

Visie op capaciteit van het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang

1. Inleiding

Vrouwenopvang organisaties (VO's) ervaren nagenoeg het gehele jaar ondercapaciteit in de opvang. VO's werken, ondanks afspraken in het keurmerk¹, met wachtlijsten. De ervaring van ondercapaciteit krijgen VO's ook terug van samenwerkingspartners. Zij zien medewerkers van VO's beslissen vanuit schaarste; telkens afgewogen welke client wel en niet in aanmerking komt voor opvang.

Medewerker VO: "Onze wachttijd kan oplopen tot weken en soms maanden. Aan het begin van de wachtperiode maken we een veiligheidsplan met de cliënt en gedurende de wachttijd houden we contact met de cliënt en eventuele andere betrokken hulporganisaties. Het komt soms voor dat een cliënt die wacht op opvang, alsnog op een noodbed geplaatst moet worden omdat de acute veiligheidssituatie verslechtert."

We zien een landelijke tendens waarbij VO's gelijktijdig piekdrukke ervaren. Tijdens de piekmomenten zijn VO's genoodzaakt cliënten te plaatsen op alternatieve opvangplekken.

Client VO: "Daar zat ik dan. Op mijn hotelbed. Veilig, maar zo voelde het niet. Ik weet nog wel dat ik bijna geen eten had en dat ik dacht: 'hoe moet dat nou?' Want ik mocht niet naar buiten en ik had helemaal niks. Ik had zulke wallen, heel erg verdrietig was ik."

Plaatsing in een hotel is risicovol en onprettig voor de cliënt. In een hotel heeft de VO minder grip en minder zicht op de veiligheid van de cliënt. Cliënten zoeken op een hotelkamer vaker contact met de (ex)partner, zonder begeleiding van de maatschappelijk werker. Dit brengt risico op geweldsincidenten mee en vergroot de ontvankelijkheid voor negatieve invloeden. De veiligheidssituatie van cliënten vraagt een acute oplossing in zowel een fysiek veilige plaats als de persoonlijke aandacht van begeleiders. Bij niet adequate of tijdige hulp blijft de onveiligheid in stand of verergert zelfs.

Een belangrijke beperking van de capaciteit van opvangplaatsen is de verstopte doorstroom. Door de beperkte uit- en doorstroommogelijkheden, o.a. als gevolg van de krapte op de woningmarkt, blijven opvangplaatsen langer bezet en zijn er onvoldoende plekken beschikbaar voor mensen die opvang nodig hebben. Om logistieke redenen komt het voor dat cliënten bovenregionaal worden uitgeruild, om zodoende plaats te maken voor de opvang een client met een urgente bovenregionale opvangbehoefte. Deze praktische oplossingen zorgen voor extra verhuisbewegingen en de daarbij behorende stress. De opvang op zich is al ontwrichtend, extra verhuizingen of opvang in een andere regio zorgen voor nog méér ontwrichting. Vooral kinderen zijn daar de dupe van zij moeten tenslotte ook weer van school veranderen.

VO's, gemeenten, Valente, VNG en VWS zijn veelvuldig in gesprek over capaciteit en werken op regionaal en landelijk niveau samen aan verbetering van de door- en uitstroom. We zien lichte verbeteringen maar geen grote doorbraak. Dit komt doordat oplossingen niet eenvoudig en veelal buiten de invloedssfeer van de VO's zijn. Bijvoorbeeld door wachtlijsten in de GGZ, uitstroomeisen van gemeenten en/of woningcorporaties en wachtlijsten voor het verkrijgen van een woning (al dan niet met urgentie) zorgen ervoor dat cliënten lang verblijven in de opvang. Ook zien we de totale capaciteit in Nederland gelijk blijven bij een groeiend bevolkingsaantal. Desalniettemin zijn er verschillende oplossingsrichtingen die wél binnen onze invloedssfeer liggen waar we de komende jaren op inzetten om capaciteitstekorten op te lossen.

¹ Keurmerk 'Veiligheid in de Vrouwenopvang' (herziene versie, 2023)



Ook de kwaliteit van sommige opvangplaatsen laat nog te wensen over. De vele verhuisbewegingen zijn in zichzelf één van de oorzaken die leiden tot vertraging in de doorstroom. Andere kwaliteitsproblemen zijn opvangplaatsen als losse woningen (zogenaamde satellietwoningen) in steden, hier zijn soms problemen met de veiligheid, omdat er geen 24-uurs toezicht is. Ook dit leidt tot verhuisbewegingen terug naar de residentiële opvang. Tevens zien we in de losse woningen conflicten die leiden tot verhuisbewegingen: conflicten met de burens die overlast ervaren door de frequente wisselingen van bewoners en conflicten tussen cliënten onderling, met name in de satellietwoningen die voorzieningen delen. Het delen van voorzieningen komt ook nog steeds voor in sommige reguliere opvanglocaties. Het gebrek aan privacy voor de veelal getraumatiseerde cliënten, vaak met kinderen, leidt regelmatig tot stressvolle situaties binnen de opvangfaciliteiten. Dit draagt niet bij aan een rustige opvoedingssituatie en herstel van de traumatische ervaringen.

Huisvesting is geen doel op zich, maar een middel om te streven naar het duurzaam stoppen van ernstig huiselijk geweld in situaties waarin ambulante hulpverlening ontoereikend is. Veiligheid van de huisvesting staat voorop, maar de huisvesting dient ook in lijn te zijn met de methodiek. Immers, juist de methodiek draagt bij aan het beëindigen van onveiligheid en het opbouwen van een duurzaam veilige leefsituatie.

