

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Aan:

Colleges van B&W van de centrumgemeenten  
vrouwenopvang

cc. VNG, aanbieders vrouwenopvang, Federatie Opvang

**Bezoekadres:**

Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**

1516877-187283-DMO

*Correspondentie uitsluitend  
richten aan het retouradres  
met vermelding van de datum  
en het kenmerk van deze  
brief.*

Datum 19 april 2019

Betreft Stand van zaken knelpunten in de vrouwenopvang

Geachte wethouders,

Met deze brief wil ik uw aandacht vragen voor de situatie van vrouwen die gebruik maken van de vrouwenopvang. U weet - net als ik - dat vrouwen die een beroep doen op de vrouwenopvang vaak jarenlang te maken hebben gehad met huiselijk geweld. Zij verlaten hun vertrouwde omgeving en zoeken in de eerste plaats veiligheid in de vrouwenopvang. Zodra de veiligheid is geborgd, wordt er gewerkt aan het herstel.

In 2017 zijn er twee rapporten beschikbaar gekomen die de situatie van deze vrouwen in beeld hebben gebracht. Het betreft een rapport van de samenwerkende inspecties Toezicht Sociaal Domein en (TSD/STJ) met de titel 'Moeder en kind verlaten de opvang; (wie) is dat een zorg?' (mei 2017) en een rapport van de Nationale ombudsman genaamd 'Vrouwen in de knel' (juli 2017). Beide rapporten laten zien dat het over het algemeen goed lukt om de veiligheid van vrouwen (en eventuele kinderen) tijdens het verblijf in de vrouwenopvang goed te borgen. Tegelijkertijd blijkt de situatie van de vrouwen tijdens het verblijf in de vrouwenopvang op bepaalde aspecten te verslechteren en is de continuïteit van zorg en ondersteuning na het verlaten van de opvang nog niet vanzelfsprekend. Dit is een zorgelijke situatie. Zeker omdat alle betrokken instanties het doel hebben om de vrouw (en eventuele kinderen) zo goed mogelijk te helpen, maar dat om verschillende redenen niet altijd blijkt te lukken.

Het is belangrijk dat wij gezamenlijk werken aan oplossingen. De knelpunten doen zich voor bij de instroom in de vrouwenopvang, het verblijf in de opvang en de uitstroom. De knelpunten doen zich daarnaast voor op verschillende niveaus, namelijk (1) binnen één gemeente of binnen één centrumgemeentegebied, (2) tussen verschillende centrumgemeenten bijvoorbeeld bij een verhuizing en (3) als gevolg van landelijke regelgeving of de wijze waarop landelijk werkende organisaties hun werkproces hebben ingericht. Er zijn meerdere partijen nodig om een doorbraak op al deze punten te kunnen forceren.

Het doel van deze brief is tweeledig. Enerzijds wil ik u informeren over maatregelen waarvan de afgelopen periode is gebleken dat de huidige wet- en

regelgeving al mogelijkheden voor gemeenten biedt om door de TSD/STJ en Nationale ombudsman geconstateerde knelpunten aan te pakken. Reden hiervoor is dat deze mogelijkheden bij een deel van de gemeenten nog onvoldoende bekend lijken te zijn, maar deze wel behulpzaam zijn bij het ondersteunen van vrouwen in de vrouwenopvang. Anderzijds wil ik u met deze brief ook informeren over de stand van zaken van trajecten die in gang zijn gezet en waar nog oplossingsrichtingen uit zullen voortvloeien. Dit betreft het traject dat u als gemeenten zelf bent gestart om knelpunten tussen gemeenten aan te pakken, dat ik graag wil faciliteren. Daarnaast betreft het de aanpak van knelpunten op landelijk niveau zodat u weet dat ook de knelpunten die op landelijk niveau opgepakt moeten worden, navolging krijgen.

### **Mogelijkheden in bestaande wet- en regelgeving**

De afgelopen maanden is in diverse werkgroepen gesproken over het oplossen van de knelpunten in de vrouwenopvang. Ten aanzien van een aantal onderwerpen hebben gemeenten reeds diverse mogelijkheden om de geconstateerde knelpunten aan te pakken. Het betreft de volgende mogelijkheden:

- Gemeenten kunnen cliënten bij de toegang tot de vrouwenopvang en tijdens het verblijf in de vrouwenopvang onafhankelijke cliëntondersteuning aanbieden;
- Gemeenten hebben voldoende mogelijkheden om vrouwen in de vrouwenopvang in te schrijven op een briefadres;
- De kostendelersnorm is niet van toepassing bij tijdelijk verblijf in de vrouwenopvang;
- Er zijn modelhuurovereenkomsten opgesteld waarmee vrouwen die begeleid gaan wonen na de vrouwenopvang recht hebben op huurtoeslag.

