VROUWEN IN DE KNEL

Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang

Datum: 6 juli 2017
Rapportnummer: 2017/075

de Nationale ombudsman

Vrouwen in de knel

Onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang

Onderzoeksteam
Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
Fatiha El Aziz, onderzoeker
Petra van Dorst, onderzoeker
Jeanine Stam, onderzoeker

Ondersteuning
Sij=a Beer

Datum: 6 juli 2017
Rapportnummer: 2017/075

SAMENVATTING

Aanleiding

Jaarlijks maken ongeveer 12.000 vrouwen (meestal met kinderen) in Nederland noodgedwongen gebruik van een opvangplek in een vrouwenopvang. Het is een kwetsbare groep: ze zijn vaak mishandeld, hebben psychische problemen en/of zitten in een zorgwekkende financiële situatie.
De Nationale ombudsman kreeg signalen over problemen bij toepassing van wet- en regelgeving in de vrouwenopvang. Gevolg: sommige vrouwen zouden onder de armoedegrens leven. En er zou sprake zijn van bureaucratische rompslomp op het terrein van inkomen en eigen bijdragen.

Doel onderzoek

Welke knelpunten ervaren vrouwen bij de toegang tot, het verblijf in en de uitstroom uit de vrouwenopvang? Wat mogen zij in dit kader redelijkerwijs van de overheid verwachten? De focus ligt op het grote aantal (financiële) regelingen waarmee vrouwen te maken krijgen.
In het werk van de Nationale ombudsman staat het perspectief van de burger centraal. Het uitgangspunt is dat de overheid er is voor iedereen. Er mogen geen (kwetsbare) groepen buiten de boot vallen.

de Nationale ombudsman



Knelpunten bij instroom, tijdens verblijf en bij uitstroom

Instroom:
- vrouwen moeten rechtmatig verblijf in Nederland hebben
- ze krijgen vaak geen beschikking
- direct bij binnenkomst moeten allerlei papieren worden ondertekend

Verblijf:
- het regelen van inkomen is complex, duurt lang en is een administratieve rompslomp
- schulden nemen toe
- aanvraag voor hulpverlening aan kinderen duurt lang
- geen onafhankelijke cliëntondersteuning

Uitstroom:
- er zijn te weinig sociale huurwoningen
- moeilijk om een urgentieverklaring te krijgen
- bij schulden geen huurwoning
- vrouwen weten niet dat bijzondere bijstand een lening is
- geen continuïteit uitkering en schuldhulpverlening bij verhuizing naar andere gemeente

Conclusies

1. Administratieve werkelijkheid overheid en leefsituatie burger sluiten niet op elkaar aan. Dit heeft negatieve gevolgen voor het inkomen en schulden van vrouwen die in de opvang verblijven, of daaruit willen uitstromen.

2. Rechtsbescherming staat onder druk, omdat vrouwen die toegang willen tot de vrouwenopvang veelal geen beslissing op schrift (beschikking) ontvangen. Hierdoor weten zij ook vaak niet dat zij een eigen bijdrage moeten betalen en wat hiervan de hoogte is.

3. Zelfredzaamheid vrouwen in opvang is een illusie. Vanwege de complexiteit en veelheid van regelingen is vaak de hulp van medewerkers van de vrouwenopvang vereist. De overheid moet meer oog hebben voor de specifieke belangen van de burger.

Oplossingsrichtingen

1. Meer structureel overleg tussen gemeenten en vrouwenopvanglocaties over uitvoering regelingen en maatwerkoplossingen
2. Deskundigheidsbevordering
3. Inzetten van onafhankelijke cliëntondersteuning
4. Eventuele schuldhulpverlening moet zo snel mogelijk in gang worden gezet
5. Gemeenten moeten standaard een beschikking afgeven voor verblijf in een opvanglocatie
6. Betere samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners zodat vrouwen sneller kunnen uitstromen naar een gemeente in een andere regio

Wie is waarvoor verantwoordelijk in de vrouwenopvang?

Ministerie van VWS: systeemverantwoordelijk voor de Wmo 2015
Gemeenten: verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015 en voor opvang van slachtoffers huiselijk geweld
Centrumgemeenten: opdrachtgever voor de vrouwenopvang in hun regio
Vrouwenopvang: stichtingen die opvang en hulp bieden aan vrouwen en hun kinderen, die slachtoffer zijn van huiselijk geweld

Aanbevelingen

VWS: neem regie in het oppakken van de geconstateerde knelpunten en neem daarbij de oplossingsrichtingen mee.

Gemeenteraden: laat u informeren door het college van B&W hoe het er in uw gemeente voor staat en welke stappen worden gezet naar aanleiding van dit rapport.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 8
- 1.1 Vooraf 8
- 1.2 Aanleiding onderzoek 9
- 1.3 Doel- en vraagstelling 10
- 1.4 Aanpak en reikwijdte 10
- 1.5 Leeswijzer 11

2 KNELPUNTEN BIJ DE TOEGANG 13
- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Weigering toegang vanwege ontbreken rechtmatig verblijf 13
- 2.3 Beschikking ontbreekt vaak 15
- 2.4 Direct overeenkomsten ondertekenen 16
- 2.5 Samenvattend 16

3 KNELPUNTEN TIJDENS VERBLIJF IN DE OPVANG 17
- 3.1 Inleiding 17
- 3.2 Complexiteit en onduidelijkheid omtrent aanvraag uitkering 17
- 3.3 Complexiteit en onduidelijkheid bij betalen eigen bijdrage 19
- 3.4 Complexiteit en onduidelijkheid bij aanvraag toeslagen en kinderbijslag 22
- 3.5 Schuldenproblematiek 24
- 3.6 Financiële problemen en lange duur bij aanvraag jeugdhulp 26
- 3.7 Cliëntondersteuning 28
- 3.8 Samenvattend 29

4 KNELPUNTEN BIJ DE UITSTROOM 30
- 4.1 Inleiding 30
- 4.2 Nauwelijks passende huisvesting 30
- 4.3 Andere stagnaties uitstroom 32
- 4.4 Knelpunten rond bijzondere bijstand 33
- 4.5 Geen continuïteit uitkering en schuldhulpverlening 34
- 4.6 Samenvattend 35

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN 36
- 5.1 Inleiding 36
- 5.2 Administratieve werkelijkheid van overheid sluit niet aan op leefsituatie burger 36
- 5.3 Rechtsbescherming onder druk 37
- 5.4 Zelfredzaamheid is illusie 38
- 5.5 Wat betekent dit voor Sara? 38
- 5.6 Oplossingsrichtingen 39
- 5.7 Aanbevelingen 40

HET VERHAAL VAN SARA

Sara wordt mishandeld door haar man. Op een dag is de maat vol. Samen met haar twee kinderen, Ravi en Soraya, ontvlucht zij de situatie thuis. Omdat ze niet terecht kan bij vrienden of familie meldt ze zich bij een vrouwenopvang voor een tijdelijke opvangplek. Een veilige plek waar ze op krachten kan komen en wordt geholpen haar leven weer op orde te krijgen.

Deze opvangplekken worden door de overheid geregeld, op grond van de Wmo 2015. Dat betekent dat er ook regels zijn wanneer je wel of niet in aanmerking komt voor een plek. Gelukkig is dat voor Sara geen probleem. Voorlopig kan zij met haar kinderen terecht bij de opvang. Gelijk bij binnenkomst moeten er administratieve zaken geregeld worden: een verblijfs- en geheimhoudingsovereenkomst, machtigingen en financiële dingen. Het duizelt haar. Het was een heftige en emotionele beslissing om te vertrekken en nu gelijk al die papieren. Maar ze wil graag blijven. Ze zet haar handtekening, maar ze heeft geen idee wat zij daadwerkelijk ondertekent en wat de consequenties daarvan zijn. (#W1)

Eenmaal een beetje tot rust gekomen, moet er nog veel meer geregeld worden. De opvang is tijdelijk. Ze moet zo snel mogelijk een inkomen hebben om weer op eigen benen te kunnen staan. Eerst moet zij een bijstandsuitkering aanvragen. Daarvan moet ze een eigen bijdrage betalen voor de opvangplek. Om een uitkering aan te vragen moet ze een adres invullen, maar welk adres? Haar huisadres niet, want daar woont ze niet meer en daar gaat ze ook niet naar terug. Het adres van de opvang wil ze niet, want dat is niet veilig. Gelukkig kan iemand van de opvang haar helpen bij de aanvraag.

Misschien heeft ze ook recht op toeslagen, zoals zorgtoeslag en kindgebonden budget. Maar ook dat is ingewikkeld. Omdat ze nog getrouwd is, is haar echtgenoot automatisch haar toeslagpartner. Zijn inkomen wordt ook meegerekend bij de aanvraag, waardoor ze niet voor de toeslagen in aanmerking komt. Dit eindigt pas, als de echtscheiding daadwerkelijk is aangevraagd bij de rechtbank. Maar daar is zij nog helemaal niet aan toe. En als dat allemaal geregeld is, komt er nog niet meteen geld binnen. De afhandeling van de aanvragen voor de bijstandsuitkering en de toeslagen duren 6 tot 8 weken. Ondertussen lopen haar schulden steeds verder op. Want met wat er over is van haar bijstandsuitkering, kan ze niet voldoen aan de betalingsregelingen die ze had lopen. Voor gemeentelijke schuldhulpverlening komt zij op dit moment niet in aanmerking, omdat nog veel dingen onzeker en onduidelijk zijn.

In de tussentijd hebben ook haar kinderen hulp nodig. Hulpverlening voor de kinderen wordt echter niet gefinancierd vanuit de Wmo, maar vanuit de Jeugdwet. Dat betekent nieuwe administratieve rompslomp. En, bijna ondoenlijk in deze situatie, de man van Sara moet toestemming geven voor een hulpverleningstraject, omdat zij samen het ouderlijk gezag over de kinderen hebben.

Uiteindelijk komt er schot in de zaak. Langzaamaan gaat het emotioneel beter met Sara, Ravi en Soraya. Er komt duidelijkheid in de financiën en ze gaan voorzichtig denken aan een eigen huisje met z'n drietjes. Maar ook daar lopen ze tegen problemen aan: er zijn heel weinig huurwoningen in hun prijsklasse en het valt niet mee om een urgentieverklaring te krijgen. Daarvoor moet Sara aangifte doen tegen haar man bij de politie. Dat wil ze pertinent niet, omdat ze bang is voor de veiligheid van haar kinderen en haarzelf. Ook doen zij moeilijk over haar schulden. Zou zij in de gemeente bij haar zus en zwager kunnen gaan wonen? Daar voelt ze zich veilig bij. Maar die gemeente heeft gezegd haar aanvraag waarschijnlijk te gaan weigeren, omdat ze er niet vandaan komt. Bovendien betekent een nieuwe gemeente dat de hele administratieve rompslomp voor een uitkering weer opnieuw begint, met bijbehorende wachttijden.

En zo blijft Sara langer dan zij zou willen in de opvang en komt zij er financieel steeds slechter voor te staan.

ONDERZOEK NAAR KNELPUNTEN IN DE VROUWENOPVANG



Dit is Sara met haar kinderen

INSTROOM

Sara meldt zich bij een vrouwenopvang

- ze moet rechtmatig verblijf in Nederland hebben
- ze krijgt geen beschikking (dus geen mogelijkheid voor bezwaar en beroep)
- ze moet direct bij binnenkomst allerlei papieren ondertekenen (machtiging eigen bijdrage, verblijfs- en geheimhoudingsovereenkomst, verrekening van voorschotten)

VERBLIJF

Tijdens het verblijf moet Sara veel regelen

Het duidelijk krijgen van inkomen is complex, duurt lang en is een administratieve rompslomp:

- probleem met kostendelersnorm bij aanvragen bijstandsuitkering
- verschillen in regels, berekening en hoogte van eigen bijdrage
- onbekend dat eigen bijdrage moet worden betaald
- eerst scheiden dan toeslag
- problemen met toeslagpartner(s)

Schulden nemen toe:

- doordat alles zolang duurt, nemen schulden toe
- weinig financiële ruimte om af te lossen
- geen toegang tot schuldhulpverlening

Aanvraag hulpverlening kinderen duurt lang:

- financiering loopt via Jeugdwet, niet via Wmo
- wachtlijsten
- toestemming van de vader nodig bij gezamenlijk ouderlijk gezag

UITSTROOM

Kan Sara naar een eigen huis?

- er zijn te weinig sociale huurwoningen
- moeilijk om een urgentieverklaring te krijgen
- geen huurwoning bij schulden
- onduidelijkheid over bijzondere bijstand: het is een lening
- naar een andere gemeente? Geen continuïteit uitkering en schuldhulpverlening

Sara moet langer in vrouwenopvang blijven

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

Het verhaal van Sara staat niet op zichzelf. Zij is één van de 12.000 vrouwen die, al dan niet met kinderen, jaarlijks in de vrouwenopvang verblijven. Deze vrouwen vormen een kwetsbare groep; zij hebben te maken gehad met ernstige mishandelingen en hebben vaak psychische gezondheidsproblemen.[1] Tegelijkertijd bevinden velen van hen zich in een zorgwekkende financiële situatie; zij zijn afhankelijk van een uitkering en sommigen leven zelfs onder de armoedegrens.[2]

De Nationale ombudsman heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten en afhankelijk zijn van de overheid. Ten aanzien van dit onderwerp heeft hij de laatste jaren al meerdere rapporten uitgebracht. Hierin signaleerde hij allereerst dat een groeiend aantal burgers niet langer betalingsverplichtingen kan nakomen.[3] Verder vroeg hij expliciet aandacht voor de rol van de overheid als preferente schuldeiser en formuleerde zeven spelregels voor behoorlijke invordering.[4] De ombudsman vindt dat de huidige praktijk van (in)vorderen niet voldoet, omdat er te veel vanuit systemen wordt gedacht waardoor belangen van burgers uit het zicht raken. Ook pleitte hij voor vereenvoudiging van de beslagvrije voet.[5] En ten aanzien van de wanbetalersregeling in de zorg gaf hij lessen mee voor zorgvuldige uitvoering, juist vanwege de kwetsbare positie waarin burgers met schulden verkeren.[6]

In mei 2016 publiceerde de Nationale ombudsman zijn rapport *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening'*.[7] Hierin was een van de belangrijkste conclusies dat de overheid te veel uitgaat van een zelfredzaamheid, die lang niet altijd opgaat. Problematische schulden ontstaan onder andere doordat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van burgers, want voor veel mensen zijn de regels te ingewikkeld. Complexiteit van verschillende regelingen, die juist ten doel hebben om burgers van het noodzakelijk minimum te voorzien, maakt hen minder zelfredzaam en kwetsbaar voor financiële missers en tegenslagen.[8]

Tijdens het Algemeen Overleg Armoede en Schulden in de Tweede Kamer van 6 juli 2016 - waarin bovenstaand rapport werd besproken - kwamen ook de vrouwen in de vrouwenopvang expliciet aan de orde.