Dit visiedocument is bedoeld als herijking van het standpunt van het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang (LNVO) ten opzichte van het capaciteitsvraagstuk. De centrale vragen zijn: *Hoe komen we tot een goede en duurzame (toekomstbestendige) aansluiting van vraag en aanbod? Hoe kunnen de VO's daar goed op ingericht worden? Welke begeleidings- en opvangvormen zijn nodig om de kans op een duurzaam veilig leven zo groot mogelijk te maken en de intergenerationele herhaling van huiselijk geweld en kindermishandeling te doorbreken?* In dit visiedocument kijken we breder dan fysieke opvangplekken; we nemen ook andere hulpvormen en de relatie met kwaliteit mee.

Leeswijzer

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, bekijken we eerst de context waarin de vrouwenopvang opereert en de rol die VO's hierin hebben (H2) en de relevante aspecten in relatie tot het capaciteitsvraagstuk (H3). Daarna stellen we een visie op capaciteit vast (H4). Uit de voorgaande context, relevante aspecten en de visie vormen we een conclusie (H5).

Cijfers: In totaal doen er 6.700 mensen jaarlijks een beroep op de vrouwenopvang², waaronder 2.815 kinderen (18-). Van de 3.880 volwassenen (18+) waren 3.395 vrouw (rest man of overig). Duur van de veilige opvang varieert van 1 dag tot meerdere jaren, maar betrouwbare cijfers van de gemiddelde verblijfsduur ontbreken. Medio 2024 start de monitor vrouwenopvang, die de capaciteit jaarlijks in beeld brengt en met terugwerkende kracht vanaf 2022.

2. Vrouwenopvang binnen de gehele aanpak van huiselijk geweld

Context: Ca. 850.000 personen in Nederland hebben jaarlijks te maken met structureel huiselijk geweld³. De Prevalentiemonitor 2022 geeft aan dat 1,3 miljoen mensen van boven de 16 jaar in 1 jaar huiselijk geweld en/of kindermishandeling meemaken. Om dit aan te pakken heeft de VNG de

² Valente (2023), Infographic VO. Te vinden op: <https://www.valente.nl/wp-content/uploads/2023/08/Infographic-VO-print-def.pdf>

³ WODC & CBS (2020, 2022). *Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag*. Te vinden op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3238>



visie *Gefaseerd samenwerken aan veiligheid*⁴ omarmd. Elke regio heeft de werkwijze op een eigen manier ingericht, maar het visiedocument biedt de uitgangspunten van de gezamenlijke aanpak. Er is sprake van een knip tussen melden en hulp; de partij die de meldingen verzamelt en beoordeelt (Veilig Thuis) is niet de partij die de hulpverlening uitvoert. Veilig Thuis beoordeelt of er sprake is van acute of structurele onveiligheid en op basis van die risico-inventarisatie wordt een hulpaanbod gezocht.⁵

Rol: VO's zijn specialisten in de aanpak van huiselijk geweld en bieden bescherming middels veilige opvang, en (ambulante) hulpverlening. VO's hebben de expertise en middelen om slachtoffers, plegers en betrokken kinderen te helpen de veiligheid te herstellen en het geweld duurzaam te stoppen. VO's hebben samenwerkingsverbanden met o.a. ggz en jeugdzorg voor het bieden van integrale gezinsbehandeling en -begeleiding.

Doelgroep: Vrouwen, mannen en kinderen hebben te maken met meervoudige, complexe problematiek. Naast huiselijk geweld en/of kindermishandeling is er veelal sprake van bijvoorbeeld armoede, psychische problemen en verslaving. De mate van het geweld dat cliënten meemaakten is heftiger dan gemiddeld bij cliënten die gemeld worden bij Veilig Thuis⁶. Er spelen bovendien meer risicofactoren (zoals geen werk, laag inkomen en – opleidingsniveau, geen of beperkt sociaal netwerk) en hun problematiek is nog ernstiger (meer geweld in de jeugd van vrouwen, meer partnergeweld, vaker een klinisch trauma, vaker emotioneel onveilig en een lagere kwaliteit van leven). Veel cliënten van de vrouwenopvang hebben een migratieachtergrond en mede door de isolatie in hun thuissituatie spreken veel van hen geen of slecht Nederlands.

Kracht: VO's hebben vijftig jaar aan expertise en deskundigheid opgebouwd op het gebied van het doorbreken van de meest complexe geweldssituaties. Kenmerkend voor de aanpak en expertise van VO's is:

1. Spoedig optreden bij acute situaties van onveiligheid.
2. Veilige opvang en ambulante hulpverlening staan ten dienste van elkaar en vullen elkaar aan.
3. Gender-, trauma- en cultuursensitieve aanpak die recht doet aan diversiteit en socialisatie.
4. Maatwerk aanpak: Integraal en systeemgericht werken samen met netwerkpartners waarbij traumascreening en -behandeling van alle betrokkenen prioriteit zijn.
5. Hulpverlening op verschillende levensgebieden, gericht op duurzaam herstel, participatie en economische en maatschappelijke zelfstandigheid, met als doel het doorbreken van intergenerationale overdracht van onveiligheid.

Visie: Zonder drempels en in de keten doorbreken van het patroon van geweld door in een vroeg stadium te schakelen naar de juiste (hoog)specialistische, kwalitatieve hulp en deze te bieden aan alle betrokkenen van het geweld op de beste plaats voor de cliënt(en)⁷. De belangrijkste elementen hierin zijn systemisch en preventief werken, gericht op het duurzaam doorbreken van intergenerationale geweld.

