

Aanpak knelpunten in de vrouwenopvang

**Resultaten van een enquête onder
centrumgemeenten Vrouwenopvang (2017)**

Auteur(s) Wilma Schakenraad, Annet den Hoed & Harry Hens

Datum Utrecht, 23 oktober 2018

© Movisie

Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl.

COLOFON

Auteur(s): Wilma Schakenraad, Annet den Hoed & Harry Hens

Projectnummer: 1263

Datum: 23 oktober 2018

© Movisie

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1. Aanleiding
- 1.2. Aanpak van de enquête
- 1.3. Leeswijzer

2. Toegang

- 2.1. Uitkomsten rapporten
- 2.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?
- 2.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?
- 2.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

3. Financiële situatie cliënt

- 3.1. Uitkomsten rapporten
- 3.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?
- 3.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?
- 3.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

4. Huisvesting

- 4.1. Uitkomsten rapporten
- 4.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?
- 4.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?
- 4.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

5. Begeleiding en nazorg

- 5.1. Uitkomsten rapporten
- 5.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?
- 5.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?
- 5.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

6. Samenwerking en overleg

- 6.1. Uitkomsten rapporten
- 6.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?
- 6.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?
- 6.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

7. Tot slot

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In 2017 verschenen twee rapporten over knelpunten in de vrouwenopvang, te weten een rapport van de samenwerkende inspecties 'Moeder en kind verlaten de opvang; (wie) is dat een zorg?' (mei 2017) en een rapport van de Ombudsman 'Vrouwen in de knel' (juli 2017). De belangrijkste bevindingen van de beide rapporten staan in het kort hieronder.

Moeder en kind verlaten de opvang; wie is dat een zorg?

De samenwerkende inspecties - Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd - onderzochten de continuïteit van zorg en ondersteuning en het borgen van veiligheid aan ouder(s) en kinderen die de vrouwenopvang verlaten. Meerdere calamiteitenonderzoeken van de inspecties lieten zien dat er tijdens de overgang van de vrouwenopvang naar zelfstandigheid meer aandacht nodig is voor veiligheid en zorg voor de kinderen en hun ouder(s). Er is dan vaker sprake van ingewikkelde problematiek, zoals het betrekken van vaders terwijl zij dader zijn van huiselijk geweld en moeders die (nog) kampen met veel problemen of een risico vormen voor het kind. Risico's die uit de onderzoeken naar calamiteiten naar voren kwamen, lagen onder andere in zorg en ondersteuning die niet tot stand kwam en het uit beeld verdwijnen van gezinnen. Zorgmijding door de ouders was vaak de onderliggende oorzaak.

De inspecties komen in het rapport met een aantal aanbevelingen voor de vrouwenopvang, hun ketenpartners en gemeenten. Ze stellen bijvoorbeeld dat het belangrijk is dat er in de eerste tijd na het vertrek uit de vrouwenopvang zicht blijft op hoe het met moeder en kind gaat, en dat er gehandeld wordt bij signalen van onveiligheid. Ze bevelen ook aan om samenwerkingsafspraken te maken en periodiek te evalueren. Om effectieve zorg te kunnen bieden is het volgens de inspecties nodig dat er een goede aansluiting is op wijkteams en gespecialiseerde zorg, en dat de vrouwenopvang en de ketenpartners samenwerken. Verder bevelen ze aan om de continuïteit van hulp en inkomen te bevorderen en te faciliteren. Ketenpartners die betrokken zijn na het vertrek uit de vrouwenopvang, zoals wijkteams, hebben niet altijd voldoende expertise op het gebied van huiselijk geweld en de gevolgen daarvan om in te kunnen schatten welke hulp nodig is. De inspecties bevelen dan ook aan die expertise bij de ketenpartners te ontwikkelen.

Vrouwen in de knel

In het rapport van de Ombudsman staat de vraag centraal welke knelpunten vrouwen ervaren bij de toegang tot, het verblijf in en de uitstroom uit de vrouwenopvang. Wat mogen zij in dit kader redelijkerwijs van de overheid verwachten?

Knelpunten zijn onder meer dat vrouwen rechtmatig verblijf in Nederland moeten hebben en dat zij vaak geen beschikking krijgen. Verder is het regelen van inkomen complex; het duurt lang en levert administratieve rompslomp. De schulden groeien en is er geen onafhankelijke cliëntondersteuning. Er zijn te weinig sociale huurwoningen en vrouwen die uitstromen krijgen maar moeilijk een urgentieverklaring. Als ze schulden hebben, komen ze sowieso niet in aanmerking voor een huurwoning. En als ze naar een andere gemeente verhuizen, is er geen continuïteit wat betreft uitkering en schuldhulpverlening.

De Ombudsman concludeert dat de administratieve werkelijkheid van de overheid en de leefsituatie van de burger niet op elkaar aansluiten. Dit heeft negatieve gevolgen voor het

inkomen en de schulden van vrouwen die in de opvang verblijven, of daaruit willen uitstromen. Verder staat de rechtsbescherming onder druk, omdat vrouwen die toegang willen tot de vrouwenopvang veelal geen beslissing op schrift (beschikking) ontvangen. Hierdoor weten zij vaak ook niet dat zij een eigen bijdrage moeten betalen, laat staan hoe hoog die is. De Ombudsman concludeert dat zelfredzaamheid van vrouwen in de opvang een illusie is. Vanwege de complexiteit en veelheid van regelingen is de hulp van medewerkers van de vrouwenopvang doorgaans onmisbaar.

De Ombudsman geeft een aantal oplossingsrichtingen, waaronder de suggestie dat er meer structureel overleg komt tussen gemeenten en vrouwenopvang-locaties over de uitvoering van regelingen en maatwerkoplossingen. Hij bepleit de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning en een snelle start van eventuele schuldhelpverlening. Ook moeten gemeenten standaard een beschikking afgeven voor verblijf in een opvanglocatie. De Ombudsman doet VWS de aanbeveling om de regie te nemen in het oppakken van de geconstateerde knelpunten en suggereert om daarbij de oplossingsrichtingen mee te nemen. Gemeenteraden krijgen de aanbeveling om zich te laten informeren door het college van B&W over hoe het er in hun gemeente voor staat en welke stappen er naar aanleiding van dit rapport volgen.

Verzoek ministerie van VWS

Na het verschijnen van beide rapporten heeft het ministerie van VWS in september 2017 aan Movisie gevraagd om een beperkte enquête uit te zetten onder de centrumgemeenten vrouwenopvang. Het ministerie wil weten of de centrumgemeenten in de periode juli – oktober 2017 de knelpunten van beide rapporten herkenden en wat centrumgemeenten reeds hebben ondernomen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. In februari 2018 is een voorlopige rapportage opgesteld. In augustus 2018 heeft VWS aan Movisie gevraagd om deze rapportage om te zetten in een document dat gemeenten en Rijk kan helpen bij het vinden van mogelijke oplossingen van de knelpunten in de vrouwenopvang.

1.2. Aanpak van de enquête

Op basis van de rapporten van de Ombudsman en de samenwerkende inspecties is een concept vragenlijst opgesteld voor centrumgemeenten. Deze concept-vragenlijst is vervolgens voorgelegd aan VWS en VNG. De commentaren van beide partijen zijn verwerkt in een definitieve vragenlijst.

Deze vragenlijst is digitaal toegestuurd aan alle 35 centrumgemeenten voor vrouwenopvang. De VNG leverde hiervoor de gegevens van de betreffende contactpersonen aan. In de beperkte enquête zijn vragen gesteld over de knelpunten die worden ervaren met betrekking tot de instroom naar, het verblijf in en de uitstroom uit de vrouwenopvang. Vervolgens is bij deze drie onderwerpen steeds gevraagd naar initiatieven en acties om de knelpunten aan te pakken en is gevraagd of de centrumgemeenten goede voorbeelden kunnen noemen.

Om een zo hoog mogelijke respons te verkrijgen heeft Movisie de centrumgemeenten in eerste instantie een mail gestuurd met de uitnodiging om mee te doen. Nadat de enquête onder de respondenten is uitgezet, is tweemaal een reminder gestuurd. Bovendien is in de uitnodigingsmail aangegeven dat men ook telefonisch kon reageren in plaats van meedoen aan de online survey, als men daar de voorkeur aan gaf.

Uiteindelijk hebben 22 centrumgemeenten de vragenlijst ingevuld geretourneerd en heeft één centrumgemeente telefonisch gereageerd. Twaalf centrumgemeenten hebben de lijst dus niet ingevuld. Negentien centrumgemeenten hebben de lijst compleet ingevuld en vier centrumgemeenten gedeeltelijk. Dit maakt dat bij sommige thema's in het rapport niet van 23 centrumgemeenten een reactie kan worden weergegeven. De meeste centrumgemeenten hebben de vragenlijst zelf ingevuld. Enkele gemeenten hebben aan opvanginstellingen gevraagd om de vragenlijst namens de gemeente in te vullen. Dit rapport is gebaseerd op de response van 23 centrumgemeenten en geeft weer hoe zij in de tweede helft van 2017 dachten over de knelpunten en de mogelijke oplossingen.

