

Beleidskader capaciteit en bovenregionale plaatsing in de vrouwenopvang

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Doel	5
3	Algemene uitgangspunten en afspraken	5
4	Regionale samenwerking vóór instroom in de opvang	7
5	Instroom	8
6	Doorstroom	11
7	Uitstroom	12
8	Financiering	13
9	Blik naar de toekomst	13

Bijlagen:

1	Specialistische opvang
2	Wetgeving
3	Afspraken samenwerking Veilig Thuis en LKHA
4	Afspraken landelijk noodbed voor slachtoffers van eengerelateerd geweld (versie 2023)

1 Inleiding

Slachtoffers van huiselijk geweld kunnen in Nederland op verschillende plekken hulp vragen. Vaak is ambulante hulp voldoende maar als sprake is van een dermate onveilige situatie dat de cliënt (tijdelijk) niet thuis kan blijven, dan is residentiële opvang nodig in de eigen regio. Als de situatie zo onveilig is dat de cliënt niet in de eigen gemeente/regio¹ kan verblijven, dan heeft de cliënt recht op hulp en opvang in een andere regio². We noemen dit een bovenregionale plaatsing. De afspraken over deze bovenregionale plaatsingen zijn vastgelegd in dit beleidskader 'Capaciteit en bovenregionale plaatsing in de vrouwenopvang'³. Deze afspraken hebben zowel betrekking op de rol van gemeenten als die van vrouwenopvang-organisaties.

In 2016 is de eerste versie van dit beleidskader verschenen. Begin 2024 is een geactualiseerde versie van het beleidskader vastgesteld. De aanleiding hiervoor waren de volgende knelpunten, die eind 2025 nog steeds actueel zijn:

- Bovenregionaal zijn er knelpunten op het gebied van in-, door- en uitstroom;
- Vrijwel alle vrouwenopvang-organisaties merken in de praktijk een tekort aan opvangplekken. Waar dit eerder het geval was bij piekmomenten, lijkt het tekort nu structureel geworden;
- De solidariteit tussen regio's staat onder druk, vanwege onduidelijkheid over de evenredige verdeling van plaatsingen tussen regio's en de bijbehorende kosten. Dit geldt met name voor regio's die veel bovenregionale cliënten opvangen.

Het ervaren capaciteitstekort in de vrouwenopvang is, zoals de meeste hardnekkige problemen in het sociaal domein, het gevolg van een ingewikkeld geheel van moeilijk te verhelpen oorzaken. Met name valt op dat stagnerende uitstroom als gevolg van onvoldoende woningen een belangrijke oorzaak is. Niet overal in het land is sprake van een urgentiebeleid, en waar dat wel zo is duurt het ook bij urgentie nog lang voor een cliënt kan uitstromen als gevolg van een tekort aan woningen. De nieuwe Huisvestingswet, het bouwen van woningen en het landelijke project 'Een thuis voor iedereen'⁴ kunnen hierin verbetering brengen, maar dit zal tijd kosten. Ook wachtlijsten voor hulp spelen een rol: door het ontbreken van de juiste hulp op het juiste moment kunnen casussen escaleren, waardoor ambulante hulp niet meer volstaat en opvang nodig is. Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de Hervormingsagenda Jeugd werken aan versterking van de lokale teams en betere beschikbaarheid van expertise over veiligheid voor professionals die werken in het vrijwillig kader. Het plan van aanpak gendergerelateerd geweld⁵ en het plan van aanpak 'Stop femicide'⁶ kunnen hierbij ook van betekenis zijn.

Ten slotte is de in- en uitstroom van ongedocumenteerde slachtoffers een knelpunt. Dit zijn slachtoffers zonder zelfstandige verblijfsvergunning. Zij hebben daarom geen recht op een woning.

De oorzaken van het ervaren capaciteitstekort liggen dus voor een groot deel buiten de cirkel van invloed van het beleidskader. Het is belangrijk deze knelpunten op andere (lokale, regionale en/of landelijke) tafels te bespreken om tot duurzame oplossingen te komen.

¹ Onder regio wordt in dit stuk verstaan: de regio van een centrumgemeente vrouwenopvang. In Nederland zijn 35 centrumgemeenten vrouwenopvang.

² Artikel 1.2.1c uit de WMO 2015: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2023-07-01#:~:text=opvang%2C%20te%20overstrekken%20door%20het,of%20met%20hulp%20van%20andere>

³ De vorige versie van het beleidskader (1 maart 2024) heette 'Bovenregionale plaatsing in de vrouwenopvang'

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties. (2022). Programma 'Een thuis voor iedereen'. In <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-dfe59a4dce3367cfe84d95284838a8b69af70d4d/pdf>.

⁵ <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/hervormingsagenda-jeugd>, <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming> en <https://open.overheid.nl/documenten/e2f51353-db6b-4328-8d8e-5aef8d4ed77a/file>

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/7428c2b8-01fb-4ff9-99d2-a86b789daf39/file>

Daarnaast was er behoefte aan meer gegevens over de in- en uitstroom van de vrouwenopvang om eventuele regionale tekorten in beeld te kunnen brengen. In 2024 is daarom het deelproject Monitoring uit de Ontwikkelagenda Vrouwenopvang⁷ gestart. Dit geeft op termijn inzicht in cijfermatige ontwikkelingen en verschillen tussen regio's. Deze cijfers kunnen ook behulpzaam zijn bij het bespreken van de frictie tussen landelijke toegankelijkheid van de vrouwenopvang en regionale financiering, met andere woorden: enerzijds onderlinge solidariteit om cliënten van elkaar op te vangen en anderzijds verschillen in wijze van besteden van middelen.

De actualisatie van het beleidskader in 2024 moet gezien worden als een eerste stap op weg naar verbetering van bovengenoemde knelpunten. Afgesproken is om gezamenlijk een proces aan te gaan van stapsgewijze verdere aanpassing van de afspraken in het beleidskader, onder leiding van de VNG en Valente.

Op basis van de eerste cijfers van de monitor is het beleidskader eind 2025 aangepast. Hierbij hebben we de norm uit het verdrag van Istanbul opgenomen in het beleidskader. De norm van het verdrag van Istanbul is geen doel op zich, het terugdringen van wachtlijsten en het voorkomen van het opvangen van slachtoffers in hotels en vakantieparken is dat wel. Gezien de krapte aan opvangplaatsen en het belang hiervan voor de veiligheid van cliënten, vragen we elke regio om voor zichzelf goed in beeld te brengen wat de situatie is qua regionale en bovenregionale in- en uitstroom in relatie tot het aantal opvangplaatsen en zo nodig extra opvangplaatsen te realiseren.

Omdat we hiermee ook afspraken hebben gemaakt over het aantal opvangplaatsen, is de titel van het beleidskader aangepast.

Er zijn afspraken gemaakt over de uitbreiding van de monitor. Na het beschikbaar komen van meer cijfers zullen de centrumgemeenten opnieuw met elkaar het gesprek voeren. Hierbij wordt ook gekeken naar mogelijke oplossingsrichtingen mocht in bepaalde regio's sprake zijn van relatief veel ontvangen bovenregionale plaatsingen.

Leeswijzer

Het beleidskader is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft het doel van het beleidskader;
- Hoofdstuk 3 beschrijft algemene uitgangspunten en afspraken;
- Hoofdstuk 4 beschrijft regionale samenwerking vóór instroom in de opvang;
- Hoofdstuk 5 beschrijft de afspraken rond instroom;
- Hoofdstuk 6 beschrijft de afspraken rond doorstroom;
- Hoofdstuk 7 beschrijft de afspraken rond uitstroom;
- Hoofdstuk 8 beschrijft de afspraken rond financiën;
- Hoofdstuk 8 geeft een blik naar de toekomst.