⁴ VNG (2021). *Visie gefaseerd samenwerken aan veiligheid*. Te vinden op: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/20210125-visie-gefaseerd-samenwerken-aan-veiligheid-def.pdf>

⁵ Vögtlander, L., & van Arum, S. (2016). *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg*. Den Haag/Utrecht: VNG & GGD GHOR Nederland. Te vinden op: https://vng.nl/files/vng/201605_visiedocument_gefaseerde_ketensamenwerkingvogtlander_van_arum_0.pdf

⁶ Verwey Jonker Instituut (2021). *In de lift, cohortstudie naar de effecten van de Oranje Huis-aanpak*. Te vinden op: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/04/116038_Factsheet-Oranjehuis_onderzoek_In_de_Lift_2104.pdf

⁷ Visie van het LNVO in Transformatieagenda 2021-2023. Te vinden op: <https://www.valente.nl/kennisbank/overzicht-werkgroepen-binnen-de-transformatieagenda-Invo-2021-2023/>



Kwaliteit: Op eigen initiatief hebben de VO's in 2020 de kwaliteitsstandaard vastgelegd in het keurmerk 'Veiligheid in de Vrouwenopvang'. Ca. 90% van de VO's heeft het keurmerk reeds behaald. VO's merken dat het keurmerk steeds vaker een centrale rol speelt in de gesprekken met gemeenten; vaker over kwaliteit en (vooral) minder vaak over inkoopvoorwaarden.

Positie VO in de aanpak van huiselijk geweld: Van oudsher heeft de VO de rol van beschermer bij acuut of ernstige onveiligheid. Bezien in het gehele spectrum van hulp bij huiselijk geweld is dit het uiterste denkbeeldige punt. De veranderende visie van de VO en het werken volgens de *Visie gefaseerd samenwerken aan veiligheid* zorgt voor meer aansluiting tussen de verschillende organisaties, die verdeeld over het spectrum werken. Zo werken VO en Veilig Thuis goed en structureel samen op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

De huidige uitdaging ligt in het ontsluiten van de expertise van de VO en het laagdrempelig inzet van ambulante begeleiding door VO's in aansluiting met de wijkteams. De wijkteams bevinden zich op de andere uiterste denkbeeldige punt van het spectrum. Wijkteams en VO's zijn zoekende in het organiseren van deze aansluiting. Ook de ontwikkeling van Regionale Veiligheidsteams in het kader van het Toekomstscenario vormen hier onderdeel van.

Ook liggen er kansen in het dichterbij elkaar brengen van de zorg- en straf domeinen, met name voor de ambulante begeleiding door de VO. Op landelijk niveau zien we positieve ontwikkelingen; ministeries van J&V, VWS en OC&W weten elkaar beter te vinden op overstijgende dossiers of ontwikkelingen die in elkaars verlengde liggen. Ook heeft dit de aandacht binnen de ontwikkelagenda van VNG en Valente.

Sterke verbondenheid in het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang (LNVO): Het LNVO bestaat sinds 1985 en is momenteel ondergebracht bij branchevereniging Valente. Vierentwintig VO's (werkzaam in vijfendertig centrumgemeenten) zijn aangesloten bij het LNVO. Er zijn geen VO's bekend die niet zijn aangesloten bij het LNVO. Wat de sector uniek maakt is de sterke noodzakelijke landelijke samenwerking: omwille van de veiligheid kunnen VO's cliënten plaatsen in een andere regio. Dit is een van de sterke drives om de kwaliteit overal in Nederland op niveau te brengen en te houden.

Hierna volgt een 'blauwdruk' van de huidige verhoudingen van VO's binnen het LNVO. De blauwdruk is niet statisch maar altijd licht in beweging. Vijf VO's vormen mede door hun schaalgrootte de voorhoede in kennis- en kwaliteitsontwikkeling. Zij hebben VO als corebusiness, zijn (mede)initiatiefnemers van ontwikkelingen die in een latere fase landelijk worden opgeschaald, kunnen mankracht organiseren, hebben deskundigheid in huis om de verbinding te maken tussen praktijk en theorie en zij hebben de slagkracht om grootscheepse veranderingen door te voeren. Het leeuwendeel van de VO's is middelgroot en zijn op enkele na onderdeel van een grotere organisatie in het sociaal domein, waarbinnen zij relatief kleine eenheden zijn. Enkele VO's zijn kleinschalig van aard. Nagenoeg alle VO's participeren op strategisch niveau binnen het LNVO en het merendeel participeert daarnaast ook op één of meerdere ontwikkelingen op tactisch niveau. Tussen VO's onderling zijn uitwisselingen op operationeel niveau sterk ontwikkeld door de bovenregionale opvang van cliënten.

3. Relevante aspecten in relatie tot het capaciteitsvraagstuk

Kennis- en kwaliteitsontwikkeling is terug te zien in differentiatie en intensiteit van aanbod: Er is een sterke kennis- en kwaliteitsverbetering te zien in de aanpak van huiselijk geweld in de afgelopen decennia. Er is veel kennis opgedaan over verschillende geweldsvormen, patronen die onderliggend aan de geweldsvormen zijn, culturele aspecten en over intergenerationele overdracht van geweld.



VO's passen deze kennis toe; VO's bieden een breed palet aan hulpvormen in gepaste huisvesting, de hulp is gericht aan alle betrokkenen bij het geweld en is sterk gericht op het duurzaam doorbreken van geweldspatronen.