Deze mogelijkheden worden niet altijd door elke gemeente ten volle benut. In bijlage 1 treft u een uitgebreide toelichting aan op het door de Nationale ombudsman geconstateerde knelpunt en de ruimte die wet- en regelgeving op dit punt biedt. Ik roep u van deze mogelijkheden gebruik te maken zodat we vrouwen nog beter en sneller kunnen helpen.

### **Activiteiten op gemeentelijk niveau**

Nadat de TSD/STJ en de Nationale ombudsman hun rapporten uit hebben gebracht, heb ik Movisie in september 2017 gevraagd in beeld te brengen of de centrumgemeenten de knelpunten uit beide rapporten herkennen en wat gemeenten reeds hebben gedaan om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. In het rapport zijn tevens goede voorbeelden opgenomen, zodat centrumgemeenten van elkaar kunnen leren. Ik heb dit rapport als bijlage toegevoegd bij deze brief.

Uit het rapport van Movisie blijkt dat gemeenten sinds het uitkomen van de rapporten verschillende maatregelen hebben genomen om een aantal knelpunten op te lossen. Het betreft veelal 'quick-wins' die vaak betrekking hebben op aanpak in één gemeente of één centrumgemeentegebied.

In aanvulling op de verbeteringen die men lokaal of in een centrumgemeentegebied doorvoert, is een aantal centrumgemeenten een werkgroep gestart waarin knelpunten worden opgepakt waarvoor het noodzakelijk

is dat centrumgemeenten onderling afspraken maken. Deze werkgroep is gericht op het verbeteren van mogelijkheden voor door- en uitstroom uit de vrouwenopvang. De gesignaleerde knelpunten zijn onderzocht en er zijn oplossingsrichtingen uitgedacht en beschreven. Een recent geformeerde werkgroep, onder regie van de VNG, gaat verder met het uitwerken en realiseren van deze oplossingsrichtingen. Samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten maken onderdeel uit van deze oplossingsrichtingen. Evenals het waarborgen van een goede overdracht en continuïteit van eventuele uitkeringen, schuldhulpverlening en vervolghulp. Ik stel middelen beschikbaar om gemeenten bij dit traject te ondersteunen.

### **Activiteiten op landelijk niveau**

De Nationale ombudsman en de TSD/STJ benoemen in hun rapporten diverse knelpunten die op landelijk niveau aangepakt moeten worden. Daarom heb ik een landelijke werkgroep ingericht met vertegenwoordigers van de ministeries van VWS, SZW, BZK, Financiën, de Belastingdienst, de SVB, de VNG, de gemeente Utrecht, Federatie Opvang, diverse aanbieders en een ervaringsdeskundige. Deze werkgroep werkt aan oplossingen voor knelpunten die voortkomen uit de wijze waarop landelijk werkende organisaties hun werkwijze hebben ingericht.

De werkgroep is gestart met het stellen van prioriteiten. Zij hebben besloten dat de knelpunten op de volgende thema's als eerste moeten worden aangepakt:

1. Schulden, en dan met name de schulden die voortvloeien uit de verstrekking van uitkeringen en toeslagen vanuit uitvoeringsorganisaties (niet zijnde de gemeenten). De knelpunten met betrekking tot de schuldhulpverlening, de inkomsten en de uitkering worden in de gemeentelijke werkgroep meegenomen.
2. Wonen
3. Samenwerking vrouwenopvang en IND

Met name op het terrein van schulden zijn de afgelopen periode duidelijke stappen gezet. De werkgroep heeft geconcludeerd dat het voor een vrouw die in de vrouwenopvang terecht komt belangrijk is dat zij de verschillende uitkeringen en toeslagen waar zij recht op heeft en die zij nodig heeft voor haar levensonderhoud (en eventueel die van haar kinderen), zo snel mogelijk ontvangt. Evident onredelijke situaties moeten we zoveel mogelijk voorkomen.