Voor relevante wetgeving zie bijlage 1. Bijlage 2 t/m 4 gaan nader in op de specialistische functies, de afspraken met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating en het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd geweld.

⁷ Valente en VNG hebben de Ontwikkelagenda Vrouwenopvang opgesteld: een continu proces van kwaliteitsontwikkeling en borging. Het doel van de Ontwikkelagenda is om vanaf 2024 een gezamenlijke structuur te bieden voor landelijke kwaliteitsontwikkeling bij vrouwenopvang-organisaties.

2 Doel

Het doel van dit beleidskader is om bindende afspraken te maken over de rol van gemeenten en vrouwenopvang-organisaties ten aanzien van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld die vanwege directe en/of structurele onveiligheid niet in hun eigen regio kunnen verblijven, en daarom in een andere regio worden opgevangen.

3 Algemene uitgangspunten en afspraken

Norm Verdrag van Istanbul

In het Verdrag van Istanbul⁸, dat Nederland op 18 november 2015 heeft geratificeerd, staat dat qua aantal opvangplaatsen één gezinsplaats per 10.000 hoofden van de bevolking wordt aanbevolen. Gemiddeld is er in Nederland één veilige opvangplaats⁹ per 17.500 inwoners¹⁰. Afgezet tegen de norm van het Verdrag van Istanbul is dat dus ruim te weinig.

De norm uit het verdrag is in zekere zin arbitrair want deze is niet gebaseerd op een wetenschappelijke berekening. De norm doet ook geen recht aan de werkelijke situatie: de realiteit is complexer dan een 'platte' norm dat er overal een bepaald aantal opvangplaatsen zou moeten zijn. Er is echter nog geen goed alternatief en er is een zorgwekkend tekort aan opvangplaatsen. Het lijkt daarom goed om eerst in te zetten op groei van het aantal opvangplaatsen richting de norm en in een later stadium te bekijken hoe hoog die norm precies moet zijn in Nederland.

VNG en Valente spreken in dit beleidskader af dat de norm in het Verdrag van Istanbul voorlopig leidend is voor de totale landelijke capaciteit. Als we het hebben over de opvangplaatsen uit de norm, dan bedoelen we intramurale plaatsen oftewel nood-, crisis- en vervolgovangplaatsen waar cliënten tijdelijk verblijven vanuit de grondslag veilige opvang bij huiselijk geweld, maar niet de plekken in maatschappelijke opvang, beschermd wonen of hotels/vakantieparken. De plekken waar het om gaat, vallen binnen het normenkader veilige opvang.

Het gaat hier dus om een landelijke norm en niet om een regionale norm. Dit omdat de situatie per regio sterk verschilt. Het doel van de norm in dit beleidskader is dat vooral de regio's die vanuit de duiding van de cijfers laag uitkomen, zich aangesproken voelen om opvangplaatsen toe te voegen. De vraag aan deze regio's is om de cijfers uit de monitor te analyseren en zo nodig extra opvangplaatsen te realiseren. Overigens is, gezien de hoge druk en aangezien het gaat om een landelijke norm, aan alle regio's het verzoek om de cijfers uit de monitor te analyseren en zo nodig te zorgen voor extra opvangplaatsen.

Afbakening reikwijdte beleidskader

Reguliere opvang ten opzichte van specialistische voorzieningen

Dit beleidskader heeft betrekking op de reguliere vrouwenopvang, niet op de instroom in de landelijke specialistische functies. De landelijke specialistische functies richten zich op bijzondere doelgroepen zoals in bijlage 2 omschreven. Instroom hierin gebeurt via specialistische triage. Dit geldt ook voor instroom in de vrouwenopvang vanuit het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA, bijlage 3) en vanuit het Landelijk expertisecentrum eerge relateerd geweld (LEC EGG, bijlage 4).

⁸ Council of Europe. (2011). Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. In <https://rm.coe.int/ic-and-explanatory-report/16808d24c6>.

⁹ Als we het hebben over de opvangplaatsen uit de norm, dan bedoelen we zowel intramurale plaatsen oftewel nood-, crisis- en vervolgovangplaatsen maar niet om plekken in mo, beschermd wonen of hotels/vakantieparken.

¹⁰ <https://www.valente.nl/kennisbank/monitor-veilige-opvang-compleet/>

Risicoscreening

Dit beleidskader bepaalt niet de inhoudelijke beoordeling van de veiligheidsrisico's van de cliënt. Daarvoor hanteren de vrouwenopvang-organisaties een uniforme risicoscreening¹¹. Op basis daarvan bepalen zij of instroom in de vrouwenopvang nodig is.

Financiële knelpunten die uitstroom belemmeren

Er kunnen financiële redenen bij de cliënt zijn die uitstroom belemmeren, met name het hebben van schulden of eerst moeten sparen voor inrichtingskosten. Deze mogen geen reden zijn voor stagnerende uitstroom. Regelgeving en aanbevolen werkwijzen over dit onderwerp zijn opgenomen in de handreiking 'Vrouwen uit de knel'¹².

Algemene afspraken tussen vrouwenopvangregio's

Op de eerste plaats is het van belang dat er veilige opvang is voor slachtoffers. Om dit te garanderen, is voldoende capaciteit nodig, ook bij piekmomenten. Afspraken over instroom zorgen ervoor dat de instroom zich beperkt tot slachtoffers die dit echt nodig hebben. Afspraken over uitstroom zorgen ervoor dat cliënten die geen opvang meer nodig hebben, zo snel mogelijk plaats kunnen maken opdat nieuwe slachtoffers een veilige plek hebben. Dit is een gezamenlijk belang van gemeenten en vrouwenopvang-organisaties. Daarnaast is voor gemeenten van belang dat er een eerlijke verdeling is van de beschikbare capaciteit; dit zorgt voor de solidariteit die nodig is om soepele bovenregionale plaatsing in crisissituaties mogelijk te maken. Van gemeenten en vrouwenopvang-organisaties in elke vrouwenopvangregio wordt daarom het volgende gevraagd:

- Ervoor zorgen om instroom in de vrouwenopvang zoveel mogelijk te voorkomen door tijdige en passende ambulante hulp beschikbaar te stellen en alternatief aanbod te ontwikkelen en/of uit te breiden, bijvoorbeeld time-out plekken voor plegers (zie hoofdstuk 4);
- Ervoor zorgen dat systeemgericht en integraal gewerkt kan worden waarbij sprake is van goede aansluiting van vrouwenopvang, jeugdzorg, GGZ en plegerhulpverlening;
- Ernaar te streven om zonder schotten of drempels continuïteit in hulp te bieden op het snijvlak van zorg en veiligheid, ook bij de overgang van 18- naar 18+. Dit kan voorkomen dat residentiële opvang (een volgende keer) nodig is;
- Alleen bovenregionaal te plaatsen indien nodig; dat wil zeggen alleen als dit vanwege directe of structurele onveiligheid (tijdelijk) nodig is of als de complexiteit en benodigde expertise voor begeleiding en behandeling dit nodig maken;
- Als regio voldoende ruimte te bieden voor bovenregionale plaatsingen als dit nodig is;
- Bij opvang in een vrouwenopvang-organisatie er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat de cliënt de opvang zo snel mogelijk weer veilig kan verlaten¹³;
- Verhuizingen gedurende de opvangperiode zo veel mogelijk beperken;
- Uitstroom binnen/naar de eigen regio zo goed en snel mogelijk te faciliteren;
- Zorgen voor ambulante hulp na uitstroom voor verder herstel, voorkomen van herhaling en intergenerationele overdracht.