1.3. Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 t/m 6 komen de volgende thema's aan bod: toegang van de vrouwenopvang, financiële situatie cliënt, huisvesting, begeleiding en nazorg en samenwerking en overleg. Elk hoofdstuk start met een opsomming van de belangrijkste knelpunten die op dit specifieke thema naar voren komen in de beide rapporten. Daarna volgen de belangrijkste reacties van de respondenten op deze knelpunten. In hoeverre herkennen zij deze knelpunten? Welke acties hebben ze in gang gezet en welke oplossingen zien zij, zowel op het niveau van de individuele gemeente als op dat van gemeenten gezamenlijk? Elk hoofdstuk bevat verder goede voorbeelden die de gemeenten zelf hebben aangedragen. Deze hoofdstukken sluiten steeds af met het antwoord op de vraag of gemeenten ondersteuning wensen van het Rijk of van andere partijen, en zo ja welke ondersteuning. Al met al bieden de hoofdstukken 2 t/m 6 gemeenten en Rijk aanknopingspunten voor het vinden van oplossingen van de knelpunten in de vrouwenopvang.

Het laatste hoofdstuk (7) bevat een korte samenvatting van de resultaten van de enquête.

2. Toegang

2.1. Uitkomsten rapporten

Met betrekking tot de toegang tot de vrouwenopvang worden in het rapport 'Vrouwen in de knel' de volgende knelpunten genoemd:

- Vrouwen moeten rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Op grond van internationale verdragen en richtlijnen hebben vrouwen, ongeacht hun verblijfsstatus, recht op opvang als zij slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld. Maar op grond van de Wmo 2015 hebben alleen de rechtmatig in Nederland verblijvende slachtoffers recht op maatwerkvoorzieningen, waaronder verblijf in een vrouwenopvang. Voor ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld betekent dit dat zij in beginsel geen aanspraak kunnen maken op de vrouwenopvang en dat er geen financiële tegemoetkoming is voor de opvang van deze vrouwen.
- Vrouwen krijgen vaak geen beschikking. Verblijf in een vrouwenopvang is een maatwerkvoorziening in de zin van de Wmo 2015. Veel opvanglocaties en gemeenten realiseren zich niet dat ze een beschikking moet afgeven, ook als ze de toegang weigeren. Door het ontbreken van een beschikking weten vrouwen niet hoe hoog de berekende eigen bijdrage is. En vrouwen die een afwijzing krijgen, kunnen niet tegen dat besluit in bezwaar gaan.
- Vrouwen moeten direct bij binnenkomst allerlei overeenkomsten ondertekenen over het verrekenen van voorschotten, eigen bijdragen en andere financiële constructies. Afhankelijk van de opvanglocatie kan het zijn dat nog andere overeenkomsten moeten worden ondertekend, zoals een verblijfs- of geheimhoudingsovereenkomst. Dit wordt als belastend ervaren. De administratieve rompslomp betreft niet alleen de instroom, maar ook het verblijf en de uitstroom. Onder meer het regelen van inkomen is complex en duurt lang (zie ook hoofdstuk 3: financiële situatie cliënt).

Het rapport 'moeder en kind verlaten de opvang; (wie) is dat een zorg?' bevat geen knelpunten voor wat betreft de toegang.

In de volgende paragraaf geven we de belangrijkste reacties van centrumgemeenten weer voor wat betreft deze punten.

2.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

Verblijfsstatus

13 van 23 centrumgemeenten erkennen dat er een knelpunt is voor wat betreft opname van vrouwen in de vrouwenopvang als er geen verblijfsstatus is. Uit de reacties blijkt dat centrumgemeenten hier verschillend mee omgaan. Vrouwen worden bijvoorbeeld opgevangen op een noodbed in de voorziening. Sommigen verwijzen direct door naar andere instanties als Stichting Vluchtelingenwerk. Andere gemeenten laten vrouwen zonder rechtmatig verblijf toch toe: bij hoge uitzondering of in het geval van evident huiselijk geweld, of vrouwen die nog in de procedure zitten.

'Ook vrouwen zonder verblijfsstatus die te maken hebben met evident huiselijk geweld worden toegelaten.'

Dat leidt echter tot nieuwe knelpunten: het levert de gemeenten financiële problemen op, want voor vrouwen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, is er geen bekostiging.

‘Vrouwen zonder rechtmatig verblijf worden ook opgevangen. Zij vragen deze aan met ondersteuning door aangifte te doen van het huiselijk geweld. Wanneer dit wordt afgewezen door de IND ontstaan soms schrijnende situaties voor vrouwen (met kinderen). Dit ligt helaas buiten de gemeentelijke invloedssfeer. In de praktijk stopt de opvang als er geen uitzicht is op een verblijfsvergunning. De uitkering wordt stopgezet en vrouwen hebben dan geen middelen van bestaan meer om zichzelf en hun kinderen te onderhouden. Als er kinderen bij zijn kun je het gezin niet zomaar op straat zetten, en vrouwen alleen zijn dan weer dubbel kwetsbaar.’

Beschikking

10 van de 23 centrumgemeenten die hebben gereageerd op de enquête geven aan dat het afgeven van een beschikking in hun gemeente een knelpunt is (geweest). Deze tien centrumgemeenten geven tevens aan dat ze al actie ondernemen, of dat gaan doen, om het op te lossen.

‘Vrouwen krijgen nog geen beschikking. Hier wordt nu actie op ingezet.’

Administratieve last voor cliënten

Veel cliënten (en hulpverleners) ervaren het direct moeten invullen van allerlei papieren als een last.

‘We herkennen de administratieve druk die om de toegang heen ligt.’

Tien centrumgemeenten geven aan de administratieve last als probleem te herkennen. Hiervan geven drie centrumgemeenten aan dat de hoeveelheid papierwerk van de situatie afhangt. Ook bij verblijf en uitstroom vormt de administratieve rompslomp volgens de gemeenten een knelpunt.

2.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, zoeken centrumgemeenten oplossingen voor de knelpunten rond de toegang.

Verblijfsstatus

In de meeste gemeenten worden vrouwen zonder rechtmatig verblijf die evident te maken hebben met huiselijk geweld meestal toegelaten tot een of andere vorm van opvang.

‘Problemen met de instroom zijn mij niet bekend. Indien een vrouw geen papieren heeft, wordt die waar mogelijk geholpen door andere instellingen, en ik denk dat onze instelling daar soepel mee omgaat, of een opdracht regelt via ons Zorg- en veiligheidshuis.’

Beschikkingen

De meeste centrumgemeenten melden dat ze al beschikkingen afgeven of werken aan oplossingen, bijvoorbeeld door een procedure te ontwikkelen voor het afgeven van

beschikkingen. Een aantal gemeenten geeft aan dat de afgifte van een beschikking is of wordt gemandateerd aan de opvanginstelling. Zij geven aan hier goede ervaringen mee te hebben.

In één centrumgemeente wordt een begeleidingsovereenkomst afgesloten tussen cliënt en de vrouwenopvangorganisatie, in plaats van een beschikking af te geven. Reden voor het achterwege laten van de beschikking, is het feit dat vrouwen vanwege de veiligheid niet met hun Burgerservicenummer (BSN) in het systeem mogen worden geregistreerd, omdat dit in het (landelijke) iWmo berichtenverkeer nog niet versleuteld kan worden. Alleen het Zorginstituut Nederland (ZIN), die de standaarden van het landelijke berichtenverkeer beheert, kan eventuele aanpassingen maken. Het belang van het kunnen versleutelen van de BSN-nummers is onder de aandacht gebracht van het ZIN.

Omwille van de veiligheid en privacy van de vrouwen in de opvang, heeft deze centrumgemeente dus voor het bespreken en ondertekenen van een begeleidingsovereenkomst gekozen. Over de inhoud van de overeenkomst gaat een medewerker van de vrouwenopvang met de cliënt in gesprek, zo nodig met tolk. In dit gesprek komt de hoogte van de eigen bijdrage aan de orde, maar bijvoorbeeld ook voorlichting over rechten en plichten.

Administratieve last voor de cliënt

Gemeenten organiseren op verschillende manieren ondersteuning van cliënten bij het papierwerk. Sommige gemeenten hebben geregeld dat de cliënt niet direct bij binnenkomst allerlei papieren hoeft te tekenen. Soms pakken de hulpverleners in de opvang de ondersteuning op, soms worden vrijwilligers ingezet of cliëntondersteuners (zie ook hoofdstuk 6). Eén gemeente meldt veel aandacht te besteden aan informatieverstrekking aan vrouwen, bijvoorbeeld door herhaling van informatie en door een informatiemap in de woonruimte beschikbaar te stellen.

