

Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang

December 2016

1 Aanleiding

Het is al jarenlang stand beleid dat slachtoffers van huiselijk geweld, die omwille van een onveilige situatie niet in de eigen gemeente/regio¹ kunnen verblijven, toegang hebben tot hulp en opvang in een andere gemeente/regio. Wettelijk is vastgelegd dat alle gemeenten in Nederland hieraan meewerken. De vrouwenopvang biedt de eerste opvang en bemiddelt zo nodig voor hulp en opvang naar een andere gemeente/regio. De vrouwenopvang heeft daartoe in 2006 een werkwijze ontwikkeld: het beleidskader instroom. Dit beleidskader kwam tot stand nadat uit onderzoek² bleek dat de toegang tot de vrouwenopvang voor de slachtoffers van huiselijk geweld onduidelijk was. Het gevolg was dat zij zelf voor hulp en opvang naar alle instellingen in het land belden. Dit werd als cliëntonvriendelijk ervaren en vertekende ook de omvang van de hulpvraag. Het beleidskader instroom loste dit probleem op. De cliënt hoefde vanaf dat moment maar naar één instelling te bellen. De instelling voert een risicoscreening uit, bespreekt het hulpaanbod en indien er inderdaad sprake is van grote onveiligheid, wordt een plek elders in het land gezocht. Het uitgangspunt is dat hulp en opvang in de eigen regio de voorkeur heeft, echter daar waar de veiligheid niet geborgd is, opvang in een andere regio mogelijk is.

Tegelijkertijd is in 2015 een nieuw verdeelmodel voor de Decentralisatie Uitkering VrouwenOpvang (DUVO) ingevoerd. Dit nieuwe objectieve verdeelmodel heeft tot verschuivingen geleid in de opvangcapaciteit in de diverse regio's. Bij het opstellen van dit beleidskader instroom van de FO waren de gemeenten niet betrokken. De gemeenten hebben nu de regie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit alles is de reden om de werkwijze van het beleidskader instroom tegen het licht te houden met als doel ze passend te maken binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en de nieuwe aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling en te komen tot een gezamenlijk beleidskader van instellingen en gemeenten.

¹ Onder regio wordt in dit stuk verstaan: de regio van een centrumgemeente vrouwenopvang. In Nederland zijn 35 centrumgemeenten vrouwenopvang, zie http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeenten_vrouwenopvang_geweld_in_huiselijke_kring

² Trimbos Instituut J.Wolf e.a. "Aan de voordeur van de vrouwenopvang, een onderzoek naar de instroom", 2003. In dit onderzoek werd aanbevolen dat de vrouwenopvang meer verantwoordelijkheid zou kunnen overnemen van de vrouwen die zich aanmelden; Wanneer er gebrek aan plaats is volstond men regelmatig met het doorverwijzen van de potentiële cliënten met telefoonnummers van andere voorzieningen; Slechts een beperkt aantal instellingen hielden de verblijfplaats van de cliënten bij tussen aanmelding en opname. Hierdoor viel niet te monitoren hoe het met de cliënt in deze periode was.

2 Doel en reikwijdte van het beleidskader

2.1 Doel

De gezamenlijke wethouders van de 35 centrumgemeenten hebben bij herhaling uitgesproken dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het in stand houden van een goed landelijk stelsel voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. Daarvan maakt de capaciteit aan opvangplekken een belangrijk onderdeel uit. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling in hun eigen regio. De 35 centrumgemeenten zijn namens hun regiogemeenten opdrachtgever voor de vrouwenopvang in hun regio. Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen echter vanwege veiligheidsredenen niet altijd in hun eigen regio worden opgevangen. Het landelijke stelsel dient er voor dat slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling die wegens veiligheidsredenen niet in hun eigen regio kunnen worden opgevangen in een andere regio kunnen worden opgevangen.

Tijdens het wethoudersoverleg van 14 april 2015 reageerden alle aanwezige wethouders instemmend op het pleidooi van het bureau van de VNG, samen met de Federatie Opvang (FO), om het huidige systeem – waarin gewerkt wordt volgens het '*beleidskader instroom*' – als gemeenten te blijven respecteren. Dat betekent dat de gemeenten er gezamenlijk voor instaan dat er in het geval van acute dreiging altijd opvang beschikbaar is. Uitgangspunt is dat de gezamenlijke gemeenten borgen dat het stelsel, ook landelijk gezien, goed blijft functioneren. Zo nodig zullen zij daarvoor extra maatregelen nemen, bijvoorbeeld door het maken van interregionale afspraken en het volgen van de effecten daarvan. Deze afspraken zijn er op gericht dat niemand die opvang nodig heeft tussen wal en schip valt en dat er voldoende opvangcapaciteit beschikbaar is.

