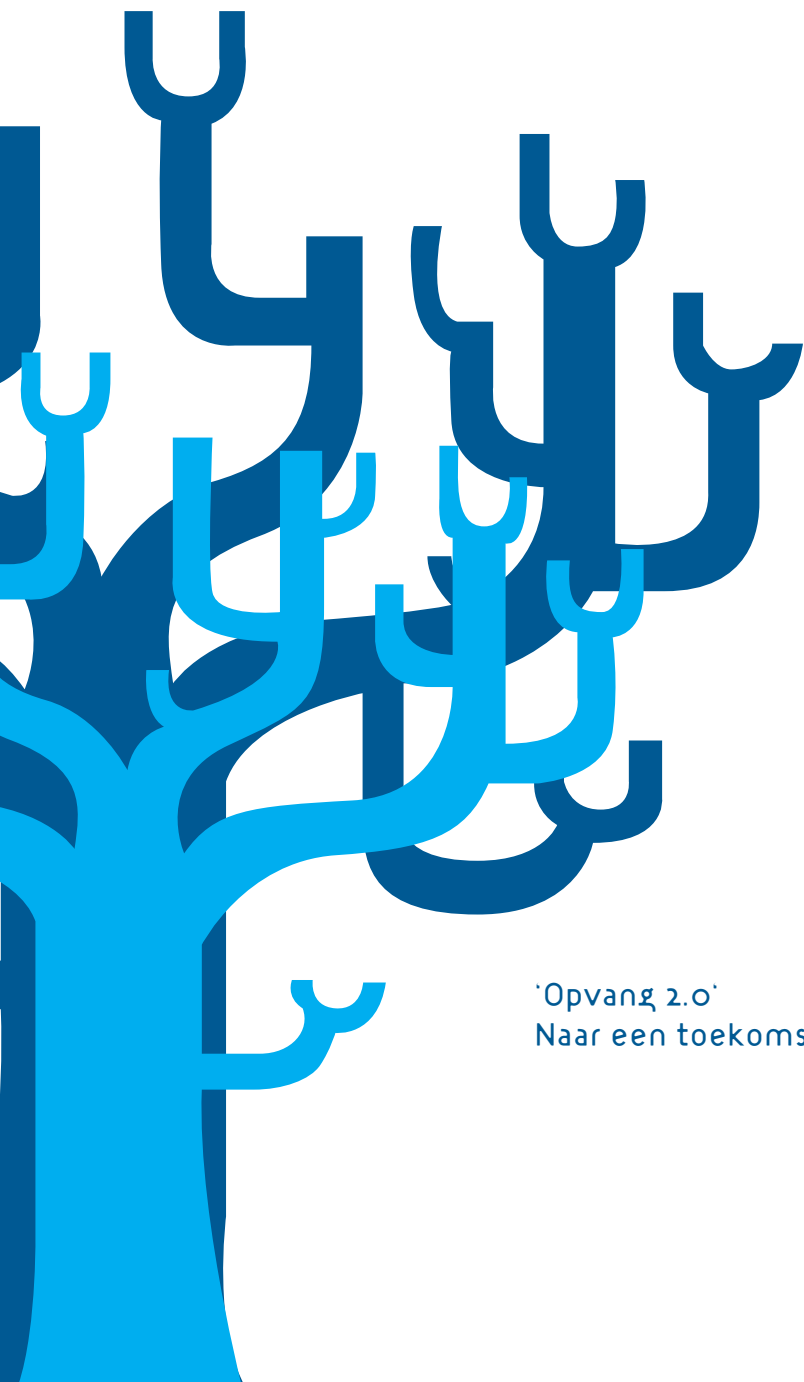


ADVIES VAN DE COMMISSIE 'STELSEL VROUWENOPVANG'



'Opvang 2.0'
Naar een toekomstbestendig opvangstelsel

INHOUDSOPGAVE

Dankwoord	9
Samenvatting rapport	10
1 Inleiding	14
2 Het huidige stelsel vrouwenopvang en de knelpunten daarin	16
2.1 Het maatschappelijk probleem	16
2.2 Wat wil de overheid bereiken?	18
2.3 Hoe is het stelsel georganiseerd?	20
2.4 Hoe wordt hoe wordt de vrouwenopvang bekostigd?	28
2.5 Knelpunten	32
3 Advies voor een toekomstbestendige opvangsector	37
3.1 Aanbeveling 1	37
3.2 Aanbeveling 2	40
3.3 Aanbeveling 3	43
3.4 Aanbeveling 4	46
3.5 Slotopmerking	47
Bijlage 1: samenstelling van de commissie	48
Bijlage 2: taakopdracht van de commissie	52
Bijlage 3: aanvullende opdracht minister voor Jeugd en Gezin	53
Bijlage 4: overzicht regio's vrouwenopvang en veiligheidsregio's	44
Bijlage 5: literatuurlijst	56

DANKWOORD

De commissie heeft voor haar advies gebruik gemaakt van een tweetal rapporten die speciaal voor haar zijn opgesteld. Het gaat om het historisch overzicht, 'het stelsel vrouwenopvang 1997-2009' en het rapport 'Analyse knelpunten stelsel vrouwenopvang'. Daarnaast heeft de commissie gebruik gemaakt van de rapporten die door het ministerie van VWS tijdens de onderzoeksperiode zijn opgesteld. Dit zijn de Mid-term review beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' en het trendrapport 'geweld in afhankelijkheidsrelaties, ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang'. Wij willen de auteurs van deze rapporten (John van Leerdam, Ilva van Elk, Ria Bergshoef en Katinka Lunnemann) graag hartelijk dank zeggen voor hun bijdragen, als ook voor hun bereidheid om de rapporten nader toe te lichten tijdens diverse vergaderingen van de commissie.

Voorts is op 19 november 2009 in Utrecht een bijeenkomst georganiseerd waarin een voorlopige versie van de knelpuntenanalyse met een aantal vertegenwoordigers van de opvangsector (Anke van Dijke, Ebru Avci, Onno van der Molen, Rian Smit, Gerard van der Zalm, Kees Luteyn, Agnes Derksen, Grada Lautenbach, Annemiek Verburg, Patricia Gho, Lian Smits, Ico Kloppenburg, Ilva van Elk en Marion Vijghen) is besproken. Wij willen hen danken voor hun inbreng.

Op 12 januari 2010 is met de toenmalige staatssecretaris Bussemaker overlegd over de voortgang van onze werkzaamheden. We willen haar graag bedanken voor het constructieve overleg. Op basis van dit overleg is besloten om een tussenbericht op te stellen met een aantal quick wins voor de opvangsector. Op 16 maart is het tussenbericht aan demissionair minister Klink en demissionair minister Rouvoet aangeboden.

Tot slot wil ik namens de leden van de commissie het secretariaat van de commissie, bestaande uit Fouzia Kassi, Aaf Tiems, Annet den Hoed en Karina Kuperus die tijdelijk Aaf Tiems heeft vervangen, graag hartelijk danken voor hun grote inzet bij het opstellen van dit rapport. Aaf Tiems kon helaas door ziekte maar een deel van de tijd haar bijdrage leveren. De commissie wenst haar een voorspoedig herstel toe.

Namens de commissie,

André de Jong
Voorzitter van de commissie

SAMENVATTING RAPPORT

Taakopdracht

De opdracht aan de commissie is om in de eerste plaats te inventariseren wat de belangrijkste knelpunten zijn in het functioneren van de opvangsector. In de tweede plaats wordt de commissie gevraagd een advies te geven over de manier waarop de geïnventariseerde knelpunten kunnen worden ondervangen. Doel daarvan is een doelmatige en effectieve opvangsector, die toekomstbestendig functioneert.

Knelpunten in het functioneren van de opvangsector

Er worden vier categorieën knelpunten onderscheiden. De eerste categorie betreft de sturing van het huidige systeem. De tweede categorie betreft de inflexibiliteit van het systeem om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De derde categorie betreft de relatie tussen huiselijk geweld en kindermishandeling. De vierde categorie is een restcategorie van overige knelpunten. Knelpunten in de eerste categorie zijn:

- 1) dat er kwantitatief noch kwalitatief een integraal landelijk beeld bestaat over het functioneren van het opvangstelsel. Daardoor weten we niet of de doelen die het beleid zich stelt: voorkomen van geweld, beschermde opvang waar geweld toch plaats vindt en veilige terugkeer naar de samenleving, dichtbij zijn gekomen. Een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is daardoor evenmin mogelijk.
- 2) Dit wordt allereerst veroorzaakt door het feit dat er geen sluitend informatie-systeem bestaat voor de opvangsector als geheel; zonder meten geen weten.
- 3) Dit hangt weer samen met het feit dat het Rijk slechts partieel en niet actief stuurt richting centrumgemeenten. En centrumgemeenten op hun beurt geen positie hebben om heldere afspraken te maken met de regiogemeenten in hun regio, omdat gemeenten ten opzichte van elkaar een gelijkwaardige positie hebben.
- 4) Ook het toezicht biedt tot nu toe weinig inzicht in het reilen en zeilen van de sector; het toezicht is verbrokkeld georganiseerd. Als gevolg hiervan is er ook geen helder eenduidig toezichtskader voor de sector als geheel.

Knelpunten in de tweede categorie zijn:

- 5) Dat de doelgroep de afgelopen jaren ook breder is geworden. Naast vrouwen gaat het bijvoorbeeld ook om mannelijke en minderjarige slachtoffers van eerwraak en mensenhandel. Maar het bestaande WMO-kader maakt

het niet goed mogelijk nieuwe groepen in te passen in de *mainstream*-aanpak van de vrouwenopvang.

- 6) Tegelijkertijd heeft ook het denken over opvang en huiselijk geweld sinds 'Beschermd en weerbaar' een ontwikkeling doorgemaakt: dat opvang, hoe cruciaal ook, slechts een noodoplossing is, die de oorzaken van het geweld niet aanpakt. Dit heeft geleid tot een benadering waarin het beleid als keten wordt beschouwd: met aan de 'voorkant' een centrale rol voor preventie van geweld, in het 'midden', als geweld niet voorkomen kan worden de opvang en daarna aan de 'achterkant' de nazorg voor de slachtoffers. De huidige financieringssystematiek is echter nog sterk gericht op het bekostigen van opvangplaatsen. De opkomst van de ketenaanpak maakt voorts dat regiogemeenten een belangrijker taak vervullen bij de uitvoering van het beleid, met name op het terrein van preventie en nazorg. Dit maakt het nog belangrijker dat het coördinatieprobleem tussen centrum- en regiogemeenten effectief wordt aangepakt.
- 7) Dat de huidige verdeling van de middelen voor de vrouwenopvang in 2009 voor 50% historisch is bepaald. Tot voor kort was dat door de eis van landelijke toegankelijkheid geen knelpunt, sterker, verblijf buiten de eigen regio werd in de regel als veiliger beschouwd. Er wordt steeds meer vanuit de nieuwe ketenaanpak van hulp en opvang gepleit voor opvang in de eigen regio. Aanpassing van de historische verdeling naar een middelenverdeling op basis van geobjectiverde zorgzwaarte in de regio wordt dan cruciaal.
- 8) Dat de afgelopen jaren de complexiteit van de doelgroep is toegenomen, waardoor er steeds meer een beroep gedaan wordt op de jeugdzorg en op de GGZ, die allebei een andere financieringssystematiek kennen met andere bestedingsvoorwaarden en verantwoordingscriteria. Dit leidt tot aanzienlijke administratieve lasten voor de opvanginstellingen.

Knelpunten in de derde categorie betreffen:

- 9) Dat er ondanks de sterke inhoudelijke samenhang tussen huiselijk geweld en kindermishandeling beleidsmatig sprake is van grotendeels gescheiden trajecten, zowel op gemeentelijk als Rijksniveau. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het beleid. Het ligt dus voor de hand om tot een meer integrale aanpak te komen. Bedacht moet echter worden dat de verantwoordelijkheid voor het voeren van beleid tegen kindermishandeling door gemeenten niet wettelijk is geregeld en de financiering ervan tijdelijk van aard is.
- 10) Een volgend knelpunt betreft de aansluiting tussen jeugdzorg en de opvang. Kinderen die met hun ouder in een opvanginstelling terecht komen zijn vaak afkomstig uit een andere regio. Niet elk provincie maakt het voor Bureau Jeugdzorg mogelijk om indicaties af te geven voor kinderen uit een andere regio/provincie, waardoor kinderen zorg missen.

Dit past niet in een professioneel stelsel voor zorg en opvang voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Overige knelpunten betreffen:

- 11) Het knelpunt is dat de huidige regio-indeling voor de vrouwenopvang afwijkt van die van de politie- en veiligheidsregio's. Omdat de instellingen voor de vrouwenopvang intensief samenwerken met politie en justitie, zijn deze verschillen ondoelmatig; aansluiting van de vrouwenopvang-regio's bij die van de politieregio's zal eveneens reallocatie van middelen noodzakelijk maken.

Aanbevelingen

3.1 Aanbeveling 1: verbeter de sturing van de sector

Doel van deze aanbeveling is om uitgaande van de Wmo filosofie ervoor te zorgen dat het Rijk, met name VWS als systeemverantwoordelijke voor de sector duidelijk kan maken dat zij er alles aan heeft gedaan om de beleidsdoelstellingen op dit terrein op een doelmatige manier te realiseren. De aanbeveling omvat vijf concrete punten:

- Meten = weten als conditio sine qua non; voer een uniform registratie-methodiek in met input- en outputindicatoren
- Stuur actiever zowel op rijksniveau als op het niveau van de centrumgemeenten
- Sturing tussen VWS en centrumgemeenten; het maken van prestatie-afspraken tussen Rijk en centrumgemeenten die passen in het huidige ketendenken. Belangrijkste punten hierbij zijn:
 - de verdeling van de capaciteit (zowel ambulante hulpverleningstrajecten als opvangplekken) over de centrumgemeenten;
 - beschikbaarheid van voldoende doorstroomcapaciteit (huisvesting); dit zal de ervaren capaciteitsdruk bij instellingen moeten verlichten;
 - de uitvoering van de informatieverplichting.
- Sturing tussen centrum- en regiogemeenten: stel per regio onder regie van de centrumgemeenten een Regiovisie op.
- Evalueer het beleid elke vier jaar op onafhankelijke wijze en stuur op basis daarvan bij.
- Zorg voor een helder eenduidig extern toezicht en een uniform kwaliteits- en toezichtskader voor de opvangsector.
- Zorg voor naleving van de afspraken; gebruik daarvoor het instrument 'in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing' dat in het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht is opgenomen.

3.2 Aanbeveling 2: zorg dat het stelsel beter kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals nieuwe doelgroepen, complexere zorg en nieuwe werkwijzen, zoals de ketenbenadering.

- Door in de Wmo een brede definitie op te nemen van *slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Het gaat daarbij om volwassen slachtoffers van (geestelijk, lichamelijk en/of seksueel) geweld gepleegd door iemand uit de huiselijke kring (te weten (ex)-partner, gezinslid, familielid of huisvriend) en om kinderen die mishandeld worden door hun ouders, familielid of huisvriend of getuige zijn van huiselijk geweld.
- Door een objectieve verdeling van rijksmiddelen toe te passen en door toe te werken naar een meer eenduidig verantwoordingskader. Het verdeelmodel zou gebaseerd moeten zijn op de geobjectiveerde zorgzwaarte in de regio. Het gaat daarbij om objectieve kenmerken van de bevolking die de behoefte aan opvang indiceren.
- Neem in de Wmo ook expliciet op dat de landelijke toegankelijkheid gewaarborgd moet zijn.
- Ga door om nieuwe doelgroepen zonnig op centraal niveau op te vangen, maar evalueer om de vier jaar of een nieuwe doelgroep qua omvang en expertise in de decentrale systematiek kan worden gebracht; stel een commissie in die adviseert over het moment van mainstreaming.