Voorbeeld: ondersteuning administratie door vrijwilligers

Blijf Groep werkt samen met Humanitas en de Regenboog Groep. Vrijwilligers van deze organisaties bieden wekelijkse ondersteuning aan cliënten, zowel in het Oranje Huis als daarbuiten. Cliënten worden gekoppeld aan een maatje dat hen ondersteunt bij het ontdekken van talenten, het zetten van een nieuwe stap in hun leven, bij het op orde brengen van de administratie, bij vragen over ouderschap en praktische zaken rondom de kinderen. <https://www.blijfgroep.nl/sites/default/files/Blijf%20Groep%20Jaarverslag%202017.pdf>

De gemeenten zoeken een balans tussen het zo administratief-arm mogelijk werken en het goed vastleggen van afspraken en verantwoordelijkheden. Het aanvragen van bijstand en het heffen van de eigen bijdrage moeten immers wel zorgvuldig gebeuren.

Niet alle gemeenten ervaren het papierwerk overigens als knelpunt, sommige gemeenten zijn van mening dat de papieren die bij binnenkomst getekend moeten worden niet voor grote problemen zorgen: 'Het hoort er gewoon bij.'

2.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

Over de behoefte aan landelijke ondersteuning zeggen gemeenten het volgende: de wettelijke grondslag ontbreekt om vrouwen zonder verblijfsvergunning rechtmatig tot de

opvang toe te laten. Veel gemeenten vangen deze vrouwen (en eventuele kinderen) toch op als er sprake is van huiselijk geweld, ook al ontbreekt de bekostiging. Drie centrumgemeenten willen dat het Rijk hiervoor een landelijke oplossing biedt. Eén van deze centrumgemeenten suggereert om een vast bedrag te hanteren voor iedere opgevangen ongedocumenteerde vrouw.

Eén gemeente wenst, met het oog op het afgeven van een beschikking, dat er een oplossing komt voor het versleutelen van BSN-nummers in het (landelijke) iWmo berichtenverkeer, zodat de veiligheid van de vrouwen optimaal kan worden geborgd.

3. Financiële situatie cliënt

3.1. Uitkomsten rapporten

Uit het rapport 'Vrouwen in de knel' komen met betrekking tot de financiële situatie van de cliënt de volgende knelpunten naar voren:

- Het regelen van inkomen is complex, duurt lang en is een administratieve last. Als vrouwen naar de opvang gaan, hebben zij vaak een bijstandsuitkering nodig. Daarnaast hebben deze vrouwen vaak recht op toeslagen en eventuele andere tegemoetkomingen, zoals zorgtoeslag, kinderbijslag en een kindgebonden budget. Maar ook deze zullen zij moeten aanvragen of overzetten op hun naam. Daarbovenop hebben deze vrouwen veelal schulden.
- De schulden nemen toe. Vrouwen die uitstromen naar een andere gemeente, lopen tegen het knelpunt aan dat een tijdens het verblijf opgestart schuldhulpverleningstraject niet mee verhuist. Dit betekent meestal dat ze pas later kunnen uitstromen naar zelfstandige huisvesting. Ook de uitkering moeten ze opnieuw aanvragen bij de 'nieuwe' gemeente. Dit kan wel zes tot acht weken duren, want alle gegevens moeten opnieuw worden aangeleverd. Ondertussen lopen de schulden door.
- Vrouwen weten niet dat bijzondere bijstand een lening is en geen gift.

Het rapport 'Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang' noemt eveneens het knelpunt dat vrouwen die uitstromen naar een andere gemeente of regio hun uitkering opnieuw moeten aanvragen.

In de volgende paragraaf geven we de belangrijkste reacties van centrumgemeenten weer voor wat betreft deze punten.

3.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

12 van de 22 gemeenten herkennen dat er knelpunten zijn bij hulp bij praktische problemen van deze doelgroep. Het regelen van inkomen, het op orde brengen van de financiële situatie en het aanpakken van schulden zijn de meest urgente knelpunten. Het op orde krijgen van de financiële situatie kost veel tijd, waardoor ook het werken aan herstel pas later op gang kan komen. En het vraagt veel van cliënten en hulpverleners.

'Het op orde krijgen van financiën, het aanvragen van regelingen is erg belastend voor cliënten en hulpverleners van de instelling.'

Uit de respons blijkt dat de centrumgemeenten tegen verschillende problemen aanlopen. Een knelpunt dat ze noemen is dat cliënten in de vrouwenopvang vaak binnenkomen zonder geld, omdat de (ex-)partners de inkomsten vaak nog ontvangen. Dit kan pas veranderen als er een echtscheidingsverzoek is ingediend. Het gebrek aan geld wordt opgevangen door voorschotten vanuit de vrouwenopvang zelf, melden twee centrumgemeenten. De vrouwenopvang bekijkt dan per individu de financiële situatie en geeft zo nodig voorschotten voor leefgeld, ziektekostenpremie, huurschuld en voor incidentele noodzakelijke kosten. Dit

levert echter weer een nieuw probleem op, want de cliënt bouwt op deze manier een schuld op bij de opvanginstelling, hetgeen de uitstroom uit de opvang belemmert.

Een ander knelpunt betreft de toeslagen. Toeslagen aanvragen is vaak lastig omdat er nog een toeslagpartner is. Eén gemeente meldt de feitelijke situatie van het gezin als uitgangspunt te nemen voor het al dan niet verstrekken van bijstand. Maar dit is niet het geval bij toeslagen (inclusief de ALO-kop)¹. Om daarvoor in aanmerking te komen, moet er eerst een scheiding zijn aangevraagd.

Twee centrumgemeenten geven aan dat er problemen zijn met de kostendelersnorm² bij het aanvragen van een bijstandsuitkering. Een daarvan meldt dat de kostendelersnorm de bereidheid bij familie om tijdelijke dakloosheid te verhelpen, verlaagt.

Ook zijn er problemen rondom bijzondere bijstand, aldus twee centrumgemeenten. Cliënten kunnen bijzondere bijstand aanvragen als zij bijvoorbeeld vanuit de opvang verhuizen naar een zelfstandige woning, voor de kosten van eerste huur, borg en inrichting. Dit betreft een lening. Sommige professionals en belangenbehartigers weten dit echter niet, waardoor de cliënt tegenstrijdige informatie krijgt, zo geeft een van de gemeenten aan.

‘Vrouwen weten niet dat bijzondere bijstand een lening is. De ervaring van de vrouwenopvang is inderdaad dat vrouwen vaak denken dat het een “schenking” is.’

Een aantal gemeenten heeft problemen (gehad) met de vaststelling van de eigen bijdrage.

‘Eigen bijdrage is een punt van aandacht, vrouwenopvang int deze, hier zijn geen heldere afspraken over gemaakt, is vanuit historie zo ontstaan. Stap 1 is te achterhalen hoe de eigen bijdrage nu wordt vastgesteld, vervolgens moet de gemeente (raad) hier een standpunt over innemen en moet dit in de Verordening worden vastgelegd.’

Een aantal centrumgemeenten signaleert dat vrouwen tijdens hun verblijf in de vrouwenopvang soms lastig toegang krijgen tot de gemeentelijke schuldhelpverlening. Vooral omdat de financiële situatie op orde brengen soms ingewikkeld is.

‘Ook schuldhelp is lastig, omdat het vaak lastig is zicht te krijgen op schulden en vaste lasten als sprake is van huwelijk is gemeenschap van goederen.’

Een ander knelpunt is dat schulden snel kunnen verergeren. Bijvoorbeeld omdat in veel gevallen de achterblijvende partner de financiën beheert; hier heeft de cliënt in de opvang geen invloed op. Ook het boetebeleid van landelijke instanties zoals CJIB en Belastingdienst frustreert het oplossen van schulden volgens een aantal gemeenten. Maar ook andere factoren werken schulden in de hand. Bijvoorbeeld door dubbele woonlasten:

‘Soms lopen schulden toch op als de cliënt nog een woonruimte elders heeft. De gemeente van herkomst stopt de uitkering terwijl huur en vaste lasten nog doorlopen als betreffende vrouw de hoofdhuurder van de

¹ Verhoging van het Kindgebonden budget (KGB) van de Belastingdienst. Deze verhoging wordt de Alleenstaande Ouderkop (kortweg 'ALO-kop') genoemd.

² De kostendelersnorm betekent dat als de vrouw een woning deelt met meer volwassenen, haar bijstandsuitkering daarop wordt aangepast. Hoe meer volwassen personen in een huis wonen, hoe lager de uitkering.

achtergelaten woning is en niet in de gelegenheid is, vanwege veiligheid, om de woning op te zeggen en op korte termijn leeg op te leveren. Schulden lopen dan snel op.'

De hulpverlening bij schulden is ook niet altijd eenvoudig te regelen tussen gemeenten onderling, geeft een aantal centrumgemeenten aan. Toegang tot schuldhulpverlening is soms moeilijk omdat nog niet duidelijk is in welke gemeente de cliënt straks gaat wonen, zo meldt een gemeente. Overdracht van cliënten met uitkering en/of schuldhulpverlening naar een andere gemeenten is soms lastig.

