



Herziene versie april 2022

Vrouwen uit de knel

Gemeenten en vrouwenopvang samen aan de slag met de knelpunten



Inleiding

In 2020 maakten 11.200 cliënten noodgedwongen gebruik van een opvangplek in de vrouwenopvang omdat er sprake is van acute onveiligheid. De Nationale Ombudsman heeft in [2017](#) en [2019](#) onderzoek gedaan naar signalen over knelpunten bij toepassing van wet- en regelgeving bij vrouwen in de vrouwenopvang. Een aantal van deze knelpunten zijn de afgelopen jaren aangepakt. Er zijn ook een aantal, met name financiële, knelpunten die (nog) niet zijn opgelost.

Deze handreiking biedt gemeenten praktische handvatten om de financiële knelpunten aan te pakken en op te lossen. Een werkgroep van ambtenaren uit centrumgemeenten en een klankbordgroep met medewerkers uit de vrouwenopvang heeft over de handreiking meegedacht. Ook is aansluiting gezocht bij het VNG-project 'Verbinden schuldendomein'.

Doelgroep

De handreiking is gemaakt voor (beleids)medewerkers van gemeenten die zich bezighouden met vrouwenopvang, de (financiële) positie van vrouwen, schuldhulpverlening en werk en inkomen. De handreiking wordt verspreid onder alle gemeenten in Nederland.

Leeswijzer

De handreiking is opgebouwd aan de hand van het verhaal van Shira. Zij is een fictieve persoon, opgebouwd uit verhalen van medewerkers uit de vrouwenopvang. Shira doorloopt drie fases: de crisis- en onderzoeksfase, de opvang- en begeleidingsfase en de uitstroom- en nazorgfase.

Bij elk knelpunt geven we aan waarom het belangrijk is dit op te lossen. Vervolgens beschrijven we wat het probleem is zoals dat door de Nationale Ombudsman is beschreven, aangevuld met wat er uit de praktijk naar voren komt. Daarna vindt u een checklist die u binnen uw gemeente kunt gebruiken, aangevuld met tips en goede voorbeelden. Wij hopen dat u hiermee aan de slag kunt om voor vrouwen als Shira een verbeterlag te maken!

In deze handreiking spreken we van 'vrouwenopvang' en 'vrouwen'. We doen dit omdat de meeste slachtoffers van huiselijk geweld die in de opvang terecht komen, vrouwen zijn. Er is echter ook opvang voor mannelijke slachtoffers. Waar 'vrouwenopvang' staat, kunt u dus ook 'mannenopvang' lezen. Waar 'vrouw' staat, kunt u ook 'man' lezen.

Wij gebruiken in deze handreiking de term *sociaal-juridisch dienstverlener* (SJD) waar het gaat om professionals die binnen de vrouwenopvang de taak hebben om vrouwen te helpen met allerlei zaken rond regelgeving en financiën. Naast sociaal-juridisch dienstverlener worden ook wel de termen financieel-juridisch dienstverlener of materieel dienstverlener gebruikt. Niet elke opvang-organisatie heeft een dergelijke medewerker. Soms zijn het gemeentelijke professionals of maatschappelijk werkers die deze taak vervullen.

Crisis- en onderzoeksfase

Dit is Shira! Shira wordt sinds 10 maanden thuis fysiek mishandeld door haar man. Ze voelt zich al langere tijd bedreigd, ongeveer anderhalf jaar, en er is sprake van psychologisch geweld. De laatste keer liep het uit de hand, hier waren de kinderen ook bij. Shira voelt zich niet veilig. Samen met haar twee kinderen Jay (6) en Lina (1,5) wordt ze vanuit een crisissituatie in een vrouwenopvang-organisatie geplaatst. Haar plaatsing was gedeeltelijk voorbereid waardoor Shira wat spulletjes voor haar en haar kinderen heeft kunnen meenemen. Hoe lang ze in de vrouwenopvang-organisatie blijft, weet ze op dit moment niet.

De familie van Shira woont in een andere provincie. Shira is bij haar man ingetrokken, vrij snel nadat ze elkaar leerden kennen. Shira is met haar man getrouwd. Shira heeft niet zo veel contact meer met haar familie (moeder en zus).

De eerste dagen in de opvanglocatie verblijft Shira op een noodbed. Dit geeft voornamelijk veiligheid. In deze eerste drie dagen kan Shira hier 'landen'. Er is veel gebeurd de afgelopen dagen.



Opvang- en begeleidingsfase

Na drie dagen gaat Shira naar een woongroep binnen de opvanglocatie. Ze leert hier drie andere vrouwen kennen. Samen delen ze het woon- en leefgedeelte. Deze andere vrouwen hebben allen kinderen in dezelfde leeftijdscategorieën.

Shira wordt binnen de vrouwenopvang-organisatie gekoppeld aan een persoonlijk begeleider, ze heeft hier na 3 dagen op de woongroep een eerste gesprek mee (Shira verblijft nu 6 dagen op de vrouwenopvang). Tijdens dit gesprek is er intern opvang voor de kinderen van Shira.

Shira heeft deze week ook een financiële en juridische intake met de sociaal-juridisch dienstverlener* die werkt bij de vrouwenopvang-organisatie. Tijdens deze intake wil Shira een vraag stellen over de beschikking die ze heeft ontvangen, ze begrijpt deze niet zo goed.

* Het verschilt per vrouwenopvang-organisatie wanneer er wordt gestart met een intake door een maatschappelijk werker. Ook de financiële en juridische hulpverlening wordt wisselend, organisatie-afhankelijk, opgestart. In de casus van Shira start de hulp na enkele dagen op (vanaf fase 2).

Verlenen beschikking bij opvang in vrouwenopvang

Waarom is het belangrijk?

Vrouwenopvang is een maatwerkvoorziening. De vrouwenopvang in de huidige vorm kan geen algemene voorziening zijn. Een algemene voorziening (WMO artikel 1.1.1) is een aanbod van diensten of activiteiten dat toegankelijk is zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers. Met andere woorden: zodra er een onderzoek of toets plaatsvindt of je als burger gebruik kunt maken van deze voorziening, is sprake van een maatwerkvoorziening. Dit is bij de vrouwenopvang het geval.

De gemeente dient vanwege de rechtspositie van burgers een beschikking af te geven op een aanvraag voor een maatwerkvoorziening: deze wordt toe- of afgewezen. Bij afwijzing is het belangrijk dat de vrouw met de beschikking een bezwaarprocedure kan starten. In de beschikking kan ook informatie staan over bijvoorbeeld de eigen bijdrage.

Snelle afhandeling van de beschikking is van belang omdat dit duidelijkheid geeft naar de vrouw, bijvoorbeeld over de eigen bijdrage. Wettelijk mag het afgeven van de beschikking niet langer dan twee weken duren. Vaak verloopt het verlenen van een beschikking sneller als dit is gemandateerd aan de vrouwenopvang of aan Veilig Thuis.

Voor de eerste korte periode van noodopvang kan een gemeente vrouwenopvang onder een algemene voorziening scharen. Een vrouw kan dan direct worden opgenomen zonder beschikking. Vanaf het moment dat begeleiding plaatsvindt, is sprake van een maatwerkvoorziening met een beschikking. Sommige gemeenten maken deze splitsing wel, de meeste niet.

Wat is het probleem?

Het komt voor dat gemeenten geen beschikking maken of dat deze erg lang op zich laat wachten. Ook komt het voor dat gemeenten wel toekennende beschikkingen maken maar geen afwijzende beschikkingen. De vraag is wanneer er sprake is van een aanvraag in de zin van de Wmo. Vrouwen kunnen naar de vrouwenopvang-organisatie bellen voor informatie en advies over hun situatie. Dit leidt niet altijd tot een opname in de vrouwenopvang; er zijn ook andere oplossingen mogelijk, zoals onderdak binnen het eigen netwerk. Een dergelijk advies beschouwen wij niet als een aanvraag. Wanneer er een intake plaatsvindt en deze leidt niet tot een opname, dan gaan wij in deze handreiking uit van een aanvraag waarop een beschikking dient te volgen.