1 Zie www.huiselijkgeweld.nl/feiten/landelijk/mishandelde-vrouwen-in-vrouwenopvang-
2 Er wordt gesproken van armoede als iemand langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over goederen en voorzieningen die in de samenleving als minimaal noodzakelijk gelden, zie Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 'Wat is armoede', september 2016.
3 Nationale ombudsman (juni 2012), *Schulden komen nooit alleen*, 2012/110.
4 Nationale ombudsman (17 januari 2013), *In het krijt bij de overheid*, 2013/003.
5 Nationale ombudsman (2 november 2013), *Met voeten getreden*, 2013/150.
6 Nationale ombudsman (23 maart 2016), *Zorgen voor de toekomst*, 2016/090.
7 Nationale ombudsman (11 mei 2016), *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, 2016/050.
8 Zo berekende de Nationale ombudsman in 2013 dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning, ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen van acht verschillende instanties heeft. Daarvoor moeten achttien verschillende formulieren ingevuld worden en ontvangt het gezin tachtig verschillende betalingen per jaar. Zie rapport '*In het krijt bij de overheid*', 17 januari 2013 (2013/003).

Zo werd door een Kamerlid het volgende naar voren gebracht:

> *Het is choquerend om te zien dat vrouwen met kinderen die gevlucht zijn voor bijvoorbeeld huiselijk geweld, in de opvang in armoede en zelfs onder de armoedegrens leven. (…) Bij de opvang zeggen ze dat dit te maken heeft - volgens mij klopt dat - met de ingewikkelde wetten en regels en met de eigen bijdrage.*[9]

Op 15 juli 2016 werden Kamervragen gesteld over de berichtgeving dat veel vrouwen, die met schulden in de opvang terechtkomen, met nog meer schulden de opvang verlaten (en dat vergeten wordt dat vrouwen die in crisissituaties hun huis verlaten, te maken hebben met doorlopende kosten).[10] In reactie hierop antwoordde de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 14 september 2016 dat hem geen cijfers bekend waren over het aantal vrouwen met schulden in de vrouwenopvang en of deze schulden groter zijn, wanneer deze vrouwen de opvang verlaten. Voor zover hem bekend was het allemaal goed geregeld. Hij liet het volgende weten:

> *Begeleiding bij financiële problematiek, bijvoorbeeld cliënten helpen om bij de gemeente een beroep te doen op schuldhulp, is vaak onderdeel van de hulpverlening in de vrouwenopvang. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Daarbij dienen zij tot passende en integrale hulpverlening te komen, waar ook het oplossen van de onderliggende problematiek deel van uit maakt. (…) Daar waar het vrouwenopvang betreft geldt (…) dat de eigen bijdrage per gemeente kan verschillen. Wel geldt dat landelijk is vastgelegd dat een cliënt altijd zak- en kleedgeld dient over te houden. Ook mogen in de vrouwenopvang geen andere eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) worden gevraagd. Indien zak- en kleedgeld voor een cliënt in haar situatie ontoereikend is, dan kan de cliënt dit bij de gemeente aangeven. In het kader van de Participatiewet is het een gemeentelijke verantwoordelijkheid om te beoordelen of de betrokkene in die situatie in aanmerking komt voor bijzondere bijstand (individueel maatwerk). (…) Verder kan de gemeentelijke schuldhulpverlening bijdragen aan een duurzame verbetering dan wel stabilisatie van de financiële situatie van cliënten.*[11]

1.2 Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman bekijkt vraagstukken altijd vanuit het perspectief van de burger. Welke knelpunten komen burgers tegen en hoe pakt wet- en regelgeving uit? Tegelijkertijd maakt hij zich zorgen over het groeiend aantal burgers dat moeite heeft om financieel rond te komen. Zeker wanneer het gaat om mensen in kwetsbare situaties die ook nog eens te maken hebben met een veelheid aan overheidsinterventies en financieringsstelsels, zoals bij vrouwen in de vrouwenopvang. Juist deze kwetsbare groep, vaak met kinderen, moet te allen tijde kunnen rekenen op een inkomen ter hoogte van het bestaansminimum.

Vorig jaar ontving de Nationale ombudsman signalen dat vrouwen in de vrouwenopvang geregeld tegen problemen aanlopen, vooral bij het genereren van hun inkomen. Toepassing van wet- en regelgeving zou niet goed uitwerken en in de praktijk tot verschillen leiden. Ook

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 515, nr. 377, pagina 14.
10 Tweede Kamer, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2015-2016, nr. 3210.
11 Tweede Kamer, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2015-2016, nr. 3512.

zou dit tot gevolg kunnen hebben dat vrouwen onder de armoedegrens terechtkomen. En bij het regelen van alles zou sprake zijn van een administratieve rompslomp, die de situatie voor de vrouwen nog complexer maakt.[12] Deze signalen, in samenhang met de Kamervragen en het daarop volgende procesmatige antwoord van de staatssecretaris, riepen bij de Nationale ombudsman de vraag op of de voor deze kwetsbare groep vrouwen geregelde wet- en regelgeving in de praktijk wel op de juiste wijze uitpakt. Deze vraag was voor de Nationale ombudsman aanleiding om op 25 oktober 2016 uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar (met name financiële) knelpunten voor vrouwen in de vrouwenopvang.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is in kaart te brengen welke knelpunten vrouwen ervaren als het gaat om de toegang tot, het verblijf in en de uitstroom uit de vrouwenopvang. Daarbij richt het onderzoek zich voornamelijk op de veelheid aan (met name financiële) regelingen waarmee vrouwen te maken krijgen als zij in de vrouwenopvang verblijven. Bij dit onderzoek is bekeken in hoeverre de uitvoeringspraktijk van wet- en regelgeving rond sociale en financiële voorzieningen aansluit op het dagelijks leven van vrouwen die in de vrouwenopvang (willen) verblijven en daar weer uitstromen. De vraag wat in dit kader redelijkerwijs van de overheid verwacht mag worden staat in dit onderzoek centraal.

1.4 Aanpak en reikwijdte

Na de opening van het onderzoek hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman gesproken met medewerkers van zowel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ook werden vijf gemeenten en acht locaties voor vrouwenopvang bezocht. Bij deze opvanglocaties werd met de leiding, met de hulpverleners en met 19 bewoonsters gesproken. De onderzoekers van de Nationale ombudsman voerden tevens gesprekken met de Federatie Opvang[13], de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Toezicht Sociaal Domein / Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)[14], de Kinderombudsman, de ombudsman Metropool Amsterdam en met een aantal belangenorganisaties voor vrouwen die te maken hebben met huiselijk geweld. Verder zijn relevante beleidsdocumenten, Kamerstukken, verslagen en verordeningen in dit onderzoek betrokken. Het onderzoek is afgesloten met een rondetafelgesprek op ambtelijk niveau met het ministerie van VWS, het ministerie van SZW, TSD/STJ, de Federatie Opvang, de ombudsman Metropool Amsterdam, de Kinderombudsman en FIER. Dit gesprek vond plaats op 27 juni 2017. Voorafgaand aan het rondetafelgesprek is een conceptrapport met een voorlopige conclusie aan de deelnemers verzonden. Zij werden in de gelegenheid gesteld hier schriftelijk op te reageren.

12 Fier, een expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties, heeft aan de Nationale ombudsman in 2016 meerdere signalen afgegeven ten aanzien van 'onzinnige en onnodige bureaucratische rompslomp op het terrein van inkomen en eigen bijdragen' voor mensen in de opvang en de impact van regelgeving op de inkomenspositie van diegenen die in de opvang verblijven. Zij vallen volgens Fier zelden onder de standaardregels.
13 De Federatie Opvang is de brancheorganisatie voor zo'n 70 instellingen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en beschermd en begeleid wonen.
14 Een samenwerkingsverband van de Inspecties Veiligheid en Justitie, Jeugdzorg, Onderwijs, Gezondheidszorg en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In dit rapport wordt gesproken over '*de* gemeenten', '*de* opvanglocaties' 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 locaties voor vrouwenopvang en de vrouwen zelf. De ombudsman heeft deze verschillen slechts op bepaalde, voor het onderzoek relevante, punten in zijn onderzoek meegenomen. Voorts was dit onderzoek gericht op slachtoffers van huiselijk geweld, die op grond van de Wmo 2015 in de opvang zijn geplaatst. Slachtoffers van loverboy-problematiek, eerwraak of mensenhandel zijn in dit rapport buiten beschouwing gelaten, evenals andere groepen die vanwege hun situatie in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang. Verder is ervoor gekozen om in dit onderzoek slechts te spreken van ‘vrouwenopvang’, voor vrouwen met of zonder kinderen, maar hoogstwaarschijnlijk gelden de geconstateerde knelpunten in dit onderzoek ook voor slachtoffers van huiselijk geweld in de mannenopvang. Het argument voor deze afbakeningen is puur pragmatisch geweest; om het onderzoek te begrenzen.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2, 3 en 4 worden de knelpunten ten aanzien van de toegang tot, het verblijf in en de uitstroom uit de vrouwenopvang beschreven. In deze hoofdstukken staan kaders met achtergrondinformatie over het te bespreken onderwerp. De conclusie en aanbevelingen van de Nationale ombudsman staan in hoofdstuk 5 vermeld.

De Nationale ombudsman gelooft in de kracht van het persoonlijk verhaal. Daarom begint dit rapport met het verhaal van Sara. Het verhaal van Sara is weliswaar fictief, maar haar ervaringen zijn gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek en hieruit gereconstrueerd. Voor dit verhaal is geput uit gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd met vrouwen in de opvang, met belangenorganisaties die zich inzetten voor vrouwen die te maken hebben (gehad) met huiselijk geweld en met leidinggevenden en hulpverleners van opvanglocaties. Het fictieve verhaal van Sara is gebaseerd op levensechte situaties en ware gebeurtenissen. Dit verhaal helpt de lezer de onderzoeksbevindingen te begrijpen vanuit het perspectief van de vrouw in de opvang.

Stelsel van vrouwenopvang

Sinds de invoering van de Wmo 2015 is iedere gemeente verantwoordelijk voor het bieden van opvang aan slachtoffers van huiselijk geweld, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.[15] Voorts verplicht de Wmo 2015 gemeenten om met elkaar samen te werken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.[16] Hoewel in deze wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen centrumgemeenten en regiogemeenten, hebben de landelijke overheid en de VNG ten aanzien van vrouwenopvang met elkaar afgesproken dat voorlopig met 35 centrumgemeenten zal blijven worden gewerkt, net als vóór de invoering van de Wmo 2015. Elk centrumgemeentegebied bestaat nu uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten.[17] De centrumgemeenten hebben een regierol bij de opvang en ontvangen ook de hiervoor benodigde financiële middelen van het Rijk, de zogenoemde decentralisatie-uitkering vrouwenopvang.

Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het in stand houden van een goed landelijk stelsel voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. Daarvan maakt de capaciteit aan opvangplekken een belangrijk onderdeel uit. Gemeenten zijn tevens verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld in hun eigen regio. De 35 centrumgemeenten zijn namens hun regiogemeenten opdrachtgever voor de vrouwenopvang in hun regio. Deze vrouwenopvanglocaties zijn stichtingen die onderdak, veiligheid en hulp bieden aan deze vrouwen en hun eventuele kinderen. De gemeenten hebben ermee ingestemd om het beleid van landelijke toegankelijkheid van vóór de Wmo 2015 te respecteren. Dit beleidskader is vervolgens geactualiseerd en in december 2016 opnieuw vastgesteld.[18] Met dit landelijk beleidskader wordt beoogd de landelijke in-, door- en uitstroom in de vrouwenopvang te reguleren. Slachtoffers van huiselijk geweld, die wegens veiligheidsredenen niet in hun eigen regio kunnen worden opgevangen, kunnen hierdoor in een andere regio worden geplaatst. Dat betekent dat de gemeenten er gezamenlijk voor instaan dat er in het geval van acute dreiging altijd opvang beschikbaar is (landelijke toegankelijkheid). Uitgangspunt hierbij is dat de gezamenlijke gemeenten borgen dat het stelsel, ook landelijk gezien, goed blijft functioneren. Zo nodig zullen zij daarvoor extra maatregelen nemen, bijvoorbeeld door het maken van interregionale afspraken en het volgen van de effecten daarvan. Deze afspraken zijn er op gericht dat niemand die opvang nodig heeft tussen wal en schip valt en dat er voldoende opvangcapaciteit beschikbaar is.

De vrouwenopvang heeft dus een landelijke beschermingsfunctie. Alle vrouwenopvanglocaties werken met eenzelfde landelijk beleidskader en kunnen voor plaatsing een beroep doen op elkaars voorzieningen.

Het ministerie van VWS is systeemverantwoordelijk voor de Wmo 2015. Hierbij heeft het ministerie niet alleen een bewakende rol. Het heeft zich ook als taak gesteld om een goede uitvoering van de wet te stimuleren.

15 Artikel 1.2.1, onder c., van de Wmo 2015.
16 Artikel 2.6.1 van de Wmo 2015.
17 www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeenten_vrouwenopvang_geweld_in_huiselijke_kring.
18 Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang, december 2016.

2 KNELPUNTEN BIJ DE TOEGANG

2.1 Inleiding

Een vrouw die haar woning moet verlaten in verband met huiselijk geweld, kan op diverse manieren bij een vrouwenopvang worden aangemeld. Zij kan zelf een verzoek tot verblijf doen, maar zij kan ook via instanties zoals de politie, maatschappelijk werk, huisarts, GGD, Veilig Thuis, het veiligheidshuis of de crisisdienst worden aangemeld. Aan de hand van een landelijk gevalideerd risicotaxatie-instrument wordt vervolgens bekeken of de vrouw in aanmerking komt voor verblijf in de vrouwenopvang. Indien dit het geval is, wordt zij in de opvang opgenomen en wordt bekeken op welke wijze zij verder kan worden begeleid. Mocht de vrouw niet aan de gestelde voorwaarden voldoen, dan wordt bekeken in hoeverre een andere vorm van hulpverlening (bijvoorbeeld ambulant) nodig en beschikbaar is. Tijdens het onderzoek is gebleken dat ten aanzien van de toegang tot de vrouwenopvang meerdere knelpunten worden ervaren. In dit hoofdstuk wordt nader op deze knelpunten ingegaan.