3.3 Aanbeveling 3: Zorg voor een meer samenhangende aanpak van kindermishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties om de effectiviteit van het beleid te vergroten.

- Door het in de Regiovisie op te nemen.
- Door de steunpunten huiselijk geweld en de Advies- en Meldpunten kindermishandeling te bundelen tot éénduidige front-office, die over de functies van advies, melden en toeleiding naar zorg beschikt. Uitgangspunt hierbij is het benutten van reeds opgedane kennis en ervaring bij beide organisatie.
- Door jeugdzorg beschikbaar te stellen voor kinderen in de opvang die uit andere regio's of provincies vandaan komen. Gezien het feit dat deze kinderen getuige zijn van huiselijk geweld en daarmee slachtoffer zijn van kindermishandeling, dient het Rijk concrete afspraken te maken met het IPO hoe de zorg voor deze groep beschikbaar komt.

3.4 Aanbeveling 4: Stem de regio's voor de opvang van slachtoffers van geweld af op de politie- en veiligheidsregio's om coördinatieproblemen te minimaliseren. Neem daarin mee wat in een regeerakkoord daarover is opgenomen. Zorg er anderzijds voor dat de afstand tot de hulp niet te ver van de burgers komt af te staan.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Tijdens de behandeling van de VWS-begroting 2009 is het amendement Wiegman-Van Meppelen Scheppink aangenomen. Dit amendement voorziet in extra middelen voor acute financiële problemen van specifieke opvanghuizen voor tienermoeders. Daarnaast vraagt het amendement om een onderzoek of en zo ja hoe de financiële kaders van de vrouwenopvang structureel kunnen worden aangepast. In reactie hierop heeft toenmalig staatssecretaris Bussemaker de Tweede Kamer laten weten het onderzoek te willen verbreden naar andere groepen. De reden hiervoor is dat de groepen die opvang nodig hebben, in de loop van de tijd meer divers zijn geworden. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan mannelijke slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties en minderjarige slachtoffers van eergelateerd geweld. Voor deze nieuwe groepen worden nu vaak oplossingen gevonden in de vorm van zogeheten pilots. De vraag is of dit optimaal is. Moet het stelsel niet worden aangepast om de nieuwe groepen beter te accommoderen? Dit heeft er toe geleid dat de minister van VWS op 9 juli 2009 de commissie 'Stelsel vrouwenopvang' heeft ingesteld (zie bijlage 1 voor de samenstelling). De commissie heeft in het licht van het voorgaande een breed geformuleerde vraagstelling meegekregen.

De hoofdvraagstelling luidt (...) als volgt:

*"Welke knelpunten worden op dit moment ervaren in het huidige stelsel Vrouwenopvang, als het gaat om de opvang van nieuwe groepen slachtoffers en de verruiming van de grondslag van de specifieke uitkering vrouwenopvang?
Welke effectieve en efficiënte maatregelen zijn - op korte en lange termijn - nodig om het huidige stelsel 'vrouwenopvang' juridisch en/of financieel toekomstbestendig te maken voor de hulp en opvang van slachtoffers, zodat de veranderingen in deze groep én in de hulp en opvang opgevangen worden."*

Bijlage 2 bevat de integrale taakopdracht en de werkwijze van de commissie. Het onderzoek heeft - al met al - tot doel het huidige stelsel vrouwenopvang grondig door te lichten en na te gaan of en zo ja hoe de toekomstbestendigheid ervan kan worden verbeterd.

1.2 Aanvullend opdracht van de minister voor Jeugd en Gezin

De opdracht van de commissie is op 9 april 2010 - op verzoek van de minister voor Jeugd en Gezin - aangevuld met de vraag om advies over de positionering van de (nieuwe) organisatie voor advies, consult en het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Verder vraagt de minister om in het advies rekening te houden met het voorstel om de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg op termijn over te hevelen naar de gemeenten die daartoe moeten

samenwerken op de schaal van de GGD-/veiligheidsregio (bijlage 3). Aanleiding hiervoor is de kabinetsvisie over de toekomst voor de jeugd, die op 9 april 2010 door de minister voor Jeugd en Gezin en minister van Justitie naar de Tweede Kamer is gezonden.

1.3 Tijdsplanning

De commissie kreeg oorspronkelijk de opdracht om haar onderzoek en advies in november 2009 af te ronden. Na de start van de commissie bleek dat eind 2009 een tussenevaluatie van de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar' beschikbaar zou komen alsmede een in de beleidsbrief aangekondigde Trendstudie naar toekomstige ontwikkelingen in het stelsel. De commissie achtte het dienstig deze rapporten bij haar onderzoek en advies over een toekomstbestendig stelsel te betrekken. In samenspraak met de voormalige staatssecretaris van VWS werd besloten de planning aan te passen. Als gevolg van de val van het kabinet Balkenende IV heeft de commissie de planning opnieuw tegen het licht gehouden. De commissie heeft na afstemming met de minister van VWS besloten om haar eindrapportage in september 2010 op te leveren, zodat het gebruikt kan worden bij de start van een nieuw kabinet.

De commissie heeft vooruitlopend op dit eindadvies in maart 2010 een tussenbericht naar de minister van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin gestuurd. In het bericht zijn de tussenresultaten opgenomen bestaande uit de knelpunten en 'quick wins'. De ministers hebben allebei de voorstellen voor 'quick wins' geaccordeerd en ingestemd met implementatie ervan. De commissie heeft deze voorstellen in dit eindadvies geïntegreerd.

2 HET HUIDIGE 'STELSEL VROUWENOPVANG' EN KNELPUNTEN DAARIN

Dit hoofdstuk beschrijft de problematiek van geweld in afhankelijkheidsrelaties, het stelsel dat de Rijksoverheid heeft ontwikkeld om deze problematiek aan te pakken en de knelpunten die zich daarin voordoen. De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.1 worden de aard, omvang en gevolgen uiteengezet van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Tevens wordt aangegeven waarom de overheid opvang voor deze groepen organiseert. In paragraaf 2.2 staat beschreven hoe het stelsel van opvang is georganiseerd. In paragraaf 2.3 worden de verschillende onderdelen van het stelsel vrouwenopvang belicht. Onder stelsel wordt hierbij het wettelijk, bestuurlijk en financieel kader verstaan waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan het beleid van het Rijk. Daarbij komt in het bijzonder de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en lokale overheid aan bod. De financiering van het stelsel komt aan de orde in paragraaf 2.4. Paragraaf 2.5 gaat in op de knelpunten in het huidige stelsel.

2.1 Het maatschappelijk probleem

Geweld in afhankelijkheidsrelaties

Bij geweld in afhankelijkheidsrelaties gaat het om geweld *in de huiselijke kring*, dat wil zeggen geestelijk, lichamelijk en/of seksueel geweld gepleegd door iemand uit de huiselijke kring, te weten een (ex)-partner, een gezinslid, een familielid of een huisvriend van het slachtoffer. Dit betreft zowel volwassenen (huiselijk geweld) als kinderen (kindermishandeling). Er is dus ook sprake van kindermishandeling als kinderen getuige zijn van huiselijk geweld.

Deze vorm van geweld is bijna dagelijks in het nieuws. 40% van de Nederlandse bevolking heeft ooit in zijn of haar leven te maken gehad met huiselijk geweld.¹ Ongeveer 100.000 kinderen zijn slachtoffer van kindermishandeling. Huiselijk geweld komt in alle lagen van de bevolking voor. Circa 65% van de slachtoffers van huiselijk geweld is vrouw.

Huiselijk geweld en kindermishandeling hebben grote lichamelijke en psychische gevolgen voor de slachtoffers. Circa een derde van alle moorden en doodslagen in Nederland wordt veroorzaakt door huiselijk geweld. Ruim tweederde van de dodelijke slachtoffers is vrouw. Bij een kwart van alle zaken zijn kinderen om het leven gebracht. Ruim een kwart (26,5%) van alle dodelijke slachtoffers komt uit niet-westerse landen.²

Bescherming van de slachtoffers moet natuurlijk plaats vinden door vervolging van de daders, maar bij geweld in afhankelijkheidsrelaties wordt lang niet altijd aangifte gedaan of is aangifte niet afdoende. Redenen om geen aangifte te doen is angst voor represailles of verergering van de situatie. Slachtoffers willen dat het geweld stopt, maar in veel gevallen willen zij niet de relatie of het contact verbreken, al is het maar vanwege de kinderen. Daarbij zijn slachtoffers vaak ook financieel afhankelijk van de dader of is er druk vanuit de familie om het huwelijk in stand te houden. De combinatie van afhankelijkheid en geweld achter de voordeur maakt dat slachtoffers dus niet snel naar de politie stappen en evenmin in staat zijn de geweldsspiraal zelf te doorbreken. Aangifte doen geeft ook geen directe bescherming tegen het geweld. Daders worden in een aantal gevallen na aangifte weer vrijgelaten omdat de bewijslast vaak moeilijk is. Dit betekent dat de dader soms tot zijn eventuele veroordeling vrij rondloopt. Dit maakt dat acute veilige opvang noodzakelijk is vooral voor slachtoffers waarbij sprake is van een ernstige geweldsdreiging. Tijdelijke opvang in een beschermde omgeving is dan vaak een uitkomst en is daardoor een belangrijke publieke taak geworden.

Ongeveer vier op de tien vrouwen die slachtoffer zijn van partnergeweld schakelen een officiële instantie in (huisarts, psychosociale hulp of politie). Slechts 3% van het aantal slachtoffers klopt aan bij de vrouwenopvang.³ Dit betreft een cijfer uit 1992. De verwachting is dat nu meer vrouwen naar de vrouwenopvang gaan doordat er nu meer aanbod is en meer doelgroepen de vrouwenopvang weten te vinden. De vrouwen die in instellingen voor vrouwenopvang worden opgevangen, zijn vaak bijzonder kwetsbaar. Ze zijn laag opgeleid (40% tot 50% heeft geen of uitsluitend lager onderwijs genoten). Iets meer dan de helft is van niet-Nederlandse afkomst. Vaak is bij deze vrouwen sprake van ernstige psychische problematiek. In 61% van de gevallen is er sprake van matige tot zware depressie en bij 84% van de vrouwen is er sprake van een posttraumatische stressstoornis. De helft van de slachtoffers heeft een bijstandsuitkering, 34% heeft geen eigen inkomen en 61% van de vrouwen heeft schulden. Het merendeel van vrouwen (81%) heeft kinderen.⁴

Nieuwe groepen geweldsslachtoffers

De afgelopen jaren zijn vier groepen zichtbaar geworden waarbij in meer of mindere mate vergelijkbare vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties werden gesignaleerd. Allereerst betreft het minderjarige jongens en mannen en minderjarige meisjes en jonge vrouwen die slachtoffer zijn van eergelateerd geweld. Zij worden lichamelijk of geestelijk mishandeld door hun partner en/of familieleden, omdat ze de familie-eer hebben geschonden bijvoorbeeld door een seksuele relatie. Over de exacte aard en omvang van deze groepen slachtoffers is nog weinig bekend.

¹ Bron: Fact-sheet huiselijk geweld. ministerie van Justitie. april 2007

² Onderzoek 'Tot de dood ons scheidt' van Bureau Beke.

³ Geweld in afhankelijkheidsrelaties. Verwey-Jonker. 2010

⁴ Maat en baat van de vrouwenopvang. Judith Wolf. 2006

Slachtoffers van mensenhandel vormen ook een nieuwe groep. Het betreft slachtoffers van gedwongen prostitutie, maar ook van uitbuiting in andere sectoren, zoals de horeca en de tuinbouw. Het aantal door Comensha (coördinatiecentrum mensenhandel) geregistreerde slachtoffers van mensenhandel is de afgelopen jaren gestegen van 424 in 2005 naar 909 in 2009. Deze cijfers geven overigens geen compleet beeld want niet alle slachtoffers worden geregistreerd. Strikt genomen kan worden geredeneerd dat bij deze groep weliswaar sprake is van geweld in afhankelijkheidsrelaties, maar niet van huiselijk geweld. In de praktijk maken vrouwelijke slachtoffers evenwel gebruik van de voorzieningen voor vrouwenopvang.

Bij Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) is er sprake van geweld in de huiselijke kring. De besnijdenis wordt weliswaar meestal uitgevoerd door een iemand buiten het gezin, maar de familieleden zijn degenen die de besnijdenis toestaan en (vaak) bekostigen. Naar schatting worden jaarlijks 50 Nederlandse meisjes besneden, waarschijnlijk tijdens vakanties in het buitenland. Er zijn geen aanwijzingen dat genitale verminking in Nederland wordt uitgevoerd. Voor slachtoffers van genitale verminking is in de regel geen opvang nodig. Er is na de ingreep immers geen direct gevaar meer voor het slachtoffer. De aanpak van VGV richt zich op preventie en psychosociale en medische nazorg.

In de afgelopen jaren is beleidsmatig en politiek gezien veel aandacht gegaan naar de vierde groep: de tienermoeders. Veel tienermoeders hebben geen bijzondere problemen, maar een groep van naar schatting 3000 meisjes verkeert in een kwetsbare positie. Zij hebben een lage sociaal-economische status en de geboorte van een kind heeft hier doorgaans geen gunstig effect op⁵. Ongeveer een derde van deze meisjes woont in de vier grote steden. De top drie van problemen van tienermoeders in de vier grote steden is dakloosheid en/of andere problemen op het gebied van de huisvesting, psychische en psychiatrische problemen en inkomens- en schuldenproblematiek⁶. Bij de meeste tienermoeders is geen sprake van huiselijk geweld. In het kader van de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' is echter de gehele groep tienermoeders op ad hoc basis gekoppeld aan het stelsel vrouwenopvang.

2.2 Doelen van de (Rijks)overheid

Beschermd en weerbaar

In de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' ((TK 2007 – 2008, 28345 nr. 51) definieert de overheid haar doelen op het terrein van hulp en opvang van

slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties met uitzondering van de kindermishandeling. In de brief wordt benadrukt dat het belangrijk is dat ook slachtoffers van bijzondere vormen van huiselijk geweld (zoals eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking) tijdig goede opvang en hulp krijgen. Het Rijk geeft in de beleidsbrief een brede invulling aan de hulp en opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het gaat niet alleen om een dak boven het hoofd en de juiste hulp en zorg, maar ook om het (weer) opbouwen van een sociaal netwerk of het vinden van een baan. Tevens wordt ingezet op preventie en vroegsignalering om geweld te voorkomen dan wel in een zo vroeg mogelijk stadium te stoppen. Daarmee is de vrouwenopvang sinds de start in de jaren zeventig voor het eerst verbreed zowel wat betreft de doelgroep als wat betreft de breedte van de hulp en opvang. Van enkel opvang naar een keten van preventie tot en met terugkeer in de samenleving.

Concreet heeft de Rijksoverheid de volgende doelen geformuleerd:

- Er moet onmiddellijke en veilige opvang voor slachtoffers zijn; in het bijzonder voor hen die het meeste gevaar lopen;
- Slachtoffers (in het bijzonder kinderen) en daders moeten – ongeacht de geweldsvorm - vroegtijdig, snel en goed geholpen worden om een leven zonder geweld te kunnen leiden (onder meer door goede preventie en nazorg);
- Alle betrokken professionals moeten risico's op geweld in afhankelijkheidsrelaties vroeg kunnen signaleren en weten hoe ze met die signalen kunnen omgaan.