2.2 Reikwijdte

Dit beleidskader heeft betrekking op de landelijke functie in het kader van de in- door- & uitstroom in de crisisopvang vrouwenopvang waar omwille van directe en/of structurele onveiligheid opvang in de eigen regio niet mogelijk is. Doelgroep van dit beleidskader zijn slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling die vanwege **directe en/of structurele onveiligheid** niet in de eigen regio kunnen worden opgevangen. Met dit beleidskader willen we de landelijke in- door- & uitstroom in de vrouwenopvang voor deze doelgroep reguleren. Dit beleidskader betreft een set van landelijke uitgangspunten en afspraken, tot stand gekomen in overleg tussen gemeenten en instellingen voor vrouwenopvang: wie is verantwoordelijk en wanneer? Welke uitgangspunten hanteren we hierbij? Dit is een beleidskader op hoofdlijnen. Dit kader bepaalt niet de afwegingen die instellingen maken in hun beoordeling van de veiligheidsrisico's van de cliënt. Die afwegingen worden inhoudelijk gebaseerd op een uniform systeem van risicoscreening dat de instellingen hanteren. De vrouwenopvang zal als vervolg op deze herijkte versie haar werkprocessen evalueren met als doel ze waar nodig te verbeteren. Het *beleidskader in- door- & uitstroom crisisopvang en opvang in acute crisissituaties* is een belangrijke randvoorwaarde voor kwaliteit, zoals ook opgenomen in de handreiking voor gemeenten 'Basiskwaliteitseisen hulp voor opvang van slachtoffers van huiselijk geweld'³. Gemeenten en instellingen hanteren deze basiskwaliteitseisen als uitgangspunt voor de opvang.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt het wettelijk kader beschreven dat van toepassing is op de opvang van slachtoffers van

³ Handreiking voor gemeenten 'Basiskwaliteitseisen hulp voor opvang van slachtoffers van huiselijk geweld', hoofdstuk 4, Randvoorwaarden, basiseis 22 (http://www.regioaanpakveiligthuis.nl/sites/default/files/files/Kwaliteitseisen%20hulp%20en%20opvang_Digitaal.pdf).

huiselijk geweld en kindermishandeling en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en instellingen. Hoofdstuk 4 beschrijft de algemene uitgangspunten voor de in-, door- en uitstroom en opvangplaatsen voor acute crisissituaties. In hoofdstuk 5 worden aanvullend een aantal specifieke uitgangspunten voor de door- en uitstroom beschreven. Hoofdstuk 6 betreft opvangplaatsen voor acute crisissituaties. Hoofdstuk 7 en 8 gaan over de financiering en monitoring.

3 Wettelijk kader & verdeling van verantwoordelijkheden gemeenten en instellingen

3.1 Wettelijk kader

- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De opvang in instellingen voor vrouwenopvang vindt zijn wettelijke grondslag in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015, artikel 1.2.1 lid c:

‘Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening bestaande uit:

Lid c: ‘Opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor zijn veiligheid in verband met huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.’

- Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb)

In aanmerking voor een uitkering komen vreemdelingen die een verblijfsvergunning op grond van respectievelijk slachtoffer huiselijk geweld en slachtoffer mensenhandel (buiten de B8/3-procedure) hebben aangevraagd en die verblijven in een Nederlandse instelling voor vrouwenopvang. Tevens komen in aanmerking voor een uitkering de vreemdelingen die in Nederland verblijven en die slachtoffer zijn van mensenhandel, huiselijk geweld of eengerelateerd geweld en die hier te lande verblijf houden op grond van een bijzondere geprivilegieerde status, dan wel die als gemeenschapsonderdaan (gedurende de eerste drie maanden na inreis) hier te lande rechtmatig verblijf hebben en die eveneens verblijven in een Nederlandse instelling voor vrouwenopvang. De instelling moet voldoen aan de definitie zoals deze wordt gehanteerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).’

- Wet Basisregistratie personen (Wet BRP), artikel 2.4.