Check

1. Ga na of de vrouwenopvang in uw gemeente een maatwerkvoorziening is waarvoor zowel positieve als negatieve beschikkingen worden gegeven. Als deze taak gemandateerd is, controleer dan jaarlijks of dit nog steeds gebeurt.
 - Ga na hoelang het duurt voordat een beschikking wordt afgegeven. Als dit langer is dan twee weken: bespreek hoe dit proces sneller kan verlopen.
 - Ga na of in de beschikking de eigen bijdrage wordt vermeld.
2. Ga na of het volgende in de toekennende beschikking staat:
 - Dat het gaat om een voorziening in natura (geen pgb);
 - Om wat voor voorziening het gaat en wat de omvang en het beoogde resultaat is;
 - Wat de ingangsdatum en duur van de verstrekking is;
 - Hoe de voorziening wordt verstrekt;
 - Indien van toepassing: welke andere voorzieningen relevant zijn of kunnen zijn;
 - Als sprake is van een eigen bijdrage: wat de eigen bijdrage is;
 - Hoe de vrouw bezwaar kan maken.
3. Een afwijzende beschikking moet in ieder geval de volgende informatie bevatten:
 - Wat was de inhoud van de aanvraag;
 - Wat is er met de aanvraag gedaan (intake/gesprek gevoerd met de data erbij);
 - Motivatie voor afwijzing (opvang niet passend/andere oplossing gevonden);
 - Dat de vrouw binnen 6 weken in bezwaar kan gaan tegen de beschikking.
 - Ook kan hierin staan dat dit besluit in overleg met de vrouw is genomen (als dat het geval is).
4. Ga na of er bij afwijzing van de aanvraag in een vrouwenopvang-organisatie met de vrouw wordt meegekeken naar andere (beter passende) zorg.

Tip

- De vrouwen ontvangen de beschikking in de eerste periode dat zij in de opvang zitten. Er is dan nog veel stress en onduidelijkheid. Een deel van de vrouwen spreekt de taal niet goed of kan niet goed lezen. Stel de beschikking daarom op in [eenvoudig](#) taalgebruik (in ieder geval [B1 niveau](#)) en/of nodig de vrouw uit om de beschikking door te nemen.
- Afwijzing voor opvang op een noodbed geldt voor de rechter soms wel als een besluit in de zin van de Awb. Mocht een vrouw worden afgewezen voor een noodbed en het daar niet mee eens zijn, dan verdient het aanbeveling om (in het kader van de rechtspositie van de burger) een afwijzing te sturen zodat hiertegen een beroep of een klacht kan worden ingediend. Aandachtspunt is dan om met de vrouw af te spreken naar welk adres de afwijzing wordt gestuurd. Dit vanwege de veiligheid.
- Gebruik de [Modelverordening](#) van de VNG.

Goede voorbeelden

De gemeente Rotterdam heeft een vergoeding voor tolk- en vertaalkosten opgenomen in de subsidie(beschikking) voor de crisisopvang voor slachtoffers van huiselijk geweld. Er is een maximumbedrag per jaar beschikbaar dat na het lopende jaar op afrekenbasis wordt vergoed. Op afrekenbasis houdt in dat de gemeente (met een maximum) vergoedt wat door de opvangorganisaties aan tolk- en vertaalkosten is uitgegeven. De opvangorganisaties houden daarvoor bij (en kunnen aantonen) wat ze aan tolkkosten hebben uitgegeven. Op deze manier faciliteert de gemeente Rotterdam dat cliënten die de Nederlandse taal niet (voldoende) machtig zijn goed kunnen worden ondersteund en dat kinderen niet worden ingezet als [tolk](#) voor hun ouders aangezien dat schadelijk is voor hun ontwikkeling.

Wetgeving

[Artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht](#)

Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

[Artikel 1:5 Algemene wet bestuursrecht](#)

Onder het maken van bezwaar wordt verstaan: het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

[Artikel 2.3.5 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015](#)

De beschikking wordt binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag afgegeven (door het college of de gemandateerde).

Tijdens de financiële en juridische intake dienen er (met spoed) een aantal zaken te gebeuren, dit overvalt Shira. Ze hoort de termen 'inschrijven briefadres', 'aanvragen uitkering', 'DigiD', en 'bijzondere bijstand voor een advocaat t.b.v. de (eventuele) scheiding'. Shira heeft de afgelopen jaren geen eigen inkomsten gehad, ze heeft ook geen bankrekeningnummer waarop het geld gestort kan worden.

De medewerker van de vrouwenopvang-organisatie zegt dat Shira zich geen zorgen hoeft te maken om deze zaken, ze doen het samen. De medewerker van de vrouwenopvang-organisatie vraagt naar de DigiD van Shira. Shira vertelt dat haar man dat soort dingen altijd regelde. Hij heeft ook de inlogcode van haar DigiD. De medewerker zorgt dat de DigiD wordt opgeschort. Daarna wordt de vrouw ingeschreven op het juiste woonadres. Vervolgens wordt de opschorting ongedaan gemaakt en kan Shira een nieuwe DigiD code aanvragen. Dit hele proces duurt wel twee weken. De bankrekening kan ook zonder DigiD worden aangevraagd. De medewerker van de vrouwenopvang helpt Shira hierbij. Daarna helpt zij Shira om zich in te schrijven op een briefadres.

Wat is een briefadres vraagt Shira zich af? De vrouwenopvang-organisatie legt aan Shira uit dat dit, gezien haar situatie, op dit moment het meest veilig is. Het inschrijven kan geheel digitaal. Het briefadres kan een niet-woon-locatie van de vrouwenopvang-organisatie zijn, of een woonlocatie met code 7. Dit betekent dat het adres geheimgehouden wordt.

Briefadres aanvragen

In de praktijk is gebleken dat sommige gemeenten terughoudend zijn in het verstrekken van een (geheim) briefadres.

Waarom is het belangrijk?

In de vrouwenopvang is het aanvragen van een briefadres vaak nodig omdat er sprake is van acute onveiligheid voor de vrouw, en mogelijk haar kinderen. Door gebruik van een (geheim) briefadres is het adres waar de vrouw verblijft niet voor onbevoegden in te zien.

Wat is het probleem?

Er zijn vrouwenopvang-organisaties die ervoor kiezen alle vrouwen in te schrijven op een briefadres, in overleg met de gemeente. Andere bekijken dit per casus. Er zijn ook vrouwenopvang-organisaties die vanuit de Oranjestad methodiek werken en waarbij de locaties niet anoniem zijn. Cliënten worden dan onder geheimhouding van adresgegevens ingeschreven in het BRP. Het is belangrijk dat er een snelle inschrijving plaatsvindt in het BRP. Hierdoor kan het kindgebonden budget zo snel mogelijk worden uitgekeerd.

Check

1. Wat zijn de voorwaarden voor het verstrekken van een briefadres? Ga met de vrouwenopvang-organisatie in gesprek of dit problemen oplevert in de praktijk.
2. Hoe is de procedure tot aanvraag van een briefadres? Is dit proces te verkorten of te vereenvoudigen?

Tip

- Vrouwen in de vrouwenopvang hebben veel meegemaakt en maken veel mee. Administratieve maar noodzakelijke bezigheden kosten (veel) energie. Vereenvoudig voor deze doelgroep de aanvraag van een briefadres zo veel mogelijk.
- Doordat er meerdere mensen of gezinnen op één vrouwenopvang-locatie wonen, kan de Belastingdienst deze onbedoeld aan elkaar koppelen. Dit kan ervoor zorgen dat verschillende vrouwen als toeslagpartner van elkaar worden gezien. De vrouwenopvang-organisatie kan bij de Belastingdienst aangeven dat op de locaties meerdere vrouwen bij elkaar wonen die geen toeslagpartner zijn. Bespreek met de vrouwenopvang-organisatie of dit al is gebeurd.
- Als beslag wordt gelegd bij een vrouw die ingeschreven staat op een briefadres, bedraagt de beslagvrije voet 47,5% van de gehuwden- bijstandsnorm. Als de beslaglegger wordt meegenomen in de situatie, kunnen afspraken gemaakt worden over het toepassen van de reguliere beslagvrije voet. Hierbij is contact met de beslaglegger cruciaal. Leg dit contact in een vroeg stadium.

Goede voorbeelden

De gemeente [Almere](#) heeft een eenvoudige werkwijze voor het aanvragen van een briefadres.