Internationale en Europese verdragen

Naast het nationaal beleidskader heeft Nederland ook te maken met Internationale richtlijnen. In het VN-Vrouwenverdrag (1979) is bepaald dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is en als zodanig onder het VN-Vrouwenverdrag valt. De Rijksoverheid is op basis hiervan verplicht tot een actief gecoördineerd beleid gericht op het bestrijden van geweld tegen vrouwen. In de 5e periodieke rapportage van 2009 concludeert de Committee on Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) van de VN dat Nederland huiselijk en seksueel geweld nog beter moet aanpakken. Nederland moet volgens de CEDAW rekening houden met het *genderspecifieke* karakter van huiselijk geweld. Daarnaast moet Nederland een duidelijk plan van aanpak seksueel geweld opstellen. De commissie is overigens van oordeel dat het Nederlands beleid ruimschoots voldoet en zelfs voorloopt op andere Europese landen.

De Raad van Europa en de Europese Commissie hebben huiselijk geweld als prioriteit benoemd. In het Programma van Stockholm, dat in december 2009 door de Europese Raad is aangenomen, staat dat er speciale aandacht moet uitgaan naar kwetsbare personen, die een veilige omgeving moeten kunnen vinden in de EU en haar lidstaten. Er komen dus steeds meer Europese kaders voor de bestrijding van huiselijk geweld, de bestrijding van mensenhandel en vrouwelijke genitale verminking.

⁵ Geweld in afhankelijkheidsrelaties. Verwey-Jonker-instituut. 2010

⁶ Inventarisatie hulpaanbod tienermoeders. Federatie opvang 2009.

2.3 Hoe is het stelsel georganiseerd?

De opvang algemeen

Centraal in het stelsel staat de beschermde opvang van vrouwen door 35 centrumgemeenten. (zie bijlage 4 voor met de huidige verzorgingsgebieden). Voor de opvang van vrouwen is dit geregeld in de Wmo. De wet definieert vrouwenopvang als tijdelijk onderdak voor en begeleiding van vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld (artikel 1, lid 1, onder d). De minister van VWS verstrekt bij Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) de aangewezen gemeenten een uitkering voor het beleid op het terrein van de vrouwenopvang en stelt daar bij of krachtens AmvB regels aan (artikel 20, lid 2 en 3). In 2009 was de structurele omvang van de specifieke uitkering € 88,6 miljoen (zie verder § 2.4).

De daadwerkelijke opvang wordt in opdracht van de centrumgemeenten uitgevoerd door meer dan 50 instellingen voor vrouwenopvang die over het hele land zijn verspreid. De opvangvoorzieningen zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont. Dit betekent dat vrouwen, als dat nodig is, voor hun veiligheid bij alle instellingen in het land terecht kunnen.

De opvanginstellingen bieden vrouwen en eventuele meegekomen kinderen, afhankelijk van hun situatie, verschillende vormen van opvang aan. Indicatie daarvoor vindt plaats op basis van telefonische *screening*.

Vrouwen die uit huis moeten vertrekken omdat de (ex)partner of familie hen achtervolgt en met ernstig geweld bedreigt, kunnen terecht in de *crisisopvang*. Volgens de meest recente cijfers uit 2008 zijn er 595 crisisplaatsen⁷. Het verblijf in de crisisopvang biedt cliënten de gelegenheid om tot rust te komen en zich te beraden op de toekomst. Dit is een kortdurende (dag en/of nacht of 24 uren) opvang op een geheim adres voor maximaal 6 weken. In acute en bedreigende situaties kunnen vrouwen na kantooruren en in het weekend worden opgevangen op noodplaatsen. Vrouwen en eventuele meegekomen kinderen zonder ernstige gewelds dreiging en vrouwen die na de crisisopvang nog niet in staat zijn om zelfstandig hun leven op te pakken, gaan naar vervolgoopvang met 24-uren verblijf. Daarnaast zijn er ook vrouwen die gedeeltematig zelfstandig kunnen wonen. Zij komen in een voorziening voor begeleid wonen terecht. Deze voorziening is er op gericht vrouwen vaardigheden aan te leren om een geweldloos en zelfstandig leven te kunnen leiden. Er zijn 1996 plaatsen in woonvoorzieningen met 24-uren begeleiding. Daarnaast zijn er 597 plaatsen voor begeleid wonen en preventieve projecten.

Het aantal opvangplaatsen in de vrouwenopvang is van 2005 tot en met 2008 toegenomen van 2.178 plaatsen tot ongeveer 3.188 plaatsen⁸. In 2008 hebben in totaal 10.000 slachtoffers gebruik gemaakt van de vrouwenopvang. Circa 38% daarvan is een meegekomen kind⁹.

Er is geen informatie beschikbaar over bezettingsgraden en/of wachtlijsten waardoor onduidelijk is of de landelijke capaciteit voldoende is om de doelgroepen op tijd bescherming te bieden. Wel zijn er signalen van instellingen dat slachtoffers moeten wachten op plaatsen en soms hulp elders zoeken. Het is echter op basis van de huidige informatie niet uit te sluiten dat de capaciteit op zichzelf wel toereikend is, maar dat het lijkt alsof er een tekort is door de trage uitstroom uit de opvang naar reguliere woningen. Er bestaat overigens een registratieregeling die instellingen verplicht informatie aan te leveren aan het Trimbos Instituut, maar de gegevens die op dit moment worden geleverd zijn vaak niet volledig. Verder bestaat er onduidelijkheid in de registratieregeling over de gehanteerde definities. De gegevens die wel geregistreerd worden, sluiten verder niet goed aan bij wat nodig is om de effectiviteit en doelmatigheid van beleid te kunnen meten.

Kwaliteitstoezicht

De aandacht voor de kwaliteit van de opvang is de afgelopen jaren toegenomen. De sector is primair zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang. Zo'n 80% van de vrouwenopvang instellingen is HKZ (harmonisatie kwaliteitsbeoordeling in de zorgsector) gecertificeerd. Er lopen initiatieven als de CQ (Consumer Quality) Index (cliënt tevredenheidsmeting) voor de vrouwenopvang. Dit is een instrument dat ingezet wordt om de kwaliteit van de zorg vanuit het cliëntperspectief in kaart te brengen. De CQ index is gemaakt in samenwerking met instellingen en cliëntenorganisaties; ook ketenpartners zijn erbij betrokken geweest. De CQ Index wordt de standaard voor de zorginkoop in de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. De CQ Index wordt geleidelijk in verschillende sectoren ingevoerd. De sector heeft, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opvang, nog geen landelijk geldend kader ontwikkeld waar de kwaliteit van de instellingen aan moet voldoen. Dit is bijvoorbeeld wel ontwikkeld voor de huishoudelijke hulp die geleverd wordt in het kader van de Wmo. (Centrum)gemeenten hebben – op basis van de Wmo (artikel 3, lid 4 onder d) – ook een brede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de door hen geboden maatschappelijke ondersteuning. Centrumgemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij de kwaliteit borgen. Soms maken zij afspraken met instellingen over de kwaliteit van de opvang, maar dit is niet structureel het geval. De meeste centrumgemeenten geven beperkt invulling aan hun verantwoordelijkheid om toe te zien op de kwaliteit van de opvang.

⁸ Monitor maatschappelijke opvang, Trimbos Instituut 2009

⁹ Maat en baat van de vrouwenopvang, Judith Wolf, 2006

⁷ Monitor maatschappelijke opvang, Trimbos Instituut 2009

Voor zover instellingen ook gespecialiseerde Awbz- en/of jeugdzorg bieden, vallen zij onder de Kwaliteitswet Zorginstellingen respectievelijk de Wet op de jeugdzorg. Deze instellingen staan dan onder toezicht van de Inspectie voor de gezondheidszorg en de Inspectie voor de Jeugdzorg. De facto betekent dit dat deze inspecties op eigen initiatief of naar aanleiding van calamiteiten de kwaliteit van de geboden zorg in de opvanginstellingen onderzoeken.

Al met al kan worden vastgesteld dat het kwaliteitstoezicht op de sector verbrokkeld is en een eenduidig toezichtskader ontbreekt.

Gezien de veranderende populatie in de vrouwenopvang heeft VWS in 2006 laten onderzoeken of de hulpverlening en opvang nog adequaat is. Dit heeft geleid tot het onderzoeksrapport 'Maat en baat van de vrouwenopvang'. Hoofdconclusie luidde dat het aanbod van de vrouwenopvang niet goed (meer) aansluit bij de vraag van de cliënten. Meer specifiek werd geconstateerd dat:

- A** er hiaten zijn in het aanbod op het gebied van praktische hulp bij huisvesting, inkomen en dagbesteding, sociale contacten en psychologische hulp;
- B** de crisisopvang (eerste drie weken) minder tegemoet komt aan de vragen van de vrouwen dan de vervolgoopvang;
- C** de toegepaste methodische principes niet meer bij de huidige bereikte groep vrouwen bij de vrouwenopvang passen.

Naar aanleiding hiervan heeft de Federatie Opvang een verbeterplan vrouwenopvang opgesteld, dat thans - met financiële steun van het Rijk - wordt uitgevoerd. Doel van dit plan is goede hulpverlening die aansluit bij de hulpbehoefte van de cliënten die snel leidt tot een zelfstandig bestaan. In het kader van het verbeterplan worden verschillende projecten uitgevoerd¹⁰, zoals het project 'diagnostiek en screening'. Resultaat van dit project is dat maximaal binnen zes weken na binnenkomst van een nieuwe cliënt een goede diagnose is opgesteld met een adequaat hulpverleningsplan. Daarnaast moet de bestaande begeleidingsmethodiek in de opvang worden verbeterd. De begeleiding moet zich niet alleen op de cliënt richten, maar ook op haar omgeving (eventuele kinderen, partner en sociale omgeving): de zogeheten systeemaanpak. Daarnaast is, gelet op de complexe problematiek en de verschillende achtergronden van de vrouwen, vaak een multidisciplinaire aanpak nodig van verschillende hulpverleningsinstellingen zoals maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg, schuldhulpverlening, jeugdzorg, arbeidsreïntegratie, en inburgeringstrajecten. Daartoe wordt in het kader van het verbeterplan een project uitgevoerd dat integrale begeleidingsmethodiek ontwikkelt dat uitgaat van een multidisciplinaire en systeemgerichte aanpak. Verder is onder meer met VWS-subsidie onlangs

een traject voor de verbetering van de deskundigheid over eengerelateerd geweld in de sector afgerond. VWS investeert ook in innovatie door het ZonMw-programma maatschappelijke opvang en projecten zoals het Oranjeruimte waarbij participatie en contact van de slachtoffers met de omgeving centraal staan.

Ondanks deze activiteiten om de kwaliteit van de opvang te verbeteren, ontbreekt momenteel een up-to-date totaaloverzicht van de kwaliteit van de geleverde zorg in de opvang van vrouwen en de mate waarin de sector er in slaagt slachtoffers weer veilig te laten terugkeren in de samenleving.

Opvang voor nieuwe groepen

De huidige formulering van de Wmo staat niet toe dat de nieuwe groepen kunnen worden opgevangen conform de systematiek van het stelsel vrouwenopvang. De vrouwenopvang laat in principe immers mannen noch alleenstaande minderjarigen toe. Verder is er bij verschillende groepen niet altijd sprake van het verlaten van de thuissituatie in verband met problemen van relationele aard of geweld. Dat geldt bijvoorbeeld voor slachtoffers van mensenhandel. Tot nu toe heeft dit er steeds toe geleid dat VWS insprong om de opvang van nieuwe groepen te organiseren. Het Rijk speelt in op acute problemen rondom de opvang van deze groepen, maar past daarbij geen eenduidig beoordelings- en/of oplossingskader toe. Afhankelijk van de aard en de omvang van de problematiek worden soms afspraken gemaakt met een beperkt aantal gemeenten. Soms doet men rechtstreeks zaken met enkele instellingen. Dit gebeurt op tijdelijke basis (zogeheten pilots) onder meer via een convenant of via een ander departement. Het gaat om de volgende pilots:

- Minderjarige jongens en mannen die ernstig worden bedreigd met huiselijk geweld (waaronder eengerelateerd geweld) worden - op basis van een convenant - tot 2012 door de vier grote steden opgevangen. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben elk 10 opvangplekken beschikbaar. Vanaf de start van de pilot tot eind augustus 2009 zijn in totaal 90 mannen opgevangen. Ruim de helft daarvan is geregistreerd als slachtoffer van huiselijk geweld, 21% als slachtoffer van eengerelateerd geweld en 21% als slachtoffer van mensenhandel. VWS financiert deze plekken via het gemeentefonds (€ 0,8 miljoen) tot en met 2010 en € 1,2 miljoen daarna. Daarnaast leveren de G4 een bijdrage uit eigen middelen.
- De opvangplekken voor minderjarige meisjes/jonge vrouwen die slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld worden tot 2012 door twee instellingen geboden, die door Justitie met VWS-middelen worden gefinancierd (€ 1,3 miljoen per jaar). Elke instelling heeft 10 plekken voor meisjes in de leeftijdsgroep van 14 tot 23 jaar. Tot 31 mei 2010 zijn in totaal 206 meisjes opgenomen, waarvan 44% minderjarig. 18% van de meisjes was zwanger. Bij 90% van de opgenomen meisjes/jonge vrouwen is sprake van mishan-

¹⁰ Voortgangsrapportage 'Beschermd en weerbaar', ministerie van VWS 29 mei 2009.

deling in de thuissituatie, waarbij de mishandeling gemiddeld zeven jaar verborgen bleef voor de buitenwereld. Bij 38% is er sprake van meerdere daders.

- De opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel worden sinds juli 2010 door drie verschillende instellingen geboden. Er zijn tot medio 2012 in totaal 50 opvangplekken beschikbaar. Hiervan zijn 40 opvangplekken gereserveerd voor vrouwen en 10 voor mannen. Slachtoffers krijgen in de opvang de nodige rust, veiligheid en juridische ondersteuning. Doel van deze pilot is ook om de aangiftebereidheid van de slachtoffers te verhogen. Deze pilots worden door Justitie en VWS gezamenlijk gefinancierd (in totaal gaat het om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen). De pilot loopt tot juni 2012.
- De opvangplekken voor tienermoeders in de opvanghuizen van de Vereniging ter Bescherming van het Ongeboren Kind (VBOK) wordt - op basis van het amendement Wiegman - via de centrumgemeente Gouda tot 2012 gefinancierd (ruim € 200.000,- per jaar).

Het ketendenken: van preventie tot nazorg

Sinds 'Beschermd en weerbaar' wordt in het beleid sterker ingezet op het adagium dat voorkomen beter is dan genezen. Dit heeft ertoe geleid dat de sterke focus op beschermde opvang is losgelaten. De opvang is onderdeel geworden van een ketenaanpak. In de ketenaanpak worden de volgende schakels onderscheiden: preventie & vroegsignalering, advies & melden, hulp & opvang (die hiervoor al beschreven is) en participatie & nazorg. Het uitgangspunt van deze ketenaanpak is om zo vroeg mogelijk in te grijpen om erger te voorkomen en een passend aanbod te bieden afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte van het slachtoffer.

Preventie & vroegsignalering

In deze schakel wordt geprobeerd de bewustwording onder burgers te vergroten, bijvoorbeeld door de inzet van landelijke publiekscampagnes, (zoals de televisiespotjes 'Nu is het genoeg'). Daarbij kan worden gesproken van een aanzienlijke trendbreuk omdat 'privé-geweld' nog niet heel lang geleden niet als een 'publieke zaak' werd gezien.