'Wij zouden het liefst zien dat bij uitkeringen en/of schuldhulpverlening alle gemeenten in de regio hetzelfde beleid en uitvoering daarvan hanteren. Hier zitten echter grenzen aan, de gemeentelijke beleidsvrijheid moet ook gerespecteerd worden.'

Eén gemeente klaagt tot slot over de kwaliteit van de bewindvoering.

3.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?

Er worden op lokaal niveau allerlei pragmatische (maatwerk-) oplossingen gevonden, bijvoorbeeld op het gebied van schuldhulpverlening, het regelen van inkomen en voorschieten van toeslagen. Hetzelfde geldt voor de eigen bijdragen. Eén gemeente geeft aan na te denken over de mogelijkheid om de eerste en laatste maand in de opvang geen eigen bijdrage te heffen. Een andere gemeente meldt:

'Indien nodig wordt maatwerk geleverd in de eigen bijdrage in vrouwenopvang, zodat schulden niet toenemen.'

Wat betreft de kostendelersnorm: een gemeente geeft aan de kostendelersnorm alleen toe te passen als een kamer/woonunit gedeeld wordt met een meerderjarig kind.

Veel centrumgemeenten hebben de aanvragen van uitkeringen voor vrouwen in de vrouwenopvang al (deels) goed geregeld of zijn er mee bezig om dit beter te regelen. Zes centrumgemeenten melden dat ze (extra) investeren in een goede samenwerking tussen voorzieningen voor vrouwenopvang en de uitvoerders van de Participatiewet, zoals de afdeling werk en inkomen/sociale zekerheid/sociale zaken. Ze maken bijvoorbeeld afspraken om te voorkomen dat vrouwen te maken krijgen met lange wachttijden voordat zij hun uitkering krijgen.

'Zorg dat mensen uit de vrouwenopvang snel geholpen worden en dus geld krijgen. Een snelle werkstroom. We hebben een paar ambtenaren die speciaal op die dossiers zitten: om uitkeringen te verstrekken, ook als ze bijvoorbeeld nog getrouwd zijn. Het gaat er puur om dat de ambtenaren zien wanneer het een casus is die snel geholpen moet worden.'

Voorbeeld: samenwerking vrouwenopvang en werk en inkomen

'Over uitkeringen zijn afspraken gemaakt met de afdelingen Werk en Inkomen van de gemeenten om uitkeringen bij aanvragen vanuit de vrouwenopvang snel te verstrekken, waardoor een voorschot vanuit de vrouwenopvang in de regel niet nodig is.'

Voorbeeld: budgetondersteuning

'Bovendien kan voor ondersteuning een beroep worden gedaan op de diensten van Stadsgeldbeheer. Cliënten kunnen voor het regelen van praktische zaken terecht bij een materieel dienstverlener van opvanginstelling, specialist in financiële zaken.'

Andere gemeenten verlenen zo nodig maatwerk, bijvoorbeeld rondom de bijstand, inkomen na de opvang of de inzet van middelen voor armoedebestrijding.

Voorbeeld: inzet armoedebeleid

Een gemeente zet regelingen vanuit het armoedebeleid, gericht op kinderen en kwetsbare huishoudens, ook in voor vrouwen en kinderen in de opvang.

Voorbeeld: bijzondere bijstand

In Almere zijn maatwerkafspraken voor het aanvragen van een bijstandsuitkering. Doel is dat binnen vier weken een besluit wordt genomen. Cliënten kunnen bijzondere bijstand aanvragen als zij vanuit de opvang verhuizen naar een zelfstandige woning voor de kosten van eerste huur, borg en inrichting. Deze bijzondere bijstand wordt via de site van de gemeente Almere aangevraagd. Cliënten kunnen nog maximaal twee weken in de opvang verblijven. Met afdeling beheer wordt overlegd hoe deze aanvragen versneld kunnen worden opgepakt.

Voorbeeld: overname uitkering

Een centrumgemeente geeft aan dat regionaal overleg gepland staat om uniforme afspraken te maken over overname uitkering, zonder dat een gat in betalingen ontstaat, en over een snelle toekenning van inrichtingskosten.

Voorbeeld: inkomen na opvang

'Om de doorstroom te bevorderen, zijn met andere gemeenten in de regio goede afspraken gemaakt over het inkomen van de vrouwen nadat ze de opvang hebben verlaten.'

3.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

Verschillen in beleid en uitvoering bij gemeenten overbruggen

Zaken als schuldhulpverlening, kinderopvang en re-integratie blijken vaak ingewikkeld om te regelen omdat vrouwen in de regel worden opgevangen (en vaak ook re-integreren) in een andere gemeente dan de gemeente van herkomst.

'Als deze zaken niet op orde zijn, heeft opvang weinig zin en blokkeert het de zelfredzaamheid.'

Een gemeente vraagt of er goede voorbeelden zijn van (regionale) afspraken over de inzet van gemeentelijke schuldhulpverlening tijdens en na de opvang.

Een aantal gemeenten zou graag zien dat gemeenten hierover onderling landelijke of regionale afspraken maken. Een gemeente suggereert dat het Rijk een rol zou kunnen spelen

bij het sturen op een aantal landelijke basisafspraken inzake de overdracht bij verhuizing van de vrouw uit de opvangvoorziening naar een andere gemeente.

'Bij uitstroom is het een hels karwei om overdracht te regelen, want je hebt steeds met anderen te maken.'

Eén gemeente doet in dat kader een *outside the box* suggestie: alle cliënten van de vrouwenopvang in dezelfde schuldhulp, zodat overdracht bij verhuizing gemakkelijk gaat.

Landelijke regels verbeteren

Een aantal gemeenten vindt dat landelijke regelgeving lokaal maatwerk bemoeilijkt, onder meer op het terrein van schuldhulpverlening; meer specifiek het toeslagenbeleid en het boetebeleid van instanties. Om (escalatie van) schulden te voorkomen, zou een deel van de gemeenten graag zien dat cliënten eerder toeslagen kunnen ontvangen, ook als er nog geen echtscheidingsaanvraag is. Maar voor de belastingwetgeving geldt: eerst scheiden dan toeslag.

'Hier zou landelijk iets op ingeregeld moeten worden. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat cliënten eerder, en zonder echtscheidingsaanvraag, een beroep kunnen doen op toeslagen.'

Bovendien staan de vrouwen ingeschreven op een briefadres-codering bij de Basisregistratie Personen (BRP), waardoor de Sociale Verzekeringsbank eerst onderzoek moet doen. Bestaande schulden lopen in de tussentijd op. Dit vraagt ook om een oplossing op rijksniveau. Daarnaast heeft een van de gemeenten behoefte aan goede voorbeelden van gemeenten die al met beschikkingen werken met betrekking tot de Regeling Toeslagenwetten in relatie tot de toeslagpartner.

Eén gemeente geeft aan dat Rijksoverheid de moeilijkste partner is voor het treffen van regelingen. Een aantal andere centrumgemeenten benoemen dat in geval van schulden bij landelijke instanties zoals CJIB en Belastingdienst boetes op boetes worden gestapeld waardoor de schulden snel toenemen. Hierop kan de cliënt in de opvang geen invloed uitoefenen, zeker niet wanneer de partner de financiën beheert. Deze gemeenten zouden graag zien dat dit landelijk beter wordt geregeld.

Een andere gemeente verzoekt om het invoeren van landelijke kwaliteitseisen voor bewindvoering om zo de kwaliteit van deze dienstverlening te verhogen. Een andere oplossing die wordt geopperd is een landelijk kwaliteitsregister voor bewindvoerders.

4 Huisvesting

4.1. Uitkomsten rapporten

Uit het rapport 'Vrouwen in de knel' komen met betrekking tot uitstroom en huisvesting de volgende knelpunten naar voren:

- Er zijn te weinig sociale huurwoningen.
- Het is moeilijk om een urgentieverklaring te krijgen. Omdat in veel gemeenten onvoldoende betaalbare (sociale) woningen beschikbaar zijn, wordt het voorrangsbepaalde beleid in de Huisvestingswet in de praktijk soms niet toegepast. Dit wordt als knelpunt ervaren. Als een vrouw uit de opvang zich tot de gemeente wendt met een aanvraag voor een urgentieverklaring, beroept een gemeente zich soms op de in de eigen Huisvestingsverordening opgenomen algemene weigeringsgronden en weigert de aanvraag. De vrouw zal het dan in een andere gemeente moeten proberen. Ook komt het voor dat een gemeente de voorwaarde tot landelijke toegankelijkheid voor deze groep gebruikt om de urgentie van deze groep af te schuiven op een andere gemeente, waar geen schaarste is op de goedkope woningmarkt.
- Bij schulden geen huurwoning. Evenals gemeenten hanteren woningcorporaties vaak specifieke richtlijnen rond inkomen en schulden die ervoor zorgen dat uitstroom naar een woning niet altijd mogelijk is. Opgebouwde schulden vormen een barrière om zelfstandig te kunnen gaan wonen.

In het rapport 'Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang' worden de volgende knelpunten genoemd:

- Moeder en kind hebben na het verlaten van de vrouwenopvang behoefte aan zorg en ondersteuning, onder meer op het gebied van financiën en wonen.