Wetgeving

[Artikel 1.1 Wet basisregistratie personen](#)

Een briefadres is het adres waar voor betrokkene bestemde geschriften in ontvangst worden genomen.

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het bijhouden van persoonsgegevens in de basisregistratie. Als iemand verblijft in een gemeente maar geen vast woonadres heeft, dan moet er (tijdelijk) een briefadres gehanteerd worden. De briefadresgever kan een persoon of een instelling zijn.

[Registreren van een persoon op een briefadres](#)

Vanaf 1 januari 2022 is de bevoegdheid van een gemeente om iemand een briefadres te geven veranderd in een verplichting.

[Circulaire BRP en briefadres \(18 oktober 2016\)](#), Pagina 6

Voor mensen die verblijven in een instelling voor vrouwenopvang is het om veiligheidsredenen van belang het adres van die instelling niet als woonadres op te nemen in de BRP. In deze instellingen verblijven immers personen die vanwege ernstige problemen (dreiging met geweld door (ex)echtgenoot, partner of familie) voor hun veiligheid en die van hun eventuele kinderen tijdelijk elders moeten wonen. Het kan daarbij gaan om ernstige of levensbedreigend (eer)gerelateerd geweld.

Juridische grondslag circulaire BRP en briefadres

[Artikel 2.23 Wet basisregistratie personen](#), [Artikel 2.40 Wet basisregistratie personen](#), [Artikel 2.41 Wet basisregistratie personen](#), [Artikel 2.42 Wet basisregistratie personen](#)

[Artikel 17 Regeling basisregistratie personen](#), [Artikel 18 Regeling basisregistratie personen](#), [Artikel 19 Regeling basisregistratie personen](#)

De beslagvrije voet voor personen zonder woonadres in Nederland is beschreven in [Artikel 475da Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering \(geldt in geval van digitaal procederen\)](#)

Shira kan twee dagen later een bijstandsuitkering aanvragen bij de gemeente waar ze nu tijdelijk in de vrouwenopvang verblijft. Shira is nu 14 dagen in de opvanglocatie. De gemeente vertelt Shira dat het aanvragen van een uitkering eigenlijk al eerder had gemoeten en dat de uitkering nu mogelijk niet vanaf dag één wordt toegekend (de eerste dag dat Shira in de opvanglocatie kwam). Maar het kon écht niet sneller.

Shira is van slag. Ze heeft wel wat spulletjes kunnen meenemen uit haar huis maar niet veel. Ze heeft toiletspullen nodig plus een extra setje kleren voor de kinderen en haarzelf, en wat speelgoed zou heel fijn zijn. Ook moet ze boodschappen doen om te kunnen koken voor haarzelf en de kinderen. Deze extra stress doet hen geen goed.

Shira en de medewerker gaan in gesprek met de gemeente: kan de ingangsdatum van de uitkering worden gesteld op de datum waarop Shira in de vrouwenopvang aankwam? Ondertussen schiet de vrouwenopvang-organisatie wat geld voor de boodschappen voor. Shira is bang omdat ze niet weet of ze het terug kan betalen.

Bijstandsuitkering

Waarom is het belangrijk?

Vrouwen die, vaak met kinderen, in de vrouwenopvang aankomen, hebben (meestal) helemaal geen geld. Zij hebben dit nodig om te kunnen koken en ook om eerste levensbehoeften te kopen of spullen voor de kinderen die zij niet hebben kunnen meenemen bij hun vlucht.

De vrouwen in de opvangorganisaties zijn kwetsbaar en elke casus is maatwerk. Afspraken tussen de gemeente en de opvang-organisatie zijn erg belangrijk, bijvoorbeeld over de snelheid waarmee de gemeente een uitkering toekent of een voorschot uitbetaalt. Als dit niet (goed) wordt geregeld kunnen er bijvoorbeeld schulden ontstaan doordat er een periode geen inkomen is. Dit zorgt voor extra stress bij de vrouwen en heeft ook effect op de kinderen. De gemeente is sinds 1 januari 2022 verplicht om iedereen een briefadres te verstrekken die geen vast woonadres heeft.

Wat is het probleem?

Rondom het thema bijstandsuitkering zijn drie knelpunten:

1. Trage procedure aanvraag bijstandsuitkering
2. Trage verstrekking bijstandsuitkering
3. Ingangsdatum uitkering later dan aankomstdatum vrouwenopvang

1 Trage procedure aanvraag bijstandsuitkering

Het eerste knelpunt zit in de aanvraagprocedure en -termijn. Via de sociale dienst van de gemeente wordt de bijstandsuitkering aangevraagd. Hiervoor moet de vrouw eerst als werkzoekende geregistreerd staan bij het UWV. Dit kan digitaal snel gebeuren via deze link. De vrouw is dan direct ingeschreven.

Het tempo van behandeling van de aanvraag en hoe dit in de praktijk is geregeld, verschilt per gemeente. Waar het in de ene gemeente een stroperig proces is, gaat het ergens anders vlot. Soms vraagt de gemeente dingen die de vrouw niet kan leveren: bankrekeningen van vorig jaar of afschriften van een gezamenlijke rekening waar de vrouw geen inlog-gegevens van heeft.

2 Trage verstrekking bijstandsuitkering

Het tweede knelpunt zit in de beslistermijn. De maximale termijn waarbinnen een gemeente moet beslissen is acht weken. Als de aanvraag (onverhoopt) onvolledig is gedaan kan de beslistermijn verlengd worden. Binnen vier weken moet een voorschot betaald worden. Het kan echter sneller. Er zijn voorbeelden van gemeenten die een contactpersoon hebben met een directe lijn naar de vrouwenopvang-organisatie en waar binnen twee weken de bijstandsuitkering is geregeld. De gemeente kan, als de situatie erom vraagt, direct een voorschot verstrekken.

“Het gaat nu iets sneller maar voorheen kon het wel acht weken duren voordat de uitkering rond was; nu is het meestal binnen 6 weken rond. De vrouwenopvang-organisatie geeft dan een voorschot. Dat houdt de gemeente daarna in op de uitkering. De gemeente betaalt dus de vrouwenopvang-organisatie terug. Soms blijft er dan te weinig over voor de vrouw, als zes weken voorschot en eigen bijdrage in één keer ingehouden worden. Dan heeft de vrouw een probleem en leent de vrouwenopvang-organisatie de vrouw weer geld en betaalt zij het later terug. Bij vertrek krijgen vrouwen de afrekening om in termijnen terug te betalen. Dit is complex en zorgt voor veel gedoe en administratie.”

3 Ingangsdatum uitkering later dan aankomstdatum vrouwenopvang

Sommige gemeenten stellen eisen aan de datum waarop de verhuizing naar de vrouwenopvang-organisatie wordt doorgegeven, bijvoorbeeld op de dag van de verhuizing. Dit is niet altijd mogelijk en ook niet altijd wenselijk. Het kan voor de vrouw beter zijn als ze (in eerste instantie) op haar voormalige huisadres ingeschreven blijft staan,

bijvoorbeeld als de mogelijkheid bestaat dat ze snel terugkeert. Ze woont hier dan echter tijdelijk niet. Als zij terug kan keren naar haar eigen huurwoning, dan is dit de snelste uitstroomroute. Dit vraagt flexibiliteit van gemeenten. Bijvoorbeeld zodat de vrouw niet wordt uitgeschreven of dat de uitkering niet met terugwerkende kracht wordt stopgezet of juist wel met terugwerkende kracht wordt uitgekeerd. Het is voor een vrouw van belang dat zij vanaf dag één een uitkering krijgt, ook al heeft zij die niet op dag één aan kunnen vragen.

Check

1. Ga na hoe de procedure in uw gemeente is, denk hierbij aan de doelgroep van een vrouw in de vrouwenopvang. Is de vrouwenopvang-organisatie tevreden over hoe dit proces nu verloopt? Kan het ook korter of eenvoudiger? Kan de vrouwenopvang-organisatie een rol spelen om het proces voor de vrouw sneller te laten verlopen?
2. Zijn er afspraken met de opvangorganisatie dat de aanvraag voor een uitkering binnen (bijvoorbeeld) 10 dagen na aankomst mag worden gedaan en dat de uitkering dan vanaf de opnamedag wordt uitgekeerd?
3. Keert uw gemeente binnen twee tot vier weken (of wellicht nog sneller?) een voorschot uit? Op het moment dat de situatie erom vraagt, kan de gemeente direct een voorschot verstrekken.
4. Heb je als gemeente een contactpersoon voor de vrouwenopvang-organisatie zodat deze snel met elkaar kunnen schakelen als dat nodig is? Zorg dat de volgende afdelingen een contactpersoon hebben voor korte lijnen met de vrouwenopvang-organisatie:
 - Burgerzaken;
 - Sociale dienst/ Werk en inkomen;
 - Schuldhulpverlening;
 - Afdeling die urgentie-aanvragen voor huisvesting behandelt.