Om escalatie van het huiselijk geweld zoveel mogelijk te voorkomen, is in 2009 de *Wet tijdelijk huisverbod* ingevoerd. Het huisverbod houdt in dat een pleger van huiselijk geweld in beginsel tien dagen zijn of haar woning niet meer in mag en in die periode ook geen contact mag opnemen met de partner of de kinderen. Het huisverbod biedt daarmee de mogelijkheid om - in een noodsituatie - te voorzien in een afkoelingsperiode, waarbinnen de nodige hulpverlening op gang kan worden gebracht en escalatie kan worden voorkomen. Het huisverbod kan ook worden opgelegd bij kindermishandeling of een ernstig vermoeden daarvan. Het huisverbod wordt in de

vorm van een beschikking opgelegd door de burgemeester. De eerste ervaringen met de wet laten positieve resultaten zien. In 2009 zijn meer dan 2100 huisverboden opgelegd. Gemeenten ervaren het huisverbod als een nuttig instrument in de aanpak van huiselijk geweld. Het huisverbod doorbreekt de geweldsspiraal, creëert veiligheid en brengt integrale hulpverlening onder regie van de gemeenten op gang.

Het Rijk voert verder een actief beleid ter voorkoming van vrouwelijke genitale verminking (VGV). GGD-Nederland wordt bijvoorbeeld gefinancierd voor de verspreiding van kennis over de preventieve aanpak van VGV onder alle gemeenten en de jeugdgezondheidszorg. De verklaring tegen meisjesbesnijdenis is één van de preventie-instrumenten. Deze verklaring kunnen ouders gebruiken om de druk van de familie in het land van herkomst te weerstaan. Door de verklaring te tonen kan de familie lezen dat het in Nederland strafbaar is: ook als het in een ander land wordt uitgevoerd. Dit betekent dat ouders in Nederland het risico lopen naar de gevangenis te gaan als zij hun dochter laten besnijden. Tevens bevat de verklaring informatie over de gezondheidsrisico's. Dit inzicht kan ouders en hun familie ook helpen om af te zien van besnijdenis.

Daarnaast wordt ingezet op een betere signalering van (een dreiging van) huiselijk geweld en kindermishandeling in huiselijke kring. Daarbij gaat het om signalering door professionals in verschillende sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Deze professionals worden vaak geconfronteerd met 'een niet pluis gevoel' dat kan duiden op huiselijk geweld. De overheid heeft ter ondersteuning van de professionals in 2010 een basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geïntroduceerd. Een meldcode is een stappenplan voor professionals dat gebruikt kan worden bij signalen van geweld. Het streven is dat een zestal sectoren (gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie) wettelijk worden verplicht om over een eigen meldcode te beschikken en zorg te dragen voor een goede toepassing ervan. Dit wordt op dit moment uitgewerkt in het wetsvoorstel *Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 2011 ingediend worden bij de Tweede Kamer.

Advies & melden

Professionals kunnen voor advies over of het melden van hun signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling aankloppen bij respectievelijk het Steunpunt huiselijk geweld of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Ook slachtoffers, potentiële daders, familie en omstanders kunnen er terecht voor laagdrempelig advies en hulp. Deze organisaties vormen in de meeste gevallen de toegang tot hulpverlening en opvang. Het AMK verricht ook zonodig onderzoek om te bepalen of er inderdaad sprake is van kindermishandeling en welke hulp het gezin in dat geval nodig heeft. Het zijn nu twee losse organisaties. Professionals ervaren de huidige structuur van twee

organisaties als verwarrend. Professionals (met name de artsen) geven ook aan dat het bestaan van twee loketten verwarring veroorzaakt over waar er wat gemeld moet worden en afstemmingsproblemen voorzienbaar zijn. De overheid is voornemens om voor de korte termijn de twee organisaties te verplichten om samen te werken en op lange termijn de organisaties te bundelen tot één loket.

Participatie & Nazorg

Een van de belangrijkste aspecten van de nazorg is de uitstroom uit de opvang. Voldoende beschikbaarheid van een woning na de opvang is cruciaal voor de slachtoffers, zodat zij weer perspectief krijgen op het leiden van hun eigen leven (zonder geweld) en op maatschappelijke participatie. Er wordt ingezet op een zo kort mogelijke verblijftijd in de opvang. Om de verblijftijd van slachtoffers in de opvang beperkt te houden, is het nodig dat zij snel naar een woning doorstromen. In december 2008 heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie een circulaire naar alle gemeenten gezonden waarin duidelijk wordt gemaakt onder welke omstandigheden slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties recht hebben op de huisvestingsvergunning en, indien van toepassing in de betreffende gemeente, tevens op een voorrangverklaring.

De meeste gemeenten zijn echter niet bereid die urgentie te geven aan vrouwen die niet in hun gemeente verblijven. Hierdoor komt het beschikbaar stellen van woningen met name terecht op de schouders van gemeenten waar vrouwenopvang aanwezig is, de centrumgemeenten. Andere regio-gemeenten mogen de vrouwen niet weigeren (geen bindingseisen stellen), maar door ze geen urgentie te geven, komen ze in de praktijk toch niet in aanmerking voor een woning. In een recente aangekondigde wetswijziging van de huisvestingswet is opgenomen dat alle gemeenten voorrang moeten geven bij het toewijzen van woningen aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Door de val van het kabinet is de behandeling van dit wetsvoorstel opgeschort.

Vrouwen en eventuele kinderen die na verblijf in een opvangvoorziening nog behoefte hebben aan hulp en ondersteuning, kunnen hiervoor een beroep doen op ambulante hulpverlening. Dit kan geleverd worden door het Algemeen Maatschappelijk Werk, de Jeugdzorg of de GGZ. Als ondersteuning door deze instanties niet direct beschikbaar is, bieden sommige opvanginstellingen zelf nazorg. Dit is afhankelijk van beschikbaarheid van professionals die de nazorg kunnen begeleiden. Om het uiteindelijk doel van de bestrijding van geweld in afhankelijkheidsrelaties (weer een zo gewoon mogelijk leven te leiden zonder geweld) daadwerkelijk te kunnen realiseren, is het van belang dat – naast de juiste hulpverlening – sprake is van een 'stabiele mix' op terreinen als wonen, werk, budgetbeheer en opvoeden. Deze condities kunnen bij uitstek tot stand worden gebracht in de directe omgeving van betrokkenen. Tevens wordt daarmee duidelijk dat de keten van de vrouwenopvang niet enkel een 'horizontale keten' is (van preventie

tot nazorg) maar tevens een keten waarbij verbindingen worden gelegd met andere beleidsterreinen. De Wmo geeft de gemeente de opdracht om hier regie te voeren.

Hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de opvang verdeeld?

De verantwoordelijkheden voor de vrouwenopvang zijn geregeld via de Wmo, waarin de vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van huiselijk geweld onderdeel uitmaken van prestatieveld zeven. Het ministerie van VWS is namens het Rijk systeemverantwoordelijke voor deze wet. Daarnaast leveren de departementen van Justitie, Jeugd en Gezin, OC&W, WWI en SZW bijdrage op hun beleidsterreinen. VWS bewaakt de kwaliteit, toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de door gemeenten geboden maatschappelijke ondersteuning, waaronder de vrouwenopvang. Het ministerie heeft niet alleen een bewakende rol, maar heeft zich ook als taak gesteld om een goede uitvoering van de wet te stimuleren. Het Rijk heeft echter geen verantwoordelijkheid als het gaat om de uitvoering van de wet door individuele gemeenten. De wet kent daardoor ook geen verticale verantwoording. VWS gaat uit van de werking van de lokale democratie voor een adequate uitvoering van de wet.

Volgens de Wmo zijn *alle* gemeenten verantwoordelijk voor "het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd" (artikel 1, lid g onder 7). Alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van beleid ter bestrijding van geweld in de huiselijke kring. De verantwoordelijkheid voor de *opvang* is neergelegd bij 35 centrumgemeenten die primair verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de opvang in een bepaalde regio en daarvoor ook een specifieke uitkering ontvangen. In een aantal gevallen lijkt het beleid van de centrumgemeenten veel op het landelijk beleid, zoals beschreven in de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar'. Deze centrumgemeenten vertalen de landelijk gestelde beleidsdoelen naar de eigen lokale situatie en zijn vooral gericht op zo veel mogelijk voorkomen en vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld. Andere centrumgemeenten geven het beleid echter een smalle invulling en beperken zich tot de opdracht voortvloeiend uit het wettelijk kader, namelijk de specifieke uitkering vrouwenopvang. Bij weer een andere groep centrumgemeenten is vrouwenopvang meegenomen in de ontwikkelingen rondom de maatschappelijk opvang, het zogeheten Stedelijk Kompas. Dit is een landelijk beleidskader voor de verbetering van de ketenaanpak binnen de maatschappelijk opvang.

Naast de relatie van het Rijk met de centrumgemeenten is er ook de relatie tussen centrumgemeenten en de gemeenten in hun regio. Centrumgemeenten moeten in overleg met de regiogemeenten invulling geven aan de ketenaanpak in de opvang. Het doel van dit overleg, de precieze rol en verantwoordelijkheid van centrumgemeenten en regiogemeenten zijn echter

in de Wmo niet duidelijk omschreven. Bovendien ontbreken sanctiemogelijkheden indien regiogemeenten zich aan het overleg willen onttrekken. De praktijk van alledag laat dan ook een zeer divers beeld zien als het gaat om de manier waarop centrumgemeenten en regiogemeenten op dit terrein samenwerken. Als gevolg hiervan dragen dus zeker niet alle gemeenten de verantwoordelijkheid die hun in de Wmo is opgedragen bij de bestrijding van huiselijk geweld.

Al met al constateert de commissie dat zowel de verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de centrumgemeenten als tussen de centrumgemeenten en de regiogemeenten niet helder zijn gedefinieerd, waardoor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid niet is geborgd.

2.4 Hoe wordt het stelsel gefinancierd?

Bij de bekostiging van de vrouwenopvang is een onderscheid tussen daadwerkelijke opvang en de andere onderdelen van de keten (advies & melden; preventie & nazorg) van belang. Alle gemeenten zijn op basis van de Wmo verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd (art. 1 g lid 7). De bekostiging van deze taak waar het de preventie en de nazorg betreft vindt plaats ten laste van de algemene middelen van de gemeenten. Voor de bekostiging van het realiseren en in stand houden van de daadwerkelijke opvangplaatsen ten behoeve van de vrouwenopvang stelt het Rijk een rijksbijdrage beschikbaar aan 35 aangewezen centrumgemeenten voor de vrouwenopvang. Deze gemeenten zijn belast met het bekostigen van de opvangplaatsen voor de regio. De rijksbijdrage vrouwenopvang is niet gebaseerd op de daadwerkelijke kosten voor de opvangplaatsen maar beoogt op globale wijze tegemoet te komen in de kosten. In de praktijk betekent dit dat sommige centrumgemeenten uit eigen middelen bijdragen in de kosten van de vrouwenopvang. Ook dragen soms de regiogemeenten uit eigen middelen bij aan de bekostiging van de opvangplaatsen. Andere centrumgemeenten beschouwen de rijksbijdrage als kostendekkend. Strikt genomen is de rijksbijdrage alleen bestemd voor de bekostiging van opvangplaatsen en vallen preventie en nazorg niet onder de doelstelling van de rijksbijdrage.

25 van de 35 centrumgemeenten hebben hun middelen tot 2011 gekregen via de Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid van het Grote Stedenbeleid (GSB). Deze uitkering viel formeel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie. De middelen voor de overige 10 centrumgemeenten worden tot 2011 beschikbaar gesteld via de specifieke uitkering vrouwenopvang van het ministerie van VWS. De specifieke uitkering vrouwenopvang wordt per 1 januari 2011 omgezet in een decentralisatie-uitkering. Deze uitkering is onderdeel van het gemeente-

fonds en bedoeld om middelen via het gemeentefonds te verdelen op een wijze die afwijkt van de reguliere verdeelsleutel van het Gemeentefonds. Rijk en centrumgemeenten kunnen daarbij op hoofdlijnen afspraken maken. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de te bereiken doelen, inclusief de wijze van monitoring. De gemeenten behouden hierbij wel volledige bestedingsvrijheid. Gemeenten krijgen meer ruimte voor een samenhangende aanpak en voor een eigen prioriteitstelling, gekoppeld aan de lokale situatie.

Sinds 1997 is het beschikbare budget voor het bieden van opvang aan vrouwen aanzienlijk verhoogd van € 23 miljoen naar het totaal bedrag van € 88,6 miljoen in 2010. In de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' worden de middelen evenwel verbonden aan een breder scala van doelen: opvangplekken, de Steunpunten huiselijk geweld, crisisinterventie en voor hulp na het huisverbod en tienermoeders. De € 88,6 miljoen is verder niet per subdoel geoormerkt.

Tabel 1: beschikbare rijksbijdrage voor centrumgemeenten sinds 1997

Het jaar	Extra middelen (mln)	Totaal budget (mln)	Doel	Aanleiding
1997		€ 23,18	Opvangplekken	2e Kamer
1998	€ 6,8	€ 30,00	Opvangplekken	2e Kamer
1999	€ 2,4	€ 32,27	Opvangplekken	2e Kamer
2002	€ 6	€ 41,80	Opvangplekken	IBO ¹
2004	€ 1,20	€ 43	Opvangplekken	IBO
2005	€ 2	€ 45	Opvangplekken	IBO
2006	€ 3,20	€ 48,2	Opvangplekken	IBO
2007	€ 7	€ 55,2	Opvangplekken	IBO
2008	€ 16,1	€ 71,3	Keten: Steunpunt, hulp, opvangplekken	Bescherm & Weerbaar
2009	€ 17,3	€ 88,6	Keten: Steunpunt, hulp, opvangplekken	Bescherm & Weerbaar
2010		€ 88,6	Keten: Steunpunt, hulp, opvangplekken	Bescherm & Weerbaar

Prestatieafspraken bij de GSB-uitkering

Het Rijk maakte tot 2010 alleen met de 25 GSB centrumgemeenten prestatieafspraken voor de vrouwenopvang. Met de 10 overige centrumgemeenten werden geen prestatieafspraken gemaakt. De gemaakte prestatieafspraken zijn hoofdzakelijk in termen van 'throughput', en 'output' gemaakt, deels ook in termen van procesvoorwaarden, maar niet zozeer in termen van

effecten. De afspraken dekken voorts maar een deel van de eerder beschreven 'keten'. De afspraken gaan thans over:

- het aantal (uit te breiden) plaatsen in de vrouwenopvang;
- het percentage plaatsen dat landelijk toegankelijk moet zijn;
- een afname van de gemiddelde duur in de vrouwenopvang;
- het aantal vrouwen dat een traject krijgt aangeboden;
- extra plekken voor opvang tienermoeders;
- het voornemen om meer capaciteit te realiseren voor vrouwen die in de eigen regio willen worden opgevangen;
- het opnemen van beleidsvoornemens in een regionaal Stedelijk Kompas;
- het sluiten van een convenant/arrangement tussen relevante partijen betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld;
- afspraken over activiteiten van Steunpunten/meldpunten huiselijk geweld, zoals acties rondom meldingen huiselijk geweld, casemanagement en activiteiten in verband met de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod.

De afspraken zijn gemaakt voor een periode van 2005 tot en met 2009. Elke GSB-gemeente heeft per prestatieafpraak concreet (kwantitatief) aangegeven welke resultaten in deze periode worden bereikt. In 2007 is een stand van zaken opgemaakt van de uitvoering van de prestatieafspraken (in een *midterm review*). Gemeenten kregen de kans om de prestatieafspraken bij te stellen. Op dit moment vindt de afrekening van de prestatieafspraken plaats. Indien prestaties niet zijn gehaald kan de gemeente nog uitstel krijgen. Indien prestatieafspraken (uiteindelijk) niet worden gehaald, zal het geld worden teruggevorderd.