2.2 Weigering toegang vanwege ontbreken rechtmatig verblijf

Op grond van internationale verdragen en richtlijnen hebben vrouwen, ongeacht hun verblijfsstatus, recht op opvang als zij slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld.[19] Maar op grond van de Wmo 2015 hebben alleen de rechtmatig in Nederland verblijvende slachtoffers recht op maatwerkvoorzieningen, waaronder verblijf in een vrouwenopvang.[20] Voor ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld betekent dit dat zij in beginsel geen aanspraak kunnen maken op de vrouwenopvang.[21] Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan voor nader te noemen categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in bepaalde gevallen echter een uitzondering worden gemaakt.[22]

Uit het onderzoek is gebleken dat vrouwen zonder verblijfsvergunning of met een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot (een zogenoemde afhankelijke verblijfsvergunning) in de praktijk knelpunten ervaren bij de toegang tot de vrouwenopvang, omdat hier geen financiële tegemoetkoming tegenover staat. En de AMvB, waarmee op de regel van rechtmatig verblijf uitzonderingen kunnen worden gemaakt, is tot op heden nog niet opgesteld. Dit is ook geconstateerd door het College voor de rechten van de mens.[23] Het College heeft de Eerste Kamer hierover in mei 2016 laten weten van oordeel te zijn dat de Wmo 2015 hiermee ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld uitsluit.[24] Volgens het College is dit in strijd met de richtlijn die slachtoffers van strafbare feiten, waaronder huiselijk geweld, recht geeft op toegang tot (specialistische) slachtofferhulp, ongeacht hun verblijfsstatus.[25] Aan de Eerste Kamer is daarom gevraagd om dit gebrek te herstellen. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) laat op dit moment, tezamen met het ministerie van VWS, een onderzoek uitvoeren, waarin gekeken wordt om hoeveel

19 VN-Vrouwenverdrag, 18 december 1979, Verdrag van Istanbul, 1 maart 2016 en Europese richtlijn 2012/29 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.
20 Zie artikel 1.2.2, eerste lid, van de Wmo 2015.
21 Zie artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000.
22 Zie artikel 1.2.2, derde lid, van de Wmo 2015.
23 www.mensenrechten.nl/berichten/verdrag-aanpak-geweld-tegen-vrouwen-werking-getreden.
24 Brief van College voor de Rechten van de Mens aan de Eerste kamer der Staten-Generaal, 19 mei 2016.
25 Europese Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

vrouwen het gaat. Ten tweede wordt onderzocht op welke wijze materieel geborgd kan worden dat deze categorie vrouwen toegang hebben tot de opvang.

Tijdens het onderzoek is voorts gebleken dat de locaties voor vrouwenopvang in de praktijk, zeker als sprake is van een levensbedreigende situatie, deze vrouwen niet aan hun lot overlaten en dat zij in de opvang worden gedoogd. Soms worden zij daarna overgedragen aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Eén van de opvanglocaties liet overigens weten dat dit plaatsingsprobleem binnen hun gemeente was opgelost door in de beschikking een hardheidsclausule op te nemen.

Soms speelt er nog een ander toegangsprobleem. Namelijk bij vrouwen, die na mishandeling in het land van herkomst werden achtergelaten maar weer terugkeren naar Nederland. In zo'n geval is geen sprake meer van directe dreiging met geweld waardoor zij geen toegang krijgen tot de vrouwenopvang. Maar het is voor hen vaak onmogelijk om zelf in huisvesting te voorzien, terwijl de dreiging nog steeds bestaat.

Een belangenorganisatie*:*
Een vrouw die door haar partner in het land van herkomst wordt achtergelaten, valt normaliter onder 'huiselijk geweld' (volgens de IND[26] na jarenlange strijd vanuit migrantenvrouwen-rechtenorganisaties). Dit betekent dat een vrouw in deze situatie een verblijfsvergunning kan aanvragen en dus ook recht heeft op opvang. Maar dat wordt niet altijd onderkend. Het komt regelmatig voor dat een noodopvang onterecht wordt afgewezen omdat men niet of onvoldoende bekend is met wet- en regelgeving. (…) Een 'achtergelaten' vrouw wordt in die gevallen geadviseerd - nadat ze heeft aangegeven mishandeld te zijn geweest door haar man - om naar haar man terug te keren en bij (nieuwe) mishandeling een melding te doen bij de politie zodat dan voor opvang kan worden gezorgd.

Volgens belangenorganisaties waarmee tijdens dit onderzoek is gesproken, zouden de opvanglocaties niet voldoende zijn uitgerust op (ongedocumenteerde) migratievrouwen. Deze vrouwen hebben vaak geen verblijfsadres in Nederland, waardoor de overheid geen zorgtaak voelt.

Of een vrouw in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning, al dan niet van tijdelijke aard, is afhankelijk van haar persoonlijke situatie. Is zij al langer dan vijf jaar in Nederland met een verblijfsvergunning? Is zij helemaal niet in het bezit van een verblijfsvergunning? Is er sprake van eergerelateerd geweld of is zij slachtoffer van mensenhandel? Afhankelijk van de situatie moet worden uitgezocht welke verblijfsvergunning aangevraagd kan worden en wat de bijbehorende voorwaarden zijn. Een complex proces, waarbij degelijke juridische ondersteuning onontbeerlijk is om uiteindelijk te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een vergunning, zoals het doen van aangifte van het strafbare feit of het aantonen van een band met Nederland.

26 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

2.3 Beschikking ontbreekt vaak

Verblijf in een vrouwenopvang is een maatwerkvoorziening in de zin van de Wmo 2015.[27] Op een aanvraag tot een maatwerk-voorziening dient een beschikking te worden afgegeven, met daarin de beslissing over wel of geen toegang. Indien van toepassing, dient hierin ook de startdatum én de hoogte van de eigen bijdrage te worden vermeld.[28] Deze beschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en wordt binnen twee weken na de aanvraag door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de vrouwenopvang is gelegen, afgegeven.[29] De vrouw kan tegen de beschikking in bezwaar en beroep, bijvoorbeeld als zij het niet eens is met de hoogte van de eigen bijdrage. Het college kan deze vaststelling van rechten en plichten van de vrouw echter mandateren aan een aanbieder, die deze taak dan zelf uitvoert.[30] In de praktijk liggen de beslissing tot toegang en de daadwerkelijke uitvoering van de opvang dan in handen van de opvanglocatie.

Indien de veiligheid van betrokkene in een concrete situatie in het geding is en er acuut maatregelen nodig zijn, moet de gemeente vanzelfsprekend onmiddellijk handelend optreden.[31] Voor dit soort crisissituaties zijn er (meestal buiten kantooruren en in het weekend) speciale plaatsen beschikbaar voor hoogstens drie dagen. Deze opvangplaatsen voor acute crisis (ook wel noodbedden genoemd) zijn laagdrempelig en bestaan voornamelijk uit de eerste opvang. Landelijk zijn er vierhonderd van dergelijke plaatsen.[32]

Hierna wordt bekeken wat de vrouw verder nodig heeft aan hulpverlening: een plaats in de vrouwenopvang, ambulante hulp of beëindiging van de hulp. Na de crisisplaats wordt bezien of er binnen de vrouwenopvang vervolgopvang nodig is. Ook als een vrouw niet wordt toegelaten tot de opvang, dient een beschikking te worden afgegeven waarin gemotiveerd is aangegeven waarom zij niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. De vrouw kan tegen deze beslissing bezwaar aantekenen bij de gemeente.

Uit dit onderzoek is gebleken dat in de praktijk doorgaans geen beschikkingen ten aanzien van toegang tot de vrouwenopvang worden afgegeven. Niet door de gemeente (als de eigen bijdrage met de uitkering wordt verrekend), maar ook niet door de vrouwenopvang. Aangegeven redenen hiervoor zijn de onbekendheid met deze verplichting, misverstanden hierover, het willen beschermen van privacygevoelige informatie of het willen vermijden van (onnodige) administratieve rompslomp. Meerdere opvanglocaties gaven aan het niet nodig te vinden om bij toelating tot de opvang een beschikking uit te reiken, omdat betrokkene immers al geplaatst is. Maar ook als niet wordt geplaatst, wordt door geen van de door de Nationale ombudsman bevraagde opvangorganisaties een negatieve beschikking uitgereikt. De meerwaarde ervan wordt niet ingezien, omdat deze vrouwen niet aan hun lot worden overgelaten. Zij worden in die gevallen meestal begeleid naar andere instanties, zoals ambulante hulp, maatschappelijke opvang of het COA. Volgens meerdere bevraagde gemeenten en opvangorganisaties ontstaan er nauwelijks problemen en is een beschikking daarom overbodig.

27 Artikel 1.1.1, eerste lid van de Wmo 2015.
28 Zie voor eigen bijdrage hierna, onder 3.3.
29 Artikel 2.3.5, eerste lid, onder b., en tweede lid, van de Wmo 2015.
30 Artikel 2.6.3 van de Wmo 2015.
31 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 841, nr.3.
32 Regio Aanpak Veilig Thuis, Monitor In, door en uitstroom vrouwenopvang, december 2016.

Een medewerkster van een vrouwenopvang:
Door de vrouwenopvang worden geen beschikkingen afgegeven. Niet bij plaatsing, maar ook niet bij afwijzing. Voor de vrouwen die worden geplaatst, is het niet nodig, omdat ze geplaatst zijn. Degenen die worden afgewezen, worden begeleid naar andere hulpverlening. Dit alles in overleg met de aanvrager.

2.4 Direct overeenkomsten ondertekenen

Wat overigens opviel tijdens het onderzoek was dat een aantal vrouwen aangaf dat zij direct na binnenkomst meerdere papieren moest ondertekenen over het verrekenen van voorschotten, eigen bijdragen en andere financiële constructies. Afhankelijk van de opvanglocatie kan het zijn dat nog andere overeenkomsten moeten worden ondertekend, zoals een verblijfs- of geheimhoudingsovereenkomst.

Hoewel het voor de vrouwenopvang belangrijk is om financiële zaken direct goed te regelen, is het voor vrouwen die net zijn binnengekomen een zware belasting om meteen geconfronteerd te worden met het ondertekenen van machtigingen waar zij mentaal gezien niet aan toe zijn en waarvan zij de gevolgen niet altijd kunnen overzien. Het gevolg is dat zij standaard alles ondertekenen, omdat zij graag in de opvang willen verblijven en vaak geen alternatief hebben.

2.5 Samenvattend

Als knelpunt bij de toegang tot de vrouwenopvang wordt ervaren dat het voor vrouwen zonder geldige verblijfstitel haast niet mogelijk is om toegang te verkrijgen. Dit is niet in overeenstemming met internationale verdragen en richtlijnen. De indruk bestaat dat er bij gemeenten en opvanglocaties onduidelijkheid bestaat over de vraag wanneer deze vrouwen wel of niet kunnen worden geplaatst. Aan vrouwen, die in het bezit zijn van een afhankelijke verblijfsvergunning (voor verblijf bij echtgenoot), wordt meestal wel toegang verleend, maar voor hen is het vervolgens weer gecompliceerd om op grond van huiselijk geweld de juiste verblijfsvergunning te krijgen. Een ander knelpunt is dat in de uitvoeringspraktijk veel opvanglocaties en gemeenten zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat op een aanvraag tot verblijf in de vrouwenopvang een beschikking dient te worden afgegeven, ook als de toegang wordt geweigerd. Door het ontbreken van een dergelijke beschikking kunnen vrouwen niet tegen een negatieve beslissing in bezwaar gaan of weten zij vaak niet hoe hoog de berekende eigen bijdrage is. Ten slotte is gebleken dat vrouwen direct bij binnenkomst soms overvallen worden door het verzoek om papieren te ondertekenen, iets waarvan zij op dat moment niet de gevolgen kunnen overzien.

3 KNELPUNTEN TIJDENS VERBLIJF IN DE OPVANG

3.1 Inleiding

Een vrouw in de vrouwenopvang*:*
Je weet niet waar je moet beginnen vanaf het moment dat je in de opvang wordt geplaatst.

Eenmaal in de vrouwenopvang hebben de vrouwen, naast de aangeboden hulp waarmee zij aan de slag moeten, nog veel te regelen om een inkomen te genereren om zo in hun levensbehoeften te kunnen voorzien. Dit omdat zij zijn verhuisd naar een andere gemeente of omdat zij bij hun partner geen eigen inkomsten hadden. Als zij niet werken en geen gehandicapten- of arbeidsongeschiktheidsuitkering of studiefinanciering hebben, komen zij dikwijls in aanmerking voor bijstand vanuit de overheid. Hiervoor zal bij de gemeente een bijstandsuitkering moeten worden aangevraagd. Daarnaast hebben zij vaak recht op toeslagen en eventuele andere tegemoetkomingen, zoals zorgtoeslag, kinderbijslag en een kindgebonden budget. Maar ook deze zullen zij moeten aanvragen of overzetten op hun naam. Deze uitkering vermeerderd met toeslagen en andere tegemoetkomingen, vormen het inkomen voor de vrouwen en hun kinderen. Verder hebben de vrouwen veelal schulden, die moeten worden afbetaald. Daarnaast kan specifieke hulp voor de kinderen nodig zijn, die weer apart bij de gemeente moet worden aangevraagd. Het regelen van al deze zaken vergt veel energie van de vrouwen, vaak omdat de wet- en regelgeving complex is of in de praktijk anders uitwerkt. Tijdens het onderzoek is gebleken dat hierbij knelpunten worden ervaren. Deze knelpunten, meestal van financiële aard, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

3.2 Complexiteit en onduidelijkheid omtrent aanvraag uitkering

Burgers zonder inkomen en vermogen, die geen beroep kunnen doen op voorliggende voorzieningen, hebben recht op een bijstandsuitkering. De gemeente kent een bijstandsuitkering niet eerder toe dan vanaf de dag waarop een belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen.[33] Om een bijstandsuitkering toegewezen te krijgen, dient de burger in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) ingeschreven te staan in de gemeente waar de uitkering wordt aangevraagd.[34] In de Wet BRP is bepaald dat een persoon in een instelling zich ook mag inschrijven op een briefadres.[35] Aan de hand van het aantal bewoners op het opgegeven adres kan de kostendelersnorm worden toegepast.[36] De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat alle burgers zich kunnen inschrijven in de BRP. Met name kwetsbare burgers, omdat dit het voorportaal is voor het verkrijgen van voorzieningen.[37] De inzichten van de Nationale ombudsman op dit punt, zoals neergelegd in het rapport *'Een mens leeft, een systeem niet'* zijn meegenomen in de nieuwe Circulaire registreren briefadres in de BRP van 7 november 2016.[38] Ten aanzien van vrouwen in een vrouwenopvang wordt in de Circulaire aangegeven dat het om veiligheidsredenen van belang is het adres van die instelling niet als adres op te nemen in de BRP. Dit kan ook gelden voor een adres van familieleden, vrienden of kennissen. In die situatie kan de burgemeester van de desbetreffende gemeente oordelen dat de vrouw een briefadres kan kiezen bij een rechtspersoon zoals een gemeente, een andere gemeentelijke instelling of het kantoor van een opvanginstelling.