Daarom is de afgelopen periode verkend welke mogelijkheden er zijn voor het sneller omzetten van de kinderbijslag en het kindgebondenbudget van de man naar de vrouw. Streven van de betrokken partijen is het werkproces fors in te korten. De Belastingdienst en Sociale Verzekeringsbank werken op dit moment samen met Federatie Opvang een werkproces uit, waarna een uitvoeringstoets zal plaatsvinden. Aan de hand daarvan volgt besluitvorming over het vervolg, zoals de implementatie. Met betrekking tot de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag is besloten in een experiment te verkennen welke mogelijkheden er zijn om deze (sneller) toe te kennen aan de vrouw. Dit experiment zal in de tweede helft van 2019 starten. Ook vanuit het Kloosterhoeveberaad<sup>1</sup> en het programma Geweld hoort nergens thuis zullen trajecten/experimenten gaan starten gericht op het

---

<sup>1</sup> In het Kloosterhoeveberaad werken gemeenten en uitvoeringsorganisaties samen voor een betere uitvoering.

verbeteren van de positie van vrouwen in de vrouwenopvang en de veiligheid van vrouwen en kinderen die de vrouwenopvang verlaten. Deze trajecten bevinden zich op dit moment in de opstartfase. Uiteraard zal er voor worden gezorgd dat deze experimenten op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

#### Normenkader kinderen in de opvang

Los van de landelijke werkgroep, wordt er momenteel ook gewerkt aan een normenkader voor kinderen in de opvang. In 2017 heeft burgemeester Lenferink de 'Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke en de vrouwenopvang' opgeleverd. Op 2 juli 2018 vond hierover bestuurlijk overleg tussen VNG, burgemeester Lenferink, de Federatie Opvang (FO), de staatssecretaris van VWS en mijzelf plaats. Tijdens dit overleg is afgesproken dat gemeenten en FO gaan werken aan een normenkader voor kinderen in de opvang. Inmiddels zijn het normenkader voor de vrouwenopvang en het advies voor een normenkader voor de maatschappelijke opvang in concept gereed. Op dit moment worden de laatste opmerkingen van gemeenten verwerkt. Tijdens het wethoudersoverleg van de centrumgemeenten beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang op 5 april 2019, hebben gemeenten en de FO aangegeven in beeld te willen brengen wat er voor nodig is om het normenkader te implementeren bij de organisaties voor vrouwenopvang. Het gaat daarbij zowel om de financiële consequenties als om het opstellen van een tijdspad voor de korte en de lange termijn. De VNG gaat, samen met gemeenten, nader in gesprek met de FO over de vraag of dit vooral op regionaal of op landelijk niveau in beeld wordt gebracht. De staatssecretaris van VWS heeft tijdens het wethoudersoverleg aangeboden om samen met de VNG en de FO goede voorbeelden in beeld te laten brengen, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de financiering is geregeld en hoe de verbinding met het jeugdbeleid eruit ziet.

#### **Tot slot**

Ik roep u op om u de komende periode te blijven inspannen voor deze kwetsbare groep vrouwen in onze samenleving. We moeten onze krachten blijven bundelen om te zorgen dat zij zich snel weer veilig voelen en hun leven weer zo snel mogelijk op orde kunnen krijgen. We moeten de professionals die dagelijks met ze te maken hebben de mogelijkheden geven om hen zo goed mogelijk te helpen zodat zij samen met de vrouw het herstel kunnen versnellen. Dat is in ons aller belang.

Hoogachtend,

de minister voor Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Hugo de Jonge

## **Bijlage 1 – Mogelijkheden in bestaande wet- en regelgeving**

### Onafhankelijke cliëntondersteuning

Een ieder heeft conform de Wmo 2015 recht heeft op onafhankelijke cliëntondersteuning. De Nationale ombudsman constateert dat deze onafhankelijke hulp zowel bij de toegang tot de vrouwenopvang, 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.

Hierbij wil ik de uitspraak dat deze vrouwen hier recht op hebben en baat bij hebben, onderstrepen. Met het Regeerakkoord zijn extra middelen (55 miljoen) beschikbaar gekomen voor onafhankelijke cliëntondersteuning. Met deze extra middelen wil ik met gemeenten, zorgkantoren en alle andere betrokken partijen een impuls geven aan onafhankelijke cliëntondersteuning.