¹¹ De 'Risicoscreening Geweld in Afhankelijkheidsrelaties'

¹² https://vng.nl/sites/default/files/2022-05/VNG-handreiking-Vrouwen-uit-de-knel-april-2022_1.pdf

¹³ In de vrouwenopvang werkt men systeemgericht en stress-, trauma- en gendersensitief. Ook besteedt men aandacht aan het doorbreken van intergenerationele overdracht en aan praktische aspecten als financiën. De cliënt wordt op deze manier voorbereid op zelfstandig leven na de opvangperiode met zo min mogelijk kans op herhaling van de onveiligheid.

Kwaliteit

Daarnaast is van belang dat bij de opvang het veiligheidsaspect voldoende gewaarborgd is. Dit is een specifiek kenmerk van de vrouwenopvang. Gemeenten spreken daarom met elkaar af om cliënten met een veiligheidsrisico alleen onder te brengen bij een organisatie die het keurmerk 'Veiligheid in de vrouwenopvang'¹⁴ bezit of bezig is dit te behalen en dit binnen twee jaar behaalt.

Cijfers

Gemeenten en vrouwenopvang-organisaties willen samen op regionaal en landelijk niveau het gesprek kunnen voeren over bovenregionale opvang van cliënten. Dit is van belang om het solidariteitsprincipe hierin overeind te houden. Voor dit gesprek zijn cijfers nodig. Daarom spreken de centrumgemeenten en vrouwenopvang-organisaties met elkaar af dat zij zich verbinden aan het leveren van cijfers van goede kwaliteit en bijbehorende duiding, conform de jaarlijks op te stellen monitor.

Om de respons op de monitor te vergroten streven gemeenten en vrouwenopvang-organisaties in de regionale context naar zo veel mogelijk aansluiting tussen de definities in de monitor en de gegevens waarop de vrouwenopvang-organisatie wordt geacht te rapporteren aan de gemeente volgens de afspraken in de inkoopovereenkomst. De definities van de monitor zijn hierin leidend.

Geschillencommissie Sociaal Domein

Per 17 april 2023 is de Geschillencommissie Sociaal Domein¹⁵ Woonplaatsbeginsel en Toegang opgericht. Bij deze onafhankelijke Geschillencommissie kunnen geschillen tussen zorgaanbieders en gemeenten of geschillen tussen gemeenten onderling worden voorgelegd, bijvoorbeeld over de landelijke toegankelijkheid van de vrouwenopvang¹⁶. Voorafgaand aan het indienen van een klacht bij de Geschillencommissie moeten de partijen aantoonbaar getracht hebben er onderling uit te komen. Als dat niet lukt, dan kunnen zij naar de Geschillencommissie Sociaal Domein Woonplaatsbeginsel en Toegang stappen. De commissie doet uitspraak in de vorm van bindend advies.

4 Regionale samenwerking vóór instroom in de opvang

Het is niet aangetoond dat preventie leidt tot minder instroom in de vrouwenopvang. Sterker nog, onderzoek binnen de jeugdzorg¹⁷ laat zien dat preventie juist tot groei van hulpverlening heeft geleid. Preventie in de aanpak van huiselijk geweld helpt, maar dit betekent niet dat er nu minder opvangplekken nodig zijn. Er is sprake van verschillende typen geweld. Bij met name eengerelateerd geweld en intieme terreur zal bij een deel van de gevallen altijd opvang nodig blijven vanwege het hoge risico op femicide of een andere vorm van moord.

Daarnaast is goede ambulante hulp in de regio van groot belang. Immers, als er onvoldoende passende hulp is, of deze hulp is onvoldoende effectief, dan kan dit leiden tot verdere escalatie en mogelijk tot onnodige residentiële opvang met complexe casuïstiek. Als de regionale samenwerking vóór de opvang niet optimaal werkt, krijgt de opvang dus mogelijk meer en complexere aanmeldingen.

¹⁴ <https://keurmerkfrauenopvang.nl>

¹⁵ <https://www.degeschillencommissiezorg.nl/informatiepagina-sociaal-domein/> De Geschillencommissie berust niet op wet- en regelgeving

¹⁶ Op grond van art 3.1 sub d van het reglement van de Geschillencie Sociaal Domein Woonplaatsbeginsel en Toegang <https://www.degeschillencommissiezorg.nl/over-ons/zorgcommissies/sociaal-domein-woonplaatsbeginsel-en-toegang/>

¹⁷ <https://www.aef.nl/storage/images/Stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financiële-tekorten-in-de-jeugdzorg.pdf>, p.36

Het optimaliseren van de regionale samenwerking rond huiselijk geweld blijft dus het streven. Hierbij is in ieder geval het volgende nodig in elke regio:

- Het gezamenlijk omarmen van de visie ‘Gefaseerd samenwerken aan veiligheid’;
- Integraal systeem- en mensgericht werken waarbij de hulp zich richt op alle personen in het gezin/huishouden, zowel kinderen als volwassenen¹⁸;
- Kennis van huiselijk geweld binnen ambulante hulpverlening (zowel 18+ als 18-), waaronder de gezinsprofielen¹⁹ van het Verwey-Jonker instituut;
- Inzetten op signaleren en tijdig bieden van hulp in plaats van incident-gedreven handelen²⁰;
- Samenwerking tussen vrouwenopvang, politie en Veilig Thuis gericht op het goed benutten van het Tijdelijk Huisverbod en Aware-trajecten (of vergelijkbare trajecten);
- Benutten van (opvang)voorzieningen voor plegers;
- Inzetten van traumascreening;
- Inzetten van een goede verklarende analyse waarmee de dynamiek in het gezin/de partnerrelatie zichtbaar wordt;
- Benutten van expertise van de vrouwenopvang voor advies en bij de verklarende analyse;
- Voorkomen van wachtlijsten bij zorgaanbieders, waaronder de jeugd- en volwassen-GGZ;
- Waar nodig zorgen voor (langdurige) vervolghulp op het gebied van o.a. GGZ, trauma, LVB en plegerhulpverlening;
- Zorgen dat de hulp op elkaar aansluit en er een escalatiemodel is wanneer dit niet het geval is²¹.

Dit beleidskader is niet de plek om hier nadere afspraken over te maken, dit gebeurt o.a. binnen het Toekomstscenario, de Hervormingsagenda Jeugd, het kwaliteitskader lokale teams en het plan van aanpak gendergerelateerd geweld en het plan van aanpak ‘Stop femicide’. Ook in het programma ‘Een thuis voor iedereen’ is aandacht voor de zorg, begeleiding en ondersteuning die cliënten uit de opvang nodig hebben.

De mate waarin het regio’s lukt om verbetering aan te brengen in de gehele aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, bestaanszekerheid en huisvesting is echter wel van invloed op de instroom en uitstroom van de vrouwenopvang. Zie verder hoofdstuk 9: een blik naar de toekomst.

5 Instroom

Vóór instroom

Wanneer sprake is van directe of structurele onveiligheid is niet altijd opvang in een vrouwenopvang-instelling nodig. De opeenvolgende opties zijn:

¹⁸ <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming/documenten/publicaties/2023/07/17/programmaplan-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming-2023-2026>

¹⁹ <https://gezinsprofielen.augeo.nl/augeo-special-gezinsprofielen/augeo-kennis-gezinsprofielen>

²⁰ Lubbers, S., Deelen, K., Velu, J., Van Oostenbrugge, L., & Van Gool, I. (2020, 16 maart). *Normenkader Veiligheid in de Vrouwenopvang*. <https://www.valente.nl/wp-content/uploads/2020/05/Normenkader-Veiligheid-in-de-Vrouwenopvang.-Onderdeel-van-keurmerk-Veiligheid-in-de-Vrouwenopvang-DEF-2.pdf>

²¹ Bijvoorbeeld: soms wordt een cliënt niet zelfredzaam genoeg bevonden voor ambulante hulp maar te goed voor Beschermd Wonen; dit belemmert de uitstroom.