In de volgende paragraaf geven we de resultaten van de enquête op het thema huisvesting weer.

4.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

Onvoldoende passende woonruimte

Dertien centrumgemeenten geven aan dat er door krapte op de woningmarkt te weinig passende woonruimte is. Daardoor verloopt de uitstroom uit de opvang vaak moeilijk. De beschikbaarheid van sociale en betaalbare huurwoningen is in sommige gemeenten zelfs een nijpend probleem. In één regio vindt krimp plaats, waardoor woningcorporaties geen prioriteit geven aan het bouwen van extra woningen.

Een aantal gemeenten geeft aan dat vrouwen uit de opvang moeten concurreren met andere voorrangscategorieën, ondanks dat in de huisvestingsverordening is opgenomen dat vrouwen die de opvang verlaten voorrang krijgen bij de toewijzing van woningen. Maar ook cliënten die wel gebruik kunnen maken van de urgentieregeling, komen moeizaam aan een woning vanwege de krapte op de woningmarkt. Dit geldt in het bijzonder voor grote gezinnen, geeft één gemeente expliciet aan.

Schulden

Huisvesting na de opvang voor cliënten met hoge schulden, is volgens een aantal gemeenten ook een belangrijk aandachtspunt. Schulden vormen een knelpunt bij het toegewezen krijgen van een woning. De bereidheid van corporaties om woningen te verhuren aan cliënten met schulden is namelijk niet groot, melden enkele gemeenten. Cliënten zijn bovendien niet altijd in staat om borgsommen vooraf te betalen.

'Cliënten mogen gebruik maken van de urgentieregeling wonen. En de urgenties worden ook afgegeven. Vervolgens blijken er daarna wel knelpunten te ontstaan, bijvoorbeeld dat schulden belemmerend zijn en de wachttijd maanden kan oplopen voordat een woning kan worden toegewezen.'

4.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?

Aanpak te weinig beschikbare woningen

Om het probleem van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen aan te pakken, zijn veel centrumgemeenten in gesprek met woningcorporaties om afspraken over woningtoewijzing of urgentieverklaringen te maken, of om bestaande afspraken te actualiseren. Het gaat dan onder meer om zoektermijnen en sneller afhandelen van aanvragen. Een aantal gemeenten zet in op realisatie van extra sociale huurwoningen of aangepaste volumeafspraken. Ook bekijkt een gemeente hoe corporaties beter geholpen kunnen worden bij de verhuur van woningen aan kwetsbare mensen. Daarnaast overlegt een gemeente met corporaties en de particuliere markt over het omzetten van ander vastgoed naar huisvesting voor bijzondere doelgroepen.

Voorbeeld: betere afstemming vraag en aanbod

In een regio verrichtte een stagiaire een onderzoek naar aan de ene kant de omvang van de (potentiële) behoefte aan woonruimte voor de doelgroep vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en beschermd wonen en aan andere kant het aantal beschikbare woningen van de woningbouwcorporaties. Uit dit onderzoek bleek opvallend genoeg dat er geen sprake is van een tekort van het aantal woningen, maar dat vraag en aanbod onvoldoende bij elkaar komen. Een delegatie van gemeenten, zorgaanbieders inclusief vrouwenopvang en maatschappelijke opvang en gemeenten werken nu een passende werkwijze uit.

Urgentieverklaringen en andere regelingen

Een van de gemeenten zoekt naar verbeteringen in procedures en wil uitzoeken wat wettelijk wel en niet mag. Sommige gemeenten zoeken naar een combinatie van mogelijkheden: ze werken met urgentieverklaringen, in combinatie met de toewijzing van een deel van de sociale woningvoorraad aan bijzondere doelgroepenprogramma's zoals Critical Time Intervention (CTI) en Oranjehuis Thuis. Het afgeven van urgentieverklaringen vormt in de praktijk in de meeste gemeenten overigens geen knelpunt. Een gemeente geeft aan:

'In de praktijk blijkt het al dan niet gedaan hebben van aangifte van mishandeling voor de woningcorporaties geen argument om een urgentieverklaring te weigeren.'

Voorbeeld: opstapregeling

In Apeldoorn werken woningcorporaties, zorgorganisaties en de gemeente samen om cliënten die intramuraal wonen (onder meer vanwege huiselijk geweld) te ondersteunen bij hun terugkeer naar zelfstandig wonen in de maatschappij. Deze regeling wordt de Opstapregeling genoemd. De zorginstelling kan een cliënt hiervoor aanmelden. Via de Opstapregeling krijgt de cliënt een tijdelijk huurcontract voor maximaal twee jaar, in combinatie met een aantal uren per week ambulante begeleiding. Elk half jaar evalueert de woningcorporatie samen met de hulpverlener en de cliënt hoe het gaat. Als het goed gaat, wordt het tijdelijk huurcontract na maximaal twee jaar omgezet in een huurcontract voor onbepaalde tijd <https://www.apeldoorn.nl/Opstapregeling-wonen>.

Voorbeeld: Housing Maastricht

Van mei 2018 tot mei 2019 loopt in Maastricht een pilot waarbij Housing Maastricht (HM, voorheen Housing Accommodations) een centrale regierol heeft gekregen om de uitstroom van cliënten uit de instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verstandelijk gehandicapten richting reguliere huisvesting op gang te helpen.

De centrale regierol van HM zorgt ervoor dat de instellingen niet meer via particuliere aanbieders, en dus buiten de woningcorporaties om, hun cliënten regulier laten wonen. De gemeente heeft dus zicht op waar de cliënt naartoe gaat. Een bijkomend voordeel is het nazorgtraject van een jaar dat HM geeft, waardoor de kans op duurzame bewoning veel groter is. Halverwege loopt de pilot voorspoedig en is het aantal goedgekeurde aanmeldingen bij HM en de corporaties vergeleken met 2017 beduidend gestegen.

Voorbeeld: verdienwoningen

‘De gemeente zet ‘verdienwoningen’ in, woningen voor mensen met problemen die anders moeilijk aan een huis kunnen komen. Zij krijgen de woningen in eerste instantie voor een bepaalde tijd en onder bepaalde voorwaarden. Dit gebeurt met begeleiding volgens de Critical Time Intervention (CTI) en Oranjehuis Thuis, en met gebruik van de methodieken Krachtwerk en Veerkracht. Er zijn goede contacten met sociale dienst, schuldhulpverlening en woningbouwstichtingenbeleid voor toewijzing van een deel van de mutaties in de sociale woningvoorraad aan bijzondere doelgroepen.’

Voorbeeld: omklapwoningen

In Amsterdam zijn zogenaamde omklapwoningen gerealiseerd. Veel cliënten maken door de (financiële) voorwaarden voor een eigen woning niet direct aanspraak op een eigen woning, terwijl zij wel zelfredzaam genoeg zijn om zelfstandig te wonen. Een omklapwoning maakt het mogelijk wel een woning te betrekken, als wordt verwacht binnen een jaar aan de voorwaarden te kunnen voldoen. In het eerste jaar komt de woning op naam van de vrouwenopvang te staan. In dit jaar krijgen cliënten de ruimte om hun (financiële) situatie stabiel te krijgen. Daarna komt de woning op hun naam te staan waardoor zij gewoon in hetzelfde huis kunnen blijven wonen. Dit verkort de tijd in de opvang en zorgt voor een betere doorstroom passend bij de hulpvraag van cliënten.

4.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

Een van de gemeenten roept op om sociale woningbouw te stimuleren en te faciliteren, bijvoorbeeld door kantoor- en andere panden om te vormen tot sociale woningbouw. Een andere gemeente wil meer landelijke aandacht voor de zorg aan en huisvesting van de doelgroep.

Nog een andere gemeente verzoekt het Rijk om bij afwezigheid van de juiste papieren (echscheiding, huwelijksakten, verblijfsvergunning) toch mogelijkheden te bieden voor deze groep om opgevangen te worden en uit te stromen naar zelfstandige huisvesting.

Weer een andere gemeente heeft behoefte aan goede voorbeelden van gemeenten die goede afspraken hebben gemaakt met woningcorporaties over huisvesting na de opvang als cliënten schulden hebben.

5. Begeleiding en nazorg

5.1. Uitkomsten rapporten

Met betrekking tot begeleiding en nazorg vermeldt het rapport 'Vrouwen in de knel' de volgende knelpunten:

- De aanvraag voor hulpverlening aan kinderen duurt lang. De indicatie/beschikking van de gemeente voor jeugdhulp laat soms lang op zich wachten door wachtlijsten en administratieve rompslomp.
- Het is moeilijk om een urgentieverklaring te krijgen. Zie hoofdstuk 4 Huisvesting.
- Onafhankelijke cliëntondersteuning ontbreekt. Op grond van de Wmo 2015 heeft iedereen recht op onafhankelijke cliëntondersteuning.. Het rapport constateert dat deze onafhankelijke hulp zowel bij de toegang tot als tijdens het verblijf in de vrouwenopvang lijkt te ontbreken.