Nieuwe doelgroepen dienen zich aan: Vanuit de samenleving komt steeds meer vraag naar hulpverlening aan andere doelgroepen. Bijvoorbeeld het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang benadrukt dat sommige vrouwen terugkeren naar Nederland met de behoefte om hun rechten te kunnen uitoefenen, zelfs als er geen sprake is van acuut geweld. Dit soort situaties vereisen ook de ondersteuning van de vrouwenopvang. Vergelijkbare vraagstukken doen zich voor bij vrouwelijke slachtoffers van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting en mensenhandel, waarbij de buitenwereld aangeeft dat de huidige filtering aan de voordeur te restrictief is om recht te doen aan behoeften van verschillende doelgroepen. Er is eerder ook gesproken over de mogelijkheid om daders op te vangen, zoals gebeurt bij Arosa. Dit wijst erop dat opvang ook anders ingezet kan worden. Het brengt ook met zich mee dat de druk op de huidige opvangcapaciteit nog groter wordt.

Samenwerking met zorgpartners en sociaal domein is noodzakelijk: Door sneller in het traject te starten met benodigde aanvullende hulp (bv. GGZ behandeling, specialistische jeugdzorg voor kinderen, schuldhulpverlening) kunnen de verschillende problemen in een gezin of huishouden in samenhang worden aangepakt, waardoor de effectiviteit van de hulp verder kan toenemen. We blijven hier vol op inzetten. We ervaren wel dat (snel) resultaat in de praktijk lastig te realiseren blijkt. Wachtlijsten in de GGZ zijn ook voor onze cliënten een beperking en knelpunten met betrekking tot bv. (integrale) financiering kunnen alleen in gezamenlijkheid met alle betrokken partijen worden opgelost.

De sector is gedreven de kwaliteit, ongeacht locatie en hulpvorm, te verbeteren: Het LNVO is trots op de sterke rol die zij speelt en de power die zij levert in de kennis- en kwaliteitsontwikkeling. Sterk is ook de saamhorigheid en bereidheid om kwaliteitsontwikkelingen te delen en van elkaar over te nemen. De mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering hangen veelal samen met de schaalgrootte en de financiële middelen van de betreffende regio. De ambitie van het LNVO is om (het effect van) kwaliteitsverschillen tussen de VO's en regio's te minimaliseren. De kwaliteit heeft een relatie met capaciteit d.m.v. het effectief kunnen begeleiden van complexe veiligheidssituaties, het efficiënter gebruiken van middelen, het verminderen van terugval door preventie en nazorg en het goed kunnen aansluiten op de samenwerking in de veiligheidsketen.

Praktijk blijft achter op de norm volgens het Verdrag van Istanbul: Vanuit het door Nederland ondertekende *Verdrag van Istanbul* wordt een indicatie genoemd voor de omvang van de benodigde ondersteuning; één opvangplaats per 10.000 inwoners, oftewel 1.770 opvangplaatsen in Nederland. In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat niets concreets over capaciteit van de ondersteuning.

Verdeelmodel (2015) leidde onbedoeld tot afbouw totale capaciteit opvangplaatsen: De herverdeling van de decentralisatie (2015) had tot doel om de capaciteit van opvangplaatsen beter te verdelen over Nederland, door regionale capaciteit meer aan te laten sluiten bij regionale vraag. De herverdeling heeft echter onbedoeld gezorgd voor afbouw van het totaal aantal opvangplaatsen in Nederland. Het streven dat meer plaatsen werden bijgebouwd in regio's die meer financiële middelen kregen, is niet gerealiseerd, terwijl de afbouw in zogenaamde nadeelgemeenten wel



plaatsvond. In 2016 telde Nederland 500 opvangplaatsen en in 2018⁸ daalde het aantal naar 475⁹. Diverse gemeenten maakten de keuze om meer ambulante hulpverlening te bieden, al dan niet in combinatie met de extra inzet van justitiële veiligheidsmaatregelen zoals contactverboden, tijdelijk huisverboden, gedwongen opnames of vrijheidsstraffen aan de kant van de pleger.

Mogelijk hadden gemeenten en VO's bij de keuze voor meer ambulante hulpverlening de verwachting dat er minder cliënten zouden instromen in de opvangplaatsen van de VO. De praktijk van de VO's wijst dit effect niet uit. In 2020 voegde het Rijk structureel extra middelen toe aan de Doeluitkering Uitkering Vrouwenopvang (DUVO) met als doel: het creëren van benodigde extra opvangplaatsen voor acute crisissituaties en het oplossen van door- en uitstroomproblematiek¹⁰. Deze middelen zijn echter niet geoormerkt en in 2021 werd slechts een fractie hiervan besteed aan uitbreiding van capaciteit van de vrouwenopvang¹¹. Kortom, het tekort aan opvangplaatsen dat al bestond voor het verdeelmodel, is toegenomen. De uitwerking van het verdeelmodel en de besteding van de extra DUVO middelen zijn niet geëvalueerd door VWS en VNG.

Solidariteit tussen gemeenten is de basis voor bovenregionale plaatsingen: VO's kunnen omwille van de veiligheid cliënten vanuit een andere regio opnemen in de opvang. In perioden van pieken in de vraag ondervinden VO's problemen met het vinden van bovenregionale opvangplaatsen. Valente schat in dat elke VO gemiddeld één kwart van haar cliënten opvangt uit andere gemeenten. Deze bovenregionale plaatsingen zijn op landelijk niveau niet gelimiteerd en niet één op één gelieerd aan het aantal opvangplaatsen voor acute crisissituaties. Bovenregionale opvang vindt plaats op basis van solidariteit tussen gemeenten en het besef dat de ernst van de onveiligheid handelen vereist. Het beleidskader 'bovenregionale plaatsingen'¹² bevat afspraken tussen gemeenten en VO's en werkt daarmee als fundament voor de solidariteit. De meningen van gemeenten over de wenselijkheid van de afspraken lopen uiteen. Na vaststelling zullen enkele gemeenten aanpassingen treffen. Bijvoorbeeld de huidige maximalisering die enkele gemeenten opleggen aan VO's van het aantal cliënten die zij bovenregionaal opvangen. Centrumgemeenten die verhoudingsgewijs veel bovenregionaal opvangen willen dit terugdringen om kosten te beperken. Het LNVO staat achter een bovenregionaal opvangstelsel dat flexibele uitwisseling tussen regio's faciliteert, met zo min mogelijk drempels, verhuisbewegingen en knelpunten voor cliënten en VO's.