- Ambulant aanbod indien veiligheid gewaarborgd, waar nodig met inzet van beschermingsmiddelen²²;
- Opvang voor de pleger;
- Alleen als de veiligheid dit niet toelaat, dan opvang buiten de eigen regio.

Clïëntvriendelijke werkwijze

Wanneer opvang nodig is, is het uitgangspunt dat de werkwijze voor instroom in de vrouwenopvang cliëntvriendelijk is. Dit betekent dat we er altijd naar streven om zonder schotten en drempels continuïteit in hulp te bieden op het snijvlak van zorg en veiligheid, ook bij de overgang van 18- naar 18+. Dit houdt ook in dat cliënten niet zelf rond hoeven te bellen voor een opvangplek. Een cliënt kan zich, conform de lokale afspraken, wenden tot de opvanginstelling in de regio waar hij/zij gevestigd is. De opvanginstelling zoekt in overleg met de cliënt naar een geschikte opvangplek in of buiten de eigen regio. In sommige gevallen wordt een cliënt geplaatst door Veilig Thuis. Alle vrouwenopvang-organisaties hanteren de kernvragen van de Risicoscreening Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (hierna te noemen RS-GIA). Op deze manier is sprake van een uniforme werkwijze voor de instroom.

Wanneer plaatsing regionaal en wanneer bovenregionaal

De RS-GIA uit 2023 bepaalt de veiligheidssituatie maar geeft niet aan of iemand regionaal of bovenregionaal wordt geplaatst. De inschatting of de regionale opvang voldoende bescherming biedt, is aan de organisatie die gemandateerd is om cliënten te plaatsen. Soms is dat Veilig Thuis of een lokale toegang, meestal is dat de regionale vrouwenopvang-organisatie. Er zijn verschillen tussen vrouwenopvang-organisaties qua voorzieningenniveau. Deze regionale verschillen zijn gebaseerd op keuzes van gemeenten die te maken hebben met de grootte van de regio (en daardoor het bedrag dat vanuit de Doeluitkering Vrouwenopvang beschikbaar is), met de regionale visie (bijvoorbeeld veel investeren in preventie en ambulantisering) en met prioritering. Hierdoor kan het zijn dat de ene instelling sneller een bovenregionale plaatsing nodig heeft dan de andere instelling. Vanuit het oogpunt van solidariteit is dat onwenselijk. Het keurmerk 'Veiligheid in de Vrouwenopvang'²³ (hierna: het keurmerk) geeft handvatten voor de voorzieningen die regionaal nodig zijn. Gemeenten erkennen dat het keurmerk, bij uitvoering ervan, de kwaliteit van de vrouwenopvang naar het niveau brengt dat gewenst is in het landelijke stelsel van veilige opvangplaatsen.

Gestreefd wordt naar zo veel mogelijk regionale plaatsing van slachtoffers. Dit is vooral wenselijk vanwege de binding van slachtoffers met hun omgeving: netwerk, school, werk, hulpverlening. Dat betekent dat elke regio verantwoordelijk is om zelf te zorgen voor structureel voldoende opvangplaatsen.

Er zijn redenen om toch bovenregionaal te plaatsen:

- a. Als dat vanwege de veiligheid nodig is;
- b. Als de complexiteit en benodigde expertise voor begeleiding en behandeling dit nodig maken;
- c. Bij piekbelasting.

Ad a Bovenregionale plaatsing om redenen van veiligheid

Dit moet altijd mogelijk zijn om de veiligheid van slachtoffers te kunnen waarborgen. Als bovenregionale opvang nodig is vanwege de veiligheid, dan vindt deze bij voorkeur plaats binnen één

²² Voorbeelden van beschermingsmiddelen in de thuisituatie: Tijdelijk Huisverbod, Aware, contact- en gebiedsverbod, bepalingen in het kader van omgang en gezag, voorwaarden in het kader van strafrecht.

²³ <https://keurmerkfrauenopvang.nl>

dag na het vaststellen van acute onveiligheid en dreiging van geweld. Regio's mogen geen maximum stellen aan het aantal bovenregionale plaatsen als veiligheid de reden is van plaatsing.

Ad b Bovenregionale plaatsing als gevolg van benodigde expertise

Als de complexiteit of de benodigde expertise een bovenregionale plaatsing nodig maken, dan zijn de volgende stappen mogelijk:

- Samenwerking met een andere regio, bijvoorbeeld twee of drie kleinere regio's of een kleine regio met een grotere regio. Op basis van maatwerk kan het slachtoffer dan in die regio geplaatst worden;
- Benutten van de advies- en consultatiefunctie van collega-instellingen of van de specialistische voorzieningen (voor specialistische kennis bij individuele casuïstiek);
- Als bovenstaande niet voldoende oplossing biedt, dan is bovenregionale plaatsing in een andere regio mogelijk. Immers, als niet de juiste hulp aanwezig is om een situatie het hoofd te bieden, dan leidt dit tot onveiligheid. Dit moet echter wel de laatste optie zijn.

Ad c Bovenregionale plaatsing als gevolg van piekbelasting

Ook bij piekbelasting kan samenwerking met een andere regio behulpzaam zijn, bijvoorbeeld twee of drie kleinere regio's of een kleine regio met een grotere regio.

Andere redenen

Soms wordt bovenregionale plaatsing gevraagd omdat de regionale vrouwenopvang-instelling geen huisdieren toestaat en het slachtoffer niet wil vertrekken zonder huisdier. Dit kan echter geen reden zijn voor bovenregionale plaatsing; van elke regio wordt verwacht dit mogelijk te maken.

Deze afspraken sluiten aan bij het eerdergenoemde keurmerk vrouwenopvang²⁴.

Plaatsing in Opvangatlas

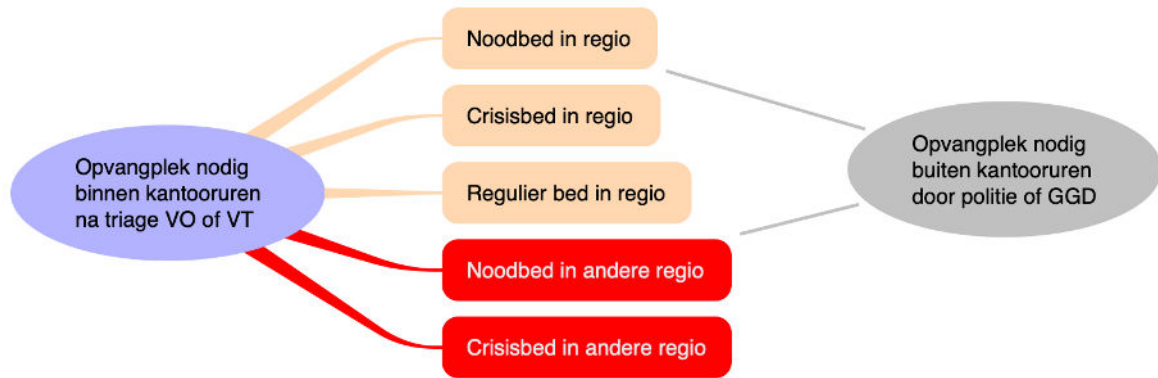
Het zoeken van een bovenregionale plaatsing kan idealiter gebeuren via de Opvangatlas. Hierin kunnen vrouwenopvang-organisaties zien welke organisaties een lege plaats hebben waar zij hun cliënt kunnen onderbrengen. In dit beleidskader spreken we af dat vrouwenopvang-organisaties zich verplichten om lege opvangplaatsen, die geschikt zijn voor bovenregionale opvang, op te geven in de Opvangatlas zodat andere organisaties kunnen zien waar er een plaats vrij is voor een cliënt die een bovenregionale plaatsing nodig heeft.