In het rapport 'Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang' worden de volgende knelpunten genoemd:

- Moeder en kind hebben na het verlaten van de vrouwenopvang behoefte aan zorg en ondersteuning, op de gebieden veiligheid, gezin, onderwijs, gezondheidszorg, financiën en wonen. Dat is niet altijd (direct) beschikbaar.
- Moeders en kinderen raken soms uit beeld. Professionals signaleren risico's op onveiligheid dan niet.
- Er wordt niet altijd gewerkt met een integraal plan voor het hele gezin en de regisseursfunctie is onvoldoende ingevuld.

In de volgende paragraaf geven we de belangrijkste reacties van centrumgemeenten weer voor wat betreft deze knelpunten.

5.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

Kinderen in de opvang

De hulpverlening voor kinderen in de opvang is voor twee centrumgemeenten nog een knelpunt. De specifieke trainingen voor kinderen bijvoorbeeld kunnen beter. Een aantal andere gemeenten geeft aan dat dit knelpunt niet (meer) wordt herkend of dat er aan wordt gewerkt om het te verbeteren. Vooral wanneer jeugdhulp nodig is, constateren enkele gemeenten inderdaad problemen.

'Wanneer er externe jeugdhulp nodig is, ligt het complexer omdat hiervoor toestemming nodig is van beide gezagdragende ouders en omdat de aanvraagtermijn voor jeugdhulp lang is. De wachtlijsten in de jeugdzorg zijn een knelpunt.'

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Onafhankelijke cliëntondersteuning is in vrijwel alle gemeenten weliswaar beschikbaar, maar daar wordt in eerste instantie weinig gebruik van gemaakt, is de indruk van enkele

centrumgemeenten. Sommige gemeenten twijfelen ook aan het nut hiervan, omdat er al zoveel ondersteuning aanwezig is:

‘We hebben onze vraagtekens bij nut en noodzaak van de onafhankelijke cliëntondersteuner. Nog een extra schakel. De wijkteams vervullen hier wel een functie in.’

‘Het werkt ook verwarrend: “We hebben ondersteuning voor je door deze professional, maar als je die niet vertrouwt, hebben we nog deze cliëntondersteuner die je wel kunt vertrouwen.” Dat is natuurlijk erg vreemd.’

Eén gemeente denkt zelfs een mogelijk verband te zien tussen onafhankelijke cliëntenondersteuning en toename van schulden. Deze gemeente gaat nog uitzoeken of en in welke mate dit speelt.

Uitstroom en nazorg

Een van de gemeenten noemt als knelpunt: doordat het lang duurt voordat de financiën op orde zijn, komt het werken aan herstel met vertraging op gang. Dit belemmert de uitstroom. Als het gaat om overdracht bij uitstroom naar een andere gemeente zijn er meerdere knelpunten.

‘Om te streven naar duurzame veiligheid is het vaak nodig dat de in de opvang ingezette krachtgerichte begeleiding voor zowel de volwassene als de kinderen (Veerkracht) ook ambulante voortgezet wordt en net zolang doorloopt tot de veiligheid geborgd is. Ontbreken van (landelijke) afspraken over inzetten van benodigde hulp maken het nu soms lastig om de juiste hulp te organiseren als vrouwen zich na de opvang buiten de eigen regio vestigen.’

Een aantal gemeenten maakt zich zorgen over de continuïteit van zorg en nazorg tussen de vrouwenopvang en gemeenten, ook binnen een regio.

‘Hoe kunnen we zorgen dat er continuïteit van zorg is, onafhankelijk van waar vrouwen kiezen te gaan wonen?’

Niet altijd is duidelijk in welke gemeente een cliënt gaat wonen als deze de opvang verlaat. Een gemeente geeft aan dat er bij de uitstroom vaak onduidelijkheid ontstaat over wie waarvoor verantwoordelijk is.

‘Discussies over:

- *landelijke toegankelijkheid (wettelijk kader);*
- *regiobinding (vanuit het principe dat een gemeente verantwoordelijk is voor zijn eigen inwoners), en*
- *de bedoeling om mensen te laten uitstromen naar de gemeente waar zij het meest een steunend netwerk of toekomstperspectief hebben, hebben vaak tot gevolg dat er gesteggel ontstaat over wie wie zou moeten opvangen.’*

Deze gemeente geeft verder aan dat er wel landelijke convenanten tussen gemeenten zijn opgesteld, maar vanuit verschillende kaders, waardoor ze weinig houvast bieden. Gemeenten stellen verschillende voorwaarden als het gaat om de vraag of mensen er terecht kunnen. Zowel gemeenten binnen als buiten de regio nemen onderling niet zomaar regelingen van elkaar over, stelt een andere centrumgemeente.

‘(Landelijke) afspraken over de inzet van benodigde hulp ontbreken. Dat maakt het nu soms lastig om de juiste hulp te organiseren als vrouwen zich na de opvang buiten de eigen regio vestigen. Duidelijkere afspraken op regionaal niveau met gemeenten over de nazorg zijn van groot belang. Nu blijft de vraag vaak onbeantwoord wat nog hoort bij de opvang (regionaal) en wat tot de lokale gemeentelijke verantwoordelijkheid behoort.’

5.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?

Kinderen

De vrouwenopvang heeft zelf middelen om kinderen ondersteuning te bieden. Een gemeente geeft aan dat onder meer buurtteamorganisaties en de vrouwenopvangorganisatie onderling goede afspraken gemaakt hebben over de hulpverlening aan kinderen.

De samenwerking met jeugdhulp en jeugdbescherming is soms lastig, maar enkele centrumgemeenten hebben goede ervaringen. In een gemeente is er ter plekke jeugdhulp binnen de opvang aanwezig. Daardoor is snelle inschakeling mogelijk.

Een gemeente suggereert:

‘Ga in gesprek met jeugdhulp, om te kijken hoe die aangesloten kunnen worden, bijvoorbeeld spreekuren in de opvang.’

Meestal is het uitgangspunt dat aanvragen voor ondersteuning of hulpverlening voor kinderen snel behandeld worden.

Voorbeeld: specialistische hulp

In het Oranje Huis wordt regulier al kindhulp geboden. Soms is echter meer specialistische hulp nodig voor kinderen. Deze is zo specifiek vanwege de specialisatie rond gezinsgeweld en trauma dat die hulp niet door de bestaande jeugdzorg in Flevoland wordt geboden. De gemeente is in gesprek met het Oranje Huis (Blijf Groep), Jeugdzorg en een organisatie die deze specialistische hulp biedt, om tot een oplossing te komen. De kosten vallen dan onder de jeugdzorg. Als het lukt hebben we ook geen last van een wachttijd en -lijst (Almere).

De opvanginstellingen starten zo spoedig mogelijk met kindbegeleiding, veelal via de methodiek Veerkracht.

‘In ieder geval wordt altijd zo spoedig mogelijk gestart met kindbegeleiding (methodiek Veerkracht).’

Ook hebben opvanginstellingen vaak een tienerkamer en een huiswerkkamer voor de kinderen en jongeren.

Voorbeeld: waar moet goede hulp aan kinderen in de opvang aan voldoen?

Kinderen die in de vrouwenopvang of de maatschappelijke opvang wonen zijn een extra kwetsbare groep. Kinderen en hun ouders vragen niet makkelijk om hulp. Laagdrempelige hulp door een klein aantal vertrouwde gezichten is daarom zeer wenselijk. Ook continuïteit en afstemming in de hulpverlening aan ouders en kinderen, voor, tijdens en na de opvang

is van belang.

Ingrediënten van goede hulp aan kinderen in de opvang zijn:

- Vanzelfsprekendheid van hulpverlening
- Ondersteunende aard van de hulpverlening
- Op locatie geboden
- Inzet van beperkt aantal 'gezichten' die vertrouwd raken
- Expertise op het gebied van trauma, hechting en geweld
- Niet wachten op kindsignalen
- Onderkennen van grenzen van standaardaanbod en doorverwijzing naar breder aanbod waar nodig/wenselijk.

Bron: Initiatiefvoorstel voor betere hulp aan kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang D66 en VVD, gemeente Haarlem, januari 2018

Sommige centrumgemeenten geven aan dat zij wat betreft de hulpverlening aan kinderen goede afspraken gemaakt hebben met de wijkteams, jeugdteams of buurtteamorganisaties.

Voorbeeld: (bij)scholing wijkteams

'Het afgelopen jaar zijn ruim vijfhonderd professionals die als lid van een sociaal wijkteam o.i.d. werkzaam zijn in het lokale sociale domein getraind in het signaleren van kindermishandeling en huiselijk geweld en het werken met de meldcode. De samenwerking tussen de vrouwenopvang en het lokale sociaal wijkteam gaat op casusniveau steeds vaker goed, maar het blijft zoeken. Structurele samenwerking is niet geborgd, maar is wel onderwerp van gesprek voor de inkoop 2018.'