Verdeling van de middelen

De bestaande budgetten voor de vrouwenopvangvoorzieningen zijn vanaf 1998 via een specifieke uitkering toebedeeld aan de centrumgemeenten in de regio waar voorzieningen toen waren gehuisvest en reflecteren dus niet zozeer de case-loads per regio.

Sinds 2002 worden de additionele middelen verdeeld via een objectieve verdeling, opgesteld door de Raad voor Financiële Verhoudingen. De objectieve verdeling is gebaseerd op een beperkt aantal indicatoren namelijk het aantal inwoners en het aantal minderheden in de betreffende regio. Bij deze objectieve verdeelsleutel staat de landelijke toegankelijkheid voorop.

De veronderstelling daarbij is overigens ook dat de doelgroep van de vrouwenopvang gelijkmatig over het land is gespreid. Dit betekent een historische verdelingspercentage van 80% in 2007, 60% in 2008 en 50% in 2009. Dit verschil is te verklaren doordat er sinds 2002 extra middelen aan de uitkering zijn toegevoegd, waardoor het objectieve deel steeds is toegenomen. De bezwaren tegen deze historische component nemen echter toe naarmate het beleid er door de ketenaanpak steeds meer naar streeft om de opvang in de eigen regio te organiseren. Daarmee komt de aanname van de huidige verdeling dat de doelgroep gelijkmatig over het land verspreid is, ook onder

druk te staan. Het is immers aannemelijk dat er grote verschillen in *caseload* bestaan tussen de regio's. De historische verdeling van middelen maakt dan dat voor een aantal centrumgemeenten de financiële middelen niet aansluiten op de objectieve vraag naar vrouwenopvang in de betreffende regio, waardoor een doelmatige en doeltreffende uitvoering wordt belemmerd.

Bijdrage van centrumgemeenten en regiogemeenten

In de praktijk betekent dit dat een aantal centrumgemeenten bovenop de Rijksbijdrage uit de eigen middelen bijdraagt aan het in stand houden of realiseren van opvangplaatsen voor vrouwen. In sommige gevallen dragen ook de regiogemeenten uit eigen middelen bij aan de bekostiging van de opvangplaatsen in de regio. De regiogemeenten ontvangen vanuit het Rijk geen specifieke middelen voor 'vrouwenopvang'.

Sommige gemeenten beschouwen de Rijksbijdrage als kostendekkend en dragen geen eigen middelen bij, terwijl andere gemeenten tot 10% bijdragen boven op de Rijksbijdrage. Dit blijkt uit de 'midterm review' van de beleidsbrief Beschermd en Weerbaar (Cebeon, 2010). De bijdrage uit eigen middelen is meestal bestemd voor de Steunpunten huiselijk geweld en de ambtelijke inzet. Een aantal centrumgemeenten zet ook eigen middelen in voor de ambulante hulp en de opvang.

Uit genoemde midterm review blijkt voorts dat de meeste centrumgemeenten afspraken hebben gemaakt met de regiogemeenten over hun inhoudelijke en/of financiële bijdrage aan de bovenlokale taken van de centrumgemeente. Inhoudelijk richten deze afspraken zich op het waarborgen van de sluitende aanpak rond de Steunpunten huiselijk geweld en de trajecten tijdelijk huisverbod. Dit is vastgelegd in een convenant. Niet alle regio-gemeenten dragen financieel bij. Overigens kunnen regiogemeenten ook via hun reguliere taakuitvoering bijdragen aan het regionale voorzieningenniveau. Een voorbeeld betreft de inzet van (regulier) maatschappelijk werk rond het tijdelijk huisverbod. Naarmate deze lokale inzet groter is, ontlasten regiogemeenten het beroep op de inzet van bovenlokale middelen.

Administratieve lasten van uiteenlopende financieringsbronnen

Zoals eerder opgemerkt neemt de complexiteit van de doelgroepen toe, waardoor ook vaak inzet van hulpverlening en zorg uit andere zorgstelsels, zoals de AWBZ, de jeugdzorg en de zorgverzekering, noodzakelijk is. Door uiteenlopende bestedingsvoorwaarden en verantwoordingskaders vraagt dit veel van de bedrijfsvoering van de instellingen. Daarnaast vraagt het de nodige inspanningen om de financiering rond te krijgen, waarbij Bureaus Jeugdzorg bijvoorbeeld overtuigd dienen te worden om de financiering van de zorg voor jeugdigen afkomstig uit een andere regio dan de hunne voor hun rekening te nemen. Kinderen die met hun ouder in een opvanginstelling terecht komen zijn vaak afkomstig uit een andere regio. Niet elke provincie maakt het voor Bureau Jeugdzorg mogelijk om indicaties af te geven voor

kinderen uit een andere regio/provincie. Het aanbod van jeugdzorg kan vaak alleen vanuit het financieringskader van de Wet op de Jeugdzorg worden gefinancierd als het gaat om een erkende jeugdzorgaanbieder. Als er geen financierings- of subsidierelatie is, wordt het aanbod niet erkend als jeugdzorgaanbod. Dit betekent dat instellingen voor vrouwenopvang vaak geen erkenning krijgen van de provincie om jeugdzorg aan te bieden, met als gevolg dat de kinderen in de opvang niet de hulp ontvangen die ze nodig hebben.

2.5 Knelpunten in het huidige stelsel

Eerste vraag aan de commissie is om een analyse te maken van de knelpunten in het functioneren van het huidige opvangstelsel. Voordat we op basis van de analyse in dit hoofdstuk de knelpunten in het huidige stelsel inventariseren, hechten we eraan deze in perspectief te plaatsen. Sinds de oprichting van het eerste 'Blijf van mijn lijf' huis in 1974 is de opvangsector uit het niets opgebouwd, aanvankelijk met behulp van vele vrijwilligers en op dit moment met honderden professionals. Elk jaar worden nu 10.000 vrouwen en kinderen aan beschermde opvang geholpen (zie historisch overzicht 1997-2009). Er zijn sinds 1997 jaarlijks extra structurele rijksmiddelen aan de specifieke uitkering toegevoegd, waardoor de slachtoffers die (acute)bescherming nodig hadden, altijd zijn opgevangen. De aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties heeft beleidsmatig sinds 2007 een sterke impuls gekregen door initiatieven vanuit het Rijk. Dit wordt ook door het VN Comité bevestigd. Dit comité geeft aan dat de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties door Nederland op de agenda is gezet. De instellingen voor de vrouwenopvang instellingen hebben zich ontwikkeld van betrekkelijk geïsoleerd opererende organisaties naar partners die nauw samenwerken met partners in de justitiële keten en in de zorgketen. De vrouwenopvang is hiermee een onderdeel geworden van de ketenaanpak om geweld in afhankelijkheidsrelaties te stoppen. De vrouwenopvang instellingen hebben een landelijk dekkend netwerk gevormd met 7x24 uurs laagdrempelige, direct toegankelijke (crisis)opvang voor vrouwen en kinderen en mannelijke slachtoffers, de noodbedden, de piketdienst eergelateerd geweld, het Meldpunt Open Plaatsen (MOP) en het doen van onderling beroep op elkaar in acute situaties.

Het overzicht van knelpunten laat echter zien dat er nog veel werk aan de winkel is om het stelsel van vrouwenopvang beter te sturen, flexibeler te maken voor nieuwe doelgroepen, professioneler en doelmatiger te laten functioneren. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk kunnen de knelpunten in vier categorieën worden onderverdeeld. De eerste categorie betreft de sturing van het huidige systeem. De tweede categorie betreft de (in)flexibiliteit van het systeem om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen (zoals de introductie van het ketendenken en nieuwe groepen slachtoffers). De derde categorie betreft de relatie tussen de aanpak van geweld in afhankelijkheids-

relaties en de kindermishandeling. De vierde categorie is een restcategorie van overige knelpunten.

Knelpunten in de eerste categorie zijn: sturing van het huidige systeem

- 1) Dat er ondanks het vele werk dat dag in dag uit wordt verzet op het terrein van de bestrijding van geweld in afhankelijkheidsrelaties, er kwantitatief noch kwalitatief een integraal landelijk beeld bestaat over het functioneren van het opvangstelsel. Zo weten we niet direct of er voldoende opvangplaatsen zijn en hebben we ook geen totaalbeeld van de kwaliteit van de zorg in de opvang en de mate waarin slachtoffers er weer in slagen om een leven zonder geweld te leiden. Daardoor weten we onvoldoende of de doelen die het beleid zich stelt: voorkomen van geweld, beschermde opvang waar geweld toch plaats vindt en veilige terugkeer naar de samenleving, dichterbij zijn gekomen. Een gefundeerd oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is daardoor evenmin mogelijk. VWS weet als systeemverantwoordelijke dus niet of het departement daadwerkelijk 'in control' is op dit beleidsterrein. En opvanginstellingen en centrumgemeenten beschikken daardoor over onvoldoende informatie om een permanent proces van kwaliteitsverbetering op gang te brengen.
- 2) Dit wordt allereerst veroorzaakt door het feit dat er geen sluitend informatiesysteem bestaat voor de opvangsector als geheel waarin door de opvanginstellingen standaard wordt gerapporteerd over een aantal grootheden. Daardoor weten we bijvoorbeeld niet wat de bezettingsgraad van de opvangcapaciteit is, of vraag en aanbod op elkaar aansluiten en wat de gemiddelde verblijfsduur in de opvang is. Zonder meten geen weten.
- 3) Dit hangt weer samen met het feit dat het Rijk slechts partieel en niet actief stuurt richting centrumgemeenten. En dat centrumgemeenten op hun beurt alleen *soft power* kunnen inzetten om tot afspraken te komen met regiogemeenten in hun regio. Daardoor bestaat het risico van vrijblijvendheid. Daarvan zijn vele voorbeelden te geven. Tot voor kort werden er bijvoorbeeld geen prestatieafspraken met 10 niet GSB centrumgemeenten gemaakt. Centrumgemeenten en regiogemeenten vullen hun samenwerking beleidsarm in.
- 4) Ook het toezicht biedt tot nu toe weinig inzicht in het reilen en zeilen van de sector. Het kwaliteitsbeleid en toezicht is verbrokkeld georganiseerd; deels is er sprake van zelfregulering (HKZ certificering en CQ index), deels hebben centrumgemeenten een taak die vaak onduidelijk wordt ingevuld en deels hebben de inspecties van de jeugdzorg en van de gezondheidszorg een rol. Als gevolg hiervan is er geen helder eenduidig kwaliteits- en toezichtskader voor de sector als geheel.

Knelpunten in de tweede categorie zijn: (in)flexibiliteit van het systeem om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

- 5) Dat de doelgroep de afgelopen jaren ook breder is geworden. Naast vrouwen gaat het bijvoorbeeld ook om mannelijke en minderjarige slachtoffers van eerwraak en mensenhandel. Maar het bestaande Wmo-kader maakt het niet goed mogelijk nieuwe groepen in te passen in de 'mainstream'-aanpak van de vrouwenopvang.
- 6) Tegelijkertijd heeft ook het denken over opvang en huiselijk geweld sinds 'Beschermd en weerbaar' een ontwikkeling doorgemaakt: dat opvang, hoe cruciaal ook, slechts een noodoplossing is, die de oorzaken van het geweld niet aanpakt. Dit heeft geleid tot een benadering waarin het beleid als keten wordt beschouwd: met aan de 'voorkant' een centrale rol voor preventie van geweld, in het 'midden' - als geweld niet voorkomen kan worden - de opvang - en daarna aan de 'achterkant' de nazorg voor de slachtoffers en activiteiten gericht op een veilige terugkeer in de samenleving. De huidige financieringssystematiek is echter nog sterk gericht op de opvang. De opkomst van de ketenaanpak maakt voorts dat regiogemeenten een belangrijker taak moeten gaan vervullen bij de uitvoering van het beleid, met name op het terrein van preventie en nazorg. Dit maakt het nog belangrijker dat het coördinatieprobleem tussen centrum- en regiogemeenten effectief wordt aangepakt. Als regiogemeenten immers te weinig aan preventie doen, moeten de centrumgemeenten meer opvang regelen en vindt er weinig doorstroom naar regiogemeenten plaats.
- 7) Dat de verdeling van de middelen voor de vrouwenopvang in 2009 voor 50% historisch is bepaald. Tot voor kort was dat door de eis van landelijke toegankelijkheid geen knelpunt: sterker, verblijf buiten de eigen regio werd in de regel als veiliger beschouwd. Er wordt steeds meer vanuit de nieuwe ketenaanpak van hulp en opvang gepleit voor opvang in de eigen regio. Aanpassing van de historische verdeling naar een middelenverdeling op basis van geobjectiveerde zorgzwaarte in de regio wordt dan cruciaal.
- 8) Dat de afgelopen jaren de complexiteit van de doelgroep is toegenomen, waardoor er steeds meer een beroep wordt gedaan op de AWBZ, jeugdzorg en op de GGZ (Zorgverzekeringswet), die alle een andere financieringssystematiek kennen met andere toegangscriteria (indicaties), bestedingsvoorwaarden en verantwoordingscriteria. Deze diversiteit aan financieringsstromen: bemoeilijkt een gezinsgerichte aanpak. Er kan moeilijk integraal hulpaanbod aan de complexe groep vrouwen en kinderen worden geboden; leidt tot aanzienlijke administratieve lasten voor de opvanginstellingen. Relatief veel tijd en geld wordt besteed aan het organiseren van de hulpverlening.
- 9) Dit punt is meer een vraagpunt dan een knelpunt. Hiervoor is aangegeven dat de Wmo het moeilijk maakt nieuwe groepen in te passen. Dit heeft er mede toe geleid dat voor nieuwe doelgroepen steeds op centraal niveau

specifiek beleid is ontwikkeld in de vorm van pilots. Vraag is hoe dat beoordeeld moet worden. Enerzijds ging het tot nu toe vaak om – in absolute aantallen – kleine groepen slachtoffers, waardoor het los van de vraag rondom het wettelijk kader wegens de geringe schaal en beperkte expertise ondoelmatig was om de opvang op het niveau van de 35 centrumgemeenten te organiseren. Onduidelijk was in het begin ook vaak tot welke omvang een nieuwe groep zou gaan uitgroeien. Anderzijds kan deze aanpak ertoe leiden dat centrumgemeenten en regiogemeenten weinig prikkels ondervinden om actief beleid te voeren gericht op preventie en nazorg met als gevolg dat er teveel instroom in de opvang plaats vindt en te weinig uitstroom. In het advies-hoofdstuk zullen we dieper ingaan hoe met dit dilemma om te gaan.

Knelpunten in de derde categorie betreffen: relatie tussen de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de kindermishandeling en de aansluiting jeugdzorg.