33 Zie artikel 44 van de Participatiewet.
34 Artikel 40 van de Participatiewet.
35 Artikel 2.40 van de Wet BRP.
36 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 gedeeld kunnen worden.
37 Nationale ombudsman (1 november 2016), *Een mens leeft, een systeem niet*, 2016/110.
38 Circulaire registreren briefadres in de BRP van 18 oktober 2016, ministerie van BZK, (kenmerk 2016-0000656211), ingangsdatum 7 november 2016.

- Terughoudendheid in verstrekking briefadres

Ondanks het feit dat vrouwen in de vrouwenopvang recht hebben op een briefadres, blijkt dat gemeenten met het verstrekken ervan terughoudend zijn. De briefadressen worden vaak wel verstrekt als de instelling deze voor de vrouw aanvraagt maar als zij dit zelf probeert, wordt het meestal geweigerd. Dit betekent dat de vrouw geen adres heeft voor het verkrijgen van voorzieningen of dat de opvanglocatie dit iedere keer moet aanvragen. Dit is een tijdrovend proces. Een opvanglocatie liet bovendien weten dat gemeenten niet altijd op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving op dit punt, zoals van de nieuwe regels in de Circulaire. Het verschilt per gemeente hoe met het verstrekken van het briefadres wordt omgegaan.

- Verwachtingen ten aanzien van zelfredzaamheid

Alle door de Nationale ombudsman bezochte opvanglocaties vinden het belangrijk dat de aanvraag van een bijstandsuitkering zo snel mogelijk in orde wordt gemaakt. Daarom wordt in de meeste gevallen een hulpverlener aan een bewoonster gekoppeld om dit samen te regelen. Bij sommige opvanglocaties wordt de bewoonster bij de aanvraag echter (bijna) niet ondersteund en moet zij de aanvraag zelf indienen. Dit ter bevordering van de zelfredzaamheid, of omdat er intern geen hulpverlening voor financiële administratie beschikbaar is. Maar niet alle vrouwen kunnen deze verantwoordelijkheid aan. En het is voor sommigen, gezien hun mentale toestand op dat moment, niet goed mogelijk om direct bij binnenkomst al het initiatief te nemen om een uitkering aan te vragen. Hiermee loopt de toekenning van een uitkering al snel vertraging op.

Een van de vrouwen in de opvang:
Pas na vier weken lukte het me om een uitkering aan te vragen.

Bij één van de bevraagde gemeenten was hier een oplossing voor gevonden door afspraken met de vrouwenopvang te maken en de uitkering te verstrekken met terugwerkende kracht tot aan het moment van inschrijving in de opvang en niet pas op het moment van aanvraag (tenzij de uitkering pas veel later wordt aangevraagd). Bij de meeste gemeenten wordt slechts teruggegaan tot de datum van de aanvraag van de bijstandsuitkering, waardoor vrouwen gemiddeld twee weken uitkering mislopen. De vrouw van het citaat hierboven liep hierdoor telkens een maand achter. Na afschrijving van de vaste lasten, hield zij nauwelijks geld over om van te eten.

- Afhandeling aanvraag duurt lang

Maar ook als het wel lukt om de bijstandsuitkering snel na binnenkomst in de opvang aan te vragen, kan de administratieve afhandeling nog zes tot acht weken duren. De meeste gesproken opvanglocaties, maar ook sommige bevraagde gemeenten, vinden deze aanvraagprocedure zelf ook erg lang duren.

Eén van de gemeenteambtenaren:
De uitkering zou sneller kunnen en moeten worden uitbetaald.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman is overigens geconstateerd dat gemeenten vier weken na de aanvraag niet automatisch een voorschot aan de vrouwen verstrekken, terwijl dit wettelijk wel is vastgelegd.[39]

- Ten onrechte hanteren van de kostendelersnorm

De vrouwen in de opvang hebben een zelfstandig financieel huishouden, maar zijn veelal op een en hetzelfde adres ingeschreven, namelijk die van de vrouwenopvang. Hierdoor hanteren sommige gemeenten bij de berekening van de bijstandsuitkering soms toch de kostendelersnorm, terwijl dit vanwege het zelfstandige financiële huishouden van de vrouwen niet de bedoeling is. Deze vergissing komt meestal door de onduidelijke wijze van registreren in de BRP, waardoor het voor de gemeenten niet goed zichtbaar is dat de vrouw in een vrouwenopvang verblijft. Van meerdere vrouwenopvanglocaties is vernomen dat het (laten) corrigeren hiervan veel tijd en moeite kost.

Een medewerkster van een vrouwenopvang*:*
Pas na veel bellen en schrijven wordt het probleem opgelost. Ik heb geen vaste contactpersonen of rechtstreekse lijnen binnen de gemeente en daardoor verloopt de communicatie moeizaam.

3.3 Complexiteit en onduidelijkheid bij betalen eigen bijdrage

Omdat vrouwenopvang een maatwerkvoorziening is, kan de gemeente op grond van de Wmo 2015 voor verblijf van een meerderjarige vrouw in deze opvang een eigen bijdrage verlangen. Als de gemeente hiervoor kiest, zal dat in een gemeentelijke verordening nader moeten worden bepaald.[40] In deze verordening is de gemeenteraad verplicht te bepalen op welke wijze de kostprijs voor de bijdragen in de kosten voor opvang wordt berekend. Omdat de kostprijs voor opvang echter flink kan oplopen, is voor de berekening van de eigen bijdrage een aparte regeling opgenomen. Hierin wordt bepaald dat de vrouwen in ieder geval niet minder mogen overhouden dan een bedrag aan zak- en kleedgeld.[41] Deze zak- en kleedgeldgrens is gelijk aan het bedrag, vermeld in artikel 23, eerste lid, van de Participatiewet, met daarbij opgeteld een bedrag aan standaardpremie gecorrigeerd met de zorgtoeslag en inclusief vakantiegeld (volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de zorgtoeslag). Deze bedragen worden jaarlijks opnieuw vastgesteld.[42] Dit betekent dat de gemeente vrij is in de berekening van de eigen bijdrage voor opvang zolang dit de kostprijs niet overstijgt en de vrouw in de opvang een bedrag aan zak- en kleedgeld overhoudt.[43] Indien het zak- en kleedgeld niet toereikend is, kan de cliënt dit bij de gemeente aangeven. Het is dan de verantwoordelijkheid van de gemeente om te beoordelen of de vrouw in die situatie in aanmerking komt voor bijzondere bijstand.[44] Dit is individueel maatwerk. Daarnaast kan een gemeente op grond van de verordening de eigen bijdrage in bepaalde situaties voor bepaalde groepen verlagen of op nihil stellen.[45] Ook kan de hoogte van de eigen bijdrage in individuele gevallen worden aangepast, omdat deze onredelijk voor de cliënt uitpakt (de zogenaamde hardheidsclausule).[46] Hiertoe dient de cliënt zelf bij de gemeente een verzoek in te dienen.

39 Zie artikel 52 van de Participatiewet.
40 Artikel 2.1.4, eerste lid, van de Wmo 2015.
41 Artikel 3.20 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.
42 Het ministerie van VWS stelt deze bedragen jaarlijks vast in een Normenbrief.
43 Nota van toelichting op het uitvoeringsbesluit Wmo 2015, Stb 2014,420.
44 Op grond van artikel 35 van de Participatiewet.
45 Artikel 3.8, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.
46 Vindt zijn oorsprong in artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht en is uitgewerkt in de verordening.

- Verschillen in berekening en hoogte eigen bijdrage

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er veel onderlinge verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten en daarin gevestigde vrouwenopvanglocaties de eigen bijdrageregeling in de praktijk toepassen. Gevolg hiervan is dat vrouwen, die van de ene naar de andere vrouwenopvang verhuizen, te maken krijgen met verschillende manieren van berekening en soms de hoogte van de te betalen eigen bijdragen. Overigens ontbreekt het vaak nog aan gemeentelijke verordeningen over de eigen bijdrage in de opvang, die op de nieuwe situatie van opvang en beschermd wonen in de Wmo 2015 zijn aangepast.

Een gemeente*:*
Die beschikking (met daarin eigen bijdrage; N.o.) wordt nu nog niet gegeven, maar in de verordening zal dit worden geregeld. De verordening is nog niet af. Ligt even stil omdat andere onderwerpen, die in de verordening moeten worden vastgelegd, nog in ontwikkeling zijn.

Opvallend is verder dat de ene gemeente de eigen bijdrage bij bijstandsgerechtigden direct inhoudt op de bijstandsuitkering en slechts zak- en kleedgeld uitkeert, terwijl de andere gemeente de bijstandsuitkering geheel uitbetaalt en het vaststellen en innen van de eigen bijdrage overlaat aan de vrouwenopvang. Er zijn ook gemeenten en opvanginstellingen, die - als de opvanginstelling zelf geen voedsel verstrekt - een bedrag voor voeding van de eigen bijdrage aftrekken. Een voorbeeld hiervan is onderstaande tekst in een verordening:

Indien de instelling geen voeding aan de cliënt verstrekt, wordt de bijdrage verminderd met een bedrag voor voeding. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag, dat het Nationale Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) in het betreffende jaar berekent als gemiddelde kosten voor voeding.

Als de gemeente dit bedrag niet heeft verrekend bij de inning van de eigen bijdrage, betaalt de opvangvoorziening dit vaak aan de vrouwen uit vanuit de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang die van de centrumgemeente is ontvangen. Bij vrouwen met een andere bron van inkomsten (bijvoorbeeld eigen inkomen door werk) wordt de eigen bijdrage altijd door de vrouwenopvang zelf vastgesteld en geïnd. De vrouwenopvang mag dan zelf de hoogte hiervan vaststellen, binnen de kaders van de verordening. Meestal ontvangen deze vrouwen geen bedrag voor voeding. Soms wordt bij hen geen eigen bijdrage berekend, omdat de vrouwenopvang hier niet bekend mee is. Dit leidt ertoe dat twee partijen in een gemeente de hoogte van de eigen bijdrage vaststellen en innen (afhankelijk van het type inkomen van de cliënt). Zelfs binnen één en dezelfde opvang kunnen de bedragen hierdoor verschillen.

- Verschillen in regels omtrent verlagen eigen bijdrage

Daarnaast stellen gemeenten in de verordening hun eigen regels omtrent de redenen die kunnen leiden tot verlaging van de eigen bijdrage. In de ene gemeente wordt een vrouw met dubbele woonlasten bijvoorbeeld vrijgesteld van de eigen bijdrage, terwijl deze bijdrage in een andere gemeente vanwege die omstandigheden slechts wordt verlaagd. Hieronder twee voorbeelden uit verschillende gemeentelijke verordeningen:

Voor cliënten die gebruik maken van de Crisisopvang en tegelijkertijd nog kosten hebben voor een zelfstandige woonruimte, wordt de bijdrage gedurende maximaal 6 maanden verminderd met een forfaitair bedrag voor dubbele woonlasten, zijnde 20% van de bijstandsnorm.

Een cliënt is geen bijdrage verschuldigd als hij tijdens zijn verblijf woonkosten is verschuldigd als hoofdbewoner voor de woning die hij heeft verlaten in verband met risico's voor de veiligheid in verband met huiselijk geweld.

Er zijn ook vrouwenopvanglocaties die zelf rekening houden met dubbele woonlasten. Dit gebeurt dan in een situatie waarin de vrouw een volledige bijstandsuitkering krijgt uitbetaald en de opvang zelf de eigen bijdrage vaststelt en int.

Een medewerker van een vrouwenopvang:
Bij vrouwen die buiten de opvang nog woonlasten hebben (dus dubbele lasten), wordt maatwerk geleverd, zodat zij niet verder in de schulden komen vanwege het verblijf in de opvang. Uitgangspunt blijft het betalen van eigen bijdragen, maar de hoogte ervan kan eventueel worden aangepast.

- Niet bewust van betalen eigen bijdrage

Voorts viel tijdens het onderzoek op dat de meeste vrouwen met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken, zich er niet van bewust waren dat zij een eigen bijdrage moesten gaan betalen voor verblijf in de vrouwenopvang.

Een vrouw in een vrouwenopvang:
Misschien heel naïef maar ik wist niet dat ik een eigen bijdrage moest betalen voor de opvang. Ik dacht dat de overheid het betaalde.

Maar zelfs tijdens het verblijf in de opvang hebben vrouwen soms het idee dat zij géén eigen bijdrage betalen, terwijl dit wel zo is. En ook sommige locaties van vrouwenopvang delen deze mening. Een medewerker van een vrouwenopvang, waarvan de gemeente de eigen bijdrage zelf int en slechts zak- en kleedgeld aan de vrouwen uitbetaalt, liet de ombudsman het volgende weten:

Voor de gemeenten (…) is afgesproken dat er door cliënten geen eigen bijdrage wordt betaald. Binnen de vrouwenopvang gaat het namelijk puur om veiligheid en is het doel om te zorgen dat de vrouw zo snel mogelijk de regie terugkrijgt (eigen kracht). Het uitwisselen van gegevens t.b.v. het vaststellen van de eigen bijdrage past hier niet bij.

- Verschillen ten aanzien van zelfredzaamheid

Naast directe verrekening door de gemeente, of vaststelling en inning door de vrouwenopvang, kwam de Nationale ombudsman ook situaties tegen waarbij een zogenoemde beheerrekening door de vrouwenopvang wordt geopend en beheerd. De uitkering/ander inkomen van de vrouw komt op de beheerrekening binnen en de vaste betalingen, zoals eigen bijdrage, worden hiervan afgeschreven door de vrouwenopvang. Kortom, het verschilt per vrouwenopvang welke financiële zelfredzaamheid van de vrouwen wordt verwacht en welke ondersteuning hiervoor aanwezig is. Door dit alles is de berekeningssystematiek van de eigen bijdrage voor de vrouwen erg ondoorzichtig, en lijkt

soms onevenredig uit te pakken. De verschillen zijn bij de vrouwen algemeen bekend en worden als onrechtvaardig ervaren.

3.4 Complexiteit en onduidelijkheid bij aanvraag toeslagen en kinderbijslag

Burgers met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens hebben recht op toeslagen om hun inkomen mee aan te vullen. Deze worden berekend en uitgekeerd door de Belastingdienst. De toetsingsinkomens van de persoon en zijn toetsingspartner worden gezamenlijk in de berekening van de toeslagen meegenomen. Indien de persoon is getrouwd, dan is de echtgenoot toeslagpartner, ongeacht of daar een huishouden mee wordt gedeeld. De toeslagen dienen actief bij de Belastingdienst te worden aangevraagd. Een uitzondering hierop is het kindgebonden budget. Zodra de Sociale Verzekeringsbank (SVB) het recht op kinderbijslag heeft vastgesteld, beoordeelt de Belastingdienst aan de hand van de gegevens van de SVB of ook recht bestaat op het kindgebonden budget. De aanvrager van de kinderbijslag ontvangt vervolgens automatisch bericht van de Belastingdienst als dit recht bestaat.