Ook geeft een aantal centrumgemeenten aan dat voor de goede zorg voor het gehele cliëntsysteem samengewerkt wordt met allerlei hulpverleningsinstanties.

'De opvang werkt met ondersteuningsplannen voor het cliëntsysteem. Met diverse instanties zijn rechtstreekse lijnen en daar kan een beroep op gedaan worden.'

Voorbeeld: samenwerking hulporganisaties 'De opvang werkt met ondersteuningsplannen voor het systeem, dus inclusief kinderen. Zij hebben rechtstreekse lijnen met diverse instanties en kunnen daar een beroep op doen. Zij werken ook nauw samen met de gezins- en jongerencoaches, die waar nodig ook snel hulp kunnen inzetten. Dit betekent dat aanvragen voor ondersteuning of hulpverlening voor kinderen meestal snel behandeld worden.'

Voorbeeld: afspraken hulporganisaties

'Er zijn afspraken gemaakt met hulporganisaties, zoals maatschappelijk werk, Veiligheidshuis, onderwijs, kinderdagverblijven en er wordt onderzocht of een kind in de basisschoolleeftijd bij voorkeur op zijn oude basisschool wil en kan blijven.'

Cliëntondersteuning

Diverse centrumgemeenten geven aan dat cliënten in de vrouwenopvang worden bijgestaan door een diversiteit aan hulpverleners en vrijwilligers. Die bieden begeleiding op allerlei leefgebieden. Eén centrumgemeente zet ook ervaringsdeskundigen in.

Zes centrumgemeenten geven expliciet aan dat cliënten een beroep kunnen doen op onafhankelijke cliëntondersteuning. Een gemeente vult aan dat cliënten van de vrouwenopvang ook een beroep kunnen doen op een klachtenmedewerker of een vertrouwenspersoon. Een paar centrumgemeenten geven aan dat er weinig gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning. Twee gemeenten plaatsen vraagtekens bij de toegevoegde waarde van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

'Onafhankelijke cliëntondersteuning is wel beschikbaar maar ze doen daar in principe in eerste instantie weinig mee. Het is wel aanwezig maar niet zo proactief. Daar ging de Raad mee akkoord.'

Nazorg en warme overdracht

Een deel van de gemeenten zet erop in dat cliënten zoveel mogelijk teruggaan naar de woonplaats van herkomst; behalve als die niet veilig is. Andere gemeenten zijn van mening dat mensen moeten uitstromen naar de gemeente waar zij het meest een steunend netwerk of toekomstperspectief hebben (dit hoeft niet de plaats van herkomst te zijn).

Voorbeeld: bij verhuizing vrouw naar andere gemeente contact opnemen

Een centrumgemeente legt waar nodig vanuit de gemeente contact met een andere gemeente als de vrouw zich daar wil vestigen en de overgang regulier niet goed tot stand komt.

De vrouwenopvang zet zelf verschillende programma's in voor nazorg.

Voorbeeld: signs of safety

'De centrumgemeente heeft afspraken gemaakt met de vrouwenopvang en wijkteams over nazorg, zodat na de nazorgperiode het wijkteam kan overpakken. Wijkteams zijn geschoold in Signs of Safety, signalering en handelingsvaardigheid in gespreksvoering.'

Voorbeeld: ketensamenwerking

'De vrouwenopvang werkt samen met ketenpartners. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar (warme) overdracht, bijvoorbeeld naar jeugdhulp. Wanneer de veiligheid in gezinnen niet voldoende geborgd is, is er samenwerking met Veilig Thuis. Bij terugkeer naar de eigen regio heeft de vrouwenopvang altijd contact met de Veilig Thuis organisatie in de betreffende regio t.b.v. monitoring. Op deze manier wordt zo veel mogelijk voorkomen dat vrouwen en kinderen uit beeld raken. De samenwerking tussen ketenpartners in de hele aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is in ontwikkeling.'

5.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

Een deel van de gemeenten wenst duidelijkere afspraken over de nazorg met gemeenten in de regio. Eén gemeente vraagt naar goede voorbeelden op dit terrein. Ook is er behoefte aan landelijke informatie over hoe aanpalende dienstverlening vanuit Wmo, Jeugdwet en

Participatiewet beschikbaar is voor cliënten uit de vrouwenopvang en aan een eenduidig kader voor het bepalen welke gemeente verantwoordelijk is als het gaat om Wmo en Participatiewet. Daarnaast zijn de wachtlijsten in de jeugdzorg een knelpunt dat om landelijke aanpak vraagt, zo stelt een aantal gemeenten. Een van de gemeenten geeft verder aan de toegang van kinderen tot jeugdzorg in en na de opvang te zullen agenderen voor het landelijke transitiearrangement jeugd. Tot slot wil een centrumgemeente dat het Rijk belemmeringen voor integrale financiering van de hulpverlening aan gezinnen gaat opheffen.

6. Samenwerking en overleg

6.1. Uitkomsten rapporten

Met betrekking tot samenwerking en overleg stelt de Ombudsman in het rapport 'Vrouwen in de knel' dat het voor het oplossen van knelpunten nodig is dat er:

- meer structureel overleg komt tussen gemeenten en vrouwenopvang-locaties over de uitvoering van regelingen en maatwerkoplossingen.
- betere samenwerking komt tussen gemeenten en ketenpartners, zodat vrouwen sneller kunnen uitstromen naar een gemeente in een andere regio.

In het rapport 'Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang' geven de samenwerkende inspecties aan dat:

- de meeste vrouwen gaan wonen in de gemeente waar zij in de vrouwenopvang verbleven. Dat maakt samenwerking tussen vrouwenopvang en deze gemeenten extra belangrijk.
- voor de continuïteit van zorg en ondersteuning samenwerking tussen ketenpartners van belang is. Geconstateerd wordt dat er weinig samenwerkingsafspraken zijn gemaakt over regie, een integraal plan en het delen van informatie. Vooral samenwerkingsafspraken met huisartsen, scholen en specialistische zorg zoals ggz, jeugdzorg en verslavingszorg ontbreken.

Een deel van de bovenstaande punten is al aan bod gekomen in de eerdere hoofdstukken. Hieronder geven we aanvullende resultaten uit de enquête onder gemeenten weer.

6.2. Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

In acht centrumgemeenten loopt de samenwerking goed. Zes gemeenten erkennen dat er knelpunten zijn rond samenwerking en overleg. Er is veel variatie in de manier waarop deze knelpunten omschreven worden. Vaak gaan ze over bovenregionale en landelijke knelpunten, zoals veiligheid, uitstroom, huisvesting en financiën en de verschillende regelingen bij gemeenten. Een aantal gemeenten geeft aan dat de samenwerking tussen de regionale ketenpartners in de hele aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling nog in ontwikkeling is. Een andere gemeente meldt dat de vrouwenopvang niet altijd even goed is aangehaakt bij lokale netwerken, sociale dienst en woningbouwcorporaties.

'De maatschappelijke opvang is in vergelijking met de vrouwenopvang beter aangehaakt bij lokale netwerken, sociale dienst en woningbouwcorporaties.'

Het is al eerder geconstateerd: vooral wanneer een cliënt verhuist naar een andere gemeente ontstaan problemen. Alles moet opnieuw geregeld worden en daarbij gelden in de gemeente van vestiging vaak weer andere regels. Een aantal centrumgemeenten noemt het gebrek aan continuïteit bij uitstroom naar een andere gemeente zorgelijk, zowel op het vlak van zorg als veiligheid. Eén centrumgemeente constateert dat het op het dit moment in de regio ontbreekt aan een overzicht van welke knelpunten zich in welke gemeente voordoen en waar het juist goed gaat, bijvoorbeeld rond het aanvragen van een uitkering, overdracht van de uitkering

naar een andere gemeente en schuldhulpverlening. Dit overzicht zou behulpzaam kunnen zijn bij het maken van samenwerkingsafspraken.

Ook moet met een veelheid aan organisaties en instanties worden samengewerkt.

'In vergelijking met andere vormen van opvang is bij de vrouwenopvang minder sprake van regiobinding. Dat maakt dat afspraken over veiligheid en uitstroom met een hele grote veelheid aan partners zouden moeten worden gemaakt. Dat is echt een worsteling. Elke lokale partner werkt anders.'

Niet altijd zijn ook alle relevante partijen betrokken bij de samenwerkingsverbanden. Zo geeft een gemeente aan dat de verslavingszorg beter aangehaakt zou kunnen worden, omdat deze problematiek vaak voorkomt, maar daar nog niet altijd hulp op wordt geboden. Een deel van de centrumgemeenten geeft expliciet aan dat zij niet in gesprek gaan met cliënten. Veelal is de afspraak dat de instelling dit zelf doet.

6.3. Welke oplossingen en goede voorbeelden zijn er in gemeenten?

Samenwerking en overleg vindt plaats, zowel op beleidsniveau als uitvoeringsniveau.

In veel gemeenten verloopt de samenwerking en het overleg met de vrouwenopvang goed.