Crisisbedden en noodbedden

Als een slachtoffer zich aanmeldt voor opvang, vindt dus eerst triage plaats via de RS-GIA. Vanuit deze triage door de vrouwenopvang, of in sommige regio's Veilig Thuis, komt de cliënt terecht op een crisisbed of een noodbed. Daarnaast kan een vrouw ook buiten kantooruren via de politie of de GGD worden geplaatst. Dit is altijd op een noodbed.

²⁴ Een opvanglocatie moet volgens het Keurmerk Vrouwenopvang kunnen aantonen dat:

- Er altijd een opvangplaats beschikbaar is voor opvang uit een andere regio indien sprake is van een hoog risico veiligheidsclassificatie;
- De regio geen wachtlijsten of wachttijden hanteert voor cliënten met een hoog risico veiligheidsclassificatie;
- De regio geen (systeem)beperkingen of contra-indicaties oplegt bij het bovenregionaal plaatsen vanwege veiligheid. Iedereen moet toegang kunnen krijgen tot bovenregionale opvang.



Ad a Crisisbedden

Een crisisbed is een opvangplaats waar een cliënt door de vrouwenorganisatie geplaatst wordt met als doel het organiseren van directe veiligheid, analyse van de problematiek, stabilisatie en het bepalen en initiëren van een gewenst vervolgtraject. De verblijfsduur op een crisisbed varieert tussen de regio's²⁵.

Ad b Noodbedden

Een noodbed is een opvangplaats binnen een vrouwenopvang-organisatie waar een volwassen cliënt of een gezinssysteem inclusief kinderen in een acute onveilige situatie 24 uur per dag geplaatst kan worden. Het gebruik van een noodbed vindt in principe plaats na kantooruren en in het weekend. Zowel plaatsing door de VO-organisatie als door externe partijen is mogelijk. Er vindt alleen een korte telefonische spoedintake plaats. Een cliënt kan 1 tot 5 dagen verblijven op een noodbed.

De begeleiding houdt in ieder geval in: het verwelkomen van de persoon, aandacht, aanwezigheid en doorverwijzing, maar kan indien noodzakelijk ook intensiever zijn. De periode op een noodbed wordt gebruikt voor nadere risicoscreening en het opstellen van een veiligheidsplan.

Afspraak is dat in elke regio van een centrumgemeente vrouwenopvang minimaal twee noodbedden beschikbaar zijn.

Opvang op alternatieve locaties

In het geval dat de capaciteit voor directe opvang binnen de regio niet toereikend is op enig moment, dan behoort opvang op een andere opvanglocatie, hotelkamer, vakantiepark of vergelijkbaar in het uiterste geval tot de mogelijkheden voor veilige opvang. De vrouwenopvang en centrumgemeenten maken hier lokaal afspraken over.

Uitruil

Afspraak is dat uitruil alleen plaatsvindt als de cliënten erbij gebaat zijn c.q. niet geschaad worden. Uitruil vanwege capaciteitstekort mag niet leiden tot nadeel voor cliënten.

Welke gemeente is wanneer verantwoordelijk bij instroom

Bij plaatsing op een noodbed of crisisbed blijft (maximaal) de eerste 5 dagen de gemeente van herkomst verantwoordelijk voor de opvang en lopende voorzieningen.

6 Doorstroom

Soms worden slachtoffers eerst enkele dagen opgevangen op een noodbed en daarna doorgeplaatst naar een crisisbed of een vervolgbed.

Doorstroom vanuit een crisisbed of vervolgbed naar een andere regio om redenen van capaciteitstekort dient in het cliëntbelang zo veel mogelijk voorkomen te worden. Een slachtoffer en de kinderen hebben behoefte aan rust en continuïteit. Er kan wel sprake zijn van doorplaatsing van een slachtoffer om veiligheidsredenen. Doorstroom kan ook wenselijk zijn als al duidelijk is waarheen de cliënt wil uitstromen vanwege een steunend netwerk. Of in geval van terugkeer van het slachtoffer naar de regio/gemeente van herkomst wanneer de veiligheid dit toelaat en als zij dat zelf wil. Dit is denkbaar vanwege het netwerk in de regio, de school van de kinderen en andere voorzieningen waar de cliënt bekend mee is en die zij wil voortzetten. Uitruil op vrijwillige basis kan hier een uitkomst zijn.

²⁵ Niet alle regio's hanteren de term crisisbed, na een noodbed gaat een cliënt over naar een regulier bed.

Verantwoordelijkheid gemeente van opvang

Bij doorstroom vanuit een noodbed naar een crisisbed of vervolgebbed, of bij directe plaatsing op een crisisbed/vervolgebbed, wordt de gemeente van opvang verantwoordelijk voor de cliënt. De cliënt wordt in de Basisregistratie Persoonsgegevens van die gemeente ingeschreven, al dan niet op een briefadres²⁶. Daarmee wordt de gemeente van opvang verantwoordelijk voor:

- Het verstrekken van opvang en begeleiding in de vrouwenopvang;
- Het verstrekken van hulp aan de kinderen, conform woonplaatsbeginsel²⁷;
- Het verstrekken van een bijstandsuitkering indien van toepassing;
- Het verlenen van schuldhulpverlening²⁸ en andere vormen van hulp indien van toepassing;
- Het verlenen van bijzondere bijstand indien van toepassing (bv voor advocaat of eerste levensbehoeften).

Verantwoordelijkheid gemeente van herkomst

Opvang in een vrouwenopvang-instelling is een periode van stress en onzekerheid. Het slachtoffer en de kinderen verlaten hun huis en bekende omgeving vanwege onveiligheid. Zij weten niet of en wanneer ze terug zullen keren en zijn bang voor wat er kan gebeuren. Per situatie is verschillend hoelang dit duurt en hoe de gevaarsetting zich ontwikkelt. Dit varieert in het algemeen van enkele dagen tot enkele maanden. In die periode is vaak nog niet duidelijk of het slachtoffer en de kinderen zullen terugkeren naar de regio van herkomst. Gemeenten van herkomst beschouwen in die periode de opvang daarom als tijdelijk en spannen zich in om eventuele terugkeer van cliënten en kinderen te vergemakkelijken door maatwerk op (bijvoorbeeld) de volgende punten:

- Inzet bijzondere bijstand zodat de cliënt het recht op haar huurhuis kan behouden;
- Het niet opnieuw hoeven aanvragen van een uitkering c.q. niet opnieuw hoeven aanleveren van documenten (soepele terugname van het dossier van de opvanggemeente);
- Openhouden van een eventueel dossier schuldhulpverlening dat al loopt;
- Instandhouding van het recht op hulpverlening zonder dat dit opnieuw hoeft te worden aangevraagd bij terugkomst;
- Beschikbaar houden van de plek van de kinderen op hun school;
- Het verstrekken van hulp aan de kinderen, conform woonplaatsbeginsel.

Van belang is dat gemeente van opvang en gemeente van herkomst hier maatwerk betrachten om de overgang van slachtoffer en kinderen naar een nieuwe, veilige situatie te faciliteren. Dit is in ieders belang.