De meeste cliënten binnen de vrouwenopvang zijn, gezien hun lage inkomens, financieel mede afhankelijk van de toeslagen en de kinderbijslag. Bij de aanvraag van deze voorzieningen worden, net als bij de aanvraag van een bijstandsuitkering, meerdere knelpunten ervaren die de uitkering ervan vertragen of bemoeilijken.

- Eerst scheiden dan toeslag

Vrouwen die binnenstromen in de opvang zijn meestal nog niet van hun partner gescheiden. Ze hebben het huis vaak in een crisissituatie verlaten. Zolang zij nog getrouwd zijn, blijven zij per definitie toeslagpartner van hun echtgenoot. De hoogte van het gezamenlijk toetsingsinkomen leidt er dan toe dat de toeslagen laag uitvallen of dat er helemaal geen recht op is. Dit toeslagpartnerschap kan pas eindigen, als de echtscheiding daadwerkelijk is aangevraagd bij de rechtbank.[47] De praktijk leert echter dat vrouwen meestal nog niet aan een aanvraag tot echtscheiding toe zijn als ze net in de vrouwenopvang binnenkomen. Hierdoor komt een vrouw in deze situatie vaak langere tijd niet in aanmerking voor toeslagen, terwijl zij dit wel hard nodig heeft om in haar levensbehoefte, maar ook vooral in die van haar kinderen, te kunnen voorzien.

Een ander probleem van hetzelfde soort kan ontstaan als de kinderbijslag en het kindgebonden budget worden gestort op een bankrekening op naam van vader, terwijl de vrouw met haar kind(eren) in de opvang verblijft. De vrouw zal, na overschrijving van de kinderen op een nieuw (brief)adres, aan de SVB het verzoek moeten doen om de kinderbijslag te ontvangen. De SVB zal dan eerst moeten vaststellen dat het kind niet meer bij de vader woont. Na dit onderzoek en de eventuele toekenning van de kinderbijslag aan de vrouw, kan de Belastingdienst pas het kindgebonden budget aan de vrouw toekennen. Dit kan weken tot maanden duren voordat een en ander is geregeld. Dit soort problemen kan overigens ook ontstaan als de voorzieningen automatisch worden gestort op een gezamenlijke rekening, bijvoorbeeld omdat de man het geld van de rekening heeft gehaald.

47 Zie artikel 3, eerste lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) jo. artikel 5a, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

- Toeslagen stopgezet door vermeende toeslagpartner

Partnerschap speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van de toeslagen, omdat het toetsingsinkomen van de partner (de zogenoemde toeslagpartner) daarbij ook in aanmerking wordt genomen. Zoals eerder vermeld, hebben vrouwen in de opvang een zelfstandig financieel huishouden, maar zijn vaak op hetzelfde adres ingeschreven. Zij worden als elkaars toeslagpartner gezien. De staatsecretaris van Financiën achtte dit echter ongewenst en heeft in 2015 goedkeuring gegeven aan een uitzondering op het partnerschap in opvangsituaties. Dit betekent dat vrouwen in de opvang niet langer als toeslagpartner van elkaar mogen worden beschouwd.[48]

Uit het onderzoek is gebleken dat de meeste opvanglocaties, maar ook de bevraagde vrouwen zelf, nog steeds problemen ervaren met betrekking tot de toeslagen. Op papier lijkt het goed geregeld, maar in de praktijk blijkt het anders uit te pakken. Verder melden hulpverleners van de vrouwenopvang dat de medewerkers van de BelastingTelefoon niet (altijd) bekend zijn met de hierboven genoemde uitzondering op het partnerschap voor deze vrouwen. Hierdoor vergt het voor de vrouwen, maar vooral voor de medewerkers in de opvanglocaties de nodige tijd en inspanning om in aanmerking te komen voor de uitzonderingsregel.

Eén van de medewerkers van een vrouwenopvang:
Soms moeten we drie of vier keer bellen en brieven schrijven om dit recht te laten zetten. Dit neemt erg veel tijd in beslag.

Het kan voorkomen dat de Belastingdienst op naam van de vrouw - soms meerdere keren achter elkaar - onterecht een medebewoner als toeslagpartner heeft geregistreerd, terwijl zij wel de volledige toeslagen heeft ontvangen. Gevolg hiervan kan zijn dat de vrouw pas jaren later - na de uitstroom - wordt geconfronteerd met een hoge terugvordering. Zij moet dan, jaren later, alsnog via een bezwaar- en beroepsprocedure bewijzen dat zij destijds in de opvang heeft gewoond en géén toeslagpartners had.

De Federatie Opvang heeft in april 2017 met de Belastingdienst opnieuw afspraken gemaakt over het hanteren van toeslagpartners. De Belastingdienst is voornemens een plan van aanpak op te stellen. Dit loopt samen met een aantal verbeteracties voor wat betreft de registratie van studentenhuizen. Ook daar wonen meerdere mensen op één adres, die samen geen huishouden vormen. De Belastingdienst wil in samenwerking met de Federatie Opvang een adressenbestand gaan bijhouden van opvanglocaties waar vrouwen risico lopen op ongewenst toeslagpartnerschap.[49]

- Afhandeling aanvraag en wijzigingen duurt lang

Ook toeslagen worden niet van de ene op de andere dag uitbetaald. Vrouwenopvanglocaties en vrouwen zelf ervaren lange behandeltermijnen van wel zes tot acht weken ondanks het rechtstreekse contact met de backoffice van de Belastingdienst.

- Verwachtingen ten aanzien van zelfredzaamheid

Bij het aanvragen van toeslagen wordt soms een grote mate van zelfredzaamheid van de vrouwen verlangd. De vrouwen zijn echter niet allemaal even zelfredzaam.

48 Deze uitzondering is inmiddels aan de wet toegevoegd in artikel 3, zevende lid, van de Awir.
49 Deze informatie is verkregen van de Federatie Opvang.

3.5 Schuldenproblematiek

Veel vrouwen in de vrouwenopvang hebben schulden.

> De Federatie Opvang:
> *Het merendeel van de vrouwen binnen de vrouwenopvang heeft zodanige problematische schulden, dat zij daar op eigen kracht nooit meer uitkomen. De bijstandsnorm waarvan zij rond moeten komen, is onvoldoende voor de dagelijks kosten van het bestaan. Het Rijksincasso beleid leidt ertoe dat mensen steeds verder in de schulden komen. Het systeem van belastingtoeslagen veroorzaakt grote problemen voor arme mensen door verrekening en bronheffing. De kostendelersnorm in de Participatiewet verlaagt de bereidheid van families en vrienden om hulp te bieden bij tijdelijke dakloosheid van familieleden of kennissen.*[50]

Tijdens dit onderzoek zijn specifieke knelpunten naar voren gekomen, waardoor deze schulden in de opvang verder oplopen of moeilijk verminderd kunnen worden doordat zij niet aan de betalingsregelingen kunnen voldoen en geen toegang hebben tot de schuldhulpverlening. Hieronder worden deze knelpunten nader beschreven.

- Door late afhandeling uitkering en toeslagen lopen schulden verder op

Hoewel de uitkering met terugwerkende kracht vanaf het moment van aanvraag wordt toegekend, wordt als knelpunt ervaren dat het lang, en soms zelfs wel drie maanden, kan duren voordat de uitkering is geregeld. Om deze termijn te overbruggen, schiet de vrouwenopvang de benodigde financiën voor (het zogenoemde leefgeld). Maar daarmee kan vaak niet aan alle betalingsverplichtingen, met name ook ten aanzien van de kinderen, worden voldaan. Hierdoor lopen de schulden na binnenkomst verder op. Ook de uitbetaling van de toeslagen kan lang op zich laten wachten. In de tussentijd is de opvanglocatie genoodzaakt voorschotten te verstrekken om bijvoorbeeld de zorgverzekering te betalen, vaak met oplopen van schulden tot gevolg. Daarnaast creëert het achteraf in één keer uitbetalen van meerdere uitkeringen of toeslagen voor schuldeisers de mogelijkheid om direct beslag te leggen op dit bedrag. De ervaring van de opvanglocaties is, dat dit de opgelopen financiële achterstand van een vrouw in de opvang meestal niet ten goede komt.

- Weinig financiële ruimte voor aflossing of andere lasten

Daarnaast hebben vrouwen, die in een crisissituatie hun huis verlaten hebben, regelmatig te maken met doorlopende kosten, zoals betalingsregelingen en woonlasten. Omdat na inning van de eigen bijdrage bijna altijd slechts zak- en kleedgeld overblijft, is het voor de vrouwen moeilijk om in deze kosten te voorzien.

50 Brief Federatie Opvang aan de informateur van 5 april 2017, kenmerk FO17-021-5.1.

Een medewerker van de vrouwenopvang:
Vrouwen houden slechts zak- en kleedgeld over. Hierdoor is er geen buffer om eventuele doorlopende woonlasten te betalen of betalingsregelingen te treffen. En als de vrouw al afbetalingsregelingen heeft lopen, kan hier niet aan worden voldaan omdat haar inkomen is teruggegaan naar de zak- en kleedgeldnorm. Voorts is het, gezien de hoogte van het inkomen en de vaak aanwezige schulden, moeilijk om een reservering te maken voor de doorstroom. Cliënten hebben extra uitgaven omdat zij met minimale spullen komen. (…) Tot eind 2013 werd door de instelling zelf een eigen bijdrage opgelegd voor cliënten met een inkomen boven de zak- en kleedgeldnorm. Afbetalingsregelingen werden afgetrokken van deze eigen bijdrage. De eigen bijdrage mocht ook gebruikt worden voor aflossing van schulden, dit moest wel aangetoond worden. Binnen de crisisopvang werd een standaard eigen bijdrage opgelegd. In 2014 werd de eigen bijdrage vanuit de gemeente (…) opgelegd: in de aanloop daar naartoe hebben we in beeld gebracht dat dit een verslechtering van de financiële situatie van de cliënt zou betekenen, omdat afbetalingsregelingen niet in mindering werden gebracht.

Schulden of betalingsregelingen zijn voor de gemeenten in het algemeen geen redenen om de eigen bijdrage te verlagen, waardoor het zak- en kleedgeld kan worden aangevuld. Het argument van de staatssecretaris, dat bij ontoereikendheid van het zak- en kleedgeld de vrouw een beroep kan doen op bijzondere bijstand, gaat in dit geval ook niet op. Bijzondere bijstand is bedoeld voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende (onvoorziene) noodzakelijke kosten, die niet via een andere regeling worden vergoed, bijvoorbeeld kosten in verband met ziekte, een verhuizing of echtscheiding.[51] Vrouwen dienen voor hulp bij schulden een beroep te doen op gemeentelijke schuldhulpverlening. Maar het is niet altijd gemakkelijk om hiervoor in aanmerking te komen, zoals in de volgende paragraaf wordt beschreven.

- Geen toegang tot schuldhulpverlening

Burgers met schulden kunnen in beginsel een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze schuldhulpverlening ondersteunt mensen bij het vinden van een oplossing voor hun problematische schulden. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is de zorgplicht van de gemeenten ten aanzien van deze schuldhulpverlening expliciet vastgelegd. Burgers kunnen hierdoor aanspraak maken op gemeentelijke schuldhulpverlening als zij voldoen aan de gestelde eisen. Eén van die eisen is dat de burger in de gemeente moet zijn ingeschreven waar hij de schuldhulpverlening aanvraagt. Daarnaast kan de gemeente de voorwaarde stellen dat de situatie van de aanvrager gestabiliseerd moet zijn en de schuldenpositie inzichtelijk.

Bij vrouwen in de opvang wordt als knelpunt ervaren dat zij vaak niet voor gemeentelijke schuldhulpverlening in aanmerking komen. Uitgangspunt van de Wet BRP is namelijk dat de vrouw zich moet inschrijven in de gemeente waar zij verblijft, dus in de gemeente waar de opvang is gevestigd. In de nieuwe Circulaire registreren briefadres staat vermeld dat hierop uitzonderingen kunnen worden gemaakt, maar deze uitzonderingen worden door gemeenten vaak niet toegepast. Hierdoor vervalt haar recht op schuldhulpverlening in de gemeente van herkomst. Echter, gezien het tijdelijke verblijf in de opvang, worden ook in de gemeente waar deze opvang is gevestigd geen schuldhulpverleningstrajecten voor haar opgestart omdat deze over het algemeen een langere periode bestrijken. Vrouwen kunnen tijdens hun verblijf daarom meestal niet starten met de schuldhulpverlening, terwijl het juist dán belangrijk is om te starten met de aanpak van de schulden. Het enige wat de opvanglocaties kunnen doen is

51. www.nibud.nl/consumenten/bijzondere-bijstand/

helpen om de schulden bij de schuldeisers te 'bevriezen'. Een gemeentelijk hulpverleningstraject zal dan pas van start gaan in de gemeente waar de vrouw zich na uitstroom uit de vrouwenopvang vestigt.

Een ander knelpunt is dat bij gemeentelijke schuldhulpverlening kan worden geëist dat de schuldpositie duidelijk is. Hiervoor moet de administratie van de vrouw op orde zijn. Er dient eerst gestabiliseerd te worden, voordat schuldenaren de schuldhulpverlening ingaan. Dit blijkt in de praktijk vaak niet goed mogelijk te zijn.[52] Er is veel tijd en begeleiding nodig om alle papieren op orde te krijgen. En dikwijls hebben de vrouwen helemaal geen administratie bij zich. Tijdens dit onderzoek viel op dat het verschil in kennis, specialisme en beschikbaarheid van hulpverlening op het gebied van schuldhulpverlening binnen de opvanglocaties groot is. Bij de ene opvang wordt deze hulp en expertise extern 'ingevlogen', terwijl bij de andere locatie (vooral de grotere opvanglocaties) de expertise al in huis aanwezig is. Soms is er binnen de instelling zelfs helemaal geen hulp beschikbaar en worden de vrouwen verwezen naar het Juridisch Loket.

3.6 Financiële problemen en lange duur bij aanvraag jeugdhulp

De opvang van de bij de vrouw behorende minderjarige kinderen wordt eveneens gefinancierd vanuit de Wmo 2015. Echter, indien specifieke jeugdhulp voor deze kinderen nodig is, dient dit te worden gefinancierd vanuit de Jeugdwet en moet een aparte indicatie jeugdhulp worden aangevraagd bij de gemeente. Als ouders gezamenlijk ouderlijk gezag hebben over het kind, dienen zij beiden met de hulpverlening in te stemmen.