De meeste centrumgemeenten geven aan dat zij geregeld overleg hebben, bijvoorbeeld in de vorm van reguliere (account)gesprekken. In het kader van de opdrachtformulering/subsidieverstrekking aan de opvanginstelling organiseren sommige gemeenten een paar keer per jaar voorgangsgesprekken. Sommige centrumgemeenten geven aan dat ze al in gesprek zijn, of snel gaan, over de knelpunten van de eerdergenoemde rapporten.

Voorbeeld plan van aanpak

'Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de instelling vrouwenopvang (Moviera) en de vier Gelderse centrumgemeenten. Op basis hiervan is in concept een verbeterplan opgesteld. De rode lijn: aan de hand van *good practices* proberen van elkaar te leren en voor zover mogelijk gelijklopende werkwijzen ontwikkelen en hanteren. Het zou goed zijn als deze *good practices* – over hoe wet- en regelgeving zo eenvoudig mogelijk toegepast kan worden – worden uitgeschreven.'

Casusbesprekingen

In verschillende gemeenten is er (of wordt gewerkt aan het organiseren van) een casusoverleg met hulpverleners, zodat de hulp intern en extern zo goed mogelijk wordt afgestemd, om wachttijden te verkorten en zodat hulpverleners elkaar beter leren kennen. Dit alles maakt duidelijker wat goed is voor de cliënten. Op basis van concrete casussen legt de gemeente de verbinding tussen de partijen die bij de casus betrokken zouden moeten zijn.

'De samenwerking is goed, maar blijft vaak wel wat abstract, concrete casussen zouden helpen; verwachtingen ten opzichte van elkaar verschillen nogal.'

Een gemeente geeft aan dat het belangrijkste al gewonnen is als het wijkteamlid en de begeleider vanuit de vrouwenopvang elkaar weten te vinden. Of, zoals een andere gemeente het formuleert:

‘Er wordt gewerkt aan een casuoverleg met hulpverleners zodat de hulp intern en extern zo goed mogelijk wordt afgestemd, zodat er minder wachttijden zijn, minder onbekendheid met elkaar en wat beter voor de cliënten is.’

Voorbeeld: netwerkbijeenkomst

‘De betrokken partijen hebben procesafspraken gemaakt, waardoor er in de samenwerking verbinding is met andere vormen van ondersteuning die nodig zijn. Dit geldt ook voor de afzonderlijk in te zetten hulp voor de kinderen, omdat de toegang tot jeugdzorg via het jeugdteam gaat. De teams worden betrokken bij de netwerkbijeenkomst rondom de vrouwen met kinderen en er wordt een integraal plan opgesteld.’

Samenwerkingspartners

Veel gemeenten maken afspraken over samenwerking tussen de vrouwenopvang en hulpverleners, zoals maatschappelijk werkers en medewerkers werk en inkomen en schuldhulpverlening. Ook geven sommige gemeenten aan korte lijntjes te hebben naar andere zorg- en hulporganisaties, zoals de ggz, het veiligheidshuis, onderwijs en kinderdagverblijven. De vrouwenopvang geeft in een gemeente zelfs voorlichting aan medewerkers van de gemeente om meer begrip te kweken voor en inzicht te geven in de doelgroep. Het doel is om integraal beleid en ketensamenwerking te versterken. Daarbij proberen gemeenten schotten te overbruggen, zodat alle ondersteuning (zorg, inkomen en schuldhulpverlening) gericht samenwerkt ten behoeve van de cliënt.

Voorbeeld: integrale aanpak

‘Visie en uitgangspunten van het beleid zijn vastgelegd in de ‘Regiovisie huiselijk geweld’ en het ‘Regionaal kader maatschappelijke zorg’. In jaarplannen en projecten worden deze uitgewerkt op thema’s en knelpunten; uitgevoerd met meerdere partijen om kennis te benutten en integrale aanpak te borgen. De betrokkenen bespreken knelpunten in ketenpartneroverleg en accountoverleg.’

Gemeenten streven naar ‘warme’ overdracht. Veel gemeenten investeren daarom in samenwerking en overleg met gemeenten in de regio én tussen ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Een gemeente geeft aan de samenwerkingsafspraken te willen vastleggen in een intentieverklaring met alle partijen. Een andere gemeente geeft aan:

‘Er is een regio-overleg gepland waarin we uniforme afspraken willen maken over overname uitkering, zonder dat een gat in betalingen ontstaat en snelle toekenning van inrichtingskosten.’

Voor de continuïteit van zorg en monitoring bij de overdracht naar andere regio’s geeft een gemeente aan Veilig Thuis in te schakelen, zeker wanneer de veiligheid niet voldoende gewaarborgd is. Op deze manier wordt zo veel mogelijk voorkomen dat vrouwen en kinderen uit beeld raken.

Voorbeeld: regiovisie en transitiearrangement jeugd

'Deze en andere knelpunten worden meegenomen bij het bijstellen van de regiovisie voor de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling en de regiovisie m.b.t. de centrumgemeentetaken. De toegang van kinderen tot jeugdzorg in en na de opvang gaan we agenderen voor het landelijke transitiearrangement jeugd.'

Overleg met cliënten

Het perspectief van de cliënt is in de aanpak van knelpunten ook van belang. Gemeenten geven aan niet of maar beperkt te overleggen met cliënten. Een van de centrumgemeenten geeft aan dat de rapporten zijn besproken in een overleg met de opvanginstelling en de cliëntenraad. Op basis van het gesprek is een plan van aanpak opgesteld. Veelal laten de centrumgemeenten het overleg met cliënten over aan de opvangstelling. Een gemeente vult aan dat de vrouwenopvang ook audits met cliënten en klanttevredenheidsonderzoeken uitvoert.

Voorbeeld: model van zorg en ondersteuning

'De cliëntregie is verankerd in ons model van zorg en ondersteuning. Belangrijk hierin is dat de zorg aansluit op de beleving van de cliënt.'

6.4. Welke landelijke ondersteuning is gewenst?

Een deel van de gemeenten heeft behoefte aan uniforme afspraken met regiogemeenten over onder meer de continuering van de uitkering, de inrichtingskosten en nazorg met warme overdracht naar wijkteams. Een aantal gemeenten heeft hiertoe al initiatief genomen in de regio. Als het gaat om een soepele overdracht van cliënten naar gemeenten buiten de regio, geeft een gemeente aan graag landelijke maatwerkafspraken te willen.

7. Tot slot

In 2017 verscheen een tweetal rapporten over knelpunten in de vrouwenopvang: 'Moeder en kind verlaten de opvang; (wie) is dat een zorg?' van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (mei, 2017) en 'Vrouwen in de knel' van de Ombudsman (juli 2017). In beide rapporten komen knelpunten aan de orde waarmee de vrouwenopvang kampt. Het betreft knelpunten in de toegang, het verblijf en de uitstroom.

Op verzoek van het ministerie van VWS heeft Movisie eind 2017 een beperkte enquête uitgezet onder de centrumgemeenten Vrouwenopvang. Doel van deze enquête was om inzicht te krijgen of de centrumgemeenten de knelpunten van beide rapporten herkenden en wat zij in de periode van juli tot oktober 2017 hebben ondernomen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.

Uit de rapportage blijkt dat 23 van de 35 centrumgemeenten die hebben gereageerd op de enquête een flink aantal knelpunten herkennen. De centrumgemeenten noemen vooral problemen rond:

- de toegang, met name bij de opvang van vrouwen zonder verblijfstitel;
- financiën, o.a. rondsom toeslagen en schulden;
- huisvesting, o.a. het gebrek aan passende huisvesting;
- begeleiding en zorg, o.a. goede zorg voor kinderen en nazorg, en
- samenwerking en overleg, o.a. de 'warme' overdracht naar andere gemeenten.

Sommige centrumgemeenten hebben eind 2017 al een aantal knelpunten opgelost, veel centrumgemeenten zijn aan de slag om oplossingen te zoeken. De goede voorbeelden in dit rapport geven een beeld van deze inspanningen. Gemeenten geven aan bij sommige knelpunten graag ondersteuning te willen hebben. Het gaat dan om onder meer het uitwisselen van goede voorbeelden, landelijke afspraken die verschillen in beleid en uitvoering bij gemeenten overbruggen (warme overdracht) en aanpassing in wet- en regelgeving, waardoor toeslagen sneller kunnen worden verstrekt.

Dit rapport is een 'foto' van de belangrijkste reacties die 23 centrumgemeenten vrouwenopvang ongeveer een jaar geleden gaven op de enquête over knelpunten in de vrouwenopvang. Waarschijnlijk hebben de centrumgemeenten inmiddels vooruitgang geboekt in de aanpak van de knelpunten. Ook zijn er op landelijk en regionaal niveau nieuwe beleidsontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de aanpak van de knelpunten, zoals het landelijk programma 'Geweld hoort Nergens Thuis' en de rapportage over het Verdrag van Istanbul. Wellicht is het interessant om dit onderzoek als een nulmeting te beschouwen en in 2019 te herhalen. Om te zien welke vooruitgang is geboekt en welke knelpunten er dan nog zijn.