- 10) Dat er ondanks de sterke inhoudelijke samenhang tussen huiselijk geweld en kindermishandeling beleidsmatig sprake is van grotendeels gescheiden trajecten, zowel op gemeentelijk als rijksniveau. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het beleid. Het ligt dus voor de hand om tot een integrale aanpak te komen. Bedacht moet echter worden dat de verantwoordelijkheid voor het voeren van ketenregie in de regio op beleid tegen kindermishandeling door gemeenten niet expliciet wettelijk is geregeld¹¹. De zogeheten Raak-aanpak stimuleert tot en met 2010 de regionale samenwerking rond kindermishandeling. De financiering van dit specifieke programma is tijdelijk van aard.
- 11) Het knelpunt is dat de sluiting tussen jeugdzorg en de opvang niet optimaal is. Kinderen die met hun ouder in een opvanginstelling terecht komen, zijn vaak afkomstig uit een andere regio. Provincies maken het niet altijd mogelijk voor Bureau Jeugdzorg om indicaties af te geven voor deze kinderen omdat ze uit een andere regio/provincie komen. Deze zorg wordt om deze reden niet altijd vergoed. Tot voor kort bestond de 10% regeling van provincies zelf die het voor provisies mogelijk maakte om zorg te organiseren voor kinderen uit een andere regio. Het Interprovinciaal overleg heeft ook deze regeling afgeschaft. Dit past volgens de commissie niet in een professioneel stelsel voor zorg en opvang voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Instellingen voor vrouwenopvang hebben bovendien, op een enkele instelling na, geen toelating als jeugdzorgaanbieder, waardoor instellingen voor vrouwenopvang moeilijk een systeemgericht aanbod kunnen bieden.

¹¹ Op basis van de Wmo hebben gemeenten een taak op het gebied van opgroei- en opvoedondersteuning en bevat de Wet Publieke gezondheid een gemeentelijke taak voor de jeugdgezondheidszorg waaronder het signaleren van kindermishandeling.

Vierde categorie knelpunten betreffen: aansluiting hulpverleningsketen en de justitiële keten.

- ¹²⁾ Een ander knelpunt is nog dat de huidige regio-indeling voor de vrouwenopvang afwijkt van die van de politie- en veiligheidsregio's. Instellingen voor de vrouwenopvang werken intensief samen met politie en justitie, hierdoor zijn deze verschillen ondoelmatig. Aansluiting van de vrouwenopvang-regio's bij die van de politieregio's zal eveneens re-allocatie van de middelen tot gevolg hebben.
- ¹³⁾ Overigens is er nog meer inhoudelijke afstemming noodzakelijk tussen de hulpverleningsketen en de justitiële keten. Er wordt op dit moment bij het verzamelen landelijke cijfers geen verbinding gemaakt tussen opvangvragen en politiecijfers, waardoor er geen correlatie gelegd kan worden gelegd tussen slachtoffers die via politie om hulp vragen of slachtoffers die rechtstreeks de Steunpunten huiselijk geweld benaderen. In het kader van het tijdelijk huisverbod is samenwerking en afstemming tussen de politie en de Steunpunten nog erg verschillend en afhankelijk van persoonlijke contacten. Meer uniformiteit en landelijke afspraken zouden wenselijk zijn.

3 ADVIES VOOR EEN TOEKOMST-BESTENDIGE OPVANGSECTOR

Op basis van de hiervoor benoemde knelpunten tekenen de aanbevelingen zich helder af en voeren we het tweede deel van onze taakopdracht uit. De aanbevelingen volgen de indeling in vier categorieën knelpunten uit hoofdstuk 2. Het uitgangspunt hierbij is de sturingsfilosofie van de Wmo.

3.1 Aanbeveling 1: verbeter de sturing van de sector

Doel van deze aanbeveling is om ervoor te zorgen dat het Rijk, en met name VWS als systeemverantwoordelijke voor de keten, duidelijk kan maken dat zij er alles aan doet om de beleidsdoelstellingen op dit terrein op een doelmatige manier te realiseren. Het gaat daarbij niet enkel om de rol van het Rijk. Het doel is ook dat de verantwoordelijkheden van alle partijen (Rijk, gemeenten en de sector) in het stelsel scherp gedefinieerd zijn. De aanbeveling omvat vijf concrete punten:

Meten = weten als conditio sine qua non

Een uniforme registratie van een systeem van input- en outputindicatoren is van cruciaal belang om zicht te krijgen op het functioneren van de sector in termen van effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit. Ook is registratie nodig om de middelen op een objectieve manier te kunnen verdelen. We bevelen het Rijk dan ook aan om in de voorgenomen aanpassing van de registratieregeling hiervoor de basis te leggen. We adviseren om in de regeling heldere definities, begrippen en de wijzen van registreren op te nemen. De commissie merkt daarbij op dat de sector zelf verantwoordelijk is voor een betere uitvoering van de registratie, door medewerkers te scholen en bewustwording onder hen te vergroten.

Stuur actiever, zowel op rijksniveau als op het niveau van de centrumgemeenten

Sturing tussen VWS en centrumgemeenten

De specifieke uitkering vrouwenopvang wordt per 1 januari 2011 omgezet in een decentralisatie-uitkering. De commissie adviseert het Rijk prestatieafspraken met centrumgemeenten te maken, die passen in het huidige ketendenken. Punten die daarbij in ieder geval geregeld moeten worden, betreffen:

- de verdeling van de capaciteit (zowel ambulante hulpverleningstrajecten als opvangplekken) over de centrumgemeenten;
- beschikbaarheid van voldoende doorstroomcapaciteit (huisvesting). Dit zal de ervaren capaciteitsdruk bij instellingen moeten verlichten;
- de uitvoering van de informatieverplichting.

Sturing tussen centrum- en regiogemeenten

Wat betreft de relatie tussen centrumgemeenten en de regiogemeenten stellen we voor dat er per regio onder regie van de centrumgemeente elke vier jaar een Regiovisie wordt opgesteld. Gemeenten spreken daarin met elkaar af welke activiteiten lokaal en welke regionaal worden uitgevoerd voor het realiseren van een sluitende keten voor de bestrijding van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering op lokaal niveau ligt bij de individuele gemeenten. Alle gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de keten: preventie, vroegsignalering, (ambulante) hulp en nazorg. Dit geldt ook voor de hulpverlening in het kader van het tijdelijk huisverbod zowel tijdens de periode van het verbod (10 dagen) als daarna. Centrumgemeenten hebben daarbovenop de extra taak om de opvang namens de regio te organiseren, zodat er in de regio een sluitende aanpak komt van preventie, vervolgoopvang, uitstroom naar lichte vormen van hulpverlening en tot slot nazorg en herstel. De commissie adviseert dat in de Regiovisie in ieder geval wordt aangegeven:

- wat – voor wat betreft de bestrijding van geweld in afhankelijkheidsrelaties – de gemeentelijke doelstellingen zijn op prestatievelde 7;
- hoe het samenhangende beleid in de regio wordt uitgevoerd en welke acties worden ondernomen in de periode die het plan bestrijkt;
- welke maatschappelijke resultaten de gemeente en de regio wensen te behalen in de periode die het plan bestrijkt;
- welke maatregelen de gemeenten nemen om de kwaliteit te borgen van de uitvoering van de ketenaanpak van bescherming en ondersteuning;
- welke financiële bijdragen de centrumgemeenten en regio-gemeenten leveren aan de keten en welke bijdragen uit andere kaders (zoals de AWBZ) te verwachten zijn.
- hoe de aansluiting met de justitiële- jeugdzorgketen vorm krijgt;

We adviseren om voor de Regiovisie aan te sluiten bij artikel 3 van de Wmo uit hoofde waarvan de gemeenten al verplicht zijn om elke vier jaar een beleidsplan op te stellen.

Evalueer het beleid elke vier jaar op onafhankelijke wijze en stuur op basis daarvan bij

Dit is het sluitstuk van elke goede beleidscyclus. Wij adviseren alle betrokken actoren om de evaluatie in de pas te laten lopen met de vierjarige Wmo beleidsplannen. De conclusies van de beleidsevaluatie kunnen een rol spelen bij het opstellen van een nieuw Wmo beleidsplan. De evaluatie kan door gemeenten worden gebruikt om de effectiviteit van het gevoerde beleid te meten en te bepalen of bijstelling gewenst dan wel nodig is. De instellingen kunnen op basis van de evaluatie het evidence-based werken versterken en 'best practices' binnen de sector stimuleren en verspreiden.

Zorg voor een helder eenduidig extern toezicht en een uniform toezichtskader voor de opvangsector

Voor wat betreft extern toezicht stellen we – in navolging van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ)- een samenwerkingsverband voor tussen de betrokken inspecties (de inspectie voor de gezondheidszorg, inspectie voor de jeugdzorg). Het ITJ is een samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties¹² dat toezicht houdt op organisaties en voorzieningen voor jongeren. We adviseren de sector vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid richtlijnen en normen voor de beoogde kwaliteit op te stellen. Op basis hiervan kan het voorgesteld samenwerkingsverband een uniform toezichtskader ontwikkelen voor de hulp en opvang en kan integraal worden toegezien op de kwaliteit van de opvangsector.

Gemeenten zullen op basis van hun Wmo verantwoordelijkheid ook op de kwaliteit moeten sturen en daarop toezien. We adviseren de (centrum) gemeenten om aan te sluiten bij het voorgesteld samenwerkingsverband. Op deze manier wordt er consensus tussen de partijen bereikt over een uniform toezichtskader en worden instellingen niet geconfronteerd met verschillende kaders.

Zorg voor naleving van de gemaakte afspraken

In de Wmo is vastgelegd dat gemeenten verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad, burgers en cliënten. De verantwoording aan de burgers staat centraal. De Wmo kent dus geen verticale verantwoording vanuit gemeenten naar het Rijk. Stel dat enkele centrum- en regiogemeenten het laten afweten bij de uitvoering van prestatieafspraken met het Rijk en/of de uitvoering van de Regiovisie en ook de lokale democratie, waar de Wmo op vertrouwt, te weinig *checks and balances* oplevert. Wat kan VWS als systeemverantwoordelijke voor de opvang dan nog doen om naleving van de wet te bevorderen? Als er een centrumgemeente is die de prestatieafspraken onvoldoende uitvoert, kan zij er door het Rijk op worden aangesproken. Het Rijk zal dit eerst via ambtelijke contacten en vervolgens bestuurlijk overleg doen. Als een (centrum)gemeente toch blijft volharden in het niet nakomen van de prestatieafspraken, kunnen in het uiterste geval verdergaande maatregelen worden genomen.

Als uiterste middel kan het Rijk het instrument van 'in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing' inzetten. Dit toezichtinstrument uit de Gemeentewet kan worden gebruikt als in een bijzondere wet een taak van het gemeentebestuur wordt gevraagd. De inzet van dit instrument houdt in dat als de betrokken

¹² De vijf inspecties die binnen ITJ samenwerken zijn: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie Werk en Inkomen.

gemeente niet binnen een bepaalde termijn de benodigde maatregelen heeft genomen, de toezichthouder die maatregelen zal nemen op kosten van die gemeente. Naar verwachting treedt in 2011 het Wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht in werking waarbij het instrument 'in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing' wordt aangepast.

3.2 Aanbeveling 2: zorg dat het stelsel beter kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals opkomst van nieuwe doelgroepen, noodzaak van complexere zorg en betere doorstroom in het kader van de ketenbenadering.

Door in de Wmo daarvoor de wettelijke ruimte te creëren

In de Wmo is geen definitie opgenomen van *slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Wij adviseren het Rijk daarom deze definitie in de wet op te nemen. Het gaat om volwassen slachtoffers van (geestelijk, lichamelijk en/of seksueel) geweld gepleegd door iemand uit de huiselijke kring (te weten (ex)-partner, gezinslid, familielid of huisvriend) en om kinderen die mishandeld worden door hun ouders, familielid of huisvriend of getuige zijn van huiselijk geweld. Deze formulering is flexibel genoeg om eventueel ook nieuwe groepen opvang te bieden, bijvoorbeeld ouderen die elkaar mishandelen of worden mishandeld door hun volwassen kinderen of ouders die door kinderen worden mishandeld. De definitie bakent ook af, zodat het duidelijk is voor welke doelgroepen dit stelsel is bedoeld.

De commissie stelt voor om de huidige definitie van de vrouwenopvang te vervangen door een definitie die zich niet beperkt tot alleen de opvang van vrouwen: 'het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan personen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten, in verband met geweld in huiselijke kring'. Deze nieuwe definitie vervangt vrouwen door personen. Hiermee wordt de verbreding gecreëerd die het voor gemeenten mogelijk maakt om zowel mannen, minderjarigen als vrouwen hulp te bieden en op te vangen. De commissie vindt het ook belangrijk dat de *landelijke toegankelijkheid* van de opvangvoorzieningen wordt gewaarborgd en stelt voor om dit in de Wmo expliciet op te nemen.

Daarnaast bevelen we aan om ook de verantwoordelijkheid van alle gemeenten voor wat betreft de ketenonderdelen preventie & vroegsignalering en nazorg expliciet in *prestatievelde 7* vast te leggen. De commissie stelt de onderstaande herformulering voor:

"Het bestrijden van geweld in afhankelijkheidsrelaties door inzet op het voorkomen en het signaleren ervan en door het (acute) beschermen en ondersteunen van slachtoffers, opdat het geweld snel stopt en slachtoffers een leven zonder geweld kunnen opbouwen."

Door in de Huisvestingswet onder bepaalde voorwaarden voorrang op de woningmarkt te regelen voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Om het ketendenken extra kracht te geven, is snelle uitstroom uit de opvang van groot belang. De commissie adviseert het kabinet om de geplande wetswijziging in artikel 11 van de Huisvestingswet door te voeren. De wetswijziging maakt het voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelatie mogelijk om een voorrangspositie te krijgen in de woningmarkt ongeacht hun woon- of verblijfplaats, vergelijkbaar met de positie van statushouders.

In de tussentijd vinden we dat gemeenten de decembercirculaire 2008 van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie moeten uitvoeren. In deze circulaire heeft de minister de gemeenten opgeroepen om slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelatie voorrang te verlenen vooruitlopend op de eerder genoemde wetswijziging. Dit punt kan in de Regiovisie worden opgenomen.

Door in de financieringssystematiek van de opvang daarvoor de ruimte te creëren met de juiste prikkels en minimale administratieve lasten.

De commissie adviseert om een objectieve verdeling van rijksmiddelen toe te passen. Het verdeelmodel zou gebaseerd moeten zijn op de geobjectiverde zorgzwaarte in de regio. Het gaat daarbij om objectieve kenmerken van de bevolking die de behoefte aan opvang indiceren. Een objectief verdeelmodel geeft gemeenten goede prikkels om werk te maken van preventie en vroegsignalering en van nazorg en participatie.

Naast de noodzaak om te komen tot een andere verdeelsystematiek kenmerkt de huidige financieringssystematiek zich door aanzienlijke administratieve lasten. Zoals opgemerkt hebben opvanginstellingen te maken met verschillende wettelijke kaders en met verschillende verantwoordingskaders, zoals de AWBZ en Wet op de jeugdzorg. De commissie heeft in maart 2010 de minister van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin geadviseerd om een experiment te starten, waaruit moet blijken hoe op korte termijn deze administratieve lasten voor de opvanginstellingen binnen de bestaande kaders verlicht kunnen worden; de zogeheten *quick win*. Dit experiment zal zich moeten richten op de voorzieningen voor slachtoffers die zijn aangewezen op langdurige opvang. Het gaat daarbij om voorzieningen die worden bekostigd uit gemeentelijke en AWBZ-middelen en de middelen voor ambulante jeugdzorg.

Indien het nieuwe kabinet besluit om delen van de AWBZ en jeugdzorg naar gemeenten over te hevelen, ligt er wat de commissie betreft een kans om de administratieve lasten structureel terug te dringen en een meer samenhangend hulpverleningsaanbod aan slachtoffers te bieden. De AWBZ en jeugdzorg zijn de twee kaders die - naast de gemeenten- een bijdrage leveren aan de hulp en opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Bij een mogelijke overheveling van bijvoorbeeld de AWBZ-functie

begeleiding en de Wet op de jeugdzorg, zullen instellingen alleen met gemeenten te maken krijgen als financier.