Tip

- Vrouwen in de vrouwenopvang hebben, zeker in de eerste weken, veel verschillende problemen die ze bij zich dragen en waarmee ze geconfronteerd worden. Een eenvoudige procedure en/of hulp bij de procedure is belangrijk.
- Het kan helpen om in vertrouwen met de vrouwenopvang-organisatie samen te werken. Spreek met hen af wat de kaders zijn, zorg voor korte lijnen en vertrouw er dan op dat de medewerkers van de vrouwenopvang niet voor niets om maatwerk vragen.
- Een afspraak kan zijn dat de vrouwenopvang-organisatie op de dag van opname aan de contactpersoon doorgeeft dat de vrouw is binnengekomen, en dat de formele aanvraag daarna op de datum van binnenkomst wordt gezet.
- Voorkom dat vrouwenopvang-organisaties voorschotten moeten uitkeren. Deze moeten later worden verrekend of teruggevraagd en dit levert onnodig extra schulden, werk en verwarring op.
- Zoek de samenwerking met de voedselbank of de kledingbank om te bekijken of de vrouwen en hun kinderen, zeker in de eerste periode, hier basisbehoeften kunnen krijgen.
- Maak gebruik van instrumenten als de [Delftpas](#) om bijvoorbeeld schoolspullen te financieren.
- Maak gebruik van de *BNG-pas* om snel een voorschot uit te kunnen keren op een veilige manier. Zie ook het goede voorbeeld van de gemeente Zwolle.
- Voer als gemeente standaard een kwartaaloverleg met uw vrouwenopvang-organisatie om knelpunten te bespreken.
- Zorg dat alle informatie die nodig is voor de bijstandsuitkering wordt doorgestuurd naar de gemeente van ontvangst als een vrouw verhuist. Als de vrouw hier toestemming voor geeft dan hoeft zij niet alles zelf opnieuw aan te leveren. Zo kan de bijstandsuitkering soepel worden overgenomen door de nieuwe gemeente

Goede voorbeelden

- De gemeente Terneuzen heeft een vast contactpersoon voor de vrouwenopvang-organisatie in de regio. Als een nieuwe bewoonster op de opvanglocatie aankomt, maakt een medewerker van de vrouwenopvang-organisatie direct een afspraak met de gemeente. Door deze korte lijn en de directe actie vanuit de gemeente is de bijstandsuitkering in twee weken tijd aangevraagd en behandeld.
- De gemeente [Zwolle](#) zorgt zeer snel voor een voorschot, indien nodig op een BNG-pas.
- Het beleid van de gemeente Vlissingen (uitvoeringsorganisatie Orionis) gaat er vanuit dat opname in de vrouwenopvang een bijzondere omstandigheid is. Dit maakt bijstand met terugwerkende kracht mogelijk; volgens beleid tot 7 dagen na datum van opname, in de praktijk soms langer. De uitkering geldt dan met ingang van de datum van opname. De bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dit en intakekers kunnen het motiveren. De gemeente volgt de reguliere procedure voor aanvraag van uitkeringen maar omdat er sprake is van bijzondere omstandigheden, proberen zij het sneller te doen. Gegevens waar iemand redelijkerwijs niet over kan beschikken, vragen zij niet op of er wordt een langere termijn geboden om deze aan te leveren. De gemeente beslist binnen 28 dagen. Uitgangspunt is daarom om geen voorschot te verstrekken. Er zijn korte lijnen met de vrouwenopvang-organisatie over problemen op casusniveau of overstijgend niveau; deze lossen zij samen op.

Wetgeving

[Artikel 44 Participatiewet](#)

Indien door het college is vastgesteld dat het recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen.

[Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht](#)

De gemeente moet na ontvangst van uw aanvraag voor een bijstandsuitkering binnen 8 weken een beslissing nemen

[Artikel 52 Participatiewet](#)

Het college verleent uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening, zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld.

Het is belangrijk dat de bijstandsuitkering van Shira niet wordt verminderd met de kostendelersnorm. Shira is immers nog getrouwd maar woont nu niet meer met haar man samen.

Zij woont wel met andere vrouwen samen in de vrouwenopvang-organisatie maar voeren geen gezamenlijke huishouding.

Kostendelersnorm

Waarom is het belangrijk?

Vrouwen hebben al veel problemen als ze in de vrouwenopvang terecht komen. Het is belangrijk dat ze niet verder in de problemen komen doordat schulden ontstaan of toenemen als gevolg van een te strakke toepassing van regelgeving.

Wat is het probleem?

Als de gemeente tijdens verblijf in de Vrouwenopvang de kostendelersnorm toepast, dan ontvangen de vrouwen in de opvang een lagere bijstandsuitkering. Gevolg hiervan is dat vrouwen hierdoor (verder) in de schulden kunnen raken. Er zijn uitzonderingen mogelijk op de kostendelersnorm. Dit hoeft dus géén problemen op te leveren.

Check

1. Ga na of uw gemeente de kostendelersnorm (nog) toepast bij vrouwen in de vrouwenopvang. Let hierbij op het volgende:
 - Personen tot 21 jaar zijn uitgezonderd van de kostendelersnorm.
 - Vrouwenopvang is tijdelijke huisvesting waardoor de kostendelersnorm niet hoeft te worden toegepast. De gemeente dient vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf. Het behoort vervolgens tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeente om al dan niet in specifieke situaties een uitzondering te maken, maatwerk te leveren, en de kostendelersnorm niet van toepassing te verklaren.

Tip

- Kijk goed naar de verhouding tussen eigen inkomen/uitkering, eigen bijdrage en zak- en kleedgeld zodat de vrouw voldoende overhoudt om van te leven.

Wetgeving

[Artikel 18 Participatiewet](#)

“Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.”

[Artikel 22a Participatiewet](#)

De berekening van de kostendelersnorm is in dit wetsartikel weergegeven.

Maatwerk en tijdelijk verblijf:

[Kamerbrief](#) van staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid van 19 april 2019.

In deze kamerbrief wordt onder de aandacht gebracht dat jongeren tot 21 jaar en studenten zijn uitgezonderd van de kostendelersnorm. Daarnaast wordt benoemd dat iemand die tijdelijk inwoont, vanuit een crisissituatie, niet meetelt voor de kostendelersnorm. De gemeente dient hierbij vast te stellen dat het tijdelijk verblijf betreft. Tot slot biedt de Kamerbrief ruimte aan gemeenten om individueel maatwerk te verlenen, op basis van individuele situaties.

Shira is op dit moment nog getrouwd maar ze wil scheiden van haar man. Voor deze scheiding adviseert de sociaal-juridisch dienstverlener van de vrouwenopvang-organisatie een advocaat. Shira kan hier bijzondere bijstand voor aanvragen. Maar: is deze bijzondere bijstand een gift of een lening? Want er zijn al wat schulden en betalingsachterstanden. Shira weet het allemaal niet precies, haar man hield de financiën eigenlijk altijd bij. Shira spreekt af om tijdens een volgende afspraak het over schulden te hebben.

Bijzondere bijstand

Waarom is het belangrijk?

Bijzondere bijstand is vaak nodig voor een advocaat en wordt daarnaast (vaak) ook aangevraagd als een vrouw uitstroomt naar een eigen woning. Er zijn landelijk veel verschillen in de hoogten van bijzondere bijstand en de vorm (gift of lening). Ook verschilt de beslissingstermijn sterk tussen gemeenten. Voor deze kwetsbare doelgroep is het van belang dat de bijzondere bijstand snel wordt toegekend en uitbetaald en dat deze voldoende is voor de inrichting van de woning.

Wat is het probleem?