Aanpassing Huisvestingswet (2024/2025) zal beschikbaarheid van opvangplaatsen mogelijk verbeteren: Uit onderzoek van VNG blijkt dat 58% van de ondervraagde gemeenten een voorrangregeling heeft voor cliënten die uit de vrouwen- of mannenopvang uitstromen bij het toewijzen van een sociale huurwoning¹³. Een concreet antwoord ontbreekt nog op de reden voor het

⁸ GREVIO (2020). *GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul)*. Nederland. Te vinden op:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/20/grevios-evaluatierapport>

⁹ Slachtofferwijzer (2018). Blijf-van-mijn-lif-huizen overvol. Te vinden op: <https://slachtofferwijzer.nl/artikelen/blijf-van-mijn-lif-huizen>

¹⁰ Rijksoverheid (2020). Gemeentefonds Meicirculaire 2020, p.40. Te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2020/05/29/meicirculaire-gemeentefonds-2020/meicirculaire+gemeentefonds+2020.pdf>

¹¹ Valente (2021). Quickscan capaciteit en beschikbaarheid opvangplaatsen vrouwenopvang. Ongepubliceerd, te verkrijgen op aanvraag.

¹² Valente en VNG (vaststelling in Q2 2024). NB. Dit is de herziene versie van het voormalige beleidskader 'landelijke in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang' (2016)

¹³ VNG (2023), *Enquete bijzondere doelgroepen*, sheet 5. Te vinden op: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/presentatie-enquete-huisvesting-aandachtsgroepen.pdf>



al dan niet toewijzen van urgentie aan specifieke groepen, zo blijkt uit de memo behorend bij de enquête rondom huisvesting van aandachtsgroepen¹⁴. Soms wordt de keuze voor het toewijzen van urgentie overgelaten aan woningbouwcorporaties, andere keren worden urgentieverordeningen of huisvestingsverordeningen niet nodig geacht. Naar aanleiding van het programma ledereen een Thuis wordt medio 2024 een wetwijziging voorbereid waardoor alle gemeenten geacht worden een huisvestingsverordening vast te stellen. De wetwijziging kan de uitstroom uit de vrouwenopvang enigszins verbeteren. Per gemeente verschilt de wachttijd op een woning met een urgentie; de wachttijd kan oplopen tot een jaar. Als er sprake is van snellere uitstroom, dan is de capaciteit die mogelijk vrijkomt hard nodig voor cliënten die nu wachten op een opvangplaats of die op een alternatieve opvangplek worden ondergebracht. De VO's verwachten dat mogelijke verbetering als gevolg van de wetwijziging bij lange na niet voldoende 'lucht' biedt. Extra maatregelen zijn nodig om de capaciteit van opvangplaatsen op orde te krijgen.

Tussentijdse conclusie: De theoretische benodigde capaciteit en de feitelijke capaciteit van opvangplaatsen in de praktijk liggen ver uit elkaar. Er is structureel sprake van ondercapaciteit. Bij pieken in vraag is de capaciteit ruim onvoldoende. Landelijke impulsen en regionale veranderingen leiden niet tot vermindering van het ervaren capaciteitsprobleem. Het ontbreekt aan data en aan impactmeting en evaluatie van de maatregelen op landelijk niveau. Door het voortduren van het capaciteitstekort staat het solidariteitsprincipe voor bovenregionale opvang blijvend onder druk. Dit komt tot uiting in (voornemen tot) maatregelen die de capaciteit en beschikbaarheid van bovenregionale plaatsingen vervolgens nadelig beïnvloeden en nog verder onder druk zetten.

4. Visie op capaciteit

4.1 Capaciteitsuitbreiding bij ambulante hulpvormen

De inzet van expertise van de VO is van meerwaarde 'in vroeger stadium': De huidige naamgeving van de sector suggereert een naar binnen gekeerde expertise; van en voor de vrouwenopvang. De naam ondersteunt niet de mogelijkheid om expertise ook buiten de context van de opvang in te zetten. Ook vanuit het adagium 'Licht als het kan, zwaar als het moet' wordt de expertise van de VO vaak laat ingezet; de situaties zijn dan veelal uiterst complex en geëscaleerd. De expertise van de VO, opgedaan in het doorbreken van ernstig geweld, is van meerwaarde in de context van het ontstaan van de complexe veiligheidssituaties en wanneer de onveiligheid voortduurt waardoor de situatie escaleert. Dit is bij uitstek de werkcontext van de wijkteams en de lichte hulp bij huiselijk geweld.

Kortdurende intensieve betrokkenheid van de expertise van de VO's, bijvoorbeeld bij triage, risico-inventarisatie en korte, intensieve ambulante hulp, draagt bij aan het eerder doorbreken van de geweldspatronen. Dit versterkt het werk van wijkteams, voorkomt leed en verkleint de kans op intergenerationele overdracht. LNV0 pleit dan ook voor het inzetten van de expertise van de VO's in de wijkteams en in samenwerking met andere partners in het veiligheidsdomein, om geweldspatronen in een vroeg stadium te doorbreken. Dit vraagt een investering; meer personele capaciteit voor het bieden van ambulante hulp.