7 Uitstroom

Een cliënt heeft volgens de Huisvestingswet zeggenschap over de gemeente van uitstroom en kan dus niet gedwongen worden om in een bepaalde gemeente te (blijven) wonen. De gemeente van uitstroom kan de gemeente van herkomst zijn, de gemeente van opvang of een andere gemeente. Gaandeweg het verblijf van de cliënt wordt dit duidelijk. Vanaf dat moment kan de cliënt, eventueel geholpen door de vrouwenopvang-instelling, proactief contact zoeken met de

²⁶ Zie https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/vrouwen_uit_de_knel_20240312.pdf

²⁷ <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/Stroomschema%20Woonplaatsbeginsel%20Jeugd.pdf>

²⁸ Het zo snel mogelijk verlenen van schuldhulpverlening, bij voorkeur in de vorm van een saneringskrediet, is nodig voor de rust bij de cliënt maar ook voor het voorkomen van uitstroomproblemen. Bij een schuld waar nog geen regeling voor is, willen woningcorporaties vaak geen woning verstrekken.

gewenste uitstroomgemeente. Wanneer voldoende veiligheid in zicht komt, kan de cliënt een urgentie aanvragen.

De gemeente van opvang²⁹ is verantwoordelijk voor de bijzondere bijstand verhuis- en inrichtingskosten.

De gemeente van uitstroom³⁰ is verantwoordelijk voor:

- Het verlenen van urgentie conform de Huisvestingswet;
- Tijdig verlenen van een bijstandsuitkering indien nodig;
- Zorgen voor tijdige hulp aan cliënt en de kinderen (conform woonplaatsbeginsel), zodat vanaf het moment van verhuizen de benodigde ambulante hulp beschikbaar is; hiervoor is wenselijk dat er tijdig contact is met het lokale team van de gemeente van uitstroom. Dit vraagt inspanning van de cliënt, indien nodig geholpen door de vrouwenopvang-instelling, en de gemeente van uitstroom. Het landelijke programma 'Een thuis voor iedereen' kan hierbij behulpzaam zijn.

Gemeenten en vrouwenopvang-organisaties committeren zich om 'Sneller Thuis³¹' te gebruiken. Via de website van Sneller Thuis kunnen cliënten uit de opvang, waar nodig met ondersteuning, eenvoudig informatie krijgen voor het vinden en bemachtigen van (een urgentie voor) een sociale huurwoning. Dit vergemakkelijkt het zoekproces en de praktijk heeft uitgewezen dat cliënten sneller een woning verkrijgen.

8 Financiering

Voor de financiering van de plaatsingen buiten de eigen regio geldt het uitgangspunt van solidariteit tussen gemeenten. Dit betekent financiering met gesloten beurzen voor plaatsingen buiten de eigen regio. Dit kan in de toekomst heroverwogen worden.

9 Blik naar de toekomst

Diverse ontwikkelingen in de nabije toekomst of wat verder weg hebben invloed op dit beleidskader.

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Dit programma beoogt om de hulp en bescherming aan kinderen en volwassenen (0-100) zodanig te organiseren, dat de veiligheid in gezinnen en huishoudens verbetert, de betrokkenen zich beter gezien en gehoord voelen en er minder gedwongen maatregelen nodig zijn. Dit betekent een verandering van het huidige stelsel en nieuwe vormen van samenwerking tussen de betrokken partners. Dit heeft gevolgen voor alle partners in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, inclusief de vrouwenopvang. Het is van belang bij een toekomstige evaluatie van het beleidskader te bekijken in hoeverre de verschillende acties uit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming effect hebben op de instroom en de vraag naar bovenregionale plaatsingen.

Hervormingsagenda Jeugd

²⁹ Dit is de gemeente waarin de vrouwenopvang-organisatie staat en waar de cliënt dus ingeschreven staat tijdens de opvang.

³⁰ Dit is de gemeente waarheen de cliënt gaat uitstromen. Dit kan de gemeente van herkomst zijn, de gemeente van opvang of een andere gemeente.

³¹ <https://sneller-thuis.nl/intro>. In 2024 is Sneller Thuis landelijk uitgerold.

De Hervormingsagenda Jeugd bevat een groot pakket afspraken om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen. Gemeenten en het rijk gaan structureel investeren in de landelijke kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Ook komt er een aanpassing van de Jeugdwet, waardoor duidelijker wordt waarvoor kinderen en ouders hulp kunnen krijgen en zijn gemeenten verplicht bepaalde specialistische zorg regionaal in te kopen. Het doel is dat deze zorg beter beschikbaar is en blijft. Ook worden wijkteams versterkt. Uithuisplaatsingen willen we zoveel mogelijk voorkomen en terugdringen. Door deze maatregelen kan de hulp aan gezinnen in het traject vóór opvang verbeteren en daarmee mogelijk escalaties en residentiële opvang voorkomen.

Plan van aanpak gendergerelateerd geweld

Het is belangrijk dat er bij het signaleren en bestrijden van geweld aandacht is voor de invloed van gender, omdat de aanpak daardoor effectiever wordt. Daartoe is landelijk een plan van aanpak gemaakt voor gendergerelateerd geweld. Dit heeft de volgende speerpunten:

- Deskundigheidsbevordering;
- Het voorkomen van femicide;
- De aanpak van plegers.

Monitor Vrouwenopvang

Vanuit de Ontwikkelagenda van VNG en Valente is de afgelopen tijd gewerkt aan de landelijke monitor voor de vrouwenopvang. Het doel van deze monitor is om inzicht te krijgen in de landelijke capaciteit van opvangplekken en het gebruik daarvan. Deze monitor levert, met ingang van tweede kwartaal 2024, éénmaal per jaar kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinformatie over landelijke plaatsingen van cliënten binnen de vrouwenopvang-organisaties. De monitor is een groeimodel.

Om iets zinvols te kunnen zeggen over de precieze aard van de knelpunten rond instroom en uitstroom en bovenregionale plaatsing zijn cijfers nodig zoals:

- Zijn bovenregionale plaatsingen evenredig verdeeld over het land of maken bepaalde regio's hier meer of minder gebruik van;
- Wat is de reden van bovenregionale plaatsingen: is dat altijd vanwege de veiligheid of speelt ook een rol dat er minder expertise beschikbaar is of een structureel capaciteitstekort in de betreffende regio;
- Hoeveel tijd brengen cliënten door in de vrouwenopvang terwijl dit voor de veiligheid niet meer nodig is maar omdat ze wachten op een huis;
- Waarheen vindt de uitstroom vooral plaats; is dit vooral naar de regio van herkomst, naar de regio van opvang of naar een andere gemeente.

Deze informatie is nodig om een beeld te geven van de oorzaken van het ervaren capaciteitstekort. Van belang is om hierover samen het goede gesprek te voeren. Het gaat immers om complexe materie.

Huisvestingswet en het programma 'Een thuis voor iedereen'

Op dit moment hanteren niet alle gemeenten een urgentiebeleid. Dit is in de bestaande Huisvestingswet niet wettelijk vereist. Er is een nieuwe Huisvestingswet in de maak die gemeenten verplicht een urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen met daarbij een aantal urgentiecategorieën, waaronder cliënten die uitstromen uit een vrouwenopvang-organisatie.

Daarnaast is landelijk het project 'Een thuis voor iedereen'³² opgestart. Naast huisvesting voor aandachtsgroepen, zoals uitstromers uit de vrouwenopvang, is hierin aandacht voor het leveren van

³² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-dfe59a4dce3367cfe84d95284838a8b69af70d4d/pdf>

de benodigde zorg, ondersteuning en begeleiding aan deze aandachtsgroepen door de gemeente van uitstroom. Elke gemeente maakt een integraal regionaal afgestemde woonzorgvisie waarin de woon- en zorgbehoeften van alle aandachtsgroepen in kaart worden gebracht. Dit vormt de basis voor gemeenten om bindende wederkerige afspraken te maken met o.a. woningcorporaties en zorgaanbieders.

De verwachting is dat de nieuwe Huisvestingswet en het programma 'Een thuis voor iedereen' een positief effect zullen hebben op de uitstroom uit de vrouwenopvang. Het is belangrijk dat gemeenten en vrouwenopvang-organisaties dit samen monitoren.