Bij verblijf van vrouwen in een opvanginstelling in een andere gemeente dan de gemeente waar de vrouw woont, dient de vrouw in de Basisregistratie personen (BP) van de gemeente waar de opvanginstelling zich bevindt in te schrijven.

- Het verdrag van Istanbul

Op 18 november 2015 heeft Nederland het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld geratificeerd. Het is voor Nederland op 1 maart 2016 in werking getreden.

In het verdrag wordt onder meer bepaald dat er specifieke voorzieningen zijn:

- gespecialiseerde dienstverlening voor slachtoffers van Huiselijk Geweld/Geweld tegen vrouwen (art. 22-1).
- in vrouwen gespecialiseerde hulpverlening aan vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen (art. 22-2).

- voldoende opvangplaatsen voor slachtoffers, in het bijzonder voor vrouwen en hun kinderen (art. 23).
- Huisvestingswet
Het uitgangspunt in de Huisvestingswet is dat slachtoffers van huiselijk geweld na de opvang periode zelf kunnen kiezen in welke gemeente zij een woning willen. Dit biedt hen de gelegenheid om te gaan wonen waar ze een netwerk hebben dat een goede bescherming biedt tegen herhaling van geweld. Gemeenten mogen geen zogenaamde bindingeisen stellen. Gemeenten die een urgentie systeem hanteren (ongeveer de helft van de gemeenten) kunnen daarnaast conform de huisvestingswet urgentie verlenen aan slachtoffers uit de opvang.

Artikel 12

1. *De gemeenteraad kan, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening bovendien bepalen dat voor daarbij aan te wijzen categorieën van woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan personen die zijn geplaatst op een door burgemeester en wethouders aan de eigenaar van de betrokken woonruimte gedane voordracht.*
2. *Bij toepassing van het eerste lid stelt de gemeenteraad in de huisvestingsverordening tevens vast welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen om op een voordracht als bedoeld in het eerste lid te worden geplaatst en volgens welke criteria binnen die categorieën van woningzoekenden de rangorde naar urgentie wordt bepaald.*
3. *Tot de criteria, bedoeld in het tweede lid, kan mede behoren dat aan de woonruimte welke de woningzoekende verlaat, met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte dringend behoefte bestaat.*
(zie ook <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/huisvestingswet/nieuws/nieuwe-modelverordening-huisvestingswet>)

De wet erkent een aantal categorieën woningzoekenden die voorrang moeten hebben als de Gemeenteraad in de huisvestingsverordening van deze mogelijkheid gebruik maakt. Woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten en woningzoekenden die mantelzorg verlenen of ontvangen behoren tot deze categorieën.

3.1 *Verdeling van verantwoordelijkheden*

Op basis van de WMO zijn **alle** individuele gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van opvang aan slachtoffers van huiselijk geweld uit hun gemeente. Het opdrachtgeverschap voor de vrouwenopvang is een gedeelde verantwoordelijkheid van centrumgemeente en de overige gemeenten in hun regio. De 35 centrumgemeenten ontvangen daartoe van het rijk middelen uit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang. De VO-instellingen zijn als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht.

4 Algemene uitgangspunten instroom, door- en uitstroom crisisopvang en opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang.

4.1 Belangenafweging

Bij bepaling van het aanbod staat het belang van de cliënt centraal. In eerste instantie betreft dit de directe en/of structurele (on)veiligheid.

Wat het belang is wordt in overleg tussen de cliënt en de vrouwenopvang instelling bepaald, op basis van een methodisch verantwoorde manier. Op grond daarvan wordt een advies/plan van aanpak opgesteld.

De werkwijze voor instroom in de opvang is cliëntvriendelijk: cliënten hoeven niet zelf rond te bellen voor een opvangplek. Een cliënt kan zich, conform de lokale afspraken, wenden tot de opvanginstelling in de regio waar hij/zij gevestigd is. De opvanginstelling zoekt in overleg met cliënt naar een geschikte opvangplek (in eigen regio/buiten eigen regio)

4.2 Systeemgericht werken

Bij de bepaling van het aanbod wordt systeemgericht gekeken: De belangen van cliënt, kinderen en het gezinsstelsel (en eventueel andere betrokkenen) worden op een zorgvuldige wijze tegen elkaar afgewogen waarbij de veiligheid van cliënt en/of eventueel meegekomen kinderen voorop staat alsook het herstel van de (directe) veiligheid. Alle leden van het gezin of huishouden en hun sociale netwerk worden actief en met inachtneming van hun onderlinge relaties en patronen betrokken bij zowel de analyse van de problemen als de oplossing ervan, zonder dat daarbij de individuele problematiek uit het oog wordt verloren. Wanneer er kinderen in het gezin aanwezig zijn worden zij actief betrokken.