Vergroten inzet van alternatieven voor opvang (indien de veiligheid het toelaat): Aware, de aanpak bij stalking, is een goed voorbeeld van ambulante hulp dat landelijk opgeschaald is en landelijk gemonitord wordt. Naast Aware zetten VO's andere hulpvormen, zoals time-outplaatsen voor

¹⁴ VNG (2023), *Memo VNG-inventarisatie urgenties*. Te vinden op: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/memo-enquete-huisvesting-aandachtsgroepen.pdf>



plegers en intensieve ambulante trajecten in combinatie met veiligheidsmaatregelen (contactverbod, tijdelijk huisverbod, gedwongen opname of vrijheidsstraf aan de kant van de pleger) in.

We zien als het ware een 'verborgen doelgroep' waar expertise van de VO nodig is om de veiligheid te herstellen. Time-out plaatsen en ambulante hulp is geschikt voor slachtoffers, plegers en kinderen waar sprake is van ernstige onveiligheid maar waar intensieve hulp in de thuissituatie toereikend kan zijn. Het geweld is nog niet zodanig geëscaleerd dat opvang nodig is. In veel gevallen zal (met of zonder hulp) de onveiligheid in deze gezinnen niet gaan escaleren naar het niveau dat opvang nodig is. Echter, de onveiligheid is structureel en dermate complex dat de ervaring en expertise van de VO nodig is om het te doorbreken.

De VO's zien een grote groep mensen waarbij bovengenoemde situatie speelt en waar lichte hulp vanuit de wijkteams onvoldoende is. De inzet van ambulante hulp vanuit de VO helpt de onveiligheid eerder te doorbreken en escalatie te voorkomen. VO's schatten in dat intensivering van ambulante hulp niet leidt tot een significante vermindering van instroom in de opvang. Met deze hulpvorm wordt namelijk een doelgroep geholpen die momenteel te lichte hulp ontvangt. De 'winst' van intensivering van ambulante hulp vanuit de VO's is terug te zien in het verminderen van leed bij mensen en op de lange termijn in het verminderen van intergenerationele overdracht.

Het LNVO pleit voor een intensiveren van de inzet van intensieve ambulante interventies en opvang voor plegers. Dit vraagt nauwere samenwerking met het veiligheidsdomein en het verstevigen van de kennis over en positie van VO's op het gebied van pleger hulpverlening. Ervaringsdeskundigheid heeft hierin een belangrijke rol. Dit vraagt een investering; (1) meer personele capaciteit voor het bieden van ambulante hulp en (2) meer inzet van pleger hulpverlening en versteviging van de deskundigheid op dat gebied.

Vergroten van inzet van ambulante nazorg: Ambulante nazorg speelt een cruciale rol bij het duurzaam doorbreken van huiselijk geweld en het voorkomen van herhaling van opvang of begeleiding van slachtoffers en plegers. Nazorg dient geboden te worden zo lang als nodig is. Het LNVO pleit voor het intensiveren van ambulante nazorg waar dit nodig is. Dit vraagt een investering; meer personele capaciteit voor het bieden van ambulante hulp.

4.2 Opvang: uitstroom versnellen

Verkorten opvangduur door implementatie en borging van Sneller Thuis bij alle VO's: Met Sneller Thuis kan het verblijf in de opvang met enkele weken worden verkort door knelpunten en succesfactoren in kaart te brengen op 3 niveaus: het interne proces, het administratieve proces en ketenfactoren in de uitstroom. Het leidt tot eerdere hulp bij schulden, betere doorstroom, efficiëntere samenwerking met ketenpartners en juiste informatievoorziening wat betreft urgentie en huisvesting via een online platform. Het ministerie van VWS maakt de landelijke uitrol van het project Sneller Thuis mogelijk in 2024. Implementatie van Sneller Thuis bij alle VO's is van belang om de verblijfsduur te verkorten. Borging is naar onze mening een gezamenlijke opdracht van gemeenten en VO's. Essentieel is de registratiediscipline van VO's om de gegevens consequent up to date te houden.

4.3 Capaciteit: uitbreiden en beschikbaar maken voor piekbelasting

Capaciteitsuitbreiding: Effectief capaciteitsmanagement van opvangplaatsen gaat uit van marges in plaats van gemiddelden, zodat onverwachte fluctuaties in de vraag opgevangen kunnen worden. Inherent aan capaciteit van opvangplaatsen is dat er altijd een zekere mate van variabiliteit overblijft, daarom wordt de bezettingsgraad in veel sectoren berekend op 85%. Waar minder acute crisissituaties voorkomen, kan een hogere bezettingsgraad worden gehanteerd. De capaciteit van een opvanglocatie dient echter nooit te zijn berekend op 100% bezettingsgraad. Laat staan dat de



werkelijke bezettingsgraad boven de 100% uitkomt **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** Met behulp van het totaal aantal opvangplaatsen, het aantal cliënten en de verblijfsduur kan een accurate berekening worden gemaakt van de bezettingsgraad.