- Indicaties duren lang

Als knelpunt wordt ervaren dat de indicatie/beschikking van de gemeente voor jeugdhulp aan kinderen lang kan duren door wachtlijsten en administratieve rompslomp.[53] Hierdoor komen de kinderen tijdens de opvang soms in het geheel niet aan hulpverlening toe. Ook blijkt niet iedere gemeente voldoende budget voor deze jeugdhulp te hebben. De hulp wordt dan wel geïndiceerd maar achteraf niet door de gemeente vergoed, omdat het budget is overschreden. De meeste kinderen in de opvang hebben echter een zorgvraag, omdat zij dikwijls veel hebben meegemaakt. Vrouwenopvanglocaties proberen te doen wat mogelijk is, maar vragen zich af of bij het vaststellen van de regelgeving en financiering van de opvang in de Wmo 2015 überhaupt rekening is gehouden met de positie van het kind in de opvang.

- Problemen bij gezamenlijk ouderlijk gezag

Bij de aanvraag tot jeugdhulp moet de vader met ouderlijk gezag ook akkoord gaan met het hulpverleningstraject. Dit werd eveneens als knelpunt ervaren. Het komt namelijk voor dat de vader niet meewerkt en de hulpverlening niet van start kan gaan. Dan moet de toestemming tot hulpverlening tot stand komen door het opleggen van een ondertoezichtstelling of het afgeven van vervangende toestemming door de rechter. Dit neemt veel tijd in beslag waardoor dit vaak geen optie is.

52 Zie voor knelpunten in de schuldhulpverlening rapport Nationale ombudsman (11 mei 2016), *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, 2016/050.
53 Zie voor meer specifieke knelpunten in de jeugdhulp de rapporten van de Kinderombudsman *'De zorg waar ze recht op hebben, onderzoek naar toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*,' deel 1 t/m3 (KOM 008/2015, 017/2015 en 2016/009) en '*Mijn belang voorop, ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016*', (KOM 017/2016).

- Veerkracht

De staatssecretaris van VWS erkent het probleem van kinderen in de opvang. Hij acht het belangrijk dat zij in de opvang worden gezien als zelfstandige individuen en dat zij de hulp krijgen die zij nodig hebben. Hij heeft daarom de afgelopen jaren al de nodige inspanningen geleverd om de positie van kinderen in de opvang te verbeteren. Om professionals te ondersteunen heeft de Federatie Opvang met financiering vanuit VWS in 2012 de methodiek Veerkracht ontwikkeld, die hulpverleners in staat stelt om voor ieder kind een individueel plan op te stellen.[54] Uit een evaluatie uit 2015 door de Federatie opvang is gebleken dat twee derde van de vrouwenopvanglocaties inmiddels werkt met de methode 'Veerkracht'.

'Als een kind met haar of zijn moeder tijdelijk in de vrouwenopvang komt wonen, dan heeft het kind vaak al veel huiselijk geweld meegemaakt. We weten dat dit geweld niet alleen de moeders, maar ook de kinderen raakt. Het is daarom belangrijk dat er voor deze kinderen speciale aandacht is. Zij zijn ook slachtoffer. De aandacht voor deze groep jonge slachtoffers is noodzakelijk, maar nog niet vanzelfsprekend. In 2010 heeft de Federatie Opvang, in het kader van het Verbeterplan Vrouwenopvang, het initiatief genomen om in nauwe samenwerking met bureau VanMontfoort de methodiek Veerkracht te ontwikkelen. Veerkracht is gericht op het versterken van de eigen kracht van kinderen én de ouders van deze kinderen, na huiselijk geweld. In 2012 zijn we begonnen met de implementatie van deze methodiek. Met de invoering van Veerkracht is er meer aandacht gekomen voor de positie van het kind in de opvang: het kind als zelfstandig persoon komt beter (en vaker) in beeld. De kinderen verdienen de aandacht'.[55]

Wel werd tegelijkertijd door de Federatie geconcludeerd dat de financiering van deze methode nog problemen oplevert. De opvanglocaties betalen dit vaak vanuit de decentralisatie-uitkering wat weer ten koste gaat van hulp aan de vrouwen zelf. Dit is waarom opvanglocaties ervoor pleiten om de kinderen als zelfstandige cliënten te zien, zodat ook de jeugdhulpverlening kan worden gefinancierd. Eén bevraagde vrouwenopvang-locatie liet weten dit probleem al te hebben ondervangen door samen met de gemeente afspraken te maken over de financiering hieromtrent. Door deze gemeente wordt nu jaarlijks een totaalbudget jeugdhulp aan de locatie voor vrouwenopvang uitgekeerd om de methode 'Veerkracht', bij de kinderen die het nodig hebben, te kunnen toepassen. Op deze wijze kan de noodzaak tot een jeugdhulpindicatie van de gemeente vaak worden voorkomen en is de toestemming van vader niet nodig.

Een medewerker bij de vrouwenopvang:
De hulpverlening aan kinderen, volgens de methode 'Veerkracht', wordt gefinancierd vanuit de subsidie van de gemeente (jeugdhulpgelden). De opvang krijgt jaarlijks een budget dat zij kan verdelen over de kinderen die hulp nodig hebben. Er hoeven hierdoor geen persoonlijke aanvragen te worden gedaan voor indicaties, wat veel bureaucratische rompslomp scheelt. De opvang krijgt dus vanuit meerdere regelingen subsidies (decentralisatie-uitkering, budget jeugdhulp voor Veerkracht) die zij zelf kan verdelen, waardoor integrale aanpak mogelijk is.

Hoewel vanaf 2015 structureel €10 miljoen extra als kwaliteitsimpuls ter beschikking is gesteld aan de centrumgemeenten voor vrouwenopvang, waarbij onder meer is afgesproken dat er extra aandacht komt voor kinderen, heeft de staatssecretaris begin dit jaar moeten

54 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 839, nr. 561, p. 1 en 2.
55 Citaat uit het voorwoord van 'Kinderen in beeld in de vrouwenopvang, *verslag van een evaluatie van Veerkracht*', bureau VanMonfoort en de Federatie Opvang, 2015.

constateren dat de verbeteringen hem niet snel genoeg gaan. Hij heeft hierop de gemeenten aangesproken op hun verantwoordelijkheden hierin. Ook is een 'aanjager' aangewezen, die aan de slag gaat om alle gemeenten te doordringen van de urgentie en hen op weg helpen om tot een goede aanpak te komen. De staatssecretaris verwacht van gemeenten dat zij voor de korte termijn met 'quick wins' komen, maar ook dat zij laten zien hoe zij tot structurele oplossing komen voor de geconstateerde knelpunten. Indien blijkt dat gemeenten op dit punt te weinig voortgang boeken en de gemeenteraad haar horizontale verantwoordelijkheid in deze niet neemt, zal het interbestuurlijk toezichtinstrument worden ingezet, aldus de staatssecretaris van VWS.[56]

Tijdens dit onderzoek viel overigens op dat er ten aanzien van hulp aan kinderen eveneens een groot verschil is in specialisme en beschikbaarheid binnen de verschillende vrouwenopvanglocaties. Bij de ene opvang moest deze hulp en expertise extern worden geregeld, terwijl andere instanties (vooral de grotere opvanglocaties) jeugdhulpverleners in dienst hebben. Dit heeft ook consequenties voor de uitvoering van de methode 'Veerkracht'.

3.7 Cliëntondersteuning

Om de rechtspositie van vrouwen in de opvang verder te versterken, is de opvang onder de reikwijdte van de maatwerkvoorziening in de Wmo 2015 gebracht. Op grond van deze wet heeft een ieder recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Cliëntondersteuning wordt in de Wmo 2015 omschreven als onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.[57] Overigens is dit niet nieuw. Onafhankelijke cliëntondersteuning is al sinds 2007 in de Wmo opgenomen. Sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van deze ondersteuning.

Het is opmerkelijk dat deze onafhankelijke hulp zowel bij de toegang tot als tijdens het verblijf in de vrouwenopvang lijkt te ontbreken, terwijl juist deze hulp het tekort aan zelfredzaamheid van de vrouwen kan aanvullen en kan bijdragen aan een zo integraal mogelijke aanpak van wat deze vrouwen specifiek nodig hebben. In januari van dit jaar heeft de VNG geconstateerd dat de implementatie van onafhankelijke cliëntondersteuning in de praktijk complex blijkt te zijn. Daarom is een handreiking opgesteld die een praktische invulling geeft aan de eisen van de wet. Het doel is gemeenten te inspireren om professionele én informele cliëntondersteuning optimaal in te zetten teneinde ervoor te zorgen dat inwoners de best passende zorg en ondersteuning krijgen.[58]
Ten aanzien van de vrouwenopvang is hier (nog) geen actie op ondernomen.

Onlangs heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer via een Kamerbrief laten weten 'met partijen verder te werken aan verbetering van de uitvoeringspraktijk met

56 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 839, nr. 561, p. 1 en 2.
57 Artikel 1.1.1, onder 1., van de Wmo 2015.
58 https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170124_vng_handreiking_clientondersteuning_0.pdf.

betrekking tot cliëntondersteuning'.[59] Hij richt zich hierbij op verbetering van de uitvoeringspraktijk en brede ontwikkeling van de functie. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat hierbij ook de cliëntondersteuning in de vrouwenopvang wordt meegenomen.

3.8 Samenvattend

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de knelpunten tijdens het verblijf in de vrouwenopvang. Voor dit verblijf dienen vrouwen een eigen bijdrage te betalen. Gebleken is dat er zowel tussen de opvanglocaties als binnen de locaties zelf verschillen in berekening en hoogte bestaan. Dit kan soms onevenredig uitpakken. Deze verschillen zijn bij de vrouwen algemeen bekend en worden als onrechtvaardig ervaren. Ook bestaan er meerdere knelpunten bij het aanvragen van een bijstandsuitkering, toeslagen en kinderbijslag. Dit komt voornamelijk door de complexiteit van de regelingen en de lange duur voordat de voorzieningen worden uitbetaald. Tekort aan kennis bij de gemeenten over de regels omtrent een briefadres en het al dan niet toepassen van de kostendelersnorm is hier mede oorzaak van. Ook het door de Belastingdienst onterecht hanteren van een toeslagpartner leidt tot problemen. Er zijn specifieke knelpunten gesignaleerd waardoor de schulden van de vrouwen in de opvang verder kunnen oplopen of moeilijk verminderd kunnen worden. Dit komt omdat zij weinig financiële ruimte overhouden voor aflossing of het betalen van doorlopende lasten. Voorts krijgen zij tijdens het verblijf vaak geen toegang tot de schuldhulpverlening. Dit kan betekenen dat de vrouwen, maar ook hun kinderen, te weinig budgettaire ruimte hebben om in hun levensbehoefte te kunnen voorzien. Bij al de financiële administratie wordt overigens een grote mate van zelfredzaamheid van de vrouwen verlangd, terwijl zij lang niet allemaal even zelfredzaam zijn. Van cliëntondersteuning, die daarbij hulp kan bieden, wordt geen gebruik gemaakt. Ten slotte wordt als knelpunt ervaren dat het inzetten van jeugdhulp vrij lang kan duren door wachtlijsten of redenen van financiële aard. Hierdoor komen de kinderen tijdens de opvang soms in het geheel niet aan hulpverlening toe, terwijl zij het juist op dat moment hard nodig hebben. De staatssecretaris van VWS erkent dit probleem en is druk doende om de positie van kinderen in de opvang te verbeteren.

59 Zie ook: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/27/kamerbrief-over-brede-voortgang-onafhankelijke-clientondersteuning-wmo-wlz.

4 KNELPUNTEN BIJ DE UITSTROOM

4.1 Inleiding

Vrouwen die al dan niet met kinderen in de opvang verblijven, zitten daar meestal omdat de situatie thuis is geëscaleerd en onveilig is. Zij hebben vaak geen ondersteunend netwerk en zitten in de opvang, omdat ambulante hulp vanwege veiligheidsredenen tekortschiet.[60] Is de situatie weer voldoende veilig, dan willen zij de stap maken naar zelfstandig wonen. In de meeste gevallen is tijdens het verblijf in de opvang de echtscheidingsprocedure al in gang gezet. Een echtscheiding kost de nodige tijd, zeker als er sprake is van kinderen. Er moet bijvoorbeeld eerst een ouderschapsplan worden opgesteld. Niet afgeronde echtscheidingen leveren complicaties op bij tijdige uitstroom uit de vrouwenopvang. Deze perikelen zijn echter niet de enige obstakels om vlot uit te stromen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op veelvoorkomende knelpunten die vrouwen ervaren als zij de opvang willen verlaten en weer zelfstandig willen gaan wonen.

4.2 Nauwelijks passende huisvesting

Alle gemeenten moeten de slachtoffers van huiselijk geweld uit de opvang, die rechtmatig in Nederland verblijven, de mogelijkheid bieden om zich voor een woning in te schrijven. Zij mogen hier niet van afwijken en geen bindingseisen stellen. De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om met een urgentiesysteem te werken, bijvoorbeeld als er sprake is van schaarste aan woonruimte.[61] Als gemeenten een dergelijk systeem hanteren, dan moeten zij slachtoffers van huiselijk geweld die uit een opvang uitstromen, in ieder geval voorrang geven.[62] Uitgangspunt in de Huisvestingswet is voorts, dat slachtoffers van huiselijk geweld na de opvangperiode zelf kunnen kiezen in welke gemeente ze na de opvang gaan wonen. Zij hebben de mogelijkheid terug te keren naar hun vertrouwde omgeving, maar zij kunnen er ook voor kiezen ergens anders te gaan wonen waar zij een netwerk hebben dat bescherming biedt tegen herhaling van geweld. Op basis van de Huisvestingswet blijft de gemeente van herkomst in beginsel verantwoordelijk voor de huisvesting als een vrouw weer naar deze gemeente wil terugkeren. Als dit bijvoorbeeld vanwege de veiligheid niet mogelijk is, kan zij zich wenden tot een andere gemeente, bijvoorbeeld de gemeente van de opvang.[63]

- Voorrang

Omdat in veel gemeenten onvoldoende betaalbare (sociale) woningen beschikbaar zijn, wordt het voorrangsbeleid in de Huisvestingswet in de praktijk soms niet toegepast. Dit wordt als knelpunt ervaren. Als een vrouw uit de opvang zich tot de gemeente wendt met een aanvraag voor een urgentieverklaring, beroept een gemeente zich soms op de in de eigen Huisvestingsverordening opgenomen algemene weigeringsgronden en weigert de aanvraag. De vrouw zal het dan in een andere gemeente moeten proberen. Ook komt het voor dat een gemeente de voorwaarde tot landelijke toegankelijkheid voor deze groep gebruikt om de urgentie van deze groep af te schuiven op een andere gemeente, waar geen schaarste is op de goedkope woningmarkt.

60 Regio Aanpak Veilig Thuis. Kwaliteitsdocument Opvang slachtoffers van huiselijk geweld, mei 2014.
61 Er is in Nederland een tekort sociale huurwoningen. In zijn jaarlijkse mensenrechtenrapportage stelde het College voor de Rechten van de Mens dit probleem nog eens expliciet aan de orde en deed de aanbeveling de financiële toegankelijkheid van huurwoningen te garanderen.
62 Artikel 12 van de Huisvestingswet.
63 Zie ook Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang, december 2016.