Rondom het thema bijzondere bijstand zijn vier knelpunten:

1. Vrouwen weten niet of bijzondere bijstand een lening is of een gift
2. Er worden voorwaarden gesteld aan bijzondere bijstand die vertragend werken
3. Verschillen in bijzondere bijstand tussen gemeenten
4. Welke gemeente betaalt de bijzondere bijstand?

1 Vrouwen weten niet of bijzondere bijstand een lening is of een gift

Vrouwen zijn vaak niet (voldoende) bekend met de voorwaarden rondom bijzondere bijstand bij bijvoorbeeld verhuizing of advocaatkosten: in welke mate is dit een lening of een gift? Voor welke onderdelen is dit een gift en voor welke niet?

2 Er worden voorwaarden gesteld aan bijzondere bijstand die vertragend werken

Soms worden voorwaarden gesteld aan bijzondere bijstand. Bijvoorbeeld: het is een lening maar als je schulden hebt, dan is het een gift. Dan moet een vrouw eerst aantonen dat zij schulden heeft door een afwijzing van de lokale Kredietbank of Stadsbank. Hier gaat tijd overheen en in die tijd moet de vrouw langer in de vrouwenopvang verblijven omdat zij immers niet met haar kinderen in een leeg huis kan wonen.

3 Verschillen tussen gemeenten in bijzondere bijstand

Per gemeente is verschillend of het een gift of een lening is. Ook de hoogte van het bedrag verschilt per gemeente. Grote verschillen binnen een provincie leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid/rechtsongelijkheid. Ook leidt dit er soms toe dat vrouwen zich hierdoor laten leiden bij hun keuze voor een gemeente.

4 Welke gemeente betaalt de bijzondere bijstand?

Soms raken vrouwenopvang-organisaties met vrouwen en gemeenten in discussies verzand bij welke gemeente de bijzondere bijstand voor verhuis- en inrichtingskosten moet worden aangevraagd: in de gemeente van vertrek of de gemeente waar de vrouw een nieuw bestaan op gaat bouwen. Bepalend hierbij is de aanvraagdatum, niet de datum waarop de kosten zich voordoen. De Centrale Raad van Beroep heeft aangegeven dat de gemeente waar de vrouw woont op het moment van aanvragen, de gemeente is die de kosten op zich moet nemen.

Check

1. Ga na of de vrouwenopvang-organisatie bekend is met de bijzondere bijstand en waarvoor deze bedoeld is. Geef hierop mogelijk advies c.q. voorlichting.
2. Ga na of in uw gemeente bijzondere bijstand als lening of als gift wordt verstrekt. Ga na welke uitzonderingen er zijn en of deze gelden voor vrouwen in de opvang.
3. Ga na of op het aanvraagformulier is opgenomen wanneer de bijzondere bijstand een lening of een gift is.
4. Ga na of in uw gemeente voorwaarden zijn gesteld aan bijzondere bijstand, zoals de voorwaarde dat men een afwijzing van de Kredietbank moet kunnen overleggen. Kunnen er in samenwerking met de vrouwenopvang-organisatie afspraken gemaakt worden over het aanpassen van deze voorwaarden indien nodig, zodat een vrouw bij uitstroom naar een woning zo snel mogelijk kan beschikken over bijzondere bijstand om haar huis in te richten?
5. Ga na wat de beslissingstermijn is. Het is bijvoorbeeld onhandig als een vrouw binnen twee weken een sleutel van een woning krijgt en dan ook het eerste deel van de huur moet betalen, maar pas na acht weken de bijzondere bijstand t.b.v. de inrichting. Dit belemmert de uitstroom omdat de vrouw met haar kinderen niet in een leeg huis kan wonen. Maak zo nodig en mogelijk afspraken over maatwerk.
6. Bijzondere bijstand kan ook ingezet worden voor doorlopende woonlasten op het oude adres. Dit moet de vrouw apart aanvragen. Check of dit voor uw gemeente geldt en of dit bekend is bij de vrouwenopvang-organisatie.

Tip

- Zorg dat het verwachtingsniveau van de vrouwen wordt afgestemd op waar zij (eventueel) recht op hebben. Wees je als gemeente bewust van de kwetsbare positie van deze vrouwen en pas de regelingen waar mogelijk ruimhartig toe.
- Maak gebruik van stichtingen als [Stichting Present](#). Deze stichting slaat een brug tussen mensen die iets te bieden hebben en mensen die daarmee geholpen kunnen worden.
- Let op dat geen leningen worden verstrekt aan vrouwen die in schuldhulpverleningstraject zitten, zij mogen immers geen nieuwe schulden maken. Bijzondere bijstand in de vorm van een gift is wel mogelijk.
- De hoogte van bijzondere bijstand en in hoeverre dit een gift is, valt onder lokale beleidsvrijheid. Hierdoor zijn er (grote) verschillen tussen gemeenten. Wellicht kan hierover (enige) afstemming plaatsvinden op regionaal niveau? Dit kan perverse effecten wegnemen zoals dat vrouwen liever in een gemeente gaan wonen waar de regeling gunstig is. Veel gemeenten gebruiken de normen van het NIBUD bij het vaststellen van diverse vormen van bijzondere bijstand. De normen van het NIBUD zijn [hier](#) te vinden.
- Er is een beslagverbod op bijzondere bijstand, dit is van belang voor vrouwen die schulden hebben.

Goede voorbeelden

- De gemeente [Utrecht](#) handelt bij een correcte aanlevering van documenten de aanvraag binnen één dag af.
- De gemeente [Zwolle](#) verstrekt bijzondere bijstand voor een aantal kostenposten die voor financiële problemen kunnen zorgen bij vrouwen in de opvang.

Wetgeving

Voorwaarden voor bijzondere bijstand zijn op lokaal niveau vastgesteld. Het recht op individuele en/of categoriale bijzondere bijstand is weergegeven in [Artikel 35 Participatiewet](#).

In [artikel 40, lid 1 van de Participatiewet](#) staat dat een gemeente alleen bijzondere bijstand kan verlenen aan een persoon die zijn woonplaats heeft in die gemeente. Dat wil zeggen dat hij/zij in de basisregistratie staat ingeschreven, of minimaal een briefadres heeft.

De Centrale Raad van beroep heeft uitspraak gedaan dat de aanvraagdatum en niet de datum waarop de kosten waarvoor bijstand wordt aangevraagd, zich voordoen, bepalend zijn voor het antwoord op de vraag welk college ingevolge [Artikel 40 Wet werk en bijstand](#) bevoegd is die aanvraag in behandeling te nemen.

Beslagverbod op bijzondere bijstand is te vinden in [Artikel 46 Participatiewet](#).

De medewerker van de vrouwen opvang vertelt Shira over de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen. Deze eigen bijdrage wordt verrekend op het moment dat Shira haar uitkering voor het eerst ontvangt. Shira is hierdoor een beetje overdonderd. Ze had wel in de leefgroep het een en ander over de eigen bijdrage gehoord maar was dit eigenlijk ook alweer vergeten. Binnen de vrouwenopvang waar Shira verblijft wordt de eigen bijdrage op verschillende manieren geheven, hierover was onduidelijkheid in de leefgroep. Er zijn verschillen tussen vrouwen met een uitkering en vrouwen die werken of in ziekteverzuim zijn bij een werkgever. Ook zei iemand tegen Shira dat de eigen bijdrage hier 'heel hoog' is.

Eigen bijdrage in de vrouwenopvang

Waarom is het belangrijk?

Vrouwenopvang is een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo. Gemeenten kunnen hiervoor een eigen bijdrage vragen. Deze eigen bijdrage dient ter dekking van de verblijfskosten en mogelijk andere kosten. Bij een aantal gemeenten is het de vrouwenopvang-organisatie die deze eigen bijdrage int. Er is landelijk een normbedrag vastgesteld dat minimaal overgehouden moet worden t.b.v. zak- en kleedgeld. Het is belangrijk voor de rechtspositie van vrouwen dat duidelijk is wat zij moeten betalen en dat zij voldoende overhouden om van te leven met hun kinderen.

Wat is het probleem?

