen, kritisch zijn en vragen stellen. In de brief aan de Kamer heeft de minister van VWS verschillende programma's aangekondigd. Na de eerder genoemde sessies kan VWS meer concreet worden over de prioriteiten (zoals zorg na de nazorg, bestemming van toeslagen). De Utrechtse wethouder waarschuwt voor een veralgemenisering. Het gaat om een aantal heel concrete problemen dat aangepakt moet worden. Zo moet het bijvoorbeeld niet gaan over schuldenproblematiek in de breedte, want dan ben je over een halfjaar nog niets verder, aldus de wethouder. Het moet concreet zijn: indien nodig moet de Belastingdienst bereid zijn toeslagen te bevriezen (als deze nog naar de (ex-)partner gaan) en er vervolgens voor zorgen dat ze bij de juiste persoon (de vrouw in de opvang) terechtkomen. De ombudsman brengt naar voren dat in het gesprek een aantal punten is genoemd dat snel opgepakt moet worden, zoals zorg na de nazorg en de problemen rond de toeslagen met de Belastingdienst. Verder moet er een koppeling gemaakt worden naar het oplossen van schulden, zodat mensen een nieuwe start kunnen maken. De mensen die daarover gaan, moeten aan tafel komen. Dat kan in de werkgroepen zijn van VWS, maar ook in het kader van een concreet probleem bij de ombudsman. Een andere belangrijke prioriteit, wordt opgemerkt, is de samenwerking tussen gemeenten bij een verhuizing. Een deelnemer noemt de intergemeentelijke schuldhulp. De ombudsman stelt dat er belangrijke stappen verder zijn gezet als de minister van VWS aan de slag gaat met de hier genoemde prioriteiten, de partijen hier aan tafel erbij betrekt en de interdepartementale samenwerking naar zich toetrekt en alles coördineert.

**Nationale ombudsman**

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63  
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2019/022 is een uitgave van de  
Nationale ombudsman, mei 2019