Ga door om nieuwe doelgroepen zonnig eerst op centraal niveau op te vangen, maar evalueer om de vier jaar of een nieuwe doelgroep qua omvang en expertise in de decentrale systematiek kan worden gebracht

Een nieuwe groep is in het begin vaak te klein en/of regionaal te geconcentreerd om direct via de decentrale aanpak in 35 centrumgemeenten op te vangen en daarbij een bij de betreffende groep passende methodiek te ontwikkelen. Bovendien ontbreekt op decentraal niveau ook vaak de expertise om adequate opvang te verzorgen voor een nieuwe doelgroep. Het risico dat er te weinig prikkels zijn voor gemeenten om aan preventie en nazorg te werken, omdat het Rijk alle kosten draagt, is aanwezig. Wel is het zaak om de vinger aan de pols te houden en bijvoorbeeld na vier jaar na te gaan of de nieuwe doelgroep zodanig is gegroeid dat *mainstreaming* mogelijk is dan wel dat daarvoor voldoende expertise is ontstaan. We adviseren om een landelijke expertcommissie in het leven te roepen, die de minister hierover adviseert. Het uitgangspunt van bij de beoordeling door deze expertcommissie is 'decentraal tenzij...'. De expertcommissie (met deelnemers vanuit de sector, gemeenten, Rijk, de wetenschap en kennisinstituten) zou de volgende taken moeten krijgen:

- Het afwegen van signalen over nieuwe groepen uit het veld;
- Het eens in de vier jaar beoordelen of het inderdaad om een nieuwe groep gaat;
- Het onderzoeken of de nieuwe groep valt onder het stelsel slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties;
- Het onderzoeken wat voor aanbod en expertise nodig is voor de nieuwe groep;
- Het op basis van de beoordeling van de commissie laten ontwikkelen van expertise en/of aanbod van hulp en opvang;
- Het na vier jaar beoordelen of het aanbod en de expertise voldoende ontwikkeld zijn;
- Bezien hoeveel middelen benodigd zijn voor de opvang.

Voor de eerder genoemde nieuwe groepen die nu centraal worden opgevangen is de commissie van mening dat de mannen en minderjarige meisjes per definitie tot de doelgroep van geweld in afhankelijkheidsrelaties behoren. Dit betekent dat centrumgemeenten gebruik kunnen maken van de expertise die reeds in de huidige pilots is ontwikkeld.

Bied de opvang van tienermoeders het goede kader

Tienermoeders kennen meestal geen geweldsproblematiek. De behoefte van tienermoeders is dan ook anders dan die van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dat betekent dat ze in principe buiten de doelgroep van het stelsel geweld in afhankelijkheidsrelaties vallen. Tenzij er sprake is van geweld (s dreiging) zoals bij zwangere meisjes die bedreigd worden met eergereleerd geweld. In dat geval vallen ze automatisch onder definitie van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Om tegemoet te komen aan de specifieke behoefte van tienermoeders, adviseert de commissie om de financiering van deze opvang te laten aansluiten bij een ander kader van de Wmo, namelijk de maatschappelijke opvang. De maatschappelijke opvang richt zich op het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die door een of meer problemen, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten. Tienermoeders die opvang nodig hebben verkeren vaak in een dergelijke situatie. Afhankelijk van de problematiek van de tienermoeders zou jeugdzorg geboden moeten worden. Dit betekent overigens niet dat de commissie adviseert om de tienermoeders niet op te vangen of ze in dezelfde instellingen op te vangen als de (mannelijke) daklozen. Het gaat expliciet om het formuleren van beleid dat zich richt op de specifieke behoefte van tienermoeders en de financiering van instellingen voor tienermoederopvang die onder een ander kader hoort.

Onderzoek welk ander wettelijk kader geschikt is voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel

Gegeven de geformuleerde definitie van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties (in huiselijke kring) menen we dat slachtoffers van mensenhandel - met het inzicht van nu - niet tot de doelgroep behoren van het stelsel waarover dit rapport primair handelt. Hoewel er wel degelijk sprake is van geweld in een afhankelijkheidsrelatie gaat het immers niet 'per definitie' om geweld in huiselijke kring. Daar waar het wel om geweld in de huiselijke kring gaat, vallen de slachtoffers automatisch onder dit stelsel.

Ten aanzien van de opvang van slachtoffers van mensenhandel is onlangs een tweejarige pilot gestart. De pilot heeft tot doel een beter beeld van de doelgroep te krijgen en van de aard van de mogelijke preventieve maatregelen die getroffen kunnen worden, de hulpverlening, opvang en nazorg. De commissie vindt het te vroeg om nu een definitief oordeel te vellen over de integrale groep of over de vraag welk ander centraal of decentraal kader het meest geschikt is voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. De commissie adviseert om op basis van de ervaringen die worden opgedaan in de pilot naar een ander passend kader te zoeken.

3.3 Aanbeveling 3: Zorg voor een meer samenhangende aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en kindermishandeling om de effectiviteit van het beleid in de hulpverleningsketen te vergroten

door het in de Regiovisie op te nemen.

Door toevoeging van kindermishandeling in de definitie van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties ligt het voor de hand om het beleid ter bestrijding van beide geweldsvormen ook op elkaar te laten aansluiten op zowel rijks- als op gemeentelijk niveau. De wettelijke verankering van de bestrijding van kindermishandeling wordt dan per definitie in de Wmo

geregeld. Er ligt dan duidelijk een taak voor het Rijk en gemeenten om beide beleidsterreinen uitgaande van de ketenbenadering geïntegreerd en samenhangend op te pakken. In het verlengde daarvan adviseren we het Rijk – conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet – de financiële gevolgen hiervan voor gemeenten in beeld te brengen en aan te geven hoe deze opgevangen kunnen worden, de hiervoor benodigde middelen helder in beeld te brengen en te organiseren. We adviseren gemeenten verder om de aanpak van kindermishandeling in de Regiovisie op te nemen. Daarbij kunnen de ervaringen die zijn opgedaan in het kader van de RAAK-aanpak worden meegenomen.

door de Steunpunt huiselijk geweld en de Advies- en Meldpunt kindermishandeling te bundelen tot een éénduidige front-office.

De commissie ondersteunt de inhoudelijke bundeling van de Steunpunten huiselijk geweld (Steunpunt) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) om de volgende redenen. Bundeling sluit inhoudelijk aan bij de vorige sub-aanbeveling om een gebundelde aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelatie en kindermishandeling tot stand te brengen. Het maakt het voor burgers en professionals helder waar zij voor advies of een melding van signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling terecht kunnen. Met inhoudelijke bundeling wordt ook voorkomen dat er overlap plaats vindt tussen de meldingen kindermishandeling en huiselijk geweld. Deze bundeling kan een behoorlijke winst opleveren, zowel qua effectiviteit als doelmatigheid. Het advies sluit ook goed aan bij de plannen van het demissionair kabinet om de jeugdzorg naar gemeenten over te hevelen. In dat geval worden de (regionaal samenwerkende) gemeenten immers ook verantwoordelijk voor de AMK's. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om een gezamenlijke front-office huiselijk geweld en kindermishandeling te organiseren. Dan zou het inhoudelijk uitgangspunt het stoppen van het geweld in het gezin leidend moeten zijn, waarbij er specifieke aandacht is voor hulpverlening aan zowel het kind als het slachtoffer en het gezin.

Belangrijke aandachtspunten bij de precieze vormgeving van de inhoudelijke bundeling is dat voorkomen wordt dat de reeds ontwikkelde kennis en expertise bij bestaande organisaties verloren gaat en dat er korte lijnen dienen te zijn tussen de front- en de instanties in de back-office (zoals de hulpverlenende instanties, Bureaus Jeugdzorg en politie). De commissie adviseert om voor de korte termijn in te zetten op de samenwerking tussen beide organisaties. Dit betekent dat de geplande wettelijke verplichting tot samenwerking doorgevoerd moet worden. Dit is nodig omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheden op dit moment anders belegd zijn.

Het kabinet geeft in haar visiebrief 'Perspectief voor jeugd en gezin'¹³ aan de onderzoeksfunctie van het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming te willen bundelen om overlap te voorkomen. Uit oogpunt van efficiency lijkt deze benadering te begrijpen, maar het is voor de commissie de vraag of dat ook daadwerkelijk bijdraagt aan de effectiviteit van de aanpak van kindermishandeling. De meerwaarde van het AMK is dat zij na een melding direct kan toeleiden naar hulpverlening. Ook voor het Steunpunt geldt, dat het direct acties richting hulpverlening uitzet na een melding. De commissie vraagt zich daarom af of de splitsing van de functies advies/melden en onderzoek wel opportuun is. Belangrijk is om de samenwerking tussen het AMK en de Raad te verbeteren om te voorkomen dat er eventuele overlap plaatsvindt.

door jeugdzorg beschikbaar te stellen voor kinderen en jeugdigen in de opvang.

Kinderen en jeugdigen in de opvang hebben recht op zorg om zo weer een normaal leven te kunnen opbouwen zonder geweld. Zij zijn feitelijk getuige van huiselijk geweld geweest en zijn daarmee slachtoffers van kindermishandeling. De commissie adviseert om deze zorg toegankelijk te maken voor deze kinderen en zo dicht mogelijk bij de slachtoffers te organiseren op lokaal niveau. De demissionaire minister voor Jeugd en Gezin heeft in een brief aan de Kamer zijn plannen aangekondigd om de ambulante jeugdzorg naar gemeenten te willen overhevelen en dat sluit goed aan mits de gemeenten de eis van regiobinding niet gaan hanteren. Momenteel zijn de provincies verantwoordelijk voor het organiseren van zorg voor kinderen en jeugdigen in de opvang. De provincies hadden onderling de afspraak om 10% van het budget beschikbaar te stellen voor kinderen en jeugdigen buiten de regio. De kinderen in de opvang vallen wat de commissie betreft onder deze 10% afspraak omdat zij per definitie slachtoffer zijn van kindermishandeling. Het IPO heeft echter onlangs deze 10%-regeling afgeschaft. De commissie adviseert de minister om met de provincies in gesprek te gaan om een nieuwe regeling te treffen dan wel de 10% regeling voor deze groep kinderen te handhaven. In het verlengde hiervan bevelen we gemeenten en provincies aan om in het kader van de Regiovisie structurele samenwerkingafspraken te maken met Bureaus Jeugdzorg over de inzet van (jeugd)zorg voor deze kinderen en jeugdigen. Verder draagt harmonisatie van toegangscriteria, zoals we dat in aanbeveling 2 voorstellen, op termijn bij aan een betere toegang tot jeugdzorg.

¹³ Kabinetsvisie op toekomst van zorg en ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen. Kamerstukken II 2009/10, 32 202, nr. 4.

3.4 Aanbeveling 4: Stem de regio's voor de opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties af op de politie- en veiligheidsregio's om coördinatieproblemen te minimaliseren

De politie ontvangt vaak als eerste een melding dat er op een adres iets aan de hand is. Als één van de weinige instanties komt de politie achter de voordeur en kan omgaan met ernstige geweldssituaties. De politie heeft –samen met het Openbaar Ministerie (OM) en hulpverlenende instanties - tot taak strafbare feiten op te sporen, het geweld acuut te stoppen, aangiftebereidheid te vergroten en recidive te voorkomen. Deze taken staan in de aanwijzing huiselijk geweld en eergeerelateerd geweld van het OM. In deze aanwijzing wordt ook de aansluiting op de hulpverleningsketen genoemd. Deze taak wordt uitgevoerd in 25 veiligheidsregio's. Centrumgemeenten, Steunpunten huiselijk geweld en opvanginstellingen werken al nauw samen met politie en justitie. Eerdergenoemde aanwijzing van huiselijk geweld en eergeerelateerd geweld en de Wet tijdelijk huisverbod hebben dit nog eens versterkt. De effectiviteit van deze samenwerking kan - volgens de commissie- worden vergroot door de huidige 35 regio's voor vrouwenopvang congruent te maken met de veiligheidsregio's.

Dit houdt in dat het aantal regio's verminderd wordt naar 25, waarin één gemeente (meestal grootste gemeente) verantwoordelijk is voor de financiering van crisisinterventie, Steunpunt huiselijk geweld en opvang en het organiseren van overleg over Regiovisie en afspraken over samenhang in de keten. (Opvang-)voorzieningen kunnen uiteraard op meerdere locaties en in verschillende gemeenten gevestigd zijn.

Als het aantal regio's verminderd wordt van de huidige 35 naar 25 regio's zullen er in enkele van de nieuwe regio's twee of meer huidige centrumgemeenten komen te liggen. Aansluiting bij de gemeente die ook de korpsbeheerder levert, kan voor de hand liggen. Het synchroniseren van de regio's vrouwenopvang met die van de veiligheidsregio's heeft een groot aantal bestuurlijke en praktische gevolgen. Het aantal verantwoordelijke gemeenten neemt bijvoorbeeld af door de inkrimping van het aantal regio's van 35 naar 25 (zie bijlage 4 voor overzicht veiligheidsregio's en regio's voor vrouwenopvang). Daar komt bij dat niet alle gemeenten die een korpsbeheerder leveren, op dit moment centrumgemeenten vrouwenopvang zijn.

Deze aanbeveling heeft ook gevolgen voor de verdeling van de middelen. Het betekent dat de huidige verdeelsystematiek van de middelen moet worden aangepast. De bestuurlijke en praktische gevolgen hiervan vragen een zorgvuldig afweging- en invoeringstraject. Een en ander moet nadrukkelijk worden bezien in het kader van eventuele aandacht in een nieuw regeerakkoord voor (het terugdringen van) het aantal gemeenten en de diverse regio-indelingen. De minister voor Jeugd en Gezin heeft voorts gevraagd om in dit advies rekening te houden met zijn voorstel om de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg op termijn over te hevelen naar de gemeenten die

daartoe moeten samenwerken op de schaal van de 25 GGD/veiligheidsregio's. Aanbeveling 4 sluit hierbij aan. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat als de veiligheidsregio's provincie-achtige omvang aannemen het gevaar dreigt dat de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling ver van de slachtoffers wordt georganiseerd. In dat geval adviseren we om *binnen* de nieuwe veiligheidsregio's voor de front-office en de opvang met twee of drie centrumgemeenten te werken.

3.5 Slotopmerking

De aanbevelingen in dit rapport dragen bij aan de toekomstbestendigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Hierdoor zal de inzet van de overheid en de veldpartijen en daardoor de bescherming van en de ondersteuning aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties verbeteren.

Alle betrokken partijen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Inzet van die partijen is dan ook nodig om succesvol beleid te voeren. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, richten we ons in onze aanbevelingen dan ook tot alle betrokken actoren: het Rijk, de centrumgemeenten, de regiogemeenten, de provincies, de opvanginstellingen, de hulpverleningsinstanties, de zorgverzekeraars, de toezichthouders, de Bureaus Jeugdzorg, de Steunpunten huiselijk geweld en de Advies- Meldpunten Kindermishandeling.

Nagenoeg alle aanbevelingen kunnen per direct worden opgepakt en - in een periode van maximaal 2 jaar - parallel ten uitvoer worden gebracht. Dat zal de nodige regie vragen, waarvoor het ministerie van VWS zorg dient te dragen. De meeste aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de 'infrastructuur' en sluiten aan bij lopende trajecten bij de betrokken partijen. De overstap van centrumgemeenten naar veiligheidsregio's zal meer voeten in de aarde hebben, waarbij de andere maatregelen feitelijk randvoorwaardelijk zijn.