### Briefadres

De Nationale ombudsman constateert dat gemeenten terughoudend zijn met het verstrekken van een briefadres terwijl vrouwen in de vrouwenopvang hier wel recht op hebben. Het briefadres is nodig voor het verkrijgen van diverse voorzieningen.

Beslissen over de inschrijving van iemand in de BRP is niet altijd eenvoudig, zeker niet als het om inschrijving op een briefadres gaat. Mensen die (langer dan vier maanden) rechtmatig in Nederland verblijven als ingezetene *moeten* echter in de BRP ingeschreven worden. Aangezien de bewoordingen in de Wet BRP met betrekking tot het inschrijven van personen op een briefadres in de dagelijkse uitvoeringspraktijk nog niet altijd duidelijk genoeg blijken te zijn, gaat de staatssecretaris van BZK een wetswijziging in gang zetten om te expliciteren dat gemeenten verplicht zijn een burger ambtshalve te registreren op een briefadres indien betrokkene geen woonadres heeft en zelf ook geen aangifte doet of kan doen van een briefadres.

Verder hecht ik eraan te benadrukken dat beleidsregels / interne werkafspraken het recht (en plicht) van inschrijving zelf niet mogen aantasten. Zo kan er geen afdwingbare tijdslimiet worden gesteld aan een briefadres. Daarbuiten staat het de gemeenten vrij om afspraken te maken met de aanvrager van een briefadres.

Op het briefadres kan de indicatie 'geheim' van toepassing zijn. Het adres van de persoon met een indicatie geheim mag niet aan derden worden verstrekt. Afnemers (geautoriseerde overheidsorganisaties) ontvangen het wel maar daarbij is aangegeven dat de persoon om geheimhouding heeft gevraagd, bijvoorbeeld omdat een vrouw in de vrouwenopvang verblijft. Met de indicatie 'geheim' wordt het verzoek gedaan aan afnemers om zeer zorgvuldig met deze adressen om te gaan en ook niet te tonen op een beeldscherm waarbij anderen mee kunnen kijken.

Het ministerie van BZK werkt momenteel samen met gemeenten en de Nationale Ombudsman aan een educatieve voorstelling die dit voorjaar zal worden uitgevoerd voor medewerkers burgerzaken en sociaal domein van gemeenten om de regels omtrent de Wet BRP duidelijk te maken. Doel is onder andere het stimuleren van samenwerking tussen genoemde onderdelen van de gemeente.

Daarnaast wil ik u hierbij wijzen op de brief over de BRP die staatssecretaris Knops onlangs aan u heeft gestuurd om aandacht te vragen voor de problematiek en in het bijzonder de verplichting om in te schrijven. In deze brief wordt ook aandacht besteed aan de vereiste samenwerking tussen burgerzaken en sociaal domein.

#### Kostendelersnorm

De Nationale ombudsman constateert dat een deel van de gemeenten bij de berekening van de bijstandsuitkering (soms) ten onrechte de kostendelersnorm hanteert als vrouwen in de vrouwenopvang verblijven. Het laten corrigeren hiervan kost veel tijd en moeite.

Per 1 januari 2015 is de kostendelersnorm in de Participatiewet ingevoerd voor personen die met één of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Voor het vaststellen van de hoogte van de bijstandsnorm moet de woonsituatie worden bepaald. Hierbij speelt onder andere de duur van het verblijf een rol: is er sprake van tijdelijk of duurzaam verblijf?

Als er sprake is van tijdelijk verblijf elders, is het aan gemeenten en de Sociale verzekeringsbank (SVB) om de uitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden (Artikel 18, eerste lid, Participatiewet). Bij tijdelijk verblijf in vrouwenopvang of begeleid wonen is de kostendelersnorm niet van toepassing, omdat men daar geen hoofdverblijf heeft. Het feit dat iemand voor langere tijd in een opvang of begeleid wonen verblijft, wil niet per definitie zeggen dat de belanghebbende zijn hoofdverblijf daar heeft en de kostendelersnorm van toepassing is. In een dergelijke situatie zal steeds aan de hand van de feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld in hoeverre er nog gesproken kan worden van tijdelijk verblijf.