Uit een beslissing van een gemeente op een bezwaarschrift*:*
In het bezwaarschrift voert u aan dat het enkele feit dat belanghebbende in de vrouwenopvang verblijft voldoende is om in aanmerking te komen voor urgentie. Zij valt onder de woningzoekenden die in een voorziening voor tijdelijke opvang verblijven, die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten. Op grond van artikel 12 van de Huisvestingswet wordt de dringende noodzaak voor deze categorie vooronderstelld.
Uit inzage in de memorie van toelichting van de Huisvestingswet blijkt het volgende: De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte behoeven. De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening de criteria vast (…) Randvoorwaarde hierbij is dat (…) personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven (…) in ieder geval tot de urgente woningzoekenden moeten behoren. Deze groepen kunnen dus niet van indeling in een urgentiecategorie worden uitgesloten. Dat geldt voor alle gemeenten. Dat wil zeggen dat een woningzoekende die verblijft in een blijf-van-mijn-lijfhuis in een andere gemeente ook in de urgentiecategorie dient te worden ingedeeld.(…). Het staat de gemeente vrij om nadere regels te stellen om de schaarste aan goedkope woonruimte te beperken door te sturen op de beschikbaarheid. (…). Naar ons oordeel kan belanghebbende haar huisvestigingsprobleem eveneens oplossen door een beroep te doen op een urgentieverklaring in een gemeente waar geen sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte. Temeer nu voor deze categorie geen bindingseisen mogen worden gesteld. Belanghebbende kan in iedere willekeurige gemeenten een beroep doen op een urgentieverklaring.

- Voorwaarden

Ondanks de absolute urgentiebepaling voor vrouwen in de opvang worden, vanwege schaarste op de goedkope woningmarkt, door sommige gemeenten nadere eisen gesteld om voor een urgentieverklaring in aanmerking te komen. Dit gebeurt bijvoorbeeld met betrekking tot inkomen en/of schuldenlast. Het verkrijgen van een urgentieverklaring kan voor vrouwen die willen uitstromen daarom problematisch zijn.

Een medewerker van een vrouwenopvang:
Heeft een vrouw schulden en staat bijvoorbeeld de voormalige woning nog deels op haar naam, dan komt de vrouw pas voor een urgentieverklaring in aanmerking op het moment dat die woning een afgehandelde kwestie is en dit kan in de praktijk lang duren waardoor de uitstroom stagneert.

Uit een beleidsregels van een gemeente*:*
Schulden verhinderen het huren van een woning. Eén van de voorwaarden voor het verstrekken van urgentie is dat de schulden zijn geregeld.

Ook als de echtscheiding nog niet rond is kan het problematisch zijn om voor een woning in aanmerking te komen, zeker als de (ex-) partner vermogend is. Sociale huurwoningen zijn immers niet bestemd voor mensen met vermogen.

Medewerker vrouwenopvang*:*
Woningbouwcorporaties krijgen steeds meer te maken met striktere eisen wat bemoeilijkt dat een vrouw eerder kan uitstromen. Zij mogen geen woning toewijzen aan mensen met een hoog inkomen. In geval een cliënte nog gehuwd is met een 'rijke partner', komt ze niet in aanmerking voor een sociale huurwoning. Het is nu nog geen probleem, omdat hulpverleners er vaak uitkomen met de woningbouw op grond van coulance, maar dat kan veranderen als er strikter wordt gehandhaafd.

Het doen van aangifte kan eveneens een voorwaarde zijn om voor urgentie in aanmerking te komen. Deze eis blijft van kracht, ook als het doen van een aangifte een gevaar voor de veiligheid oplevert of om andere redenen niet wenselijk is. Sommige gemeenten verlangen een risico-screening vanuit de vrouwenopvang, die de aangifte van de vrouw of de verklaring van de politie ondersteunt en waaruit blijkt dat het risico op herhaald geweld voortduurt.

Een hulpverlener:
Slachtoffers durven vaak niet vanwege reële angst aangifte te doen, of hebben hier grote moeite mee, bijvoorbeeld in situaties waarbij seksueel geweld een rol heeft gespeeld.

Mocht een vrouw toch in aanmerking komen voor een urgentieverklaring dan kan zij tegen een volgend knelpunt aanlopen, namelijk de voorwaarde dat deze veelal maar drie tot zes maanden geldig is. Na deze periode vervalt de urgentie automatisch. Het is dus zaak om binnen de gestelde periode een woning te vinden. Maar dat is niet eenvoudig. Soms lukt het niet om een woning te vinden in de voorkeursgemeente. Er is een enorme druk aan de onderkant van de woningmarkt en het kan zeker zes tot twaalf maanden duren voordat een woning beschikbaar is en soms wel langer. Vrouwen die - na te zijn opgevangen - een stap naar zelfstandigheid willen maken, hebben in de praktijk dus niet altijd een vrije keuze in waar zij willen wonen.

Een medewerker van een vrouwenopvang:
Sommige gemeenten doen al helemaal niet meer aan urgentieverklaringen, omdat er toch geen plaats is.

4.3 Andere stagnaties uitstroom

- Onduidelijkheid omtrent rechtmatig verblijf

Een vrouw met een afhankelijke verblijfsvergunning beschikt, door echtscheiding en/of het feit dat de vrouw feitelijk niet meer samenwoont met haar ex-partner, (nog) niet direct over een zelfstandige verblijfsvergunning. Het gevolg is dat zij niet kan uitstromen naar een sociale huurwoning, want op grond van de Huisvestingswet komen alleen personen met een rechtmatig verblijf in aanmerking voor een huisvestingsvergunning.[64] Vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning kunnen pas uitstromen als de IND deze heeft omgezet in een zelfstandige.[65] Dit kan echter enkele maanden duren.[66] Daarnaast kampen opvanglocaties met het probleem dat zij ongedocumenteerde vrouwen niet kunnen laten uitstromen. Maar zij kunnen en willen deze vrouwen, die vaak ook kinderen hebben, niet zomaar op straat zetten. De vrouwenopvang neemt op deze wijze de zorgplicht voor deze vrouwen op zich, terwijl deze bij de gemeente ligt. Gemeenten onderkennen het probleem, maar zien vooralsnog geen oplossing.

64 Met een huisvestingsvergunning geeft de gemeente een burger toestemming om een goedkope woning te betrekken.
65 Zie ook hoofdstuk 2, onder 2.2.
66 Zie ook artikel 25 van de Vreemdelingenwet 2000.

Een hulpverlener in een vrouwenopvang:
Cliënten zonder verblijfsstatus kunnen wel worden opgenomen in onze instelling, maar wij kunnen hen vervolgens niet doorplaatsen of laten uitstromen. Het is na één jaar ook niet meer mogelijk om iemand terug te sturen naar het COA.

- Vanwege schulden

Met name op het gebied van financiën doen zich stagnaties voor. Dit is onlangs ook vastgesteld door TSD / STJ.[67] Vooral door schuldenproblematiek kan de periode van uitstroom extra lang duren. Zo wordt een huurwoning meestal niet toegewezen als een vrouw schulden heeft, of geen schuldenoverzicht kan overleggen. Evenals gemeenten hanteren woningcorporaties vaak specifieke richtlijnen rond inkomen en schulden die ervoor zorgen dat uitstroom naar een woning niet altijd mogelijk is. Opgebouwde schulden vormen een barrière om zelfstandig te kunnen gaan wonen.[68]

Een vrouw die in de vrouwenopvang heeft verbleven:
Toen ik weg mocht uit de opvang en ik mij bij de woningbouwvereniging had aangemeld voor een huisje, bleek dat ik op een 'zwarte lijst' stond. Ik kon helemaal geen huis huren. Mijn ex had destijds zijn huis op mijn naam gezet. En de huur niet betaald. De kosten zijn hoog opgelopen en komen voor mijn rekening.

4.4 Knelpunten rond bijzondere bijstand

Problemen kunnen eveneens ontstaan wanneer een vrouw een woning toegewezen heeft gekregen, maar nog in afwachting is van haar bijstandsuitkering van de nieuwe gemeente. Immers, de oude gemeente keert de uitkering niet meer uit, omdat zij feitelijk is uitgeschreven. Intussen wordt wel verwacht dat de vrouw het nieuwe huurbedrag inclusief borg betaalt. Dit levert direct nieuwe schulden op. Ook wordt de uitstroom onnodig vertraagd als de vrouw inmiddels wel in het bezit is van een sleutel van haar nieuwe woning, maar feitelijk niet kan overgaan tot het inrichten van de woning omdat zij hiervoor geen geld heeft. In die gevallen kan zij bij de gemeente bijzondere bijstand aanvragen voor verhuis- of inrichtingskosten. Maar vrouwen zijn van deze mogelijkheid niet altijd op de hoogte en de hulpverleners in de vrouwenopvang maken hen daar niet altijd op attent.

Een vrouw in een vrouwenopvang:
In de opvang wordt geen informatie gegeven over de mogelijkheid bijzondere bijstand aan te vragen.

Om voor bijzondere bijstand in aanmerking te komen, wordt in een aantal gemeenten de voorwaarde gesteld dat vrouwen eerst bij de Kredietbank moeten hebben aangeklopt. Pas na afwijzing kunnen zij bij de gemeente een aanvraag indienen voor de bijzondere bijstand. Dit alles neemt de nodige tijd in beslag, zeker nu de beoordeling van deze aanvragen ongeveer acht weken duurt. Ook hierdoor stagneert de uitstroom. Een vrouwenopvang liet weten nauw met de gemeente samen te werken om de beoordeling van de aanvraag tot bijzondere bijstand te verkorten. Overigens zijn de via bijzondere bijstand uitgekeerde bedragen voor inrichtingskosten meestal een lening. Maar dit is niet altijd bekend bij de

67 Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD / STJ), '*Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang, (wie) is dat een zorg?*', mei 2017.
68 Zie ook www.opvang.nl/site/item/federatie-opvang-vraagt-aandacht-de-woningmarkt-verstopt-uitstroom-stagneer.

vrouwen die uitstromen. Een aantal vrouwen met wie de Nationale ombudsman sprak, vertelde hierover niet te zijn geïnformeerd. Op gemeentelijke websites staat dit ook niet altijd expliciet vermeld.

Een vrouw in de vrouwenopvang*:*
Niemand heeft mij verteld dat de inrichtingskosten een lening zijn. Omdat ik er toevallig met twee medebewoonsters over sprak, kwam ik erachter dat het niet om een gift ging. Als ik dit van tevoren had geweten, dan had ik het niet aangevraagd.

Is er sprake van schuldhulpverlening of schuldsanering, dan kan er geen bijzondere bijstand aangevraagd worden als dit door de gemeente via een lening zou worden verstrekt. Schuldenaren mogen gedurende een schuldhulpverleningstraject of bij schuldsanering immers geen nieuwe schulden aangaan. Gebeurt dit wel, dan kan dat betekenen dat het traject tussentijds wordt beëindigd met alle gevolgen van dien.

4.5 Geen continuïteit uitkering en schuldhulpverlening

Vrouwen die uitstromen naar een andere gemeente, lopen tegen het knelpunt aan dat een eventueel tijdens het verblijf opgestart schuldhulpverleningstraject weer opnieuw moet worden opgestart. Dit betekent meestal dat later kan worden uitgestroomd naar zelfstandige huisvesting. Daarnaast moet ook de uitkering opnieuw worden aangevraagd bij de 'nieuwe' gemeente. Dit kan wel zes tot acht weken duren, want alle gegevens moeten opnieuw worden aangeleverd. Ondertussen lopen de schulden door.

Medewerker vrouwenopvang*:*
Gemeenten willen geen risico's lopen, maar er moet regionale samenhang komen voor betere dienstverlening.

Hulpverleners in de vrouwenopvang klagen over het gebrek aan continuïteit van met name financiële ondersteuning aan vrouwen na verblijf in de opvang. Het zou volgens hen veel efficiënter zijn als reeds ingediende uitkeringsaanvragen of inmiddels toegekende uitkeringen door de 'nieuwe' gemeente gerespecteerd en overgenomen worden.

- Overdracht gegevens

TSD / STJ gaf gemeenten in overweging de procedures over aanvragen van uitkeringen te verbeteren en in dat kader gebruik te maken van SUWI-net.[69] Via SUWI-net Services zouden overheidsorganisaties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar kunnen opvragen en naar elkaar kunnen sturen.[70] Door gegevens binnen de overheid te delen zouden, zo is de gedachte, burgers sneller en beter kunnen worden geholpen. Ook zouden gegevens, die de overheid al heeft, niet opnieuw verstrekt hoeven te worden.[71] Is er sprake van een verhuizing naar een andere gemeente, dan zou er - gedurende of na afronding van

69 Zie aanbeveling in het rapport van Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD / STJ), '*Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang, (wie) is dat een zorg?',* mei 2017, pagina 20.
70 Een vrouwenopvanglocatie liet echter weten dat Suwinet in het verleden relatief 'gevaarlijk' was voor slachtoffers van huiselijk geweld, dus is niet altijd de beste oplossing. Zie bijvoorbeeld https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-gemeenten-beeindigen-overtredingen-beveiliging-suwinet
71 Zie ook https://www.bkwi.nl/.

de aanvraagprocedure bijstandsuitkering - tussen de betrokken gemeenten een warme overdracht moeten plaatsvinden.

4.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is ingegaan op stagnaties bij de uitstroom uit de vrouwenopvang. Stagnatie wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat vrouwen, die uit de vrouwenopvang uitstromen, vaak geen netwerk en/of geen woning hebben en zich, ondanks landelijk gemaakte afspraken, niet kunnen inschrijven in de gemeente die zij op het oog hebben. Bijvoorbeeld omdat er in de desbetreffende gemeente te weinig betaalbare woningen beschikbaar zijn en / of voorwaarden aan een urgentieverklaring worden gesteld. Met name door schuldenproblematiek kan de periode van uitstroom extra lang duren. Woningcorporaties hanteren eveneens specifieke richtlijnen rond het inkomen en schulden. Een huurwoning wordt bijvoorbeeld niet toegewezen als een vrouw schulden heeft of geen schuldenoverzicht kan overleggen. Een ander knelpunt is dat vrouwen, die in afwachting zijn van een zelfstandige verblijfsvergunning, pas kunnen uitstromen als de IND hierop positief heeft beslist. Ten slotte wordt als knelpunt gezien dat bij het uitstromen naar een andere gemeente of regio, een uitkering opnieuw moet worden aangevraagd.