Bij de start van de werkzaamheden van de commissie was een bedrag van € 5 miljoen in 2011 oplopend tot € 7,5 miljoen vanaf 2012 gereserveerd voor de uitvoering van het advies. De commissie benadrukt dat dit bedrag ook daadwerkelijk beschikbaar moet blijven voor de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De commissie adviseert om deze middelen nu eerst in te zetten voor de uitvoering van de adviezen, zoals de uitvoering van de registratieregeling, de aanpassing van wetgeving en het ontwikkelen van een objectief verdeelmodel. De resterende middelen dienen vervolgens te worden gereserveerd voor de transitie naar een nieuw objectief verdeelmodel. Middelen die daarna nog resteren kunnen worden ingezet om eventuele knelpunten op te vangen die aan het daglicht kunnen komen door betere registratie van 'vraag' en 'aanbod' in de opvang.

BIJLAGE 1

TAAKOPDRACHT COMMISSIE 'STELSEL VROUWENOPVANG'

1. Politieke aanleiding en toezegging

Naar aanleiding van het amendement 31 700 XVI, nr. 99 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink heeft de staatssecretaris toegezegd onderzoek te zullen doen naar of en hoe de financiering van het huidige opvangstelsel structureel moet worden aangepast aan de vraag van specifieke groepen, zoals tienermoeders, slachtoffers van eengerelateerd geweld en lichtverstandelijk gehandicapten (d.d. 16 december 2008, Kamerstukken II, vergaderjaar 2008 – 2009, 31 700 XVI, nr. 106). Deze toezegging vloeit voort uit de spanning tussen de inhoudelijke noodzaak (gevoed door signalen uit het veld) om voor deze specifieke groepen snelle, passende en veilige opvang en hulp te regelen, de landelijk (toegankelijke) instellingen én de grondslag van het gedecentraliseerd stelsel vrouwenopvang.

Achtergrond

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vormt het wettelijk kader voor de vrouwenopvang en het beleid ter bestrijding van huiselijk geweld. Het beleidskader wordt gevormd door de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties' (d.d. 10 december 2007, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007 – 2008, 28 345 en 22894, nr. 51). Daarin wordt de ambitie en inzet geschetst. Doel is te komen tot een toekomstbestendig stelsel van opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (voor slachtoffers, plegers en eventuele kinderen).

Verder zijn verschillende departementen bij de opvang en hulp betrokken, vanuit verschillende verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld Justitie, BZK, J&G en VROM). De hulp en opvang uit verschillende bronnen gefinancierd (Wmo, AWBZ, Zvw, maar ook WWB). In het kader van de Wmo hebben de (centrum) gemeenten de regie.

Daarnaast is er de afspraak van het kabinet om de specifieke uitkering vrouwenopvang om te zetten in een decentralisatie-uitkering.

2. Inhoudelijke aanleiding

Zichtbare nieuwe doelgroepen

In de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' wordt geconstateerd dat in de afgelopen jaren de diversiteit in doelgroepen, die opgevangen moeten worden, is toegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de opvang van

slachtoffers die in kwetsbare gezinssituaties verkeren waardoor zij genoodzaakt zijn een beroep te doen op opvang en hulp, zoals de tienermoeders. Er worden steeds meer verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties zichtbaar en onderkend (zoals vrouwelijke genitale verminking of eengerelateerd geweld). Het gaat niet langer om een eenduidige groep slachtoffers (of daders), maar om verschillende doelgroepen, zoals allochtone meisjes en vrouwen, licht verstandelijk gehandicapten, (jonge) mannelijke slachtoffers, vrouwen met meervoudige problematiek, ernstig getraumatiseerde slachtoffers of homojongeren. Uit de huidige praktijk blijkt dat het huidige stelsel niet toereikend is om slachtoffers van verschillende geweldsvormen op te vangen en te helpen. Om toch tegemoet te komen aan de behoefte aan opvang van deze verschillende doelgroepen worden tijdelijke oplossingen gezocht in de vorm van pilots, bijvoorbeeld voor ernstig bedreigde mannen, slachtoffers mensenhandel, minderjarige slachtoffers (meisjes) van eengerelateerd geweld en aanpak vrouwelijke genitale verminking. Voor de opvang van tienermoeders zijn tijdelijke afspraken gemaakt met een specifieke gemeente op basis van een aangenomen amendement van de Kamer.

Verruiming van de grondslag

De staatssecretaris investeert flink in de komende periode - oplopend tot ongeveer € 32 miljoen aan extra middelen - om genoemd toekomstbestendig stelsel te realiseren. Ook geeft zij een extra impuls van € 650.000,- aan de opvang en hulp aan tienermoeders. Deze extra middelen zijn nodig om de ontwikkelingen in de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties op te kunnen vangen.

De nadruk is steeds meer komen te liggen op preventie en vroegsignalering: zo vroeg mogelijk ingrijpen om de geweldsspiraal zo snel mogelijk te doorbreken. Door de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod bijvoorbeeld moet niet het slachtoffer, maar de plegers uit huis en moet er crisisinterventie en hulp na het huisverbod worden georganiseerd voor zowel slachtoffers, plegers als eventuele kinderen. Voor de opvangbehoefte van tienermoeders hoeft geweld niet per definitie de oorzaak te zijn, maar is er wel behoefte aan snelle, goede en passende hulp en opvang. Door de vernieuwingen in de vrouwenopvang wordt niet alleen ingezet op opvang – voldoende crisisplekken blijven noodzakelijk- maar ook steeds meer op ambulante hulpverleningstrajecten aan slachtoffers en hun omgeving.

Om een goede lokale/regionale infrastructuur tot stand te brengen moet de Steunpunten Huiselijk Geweld de spil in de ketenaanpak worden. De versterking van deze Steunpunten is van belang vanwege het voornemen een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in te voeren.

De extra middelen zijn bedoeld voor gerichte activiteiten om bovengeschetste ontwikkelingen op te kunnen vangen, maar worden verdeeld via een

decentraal stelsel, via de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. Het gaat daarbij niet langer alleen meer om voorzieningen in de vrouwenopvang, maar ook om de (versterking van de) Steunpunten Huiselijk Geweld, crisis-interventie, opvang uithuisgeplaatste en hulpverlening (in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod). Daarmee is impliciet de oorspronkelijke grondslag van de specifieke vrouwenopvang verruimd naar een bredere uitkering 'hulp en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties'. Met het oog op de totstandbrenging van het toekomstbestendig stelsel is het belangrijk na te gaan of en zo ja de verruiming van de grondslag gevolgen heeft voor de wijze van verdelen en de eisen die aan het stelsel worden gesteld (landelijke toegankelijkheid en landelijk dekkend).

Bovenstaande inhoudelijke aanleiding – zichtbaar nieuwe groepen én verruiming van de grondslag van de specifieke uitkering vrouwenopvang – leidt tot de volgende probleemstelling.

3. Probleemstelling

Welke knelpunten worden op dit moment ervaren in het huidige stelsel vrouwenopvang als het gaat om de opvang van nieuwe groepen slachtoffers en de verruiming van de grondslag van de specifieke uitkering vrouwenopvang? En welke effectieve en efficiënte maatregelen zijn - op korte en lange termijn - nodig om het huidige stelsel juridisch en/of financieel toekomstbestendig te maken voor de hulp en opvang van slachtoffers, zodat de veranderingen in deze groep én in de functies van hulp en opvang opgevangen worden.

4. Deelvragen van het onderzoek

Het onderzoek zal bestaan uit twee onderdelen: inventarisatie van de knelpunten vanuit het perspectief van het huidige stelsel en een inventarisatie van mogelijke oplossingen.

1) Dit zijn de deelvragen gericht op het zichtbaar maken van de knelpunten:

Inventarisatie van doelgroepen:

- Wat zijn de knelpunten bij de opvang van huidige slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties?
- Wat zijn de knelpunten bij de opvang van tienermoeders?
- Wat zijn de bestaande opvangmogelijkheden voor deze groepen?

Huidig stelsel:

Wat zijn de (juridische) gevolgen van de verruiming van de grondslag van de huidige specifieke uitkering door de toevoeging van de extra middelen om de ontwikkelingen in de hulp en opvang op te kunnen vangen?

2) Dit zijn de deelvragen gericht op mogelijke oplossingen:

- Op basis van de inhoudelijke inventarisatie en juridische doorlichting een voorstel van maatregelen voor de totstandkoming van een toekomstbestendig stelsel en een voorstel voor verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de (centrum)gemeenten in relatie tot de hulp en opvang van slachtoffers in afhankelijkheidsrelaties;
- Ontwikkelen van voorstellen om de coördinatie en de aansluiting van hulpverlening en nazorg aan slachtoffers vanuit verschillende aanpalende stelsels te verbeteren (zoals AWBZ, Wet op de jeugdzorg en de Zorgverzekeringswet);
- Kan het instrument van een decentralisatie-uitkering bijdragen aan het realiseren van voorzieningen voor specifieke groepen, is daarvoor een meer centrale sturing gewenst of aanvullend beleid?

BIJLAGE 2

AANVULLENDE OPDRACHT VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN



Jeugd en Gezin

> Retouradres Postbus 16166 2500 BD Den Haag

Stichting Protestants, Christelijk Onderwijs
 Voorzitter College van Bestuur
 T.a.v.: de heer A.H.M. de Jong
 Postbus 9419
 3506 GK UTRECHT

Directie Jeugd en Gezin
 Bezoekadres:
 Parnassusplein 5
 2511 VK Den Haag
 T 070 340 50 30
 F 070 340 78 34
 www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
 Natalie Jonkers
 Natalie.jonkers@jeugden
 gezin.nl
 T 070 340 6997

Ons kenmerk
 DienG/SenS-3000822

Bijlagen
 1

Uw brief

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

Datum
 Betreft Verzoek

Geachte heer de Jong,

Op 9 april 2010 hebben de Minister van Justitie en ik een kabinetsvisie over de toekomst van de zorg voor jeugd aan het parlement gestuurd. In deze visie, die ik ter informatie heb bijgevoegd, doen wij onder meer een voorstel om de advies-, consult- en meldfuncties van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en de Steunpunten Huiselijk Geweld te gaan combineren. Wij hebben er voor gekozen om nog geen uitspraken te doen over de toekomstige positionering van deze organisatie in het licht van uw werkzaamheden als commissie "Stelselonderzoek vrouwenopvang" die zich ook uitstrekt tot de Steunpunten Huiselijk Geweld.

Met het oog op toekomstige besluitvorming over de positionering van de nieuwe organisatie zou ik u willen verzoeken om in uw advies rekening te houden met het voorstel om de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg op termijn over te hevelen naar de gemeenten die daartoe moeten samenwerken op de schaal van de GGD / Veiligheidsregio. De vrouwenopvang kent op dit moment een eigen regio-indeling die niet overal één op één aansluit bij de GGD/ Veiligheidsregio's. Het zou goed zijn als de regio-indeling rondom de beleidsterreinen van huiselijk geweld en kindermishandeling meer geharmoniseerd wordt. Verder houd ik mij aanbevolen voor advies over de positionering van een organisatie voor advies, consult en het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Ik verneem graag uw reactie op mijn verzoek.

Hoogachtend,
 de Minister voor Jeugd en Gezin,


 mr. A. Rouvoet

Pagina 1 van 1

BIJLAGE 3

SAMENSTELLING COMMISSIE 'STELSEL VROUWENOPVANG'

Voorzitter

André de Jong: bestuurder van de stichting Protestants Christelijk Onderwijs Utrecht (PCOU) en de Willibrord Stichting in Utrecht.

Secretariaat

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: mw. Fouzia Kassi en mw. Aaf Tiems.

Leden

Ministerie van VWS: dhr. Kees van der Burg, directeur/plv DG Jeugd en Maatschappelijke Zorg.

Ministerie van BZK: dhr. Gert-Jan Buitendijk, directeur/plv. DG Bestuur en Koninkrijksrelaties.

Federatie Opvang: mw. Ineke Smidt, directeur

Blijf Groep Noord-Holland en Flevoland: mw. Aleid van den Brink, Directeur-bestuurder van Blijf Groep.

Vereniging Nederlandse Gemeenten: mw. Sandra Korthuis, lid directieraad.

Gemeente Dordrecht: dhr. Aaik Kamsteeg, wethouder (CU).

Gemeente Gouda: Wethouder mw. Marion Suijker, wethouder (PvdA).

Adviseurs

Raad voor de Financiële Verhoudingen: dhr. Gerber van Nijendaal.

Agendalid

Ministerie van Justitie: mr. C. G. Hermans, plv. directeur Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC)

BIJLAGE 4

OVERZICHT INDELING VROUWEN- OPVANG REGIO'S EN DE VEILIGHEIDS- REGIO'S

Vrouwenopvang	
	Centrumgemeente (40)
Politieregio	
	Amsterdam-Amstelland (6)
	Brabant-Noord (21)
	Brabant-Zuidoost (21)
	Drenthe (12)
	Flevoland (6)
	Friesland (31)
	Gelderland-Midden (16)
	Gelderland-Zuid (18)
	Gooi en Vechtstreek (9)
	Groningen (23)
	Haaglanden (9)
	Hollands Midden (26)
	IJsselland (11)
	Kennemerland (10)
	Limburg-Noord (15)
	Limburg-Zuid (19)
	Midden- en West-Brabant (26)
	Noord- en Oost-Gelderland (22)
	Noord-Holland-Noord (26)
	Rotterdam-Rijnmond (19)
	Twente (14)
	Utrecht (29)
	Zaanstreek-Waterland (9)
	Zeeland (13)
	Zuid-Holland-Zuid (19)



BIJLAGE 5

LITERATUURLIJST

Aalst, S.M.M. drs. en Johannink, R.H.J. drs. – Eergerelateerd geweld in Nederland een onderzoek naar mannelijke slachtoffers: bekend maakt onbemind. (februari) 2007.

Brilleslijper-Kater, S., Beijersbergen, M., Asmoredjo, J., Jansen, C. en Wolf, J. – Meer dan bed, bad, broodje pindakaas: Profiel, gezondheid, welzijn en begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang. Uitgeverij SWP, Amsterdam. 2010.

De opvang verstoort: Interdepartementaal Beleidsonderzoek, IBO Maatschappelijke Opvang, 2002-2003, nr. 7. (september) 2003.

Goderie, M. en Flikweert, M. – Opbrengst van de hulp door Steunpunten Huiselijk Geweld in Amsterdam. Verwey-Jonker Instituut; Utrecht, (november) 2009.

Intomarkt BV – Rapport huiselijk geweld, Fase I en fase II. Intomart GfK bv., Hilversum, (december) 2009.

Inventarisatie hulpaanbod tienermoeders. Federatie Opvang, 2009.

Lünnemann, K., Goderie, M. en Tierolf, B. - Geweld in afhankelijkheidsrelaties: Ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang. Concept. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, (maart) 2010.

Maas, M. en Planije, M. – Monitor Maatschappelijke Opvang Jaarbericht 2009: Vraag- en aanbodgegevens van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang 2008. Trimbos-Instituut, Utrecht, 2010.

Migranten en de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld: Eindrapport. Ministerie van VROM, Den Haag, (maart) 2010

Modelaanpak huiselijk geweld: Elementen voor lokaal beleid. Ministerie van Justitie, Den Haag, (januari) 2010.

Sybrandij, M., Jonker, I. en Wolf, J. – Clëntprofielen van vrouwen met gewelds-ervaringen in de vrouwenopvang. UMC St. Radboud, Nijmegen, (maart) 2008.

Voortgangsrapportage Beschermd en Weerbaar. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport, (mei) 2009.

Wolf, J. – Maat en baat van de vrouwenopvang, 2006.

Wordt vervolgd: Experts over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld. Movisie, Utrecht, (maart) 2010.

(Footnotes)

1 Interdepartementaal beleidsonderzoek maatschappelijke opvang.