Rondom het onderwerp eigen bijdrage zijn er drie knelpunten die aangepakt kunnen worden:

1. Ontbreken van gemeentelijke verordening met regeling eigen bijdrage
2. Onbekendheid bij vrouwen over eigenbijdrageregeling
3. Verschillen tussen gemeenten in eigen bijdragen worden zichtbaar bij verhuizing naar een andere vrouwenopvang-organisatie of -locatie

1 Ontbreken van gemeentelijke verordening met regeling eigen bijdrage

Regels over de eigen bijdrage in het kader van de algemene Wmo-voorziening dienen in lokale regelgeving (bij verordening) vastgelegd te zijn.

2 Onbekendheid bij vrouwen over eigenbijdrageregeling

Een vrouw in de vrouwenopvang komt uit een onveilige situatie. Zij wordt geconfronteerd met veel verschillende zaken. Daarbij kan ze ook de zorg hebben over kinderen. In de praktijk blijkt dat vrouwen geen weet hebben van de eigenbijdrageregeling. Zij worden hierdoor overvallen. Vrouwen hebben ook geen weet (op voorhand) van de hoogte van deze regeling of waar de berekening vandaan komt.

3 Verschillen tussen gemeenten in eigen bijdragen worden zichtbaar bij verhuizing naar een andere vrouwenopvang-organisatie of -locatie

De berekeningssystematiek en daarmee ook de hoogte van de eigen bijdrage kan verschillend zijn per centrumgemeente. Als een vrouw verhuist naar een andere opvanglocatie (van crisis naar langer verblijf of naar een andere regio) kan zij geconfronteerd worden met een andere eigen bijdrage. Doordat de accommodatiekwaliteit wisselt per vrouwenopvang-locatie kunnen de vrouwen hierin onrechtvaardigheid ervaren. Bijvoorbeeld als bij overplaatsing/verhuizing een achteruitgang in faciliteiten en een verhoging in de eigen bijdrage van toepassing is.

Check

1. Ga na of uw gemeente een verordening heeft met lokale wet- en regelgeving over de eigen bijdrage bij de maatwerkvoorziening vrouwenopvang. Hierin staat minimaal:
 - Dat er een eigen bijdrage wordt geïnd;
 - Wie de eigen bijdrage int;
 - De hoogte van de bijdrage, omgerekend naar dag en maand en rekening houdend met de zak- en kleedgeldnorm die jaarlijks wordt vastgesteld, verschil zorgtoeslag en standaardpremie zorgverzekering en geld voor voeding als dit niet wordt georganiseerd door de opvangorganisatie;
 - Wanneer de eigen bijdrage niet van toepassing is of wordt verminderd met een percentage, bijvoorbeeld als er aantoonbare lasten zijn van de achtergelaten woning.
2. Ga na hoe de eigen bijdrage voor vrouwenopvang is opgebouwd in uw gemeente. Voldoet deze aan de norm voor het zak- en kleedgeld?
3. Ga na hoe de eigen bijdrage wordt gecommuniceerd naar de vrouw:
 - Zorg voor transparantie en duidelijkheid bij binnenkomst in de vrouwenopvang-organisatie over de eigen bijdrage (uitleg opbouw en berekeningswijze in de beschikking), de zak- en kleedgeldnorm, voedingsgelden en zorgverzekering. Spreek met de vrouwenopvang-organisatie af wat hun rol daarin is.
 - Staat de eigen bijdrage in de beschikking?
4. Ga na hoe de eigen bijdrage wordt geïnd in uw gemeente:
 - Is er een andere werkwijze als de inkomstenbron een uitkering is (t.o.v. inkomstenbron van werkgever)? Houdt de vrouw in beide situaties voldoende over?
 - Ga in gesprek met de vrouwenopvang-organisatie en bespreek wat voor hen het prettigst is m.b.t. het innen van de eigen bijdrage.
5. Ga na naar welke regio's of vrouwenopvang-locaties vrouwen (vaker) overgeplaatst worden. Zijn er verschillen in de eigen bijdrage en/of de rekenmethodiek tussen uw regio en deze regio's? Maak dit transparant voor de vrouwen. Maak indien mogelijk (boven)regionale afspraken. Denk hierbij ook aan de verschillen in de startdatum van de eigenbijdrage, bijvoorbeeld na één maand.

Tip

- Denk als gemeente in termen van de zelfredzaamheid van de vrouw: als een vrouw op eigen benen staat heeft zij inzicht nodig in inkomsten en uitgaven. Zorg voor een budgettraining door een budgetbeheerder. Lokale

vrijwilligersorganisaties kunnen hierin mogelijk een rol spelen. Zorg ook voor duidelijke facturen waarop staat wat er maandelijks betaald is.

- Als in de eerste maand geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald, voorkomt dit problemen die ontstaan doordat uitkeringen en toeslagen niet direct voor de vrouw beschikbaar zijn. Ook geeft dit de vrouw financiële ruimte voor extra kosten die het gevolg zijn van een gehaast vertrek uit de vaste woonomgeving. Het niet innen van de eigen bijdrage kan ook worden toegepast in de laatste maand van de opvangperiode, een vrouw is dan bezig met de verhuizing en aan het sparen voor deze nieuwe stap.
- Het innen van de eigen bijdrage brengt voor de vrouwenopvang administratieve lasten met zich mee. Daarnaast kan deze rol onwenselijk zijn in de vertrouwensband die de opvang heeft met de vrouw (bijvoorbeeld wanneer een vrouw niet of niet tijdig betaalt). De gemeente bepaalt de hoogte van de eigen bijdrage. Een optie kan zijn dat de gemeente de eigen bijdrage automatisch int.

Goede voorbeelden

- In de centrumgemeenten Alkmaar, Almere, Amsterdam, Hilversum, Haarlem en Zaanstad betalen vrouwen geen eigen bijdrage in de eerste maand van hun verblijf.
- In Overijssel zijn de verblijfskosten van de verschillende vrouwenopvang-locaties geharmoniseerd.
- De gemeente [Almere](#) hanteert een vast bedrag per dag/maand naar leeftijd en aantal kinderen dat mee verblijft in de opvang voor de eigen bijdrage.
- De gemeente [Amsterdam](#) heeft een methode waarbij de eigen bijdrage afhankelijk is van op de leefsituatie van toepassing zijnde normbedragen.

Wetgeving

[Wet maatschappelijke ondersteuning 2015](#)

Het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld.

Wetgeving eigen bijdrage maatwerkvoorziening Wmo [Artikel 2.1.4a Wet maatschappelijke ondersteuning 2015](#)

Bij verordening kan worden bepaald dat een cliënt een bijdrage in de kosten verschuldigd is voor de maatwerkvoorziening vrouwenopvang. In lid 4 van dit wetsartikel (2.1.4 a WMO 2015) staat dat er een uitzondering is voor de bijdrage (van maximaal €19) op de maatwerkvoorziening opvang. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om deze bijdrage zelf te bepalen en dit op te nemen in de verordening.

[Artikel 3.8 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015](#)

Gemeenten kunnen in de verordening de eigen bijdrage voor bepaalde groepen verlagen of op nihil stellen.

[Artikel 23 Participatiewet](#) beschrijft de zak- en kleedgeldnorm.

Normbedragen die minimaal overgehouden moeten worden t.b.v. zak- en kleedgeld.

Zoals afgesproken is een week later de afspraak rondom de schulden van Shira. Ze weet dat er niet altijd geld was voor verzekeringen. Welke wel en welke niet betaald zijn weet ze niet precies. Ze maakt samen met de sociaal-juridisch dienstverlener een overzicht van organisaties die volgens Shira nog betaald moeten worden. Dit is lastig voor Shira omdat ze zich nooit zo veel met de financiën heeft bemoeid. Ze komen tot een lijst van ongeveer 15 schuldeisers, toch meer dan Shira had verwacht. Maar ook haar man heeft hier verantwoordelijkheden in. Shira is ook bang dat de schulden oplopen en (nog) onoverzichtelijker worden doordat Shira niet meer met haar man samenwoont. Het is een complex schuldendossier geworden, kan de gemeente hier meekijken?

Na vier weken ontvangt Shira, met terugwerkende kracht, een voorschot op haar uitkering. Shira had meer verwacht, ze gaat het navragen bij de sociaal-juridisch dienstverlener van de vrouwenopvang-organisatie.