4.3 Veiligheid

Veiligheid staat voorop

Voor de bepaling van het aanbod is veiligheid het primaire criterium; Het gaat om situaties waarbij sprake is van direct gevaar en/of structurele onveiligheid. Uitgangspunten zijn:

- Ambulant aanbod indien de veiligheid gewaarborgd is
- Opvang indien dit om veiligheidsredenen noodzakelijk is:
 - Opvang in eigen regio
 - Opvang buiten de eigen regio
- De vrouwenopvang is, in opdracht van de gemeenten, ervoor verantwoordelijk dat slachtoffers in direct en/of structurele onveilige situaties met een vraag om residentiele opvang, zo snel mogelijk de juiste veilige opvang en begeleiding aangeboden krijgen.

4.4 Risico taxatie instrument

De inschatting van de veiligheid gebeurt op basis van een landelijk gevalideerd risico-taxatie instrument.

De kernvragen van het instrument worden door alle opvang instellingen gehanteerd. Op deze manier is er sprake van een uniforme werkwijze voor de instroom.

4.5 Specialistische opvang voor bijzondere groepen

Landelijk zijn er een aantal bijzondere groepen aangewezen waarvoor specialistische opvang noodzakelijk kan zijn:

- Slachtoffers van loverboys
- Slachtoffers van eerwraak
- Slachtoffers mensenhandel

Voor deze specifieke groepen is landelijk een aantal voorzieningen aangewezen waar deze groepen kunnen worden opgevangen.

Daarnaast is op zes plaatsen in het land specifieke opvang voor mannelijke slachtoffers waarnaar verwezen kan worden.

- Mannenopvang

5 Specifieke uitgangspunten door- en uitstroom

5.1 Doorstroom

Het algemene uitgangspunt is dat slachtoffers zoveel mogelijk in de eigen regio worden geholpen en opgevangen, tenzij dit omwille van direct gevaar/structurele onveiligheid niet mogelijk is. Hierbij gelden de volgende afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden voor:

1. een opvangplaats, wanneer de veiligheid in het geding is in acute crisissituaties buiten de regio⁴
2. een crisisplaats buiten de regio
3. Vervolgopvang buiten de regio

Ad 1. Opvangplaats in acute crisissituatie wanneer de veiligheid in het geding is

De plaatsing op een opvangplaats in acute crisissituaties is tijdelijk (1-3 nachten). Indien een cliënt geplaatst is op een opvangplaats voor acute crisissituaties buiten de eigen regio blijft de gemeente cq vo-instelling in de regio van herkomst verantwoordelijk voor het regelen van het vervolg: een crisisplaats (in- of buiten de regio), ambulante aanbod of beëindiging hulpaanbod.

Ad 2 en 3. Crisisplaats & vervolgopvang

- Indien een cliënt wegens **veiligheidsredenen** buiten de eigen regio is geplaatst op een crisisplaats wordt de cliënt overgedragen aan de ontvangende gemeente cq VO-instelling. Deze is vervolgens verantwoordelijk voor het regelen van het vervolgtraject.
- Indien een cliënt wegens veiligheidsredenen **gedurende** de crisisopvang dan wel vervolgopvang buiten de eigen regio moet worden geplaatst, wordt de cliënt overgedragen aan de ontvangende gemeente c.q. ontvangende VO-instelling. De ontvangende gemeente c.q. ontvangende VO-instelling is vervolgens verantwoordelijk voor het regelen van het vervolgtraject.
- Indien een cliënt om veiligheidsredenen weer terug kan naar de eigen regio (gedurende de crisisopvang dan wel vervolgopvang) zal met in achtneming van de algemene uitgangspunten (belangenafweging, systeemgericht werken) de gemeente van herkomst c.q. VO- instelling constructief meewerken aan de 'terugname' van de cliënt.

⁴ Zie hoofdstuk 6 voor nadere toelichting & afspraken.

5.2 Uitstroom

- De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk voor de huisvesting op basis van de nieuwe huisvestingswet indien cliënt terug wil keren naar de regio van herkomst. Als veiligheidsredenen een beletsel zijn of als er andere redenen zijn op grond waarvan cliënten niet kunnen terugkeren naar de regio van herkomst kunnen zij zich voor een urgentie wenden tot de gemeente van opvang.