#### Urgentieverklaring om voor een woning in aanmerking te komen

In veel gemeenten bestaat er een tekort aan betaalbare (sociale) woningen. De Nationale ombudsman constateert dat daardoor het voorrangbeleid in de Huisvestingswet soms niet wordt toegepast. Daarnaast stelt een deel van de gemeenten nadere eisen aan de vrouwen om in aanmerking te komen voor een urgentieverklaring. Bij vrouwen die wel in aanmerking komen voor een urgentieverklaring speelt soms dat de urgentieverklaring slechts voor drie tot zes maanden geldig is. Al deze knelpunten belemmeren een soepele uitstroom uit de vrouwenopvang.

Het uitgangspunt in de Huisvestingswet ten aanzien van slachtoffers van huiselijk geweld is dat zij na de opvangperiode zelf kunnen kiezen in welke gemeente zij willen wonen. Dit biedt hen de gelegenheid om daar te gaan wonen waar ze een netwerk hebben dat een goede bescherming biedt tegen herhaling van geweld. Indien een gemeente gebruik maakt van een huisvestingsverordening waarin urgentiecategorieën zijn bepaald, dan behoren 'personen die in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen, die in verband met problemen van relationele aard of geweld verblijven' (blijf-van-mijn-lijf huizen) volgens artikel 12 van de Huisvestingswet in ieder geval tot de urgente woningzoekenden. Deze groepen kunnen dus niet van indeling in een urgentiecategorie worden uitgesloten, ook niet op basis van door de gemeente in de huisvestingsverordening opgenomen algemene weigeringsgronden. Gemeenten mogen aan vrouwen die uitstromen uit de vrouwenopvang geen bindingeisen stellen of aanvullende criteria voor de afgifte van de urgentieverklaring eisen. Voor de uitvoering hiervan is de feitelijke vaststelling dat iemand uitstroomt uit een blijf-van-mijn-lijf huis voldoende.

Aanvullende voorwaarden, zoals het overleggen van een politieaangifte, mogen niet geëist worden. De schuldenpositie van de uitstromer mag eveneens geen belemmering vormen voor de uitgifte van de urgentieverklaring. Gemeenten die geen huisvestingsverordening met urgentiecategorieën hebben, kennen vaak wel een urgentieregeling die uitgevoerd wordt door woningcorporaties. Ook zij kunnen vrouwen uit de vrouwenopvang voorrang geven op huisvesting. Bijvoorbeeld als uitvoering van prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Het uitgangspunt is daarbij dat slachtoffers van huiselijk geweld beschermd kunnen worden tegen herhaling van geweld. Tevens wordt hiermee voorkomen dat personen langer dan nodig in een blijf-van-mijn-lijf huis moeten verblijven.

Wanneer het vrouwen met een urgentieverklaring niet lukt binnen de door de gemeente / corporatie gestelde geldigheidsduur een passende woning te vinden, kunnen de verstrekkers de geldigheid ervan verlengen.

Ter verduidelijking van het beleid rondom het verlenen van urgentie voor huisvesting aan vrouwen uit de vrouwenopvang besteedt de VNG de komende tijd specifieke aandacht aan dit onderwerp door middel van webberichten aan relevante ambtenaren bij gemeenten. Ook wordt het *Landelijke beleidskader in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang* op dit punt aangevuld.

#### Huurtoeslag

De afgelopen periode is gebleken dat sommige vrouwen die na verblijf in de vrouwenopvang zelfstandig begeleid wonen en/of huren via een instelling in bepaalde gevallen door de verhuurder een huurovereenkomst krijgen aangeboden die geen recht geeft op huurtoeslag. De Belastingdienst beoordeelt deze overeenkomsten als betreffende een gebruik dat naar zijn aard van korte duur is. Op grond hiervan stelt hij na controle terugvorderingen in. Dit kan voor deze kwetsbare doelgroep tot ongewenste effecten leiden, zoals het ontstaan of een toename van schulden. Inmiddels zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, Aedes en Federatie Opvang een modelhuurovereenkomst overeengekomen die wel recht geeft op huurtoeslag (<https://www.opvang.nl/site/item/model-overeenkomsten-intermediaire-verhuur>). U kunt de vrouwenopvanginstelling(en) in uw regio, evenals andere organisatie de begeleid wonen aanbieden, stimuleren zo spoedig mogelijk met deze huurovereenkomst te gaan werken, zodat vrouwen afkomstig uit de vrouwenopvang huurtoeslag kunnen ontvangen.