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

In dit onderzoek is bekeken in hoeverre de uitvoeringspraktijk van wet- en regelgeving rond sociale en financiële voorzieningen aansluit op het dagelijks leven van vrouwen in de vrouwenopvang. De vraag wat zij in dat kader redelijkerwijs van de overheid mogen verwachten, stond daarbij centraal. Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen over het niet goed uitwerken van wet- en regelgeving in de praktijk en bureaucratische rompslomp op het terrein van inkomen en eigen bijdragen, alsmede Kamervragen over de financiële knelpunten in de vrouwenopvang en het (procesmatige) antwoord van de staatssecretaris daarop.

5.2 Administratieve werkelijkheid van overheid sluit niet aan op leefsituatie burger

Vrouwen die (vaak met kinderen) de thuissituatie hebben moeten verlaten in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld en die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving, komen in aanmerking voor een opvangplek in een vrouwenopvang. Hier wordt onderdak, veiligheid en hulp geboden. Vervolgens kunnen zij aanspraak maken op meerdere voorzieningen en uiteindelijk op een voorrangs-behandeling voor het verkrijgen van een zelfstandige woning. Het recht op al deze voorzieningen is vastgelegd in allerlei verschillende wetten en regels, die ten aanzien van deze vrouwen en hun kinderen kunnen worden toegepast. In theorie is het goed geregeld; de praktijk wijst echter anders uit. Om een voorbeeld te geven: de staatssecretaris van VWS stelde naar aanleiding van een Kamervraag dat een vrouw in de opvang bij de gemeente bijzondere bijstand kan aanvragen wanneer zak- en kleedgeld in haar situatie ontoereikend is. Maar bijzondere bijstand blijkt hier niet voor bedoeld. Bijzondere bijstand is voor onvoorziene, noodzakelijke kosten die niet via een andere regeling worden vergoed, zoals kosten in verband met ziekte, een verhuizing of echtscheiding en wordt meestal als een lening verstrekt. Ook het argument van de staatssecretaris dat de gemeentelijke schuldhulpverlening kan *'bijdragen aan een duurzame verbetering dan wel stabilisatie van de financiële situatie van cliënten'* laat zien dat de overheid van een andere werkelijkheid uitgaat. Want helaas komen maar weinig vrouwen die in een vrouwenopvang verblijven in aanmerking voor een schuldhulpverleningstraject, onder meer vanwege strikte toepassing van gemeentelijke regelgeving.

Dit onderzoek toont aan dat de administratieve werkelijkheid van de overheid onvoldoende aansluit op de daadwerkelijke leefsituatie van vrouwen die met hun kinderen in de opvang verblijven. Hun werkelijkheid is weerbarstig en moeilijk te vatten in de verschillende regelingen en procedures. Zo doen zich bij het aanvragen van een bijstandsuitkering, toeslagen en kinderbijslag verschillende knelpunten voor. Dit komt voornamelijk door niet op

elkaar aansluitende regelingen en de lange duur voordat voorzieningen zijn geregeld en worden uitbetaald. Gebrek aan kennis bij gemeenten over regels omtrent een briefadres en het al dan niet toepassen van de kostendelersnorm of het door de Belastingdienst ten onrechte hanteren van een toeslagpartner, zijn hier mede de oorzaak van. Een ander voorbeeld van een knelpunt doet zich voor bij de uitstroom. Gemeenten hebben de mogelijkheid om vrouwen, die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld, op grond van de Huisvestingswet met voorrang een huurwoning toe te wijzen. In de praktijk blijkt echter dat hieraan toch weer voorwaarden worden verbonden, zoals specifieke richtlijnen rond het inkomen en/of schulden. Hierdoor komen vrouwen niet in aanmerking voor een woning. De Nationale ombudsman ziet dat instanties vaak vanuit hun eigen perspectief hun eigen regelingen uitvoeren, waardoor gefragmenteerd wordt gewerkt en verantwoordelijkheden worden afgeschoven. Doordat een overzicht van de gehele situatie van de vrouw ontbreekt, missen zij daarbij het gevoel van urgentie om haar problemen integraal aan te pakken en op te lossen. Met andere woorden, door systeemdenken in wet- en regelgeving is te veel versnippering ontstaan. En de vrouw die met haar kinderen in een vrouwenopvang verblijft, wordt hiermee niet geholpen.

In de onderzoeken van de Nationale ombudsman komt steeds wéér naar voren dat samenloop van (complexe) regelingen voor problemen zorgt bij burgers. De Nationale ombudsman neemt het perspectief van de burger als uitgangspunt en vanuit dat perspectief ziet hij dat het weliswaar de intentie is van de overheid om behulpzaam te zijn, maar dat tegelijkertijd (te) veel wordt gevraagd van mensen die er het minst bij kunnen hebben. Zeker mensen die proberen te 'overleven'. En in dit onderzoek wordt dat opnieuw geconstateerd. Er wordt bovendien te veel vanuit het aanbod en te weinig vanuit de vraag naar het probleem van de vrouw die in de opvang verblijft gekeken. Stel haar en haar kind(eren) centraal: wat hebben zij nodig om hun leven weer op te pakken? Dat is veiligheid, ondersteuning en begeleiding. Dit betekent dat deze vrouwen, zeker gezien het feit dat de vrouwenopvang kan worden gezien als een 'last resort' waar zij terecht kunnen, van de overheid mogen verwachten dat hun individuele situatie het uitgangspunt is. Dat de overheid oog heeft voor hun specifieke omstandigheden en in haar feitelijk handelen steeds zoekt naar passende maatregelen en oplossingen. Helaas ontbreekt het in de praktijk aan een integrale en op de individu toegesneden aanpak, terwijl daar - juist bij deze kwetsbare groep vrouwen met kinderen - behoefte aan is.

5.3 Rechtsbescherming onder druk

Voorts constateert de Nationale ombudsman dat vrouwen zonder rechtmatig verblijf in de praktijk nauwelijks toegang krijgen tot de vrouwenopvang. Dit is niet in overeenstemming met internationale verdragen en richtlijnen. Vrouwen worden hierdoor - naar blijkt ten onrechte - afgewezen en kunnen hier weinig tegen doen. Zeker nu tevens is komen vast te staan dat doorgaans geen beschikkingen ten aanzien van de toegang worden afgegeven, ook niet als de toegang tot opvang wordt geweigerd. Deze schriftelijke beslissingen zijn echter niet alleen van belang voor de toegang. Ook de hoogte van de eigen bijdrage die de vrouwen voor de opvang moeten betalen, staat hierin vermeld. Zonder beschikking weten vrouwen niet eens dat zij een eigen bijdrage moeten betalen, laat staan wat de hoogte daarvan is. Zij zijn er niet mee bekend dat zij eventueel bezwaar kunnen instellen of om

vermindering van de eigen bijdrage kunnen vragen. Hierin wordt hun rechtsbescherming tekort gedaan.

Het is opmerkelijk dat gemeenten de bevoegdheid om de beschikking tot toelating af te geven, hebben overgedragen aan de aanbieders. Dit zijn in praktijk de vrouwenopvang zelf of Veilig Thuis. De Nationale ombudsman vraagt zich af in hoeverre dit wenselijk is. Het is immers een taak van de onafhankelijke overheid om een neutrale beslissing te nemen over het recht op zorg door een zorgaanbieder. Door deze bevoegdheid te mandateren aan de uitvoerder voert deze in feite twee verschillende taken uit. En de gemeente staat op afstand.

5.4 Zelfredzaamheid is illusie

Naast de knelpunten in de uitvoering van de wet- en regelgeving in de praktijk, is tijdens dit onderzoek gebleken dat de kwetsbare groep vrouwen in de vrouwenopvang soms niet weet waar te beginnen en dreigt vast te lopen als zij - om in aanmerking te komen voor bepaalde voorzieningen - een beroep doet op de overheid. Hulpverlening in de vrouwenopvang is voornamelijk gericht op het zelfredzaam maken van de vrouwen. Hierbij is het de bedoeling dat zij zelf met hun (financiële) situatie aan de slag gaan. Een mooi streven, dat echter voorbij gaat aan het feit dat sommigen het gewoonweg niet zelfstandig kunnen, zeker als zij de Nederlandse taal niet (goed) machtig zijn of mentaal niet in staat zijn om ingewikkelde informatie tot zich te nemen. In het rapport 'Weten is nog geen doen' stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de overheid de redzaamheid van burgers overschat.[72] Er is een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Iets dat ook uit dit onderzoek naar voren komt. Vrouwen in de vrouwenopvang zijn voor ondersteuning en begeleiding sterk afhankelijk van de kennis en kunde van de medewerkers in de vrouwenopvang, vooral als het gaat om financiële aspecten. Hulpverleners proberen de vrouwen op financieel vlak zoveel mogelijk bij te staan, wat vanwege de complexiteit van wet- en regelgeving veel tijd en energie kost. Knelpunt dat hierbij ontstaat, is dat zij hierdoor minder toekomen aan het verlenen van (geestelijke) hulpverlening. De Nationale ombudsman betwijfelt daarom of het redelijk is om dit van de medewerkers van de vrouwenopvang te vragen. Zou hier geen rol zijn weggelegd voor onafhankelijke cliëntondersteuning? Uit dit onderzoek is gebleken dat deze vorm van ondersteuning weinig tot niet wordt ingezet. En dit, terwijl de opvang juist onder de reikwijdte van de Wmo 2015 is gebracht om de rechtspositie van deze vrouwen te versterken.

5.5 Wat betekent dit voor Sara?

Sara ontvluchtte met haar twee kinderen de thuissituatie en belandde uiteindelijk bij een vrouwenopvang ergens in Nederland. Deze opvangmogelijkheid was voor haar een 'last resort', omdat zij niet kon terugvallen op haar omgeving voor hulp. Zowel bij de instroom en het verblijf als bij de uitstroom liep Sara tegen verschillende knelpunten aan. Vrouwen zoals Sara zijn kwetsbaar en afhankelijk van verschillende instanties, regelingen en hulpverlening, zoals aangeboden in de vrouwenopvang. In veel gevallen gaat het goed en worden knelpunten creatief door de medewerkers van de vrouwenopvang opgelost. Maar het kan niet van toevalligheden afhangen of deze vrouwen wel of niet ondersteuning krijgen. Volgens

72 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen*. Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017

de Nationale ombudsman mogen deze vrouwen verwachten dat zij, ook ten aanzien van hun financiële situatie, snel en adequaat op weg worden geholpen om hun situatie te verbeteren en, vaak tezamen met hun kinderen, weer een veilige en stabiele toekomst op te bouwen. De manier waarop de overheid nu is georganiseerd - met al haar verschillende regelingen - functioneert echter problematisch voor kwetsbare mensen als Sara. In plaats van dat overheidsdiensten rond haar situatie worden georganiseerd, is het de bedoeling dat Sara zelf aan de slag gaat. Maar zoals dit onderzoek heeft laten zien, lukt dat vaak niet. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid zich realiseert dat de beschreven knelpunten niet alleen maar een vervelende ervaring zijn voor Sara. Het gaat verder: de overheid moet zich realiseren dat zij een zorgplicht voor haar burgers heeft en de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat kwetsbare mensen niet buiten de boot vallen. De Nationale ombudsman vraagt zich af in hoeverre de overheid in staat is die verantwoordelijkheid ook te nemen. Staat zij, mede door de ver doorgevoerde decentralisaties, niet te veel op afstand?

5.6 Oplossingsrichtingen

Wat is nodig om ervoor te zorgen dat de knelpunten waar vrouwen zoals Sara mee te maken krijgen, worden opgelost? Met name deze laatste vraag is uitdrukkelijk met een aantal bij dit onderwerp betrokken (overheids)instanties besproken.[73]

Geconstateerd werd dat veel knelpunten in de uitvoeringspraktijk ontstaan en vaak niet het gevolg zijn van schurende wet- en regelgeving of lacunes daarin. Zo werd door een deelnemer aan het gesprek verzucht: *'Formeel is het goed geregeld maar in de praktijk wordt er niet naar gehandeld'.*

Een aantal knelpunten wordt daarom al vrij eenvoudig opgelost als meer wordt ingezet op (structureel) overleg tussen gemeenten en vrouwenopvanglocaties over de wijze van uitvoering van alle regelingen en de mogelijkheden om te komen tot maatwerkoplossingen. Het bevorderen van de deskundigheid van professionals die werkzaam zijn op dit terrein is daarbij essentieel; de specifieke financiële problematiek alsmede alle regelingen waarmee deze vrouwen te maken hebben, vergen namelijk speciale kennis en kunde. De rijksoverheid dient hierop de regie te voeren.
Het actief inzetten van onafhankelijke cliëntenondersteuning draagt bij aan verbetering van de positie en situatie van de vrouw in kwestie. Haar situatie wordt dan snel in kaart gebracht en vervolgens kan worden bekeken wat zij (en haar eventuele kinderen) nodig heeft.
Voorts is het van groot belang dat de schuldhulpverlening voor deze groep vrouwen zo snel mogelijk in de opvang in gang wordt gezet. Dit is niet alleen belangrijk voor de vrouw om niet verder in de schulden te geraken en sneller in aanmerking te kunnen komen voor een woning, maar tevens voor gemeenten omdat hiermee verdere kostbare maatregelen zoals een onderbewindstelling kunnen worden vermeden.
Verder dienen alle gemeenten standaard een beschikking af te geven. Verblijf in een locatie voor vrouwenopvang is immers een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015.
Tot slot moet een goede samenwerking tussen de verschillende gemeenten en ketenpartners ertoe kunnen leiden dat sneller in sociale en financiële voorzieningen wordt

73 In een rondetafelgesprek op 27 juni 2017.

voorzien en dat vrouwen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd als zij, na opgevangen te zijn in een locatie voor vrouwenopvang, uitstromen naar een gemeente in een andere regio.

5.7 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman heeft met dit onderzoek knelpunten in kaart gebracht en daarvoor enkele oplossingsrichtingen aangedragen. Hij vindt het belangrijk dat zo snel en concreet mogelijk actie wordt ondernomen om de in het onderzoek geconstateerde knelpunten op te lossen.

- Daarom beveelt de ombudsman de staatssecretaris van VWS als systeemverantwoordelijke aan hierin de regie te nemen en voortvarend en adequaat, samen met het ministerie van SZW en andere betrokken partijen aan de slag te gaan. De hierboven genoemde oplossingsrichtingen dienen daarbij te worden meegenomen. De ombudsman verzoekt de staatssecretaris van VWS binnen drie maanden te reageren op dit rapport en aan te geven welke stappen hij in dit kader gaat ondernemen.

- Omdat veel knelpunten blijken te ontstaan in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten, geeft de Nationale ombudsman tevens gemeenteraden in overweging zich te laten informeren door het college van burgemeester en wethouders van hun gemeente, over hoe de situatie ten aanzien van de vrouwenopvang in hun gemeente is gesteld en welke stappen er gezet gaan worden naar aanleiding van dit rapport.

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, juli 2017