Dat extra opvangplekken nodig zijn om de piekbelasting op te vangen, is duidelijk vanuit de praktijk ervaring. Structurele cijfers over de verblijfsduur ontbreken momenteel, waardoor niet kan worden vastgesteld hoeveel extra opvangplekken er nog nodig zijn. De landelijke monitor (medio 2024) gaat inzicht geven, maar kent een groeimodel; het zal niet per direct antwoord geven op alle informatiebehoeften. Zolang betrouwbare cijfers ontbreken, neemt het LNVO het Verdrag van Istanbul als vertrekpunt; 1770 opvangplaatsen. Het LNVO is van mening dat dit aantal niet strikt gehanteerd hoeft te worden voor opvangplaatsen, maar ook andere hulpvormen kan betekenen. Het LNVO vraagt gemeenten opvangplaatsen (en trajecten) uit te breiden in goed overleg met de lokale vrouwenopvang organisatie. Ook vraagt het LNVO aan gemeenten om landelijke afstemming/samenhang te zoeken in keuzes van uitbreiding.

Beschikbaar maken capaciteit voor piekbelasting: Praktische, logistieke oplossingen, zoals opvang in vakantieparken, staan op gespannen voet met het belang van cliënten en hun kinderen. Dit vereist een omslag in de visie op capaciteit, waarbij gemeenten en VO's niet meer uitgaan van maximale bezettingsgraad en piekbezetting, maar efficiënter capaciteitsmanagement voeren en rekening houden met fluctuaties en bijbehorende marges. Het gaat hierbij zowel om de fysieke opvangplaatsen als de menskracht in de hulpverlening. Het LNVO pleit ervoor de capaciteit zo in te richten dat de opvangplaatsen, hulpverlening en menskracht/ expertise voldoende zijn voor de piekmomenten. We pleiten ervoor dat beschikbaarheid wordt gezien als een randvoorwaarde om pieken op te kunnen vangen en dat (onder)bezetting geen rol speelt in de financiële afwikkeling.

Personeelsinzet en specialistische behandeling: Capaciteit betreft ook personele inzet en planning, zodat de beschikbare personele capaciteit optimaal wordt benut tijdens de (toch al langere) opvang van cliënten. VO's blijven onderzoeken hoe de verblijfsperiode zo goed mogelijk kan worden benut. Daarmee kunnen gezinnen beter geholpen worden in het duurzaam doorbreken van geweldspatronen en het voorkomen van herhaalde opvang, waardoor de capaciteit minder onder druk komt te staan. Cliënten staan namelijk langer dan voorheen op de wachtlijst voor de juiste zorg en hulpverlening **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** terwijl ze gebaat zijn bij specialistische behandeling tijdens opvang¹⁵. Al eerder wees Valente erop dat de drempel naar specialistische hulp soms verhoogd wordt doordat de hulpverlening extern is of omdat de GGZ de cliënt niet stabiel genoeg acht. In het kader hiervan is het raadzaam om specialistische behandeling in huis te halen (o.a. van Drakentemmers) en zo de drempel naar de juiste hulp te verlagen. Goede borging van Drakentemmers en het bieden van integrale gezinsbehandeling en -begeleiding is essentieel voor het efficiënt benutten van de periode in de opvang. Dit is naar onze mening een gezamenlijke opdracht van VWS, VNG, gemeenten, GGZ instellingen, jeugdzorgorganisaties en VO's.

4.4 Randvoorwaarden op orde krijgen en houden

Kostendekkende tarieven: Helaas constateren we dat in toenemende mate gemeenten tarieven toepassen die onder de kostprijs liggen, zeker in het geval bij ambulante begeleiding. De kostprijs voor opvang en ambulante hulp binnen de VO zijn niet 1 op 1 te vergelijken met andere Wmo dienstverleningsvormen, vanwege de expertise, intensiteit en de integrale aanpak van de hulp. Hieraan liggen internationale en landelijke kwaliteitseisen ten grondslag.

¹⁵ Jonker, I. E., Lako, D. A. M., Beijersbergen, M. D., Sijbrandij, M., van Hemert, A. M., & Wolf, J. R. L. M. (2019). Factors related to depression and post-traumatic stress disorder in shelter-based abused women. *Violence against women*, 25(4), 401–420. <https://doi.org/10.1177/1077801218790700>



Door de groeiende mogelijkheden voor het bieden van ambulante hulp in samenwerking met strafmaatregelen, komt casuïstiek die voorheen intramuraal zou worden opgepakt, nu in de ambulante dienstverlening terecht. Dit zorgt voor een verzwaring van de hulpvraag van de ambulante doelgroep, waardoor de noodzaak ontstaat voor intensieve ambulante hulpverlening door deskundige professionals.

Het tarief heeft invloed op de kwaliteit. Als kwaliteitsontwikkeling stagneert of zelfs achteruit gaat, kan dit negatieve effecten hebben op capaciteit.

Een dekkend tarief voor opvang en specifiek voor ambulante hulp is nodig om voldoende en kwalitatieve ambulante hulp te organiseren. Bij voorkeur wordt de hulp integraal (voor alle leden van het gezin) ingericht. We vragen gemeenten om over deze opgave in gesprek te gaan met de VO-aanbieders en om vormen van bekostiging te zoeken die aansluiten bij de beweging die we met elkaar willen maken.

Solidariteit in bovenregionale plaatsingen: Solidariteit onder gemeenten is het vertrekpunt voor vrouwenopvang organisaties om cliënten die bovenregionaal geplaatst moeten worden vanwege veiligheid adequaat te kunnen helpen. Objectivering is een belangrijk streven. De monitor gaat vanaf medio 2024 helpen in de cijfermatige onderbouwing en duiding. Het LNVO pleit voor een landelijk onderzoek naar (1) het effect van de decentralisatie in relatie tot de gestelde doelen van de VO's, (2) feitelijke behoefte aan (bovenregionale) opvangplaatsen, (3) de huidige besteding van de DUVO middelen op landelijk niveau en (4) een advies om te komen tot een evenredige verdeling van bovenregionale opvang. Met dit onderzoek streven we naar een betere uitvoering van het verdeelmodel.