Algemeen

Een aanbeveling aan gemeenten en vrouwenopvang-organisaties is om de knelpunten uit het beleidskader die samenhangen met andere thema's en programma's te blijven inbrengen in de diverse gremia waar de onderliggende oorzaken worden aangepakt. Daarbij lijkt het logisch om het beleidskader als een groeidocument te beschouwen dat jaarlijks geëvalueerd wordt en waarin deze ontwikkelingen worden verwerkt.

BIJLAGE 1 WETGEVING

Het verdrag van Istanbul

Op 18 november 2015 ratificeerde Nederland het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, kortweg het 'verdrag van Istanbul'³³. Op 1 maart 2016 trad het voor Nederland in werking.

Het verdrag van Istanbul stelt eisen aan de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Nederland heeft belangrijke verantwoordelijkheden voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op regionaal en lokaal niveau belegd. Het verdrag van Istanbul reikt dus verder dan de nationale overheid, ook (centrum)gemeenten moeten ermee aan de slag.

Het verdrag bepaalt onder meer dat moet worden voorzien in:

- Gespecialiseerde dienstverlening voor slachtoffers van huiselijk geweld/geweld tegen vrouwen (art. 22-1);
- In vrouwen gespecialiseerde hulpverlening aan vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen (art. 22-2);
- Passende, gemakkelijk bereikbare opvangplaatsen in voldoende aantallen voor slachtoffers, in het bijzonder voor vrouwen en hun kinderen (art. 23). Eén gezinsplaats per 10.000 hoofden van de bevolking is aanbevolen (art. 135, memorie van toelichting).

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers die de thuissituatie hebben verlaten in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en die niet in staat zijn zich op eigen kracht³⁴ te handhaven in de samenleving. Deze verantwoordelijkheid vindt zijn wettelijke grondslag in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en houdt in dat de gemeente voor deze slachtoffers moet voorzien in (onderzoek en toeleiding naar of toekenning van) passende opvang. Dit omvat zowel het bieden van onderdak als het bieden van begeleiding. Deze verantwoordelijkheid rust op de gemeente waartoe de vrouwen zich wenden. Het opdrachtgeverschap voor de vrouwenopvang is een gedeelde verantwoordelijkheid van de centrumgemeente vrouwenopvang en de overige gemeenten in hun regio. De 35 centrumgemeenten ontvangen daartoe van het rijk middelen uit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DUVO) en leggen daar soms ook eigen middelen bij. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wmo. Ambtenaren die zijn aangewezen door het college³⁵, desgevraagd ondersteund door ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, rapporteren jaarlijks aan het ministerie van Volksgezondheid en Sport³⁶. De vrouwenopvang-organisaties zijn als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht en de kwaliteit van de geboden opvang³⁷. Dit betekent onder meer dat de opvang veilig, doeltreffend en cliëntgericht moet worden aangeboden, afgestemd moet zijn op de reële behoefte van de cliënt en moet worden verstrekt voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.³⁸

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is stelselverantwoordelijk.

³³ Council of Europe. (2011). Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. In <https://rm.coe.int/ic-and-explanatory-report/16808d24c6>.

³⁴ Hiermee wordt bedoeld: met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk.

³⁵ [Artikel 6.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015](#)

³⁶ [Artikel 6.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015](#)

³⁷ Dit is door de vrouwenopvang-organisaties uitgewerkt in het normenkader en keurmerk *Veiligheid in de Vrouwenopvang*

³⁸ Artikel 3.1, tweede lid, Wmo 2015.

Huisvestingswet 2015, artikel 12:

1. In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat voor een of meer daarbij aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is.
2. De gemeenteraad legt, indien hij toepassing heeft gegeven aan het eerste lid, in de huisvestingsverordening de criteria vast volgens welke de woningzoekenden, bedoeld in dat lid, worden ingedeeld in urgentie categorieën.
3. Woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen, die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten, woningzoekenden die mantelzorg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning verlenen of ontvangen alsmede vergunninghouders als bedoeld in artikel 28 behoren in ieder geval tot de woningzoekenden, bedoeld in het eerste lid.

In zijn brief van 19 april 2019³⁹ vraagt de minister van VWS 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.

In 2022 is het programma 'Een thuis voor iedereen' van start gegaan. Dit is onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda. Een van de doelen van het programma is dat alle gemeenten een urgentieverordening opstellen waarmee zij met voorrang woningen toewijzen aan dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit intramurale instellingen en sociaal en medisch urgenten. Ook cliënten die in vrouwenopvangorganisaties verblijven behoren hiertoe.

De Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) is in ontwikkeling en kan bij inwerkingtreding consequenties hebben voor de toewijzing van woningen aan cliënten van de vrouwenopvang.

Wet tijdelijk huisverbod

Op grond van deze wet kan de burgemeester een huisverbod opleggen van tien dagen aan een meerderjarige persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat⁴⁰. Dit verbod omvat zowel het betreden van of aanwezig zijn in of bij de woning als het hebben van contact met degenen die in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven⁴¹. Het tijdelijk huisverbod kan met maximaal vier weken verlengd worden. Een tijdelijk huisverbod kan een alternatief vormen voor of voorafgaand aan vrouwenopvang. Dit zal van geval tot geval een afweging vergen.

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt momenteel onderzocht wat nodig is voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod.

³⁹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z08275&did=2019D16797

⁴⁰ Artikel 2 Wet tijdelijk huisverbod.

⁴¹ Artikel 1 onder c Wet tijdelijk huisverbod.

BIJLAGE 2 SPECIALISTISCHE OPVANG

Landelijk is een aantal bijzondere doelgroepen aangewezen waarvoor specialistische opvang en zorg noodzakelijk kan zijn. Dit betreft situaties waarin regionaal niet de noodzakelijke expertise voor begeleiding en behandeling voorhanden is en/of het veiligheidsrisico te groot is voor verblijf in de eigen regio. In deze situaties kan worden opgeschaald naar een specialistische functie die vraagt om organisatie op landelijke schaal, omdat deze zorg hoogspecialistisch is en/of (relatief) weinig voorkomt:

- 1 Specialistische opvang met begeleiding en behandeling voor slachtoffers van eengerelateerd geweld en seksuele uitbuiting, of minderjarigen en jongvolwassenen met (een ernstig risico op) eengerelateerd geweld en seksuele uitbuiting⁴². Dit omvat:
 - a. Inschatting o.b.v. specialistische triage-instrumenten en expertise om eengerelateerd geweld, seksuele uitbuiting te kunnen taxeren en daarop te handelen om de risicofactoren voor herhaling van deze vormen van geweld en onveiligheid aan te pakken;
 - b. Specialistische opvang met geïntegreerde begeleiding/behandeling bij combinatie complex en/of vroegkinderlijk trauma in combinatie met eengerelateerd geweld of seksuele uitbuiting (18-/18+);
 - c. Advies- en consultatiefunctie op deze vormen van geweld en onveiligheid voor alle netwerkpartners (inclusief het landelijk netwerk vrouwenopvang);
 - d. Inzet van terreinbeschermende en andere maatregelen om de veiligheid van de slachtoffers te kunnen waarborgen.
- 2 Opvang en begeleiding voor slachtoffers mensenhandel met multiproblematiek).
- 3 Opvang en begeleiding voor mannelijke slachtoffers (18+) van geweld.

⁴² De financiering van zorg en opvang van slachtoffers van seksuele uitbuiting en eengerelateerd geweld is georganiseerd vanuit verschillende wettelijke domeinen. De opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers valt onder de Jeugdwet. De opvang en zorg voor volwassen slachtoffers valt onder de Wmo of de Zorgverzekeringswet. Elke financiering kent zijn eigen eisen, kaders en voorwaarden.

Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) is een kennis- en expertisecentrum voor professionals werkzaam bij Veilig Thuis, Veiligheidshuizen, Raad voor de Kinderbescherming en hulpverleners. Veilig Thuis is verantwoordelijk voor de hulp aan slachtoffers van huwelijksdwang en/of (dreigende) achterlating. In bijzondere situaties ligt die taak bij LKHA. Over deze casuïstiekfunctie zijn de volgende afspraken gemaakt:

Landelijk Knooppunt
**HUWELIJKSDWANG
EN ACHTERLATING**



Afspraken samenwerking Veilig Thuis en LKHA

1. Slachtoffers in Nederland

-  Veilig Thuis krijgt een adviesvraag of een melding over (vermoedens van) huwelijksdwang of achterlating. Of dit komt naar voren bij lopende diensten als Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg.
-  Veilig Thuis is verantwoordelijk voor de casus en houdt zicht op de veiligheid van het slachtoffer.
-  LKHA kan helpen vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van huwelijksdwang of (dreigende) achterlating. Advisering is anoniem en registratie gebeurt op naam van de professional.
-  Als instellingen aan Veilig Thuis advies vragen over situaties van huwelijksdwang en achterlating, dan kan Veilig Thuis de betreffende zaak anoniem voorleggen voor advies aan LKHA. In deze gevallen heeft Veilig Thuis geen regierol.



2. Slachtoffers in het buitenland

-  Veilig Thuis krijgt signalen van huwelijksdwang en/of achterlating, terwijl het slachtoffer zich in het buitenland bevindt.
-  Veilig Thuis draagt het dossier over aan LKHA.
-  LKHA verifieert meldingen, biedt slachtoffers hulp, houdt zicht op hun veiligheid, helpt hen terug te keren en zorgt voor begeleiding en opvang in Nederland.
-  Hulpverlening ter plaatse gebeurt via de kanalen van de consulaire dienstverlening van het ministerie van Buitenlandse Zaken. LKHA coördineert de aanpak in Nederland en werkt samen met politie, marechaussee, Veilig Thuis en andere instanties.
-  LKHA pakt ook zaken op die bij Nederlandse ambassades binnenkomen en waarbij het slachtoffer zich in het buitenland bevindt.
-  Professionals, omstanders en slachtoffers kunnen bij LKHA rechtstreeks melding maken van huwelijksdwang en/of achterlating in het buitenland.
-  Vanuit Nederland valt vaak moeilijk een beeld te krijgen van de omstandigheden waarin het slachtoffer verkeert, van de risico's en de consequenties van lokale wet- en regelgeving. Veiligheid is de leidraad voor het handelen.

3. Risicoscreening in Nederland

-  Veilig Thuis draagt de dossiers van slachtoffers die in het buitenland verblijven over aan LKHA. Mogelijk lopen familieleden of andere betrokkenen in Nederland ook gevaar.
-  Veilig Thuis en LKHA overleggen of personen in Nederland uit de omgeving van het slachtoffer ook gevaar lopen. Zo niet, dan sluit Veilig Thuis het dossier.
-  Veilig Thuis onderneemt geen acties zolang het slachtoffer in het buitenland is. Dat gebeurt alleen op verzoek van LKHA. Veilig Thuis volgt het advies van het LKHA op en stelt de noodzaak tot plaatsing in de VO niet opnieuw ter discussie. Het LKHA start de risicoscreening en stelt de gestandaardiseerde aanmelding op en voert regie op de aanmelding in afstemming met Veilig Thuis. De intake voor begeleiding kan mogelijk pas plaatsvinden als het slachtoffer veilig terug is in Nederland. Waar het LKHA zelf rechtstreeks contact heeft met de vrouwenopvang voor de aanmelding geldt dat ook zij het advies overnemen en de noodzaak tot plaatsing niet opnieuw ter discussie stellen.
-  Als bij verificatie van een melding blijkt dat familieleden of anderen uit het systeem al bekend zijn bij Veilig Thuis, dan maken LKHA en Veilig Thuis afspraken over afstemming van de hulpverlening en wie welke acties onderneemt.

4. Slachtoffers tussen wal en schip

-  Een regionale vestiging van Veilig Thuis krijgt een melding van een slachtoffer dat niet staat ingeschreven in de basisregistratie van een gemeente of van wie de gemeente van herkomst onbekend is.
-  Veilig Thuis kan de melding overdragen aan LKHA.
-  LKHA is nu verantwoordelijkheid voor de hulp, houdt zicht op de veiligheid van het slachtoffer en doet onderzoek. Waar nodig, worden hulpverleners, politie en/of Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld.
-  LKHA onderzoekt welke regio verantwoordelijk is voor het slachtoffer en draagt de hulpverlening zo spoedig mogelijk over.

BIJLAGE 4

Landelijk noodbed voor slachtoffers van mogelijk eerge relateerd geweld

Uitgangspunten, verantwoordelijkheden en werkwijze

Uitgangspunten

- Het noodbed is expliciet alléén voor acute noodsituaties na 17.00 uur, met een – door het LEC aangegeven – EGG indicatie voor acute noodgevallen.
- Onder de aangesloten instellingen is Blijfgroep in Amsterdam zodanig georganiseerd dat zij tevens plaats hebben om een man op te vangen.
- De VO die het noodbed levert draagt alleen zorg voor “bed, bad, brood”.
- De VO of organisatie die een cliënt op een noodbed plaatst blijft volledig verantwoordelijk.
- De politie en Officier van Justitie uit de regio van herkomst blijven verantwoordelijk voor de veiligheid.

Betrokkenen

- Veilig Thuis
- Lokale/regionale crisisdienst
- LEC
- Politie-eenheid
- Coördinatiepunt noodbed EGG – Sterk Huis
- Vrouwenopvang regio herkomst

Betrokken Vrouwenopvang die een noodbed leveren

1. Arosa Rotterdam
2. Blijfgroep Amsterdam
3. Het Kopland Groningen
4. Moviera (Arnhem)
5. Moviera (Utrecht)
6. Perspektief Den Haag
7. Rosa Manus Leiden
8. Sterk Huis Goirle
9. Stichting Fier Leeuwarden
10. Stichting Kadera Overijssel

Eindverantwoordelijkheid

De VO in de regio van herkomst is en blijft eindverantwoordelijk. Indien iemand geen vaste woon of verblijfplaats heeft, is de gemeente van de laatst ingeschreven woonplaats verantwoordelijk voor het zoeken van een vervolgplek.

Verantwoordelijkheden in de uitvoering

Veilig Thuis in samenwerking met lokale/regionale crisisdienst:

- Inschatting of er sprake is van EER.

- Bij EER: contact lokale politie-eenheid; indien nodig contact met LEC.
- Aanmelding cliënt bij VO in regio; bij geen crisisbed → contact LEC EGG.

Politie-eenheid

- Verantwoordelijk voor veiligheid van cliënt.
- Communicatie met OM.

Landelijk expertise centrum eergerelateerd geweld

- Afgeven indicatie noodbed.
- Afspraken maken met coördinatiepunt.
- Opname regelen.

Coördinatiepunt

- Piketschema maken.
- Registratie/rapportage.
- Continue bereikbaarheid.
- Afspraken maken bij melding.
- Communicatie met LEC.

Opvang noodbed

- Bed, bad, brood.
- Ruimte voor eerste gesprekken.
- Vrijmelden bed.

VO regio herkomst

- Plaatsing cliënt.
- Bij geen crisisbed: contact LEC.
- Administratie.
- Inschrijven indien wenselijk.
- Noodbed snel vrijmaken.
- Informeren politie-eenheid & LEC.

Belangrijke telefoonnummers

Coördinatiepunt hoofd/achterwacht: 013-5309400

Algemeen (piket)nummer LEC EGG: 088-9648550