6 Opvangplaats voor acute crisissituaties

6.1 Wat is een opvangplaats voor acute crisissituaties?

Definitie opvangplaats voor acute crisissituaties

Een opvangplaats voor acute crisissituaties is:

Een opvangplaats waar cliënten in acute crisissituaties kunnen worden ondergebracht als er elders in de vrouwenopvang geen ruimte kan worden georganiseerd (crisisplaats). De opvangplaatsen voor acute crisissituaties onderscheiden zich van andere plaatsen door de directe en gegarandeerde beschikbaarheid na kantooruren en in het weekend.

Toelichting:

Een opvangplaats voor acute crisissituaties is een laagdrempelige opvangplek binnen de vrouwenopvang met een regionale functie waarvoor geldt:

- het is een veilige opvangplaats voor 1 nacht of weekend (maximaal 3 nachten);
- voor 1 volwassene of voor 1 gezinssysteem inclusief kinderen/kinderen;
- waar een persoon of gezinssysteem direct kan worden geplaatst na een korte telefonische spoedintake;
- het gebruik van een opvangplaats voor acute crisissituaties vindt in principe plaats na kantooruren en in het weekend;
- de begeleiding houdt in ieder geval in het verwelkomen van de persoon, aandacht en aanwezigheid alsmede doorverwijzing maar kan ook indien noodzakelijk ook intensiever zijn.
- Cliënten betalen geen vergoeding voor het gebruik van een opvangplaats voor acute crisissituaties.

6.2 Doelgroep opvangplaats voor acute crisissituaties:

De opvangplaatsen voor acute crisissituaties zijn bedoeld voor cliënten (en eventuele kinderen) die als gevolg van (dreiging met) acut geweld dakloos zijn geworden of tijdelijk niet in de eigen woning kunnen verblijven.

Van een acute crisissituatie is sprake als:

- een cliënte ernstig bedreigd of mishandeld wordt in de thuissituatie en onmiddellijk onderdak behoeft op een veilig adres;
- cliënte op dat moment geen enkele mogelijkheid heeft zelf onderdak te verzorgen bij familie, vrienden, kennissen of anderszins;
- cliënte in een ander opvangtehuis verblijft en daar onmiddellijk moet vertrekken in verband met een bedreigende situatie.

6.3 Capaciteit

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:
 - Aanwezigheid en beschikbaarheid van opvangplaatsen voor acute crisissituaties in de regio;
 - Voldoende capaciteit
- Elke regio beschikt over minimaal 2 opvangplaatsen voor acute crisissituaties..

6.4 Specifieke uitgangspunten opvangplaats voor acute crisissituaties

- Vrouwen worden in principe in de regio van herkomst opgevangen, tenzij dit om veiligheidsredenen niet mogelijk is. Op het moment dat er geen opvangplaats voor acute crisissituaties beschikbaar is in de eigen regio dan is het huidige beleid dat de instellingen voor vrouwenopvang onderling beschikbare crisisplaatsen uitruilen.
- Echter de gemeente van herkomst die een cliënt plaatst op een opvangplaats voor acute crisissituaties blijft verantwoordelijk voor het regelen van vervolgoopvang en is probleemeigenaar van het doorplaatsen van cliënten die gebruik maken van de opvangplaats voor acute crisissituaties. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het maken van afspraken in de eigen regio over opvangplaatsen bij acute crisis en neemt zelf initiatief om deze afspraken te maken en eventuele problemen te verhelpen. Doorplaatsing gebeurt op basis van de uitgangspunten voor instroom- en doorstroom.

7 Financiering

Deze paragraaf geldt zowel voor crisisopvang, opvang in acute crisissituaties als eventuele noodzakelijke vervolgoopvang.

Voor de financiering van de plaatsingen buiten de eigen regio geldt in principe het uitgangspunt van solidariteit tussen gemeenten. Dit betekent financiering met gesloten beurzen voor plaatsingen buiten de eigen regio conform de uitgangspunten van dit beleidskader.

8 Monitoring

De werking van dit beleidskader wordt 2 keer per jaar gemonitord aan de hand van de monitor in- door en uitstroom van de FO, ontwikkeld in kader van het programma RegioAanpak Veilig Thuis. Daarbij zal nagegaan worden in hoeverre er ook sprake is van een min of meer gelijke verdeling van de lasten tussen de gemeenten.