Extra budget benutten voor acute crisisopvang en oplossen door- en uitstroomproblematiek: Mede dankzij de aandacht voor de druk op de opvangketen, heeft het Ministerie van VWS vanaf 2020¹ structureel 14 miljoen euro beschikbaar gesteld voor extra opvangplekken voor acute crisissituaties en het oplossen van door- en uitstroomproblematiek in de vrouwenopvang. Daarnaast heeft de overheid in 2023 extra steun toegezegd aan centrumgemeenten die kunnen aantonen dat de financiering in de aanpak van huiselijk geweld ontoereikend is¹⁶. VO's ontwikkelden diverse initiatieven om het capaciteitsvraagstuk op te lossen, die zijn in te delen in 1) preventie/vermindering van de instroom; 2) uitbreiding van reguliere opvangplaatsen, doorstroomwoningen en opvangplaatsen voor acute crisissituaties; 3) kwaliteitsverbetering (met als doel verkorten van de verblijfsduur) en 4) verbeterprojecten door- en uitstroom. De overgrote meerderheid van de VO's heeft geen duidelijkheid gekregen over de besteding van extra DUVO middelen en kan geen daadwerkelijke initiatieven uitvoeren, zo blijkt uit een herhaalde quickscan door Valente in 2021¹¹. Dit betekent vooralsnog dat slechts een fractie van de uitgetrokken middelen door het Rijk de beoogde bestemming krijgt. VNG voert ten tijde van dit schrijven onderzoek uit onder gemeenten naar de besteding van de extra DUVO middelen. Het LNVO houdt de besteding van de DUVO middelen als gespreksonderwerp met VNG en gemeenten op tafel.

Monitor & ontwikkelagenda: De ontwikkelagenda (van VNG en Valente, start in 2024), zou een belangrijke rol kunnen innemen in het stapsgewijs in kaart brengen van het capaciteitsvraagstuk. De monitor ondersteunt bij het maken van de match tussen kwantitatieve vraag en aanbod en gaat een belangrijke bron vormen voor activiteiten binnen de ontwikkelagenda (die direct of indirect zijn gericht op capaciteit en beschikbaarheid). Het is als metselwerk: steentje voor steentje. Met de monitor komen er cijfers, weer nieuwe vragen en een wens tot verdere cijfermatige gegevens en

¹⁶ Overheidsreactie op de aanbevelingen van het GREVIO-rapport (27 januari 2023). Te vinden op: <https://rm.coe.int/reply-of-the-netherlands-to-the-reporting-form-on-the-implementation-o/1680aa0f00>



verklaringen. De monitor speelt op deze manier een sleutelrol in het verbeteren van registratie en communicatie tussen VO's en gemeenten en inventariseert de landelijke en lokale vereisten voor opvang. Maatregelen kunnen weer vertaald worden naar het beleidskader bovenregionale plaatsingen. Het risico bestaat dat cijfers een eigen leven gaan leiden. Kwalitatieve analyse is een essentieel onderdeel behorend bij de monitor. De monitor is slechts een ondersteunend instrument. We moeten erop toezien dat er binnen de ontwikkelagenda samenhang is tussen cijfers, kwalitatieve analyse, activiteiten en vaststellen van afspraken.

5. Conclusie

Er is sprake van een structureel capaciteitstekort van opvangplaatsen binnen de VO. Hierdoor, en in het bijzonder tijdens de terugkerende piekmomenten in vraag naar veilige opvang, lopen cliënten veiligheidsrisico's. De VO's verwachten dat mogelijke verbetering als gevolg van de wetwijziging in de Huisvestingswet bij lange na niet voldoende 'lucht' biedt. Dit komt doordat er factoren (veelal van buitenaf) invloed hebben op de verblijfsduur van cliënten in de opvang. Uitbreiding van opvangplaatsen is nodig.

VO's zien een grote groep mensen die de opvang en het huidige ambulante hulpaanbod niet bereikt maar waar alleen de expertise van de vrouwenopvang de structurele onveiligheid kan doorbreken. Uitbreiding van ambulante hulpverlening is nodig. VO's schatten in dat intensivering van ambulante hulp niet leidt tot een significante vermindering van instroom in de opvang. Met deze hulpvorm wordt namelijk een doelgroep geholpen die momenteel te lichte hulp ontvangt. De 'winst' van intensivering van ambulante hulp vanuit de VO's is terug te zien in het verminderen van leed bij mensen en op de lange termijn in het verminderen van intergenerationele overdracht.

Met bovenstaande twee punten vraagt het LNVO een forse investering vanuit gemeenten in VO's. We beseffen ons dat dit op zeer gespannen voet staat met de verwachte financiële ontwikkelingen bij gemeenten¹⁷. Om een goed gesprek met elkaar op regionaal en op landelijk niveau te kunnen hebben over adequate capaciteit (en bijbehorende kwaliteit) van opvang en (ambulante) hulpverlening helpt het om duidelijkheid te hebben over effectieve bekostigingsmodellen voor integrale behandeling- en begeleiding, de besteding van de DUVO middelen en adequate tarieven. Randvoorwaarden

Colofon

Versie 1 – mei 2024

Dit document is tot stand gekomen met de input van de werkgroep 'voldoende, beschikbare capaciteit' van het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang.

Schrijfwerk door bovengenoemde werkgroep en Valente, aangevuld door Róisín Downes en Katjoesja Siccama.

Redactie: Valente

¹⁷ Gemeenten verwachten in 2026 een zogenaamd ravijnjaar. Te vinden op:

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/kamer-houdt-adem-voor-ravijnjaar-2026-voor-gemeenten>