Doordat Shira een uitkering heeft aangevraagd wordt de eigen bijdrage automatisch ingehouden. Shira houdt de zak- en kleedgeld norm over (€341,55) per maand. Nu begrijpt Shira wel dat men deze heel hoog vindt, dat vindt zij ook! Ze leeft immers maar in een klein kamertje samen met haar twee kinderen en ze moet de leefruimte, keuken en badkamer met andere vrouwen en kinderen delen. De medewerker van de vrouwenopvang legt aan Shira uit dat zij straks als ze een huis heeft en een uitkering krijgt, ook een dergelijk bedrag overhoudt.

Shira moet na acht weken verhuizen naar een opvanglocatie waar ze voor een langere tijd kan verblijven, in een andere gemeente.

Uitstroom- en nazorgfase

Op de nieuwe locatie waar Shira de komende maanden zal verblijven heeft Shira een studio om in te leven met haar kinderen. Ze hoeft nu de badkamer niet meer te delen. Dit vindt ze erg fijn. Ze gaat gelijk met de sociaal-juridisch dienstverlener van deze locatie in gesprek om alle zaken die zijn aangevraagd op de vorige locatie om te zetten c.q. opnieuw aan te vragen. Shira vindt dit onhandig en een gedoe. Als ze strakjes uitstroomt na een eigen woning moet dit immers weer allemaal gedaan worden. Ze hoopt dat de medewerker van de vrouwen-

opvangorganisatie haar dan nog steeds wil helpen, ook al stroomt ze dan uit.

Shira gaat verder aan de slag met haar schulden. Inmiddels heeft ze een voorlopige voorziening kunnen treffen als eerste stap om te scheiden van haar man, vier maanden nadat ze in de vrouwenopvang is ingestroomd. De schulden zijn een stuk hoger uitgevallen dan verwacht, en nog is het niet compleet. Maar haar ex-man had nog een schuld van 30.000 euro die bij de scheiding aan het licht gekomen is. Shira is hier voor de helft voor aansprakelijk maar als haar partner niet betaald dan kan de schuldeiser 100% op Shira verhalen. Shira heeft dan een vordering van 50% van de schuld op haar ex-partner. De sociaal-juridisch dienstverlener vanuit de opvangorganisatie stelt voor contact te zoeken met de schuldhulpverlening.

Schulden en schuldhulpverlening in de vrouwenopvang

Waarom is het belangrijk?

Een groot deel van de vrouwen die instromen in de vrouwenopvang heeft (problematische) schulden (Geld en Geweld 2018, Ferdi Bekken). Soms lopen hier regelingen voor, soms wordt dit (redelijk) snel bekend en soms komt dit na verloop van tijd pas naar boven. Hoe langer er gewacht wordt met het oppakken van schulden, hoe problematischer de schulden, en hoe stressvoller de situatie wordt. Vrouwen kiezen er niet voor om te verhuizen; zij konden niet thuis blijven wonen, moeten soms naar verschillende vrouwenopvang-locaties en stromen uiteindelijk uit naar een woning. Wanneer dit tussen gemeenten niet soepel verloopt, kost dit de vrouw onnodige energie en stress.

Wat is het probleem?

Er zijn vier knelpunten op het thema schulden:

1. Schulden kunnen verder oplopen tijdens opvangperiode en hiervoor is onvoldoende aflossingscapaciteit;
2. Geen toegang tot schuldhulpverlening;
3. Discontinuïteit schuldhulpverlening bij verhuizing of overplaatsing;
4. Schulden belemmeren de uitstroom.

1 Schulden kunnen verder oplopen tijdens opvangperiode

Er zijn verschillende redenen waardoor schulden tijdens de opvangperiode kunnen oplopen:

- Door het niet of niet tijdig ontvangen van een uitkering of toeslagen kunnen betalingsachterstanden verder oplopen, met boetes tot gevolg;
- Daarnaast kan de eigen bijdrage van een dermate niveau zijn dat vrouwen alleen de zak- en kleedgeldnorm overhouden, met zeer beperkte ruimte voor al bestaande afbetalingsregelingen (5% van de bijstandsnorm), die dan niet nagekomen kunnen worden;
- Er kan sprake zijn van doorlopende woonlasten (van de woning die de vrouw verlaten heeft); wanneer deze niet wordt betaald ontstaat een huurschuld of een achterstand in betaling van de hypotheek;
- Ook als de schuldsituatie niet (compleet) in beeld is, kunnen schulden verder oplopen. Daarnaast wordt vaak

niet (meteen) een schuldeninventarisatie gemaakt waardoor de schulden niet in beeld zijn.

- Diverse groepen, waaronder ouders met meer dan 3 minderjarige kinderen hebben een zeer beperkte aflossingscapaciteit. In sommige gevallen gaat het om enkele euro's per maand. De aflostabel (van de NNVK) bood voorheen uitkomst maar is inmiddels afgeschaft omdat hulpvragers daarmee onder het bestaansminimum kunnen uitkomen.

2 Geen toegang tot schuldhulpverlening

Het is belangrijk dat een vrouw snel toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening krijgt wanneer zij wordt opgevangen in een vrouwenopvang-organisatie. Hoe langer er gewacht wordt met het opstarten van de schuldhulpverlening, hoe groter en/of problematischer de schulden kunnen worden. Niet alle opvangorganisaties hebben gespecialiseerde medewerkers op dit thema. Dat is ook niet altijd nodig, de gemeente kan ook zorgen voor inzet van de eigen schuldhulpverleners. Het komt regelmatig voor dat vrouwen tussen vrouwenopvang-locaties verhuizen en na enige tijd stromen zij uit naar een woning. Dat een vrouw na, bijvoorbeeld, zes maanden weer gaat verhuizen mag geen reden zijn om schuldhulpverlening te weigeren; dit is nadelig voor het welzijn van de vrouw en haar kinderen, en maakt de problemen groter. Voor een dergelijke afwijzing is vanuit de vernieuwde Wgs geen grond, zie onder wetgeving. Daarnaast hebben vrouwen met studiefinanciering en zonder (bij)baan geen toegang tot schuldhulpverlening omdat de studiefinanciering niet gezien wordt als inkomen.

3 Discontinuïteit schuldhulpverlening bij verhuizing of overplaatsing

Als de schuldhulpverlening wel is opgestart, dan wil de opvanggemeente dit traject vaak overdragen naar de gemeente waar een vrouw naartoe verhuist. Andere gemeenten nemen deze schuldhulpverleningstrajecten niet altijd van elkaar over. Dit zorgt ervoor dat er langer dan nodig geen actie wordt ondernomen of betalingsregelingen vervallen. Daarnaast moeten vrouwen ook meermaals hun verhaal doen. Dat is, gedurende deze kwetsbare periode in hun leven, voor hen extra belastend. Artikel 3 van de Wgs gemeenten de mogelijkheid om schuldhulpverlening te verlenen aan een persoon die geen inwoner (meer) is. Gemeenten kunnen dus het schuldhulpverleningstraject ook zelf afmaken als iemand naar een andere gemeente verhuist. Voor de vrouw is dat beter.

4 Schulden belemmeren de uitstroom

Het hebben van een (niet volledig geïnventariseerde) schuld kan het verkrijgen van een woning in de weg staan doordat woningcorporaties hier eisen aan stellen. Bijvoorbeeld: de schulden moeten in kaart gebracht zijn, er mogen wel schulden zijn maar geen huurschulden, er moet gedurende zes maanden afgelost zijn. Deze eisen belemmeren de uitstroom van vrouwen en daarmee de instroom van nieuwe vrouwen in de opvangorganisatie.

Check

1. Hoe en hoe snel is schuldhulpverlening van de gemeente betrokken bij een nieuwe vrouw in de vrouwenopvang? Als dit niet binnen twee weken is: ga om tafel met de vrouwenopvang-organisatie en bespreek een korte route af voor het bespreken van nieuwe schuldcases.
2. Doet de schuldhulpverlening bij de schuldeisers het verzoek voor het pauzeren van de incasso om schuldenrust te creëren? Op die manier lopen de schulden (tijdelijk) niet verder op. Ook als de vrouw al bezig is met aflossen, kan aan de schuldeisers gevraagd worden om uit coulance de incasso te pauzeren vanwege de ontstane situatie dat de vrouw in crisis verkeert.
3. Is er een regeling voor een vrouw met doorlopende woonlasten, bijvoorbeeld verlaging van de eigen bijdrage of bijzondere bijstand?
4. Hoe worden schuldhulptrajecten en -regelingen overgedragen tussen uw gemeente en andere gemeenten?
 - Is uw gemeente ermee bekend dat de gemeente schuldhulpverleningstrajecten kan overnemen van of overdragen naar een andere gemeente, ook wanneer de inwoner niet in deze gemeente woont? Is uw gemeente bereid deze beleidsvrijheid te benutten bij vrouwen die uitstromen uit de vrouwenopvang?

- Gebruikt uw gemeente het format plan van aanpak van de VNG? Dit vergemakkelijkt de overdraagbaarheid.
 - Als continuïteit van schuldhulpverlening niet mogelijk of wenselijk is, zorgt uw gemeente dan voor warme overdracht? Inclusief het voorkomen van een directe beëindiging van de schuldhulpverlening bij uitschrijving BRP.
 - Heeft uw gemeente afspraken met andere gemeenten, bijvoorbeeld over de verplichte overname van (lopende) regelingen c.q. afspraken?
5. Gaat de gemeente in gesprek met woningcorporaties wanneer de schuld van een vrouw de uitstroming naar een woning bedreigt om hiervoor een oplossing te zoeken?
6. Wordt bij groepen waaronder ouders met meer dan drie minderjarige kinderen die zeer beperkte afloscapaciteit hebben teruggevallen op de beslagvrije voet waardoor schuldeisers soms een (zeer beperkt geldelijk) aanbod kan worden gedaan?

Tip

- Zorg ervoor dat vrouwenopvang-organisaties, schuldhulpverlening vanuit gemeente (direct) betrekken als er een vrouw instroomt die schulden heeft of dreigt te krijgen middels een directe contactlijn tussen gemeente en vrouwenopvang-organisatie. Elke casus wordt overlegd. Zo kan schuldhulpverlening zo snel mogelijk opgestart worden.
- Benut de periode van vrouwenopvang als een periode waarin alle schulden en andere problemen in kaart worden gebracht. Zodat er in een nieuw hoofdstuk kan worden gestart met het structureel oplossen daarvan. Ga na wat er nog meer aan (zorg)vraagstukken moet worden overgenomen. Problemen verhuizen immers mee.
- De gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) biedt een grondslag voor de schuldhulpverlener om veel informatie op te vragen namens de inwoner. Hierdoor kan de schuldhulpverlener de vrouw ontzorgen en deze processen versnellen.
- Zet bij voorkeur in op continuïteit, dus het afronden van het schuldhulpverleningstraject bij de gemeente waar de vrouw vandaan komt. Als dat niet kan, zorg er dan voor dat regelingen in stand blijven tot deze door de nieuwe gemeente zijn opgepakt.
- Gebruik de [Modelverordening](#) beslistermijn schuldhulpverlening van de VNG.
- Zolang er geen inkomen is, kun je geen schuldhulpverlening opstarten. Vaak is vanuit schuldhulpverlening een eis dat het inkomen (incl toeslagen) moet zijn aangevraagd, toegekend of soms zelfs daadwerkelijk uitgekeerd. Een tip is om korte lijnen te leggen vanuit schuldhulpverlening met de afdeling Werk & Inkomen en uit te gaan van wat gebruikelijk is; dan kan sneller gestart worden!
- Gebruik de noodstopprocedure via het CJIB. Dit zorgt ervoor dat deze schuldeiser met 1 druk op de knop gevraagd wordt om te stoppen met het sturen van incasso's zodat meer schuldenrust ontstaat. Ga daarnaast na of er in jouw regio andere noodstopprocedures zijn. [Noodstopprocedure CJIB](#).
- Meestal komen vrouwen in de opvang nog niet toe aan re-integratie, maar soms wel. Zorg er in dat geval als gemeente voor dat er een re-integratietraject beschikbaar is. Zo kan de vrouw haar leven sneller weer op de rit krijgen.

Goede voorbeelden

- Jongeren die problematische schulden hebben maar geen inkomen, komen niet in aanmerking voor schuldhulpverlening. Voor deze jongeren is er het [Jongeren Perspectief Fonds](#) (JPF). Gemeenten verstrekken saneringskredieten aan de jongeren om hun schulden af te kopen. Jongeren lossen deze kredieten in natura af, door bijvoorbeeld een maatschappelijke stage. De jongeren volgen een tweejarig begeleidingstraject waarin niet de schuld maar hun toekomstperspectief centraal staat.
- Beoordelen of er sprake is van problematische schulden kan voor de vrouwenopvang soms lastig zijn. Een vrouw kan weinig schulden hebben maar vanwege het lage inkomen geen perspectief op aflossing binnen de daarvoor gestelde termijn. In Leeuwarden heeft de vrouwenopvang korte lijnen met de schuldhulpverlening; samen zoeken ze naar de beste oplossing voor de vrouw.

- Als een vrouw verhuist naar een andere gemeente dan werkt het verdragend om het schuldhulpverleningstraject over te dragen naar de ontvangende gemeente. In Nissewaard worden alle schuldhulpverleningstrajecten die worden opgestart ook afgemaakt als een vrouw verhuist. Voor de vrouwen is het zeer wenselijk als de gemeente van afkomst het traject afmaakt.

Wetgeving

Gemeente kan schuldhulpverleningstrajecten overnemen van of overdragen naar een andere gemeente, ook wanneer de inwoner niet in deze gemeente woont [Artikel 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#). Hiervoor hoeft niets te worden vastgelegd in beleid of een verordening.

Afloscapaciteit bij bijstandsnorm

Inwoners op of onder bijstandsniveau vallen onder de 5%-regeling. Voor hen is de afloscapaciteit altijd 5% van hun bijstandsnorm inclusief vakantiegeld.

[Artikel 475 da Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering](#) beschrijft wat de beslagvrije voet ten hoogste is.

Beschikking voor toegang of afwijzing schuldhulpverlening

Gemeenten moeten bij Verordening vastleggen binnen welke termijn na het eerste gesprek over de hulpvraag wordt besloten of iemand voor een schuldenregeling in aanmerking komt ([Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht](#). De maximale Awb-termijn is 8 weken). Zo krijgen inwoners de zekerheid over wanneer de gemeente een besluit neemt om de inwoner wel of niet tot schuldhulpverlening toe te laten. Vanaf het moment van het vaststellen van de hulpvraag van de inwoner heeft de gemeente maximaal 8 weken de tijd om te beschikken over toelating of afwijzing voor schuldhulpverlening.

Er is slechts één absolute weigeringsgrond in de Wgs opgenomen: inwoners die geen verblijfsstatus hebben komen niet in aanmerking voor schuldhulpverlening, zie:

[Artikel 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#) "Een vreemdeling kan voor het verlenen van schuldhulpverlening slechts in aanmerking komen indien hij een ingezetene is die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000". Daarnaast hebben gemeenten de beleidsvrijheid om fraude en/of recidive als afwijzingsgrond te hanteren. Alleen als de gemeente fraude en/of recidive heeft opgenomen in het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan, ontstaat er een grondslag voor het opvragen en het verwerken van de gegevens voorafgaand aan het nemen van het besluit

Plan van aanpak

Voor het plan van aanpak op hoofdlijnen dat meegestuurd moet worden met de toegangs-beschikking is in de [Memorie van Toelichting Wgs](#) een kader gegeven qua inhoud. Het plan:

- Bevat een omschrijving van de aangeboden hulp. Daarbij mag verwezen worden naar gestandaardiseerde aanpakken (bijvoorbeeld modules van de NVVK);
- Bevat voorwaarden die de inwoner dient na te komen om effectieve schuldhulpverlening te realiseren (bijvoorbeeld geen nieuwe schulden maken, gaan solliciteren etc.);
- Omschrijft hoe nazorg wordt vormgegeven. Dit is een onderdeel van het schuldhulpverleningstraject;
- Houdt rekening met het bestaansminimum en neemt de beslagvrije voet in acht;
- Bevat eventueel ook preventieve hulp zoals budgetcoaching of -training;
- Kan indien van toepassing ook verwijzen naar flankerende hulp.

Ontzorgen van de inwoner – grondslagen voor schuldhulpverleners

De voormalige Wgs ging ervan uit dat inwoners zelf informatie aanleveren, zodat de gemeente hier vervolgens een plan van aanpak voor schuldhulpverlening mee kan maken. Deze inlichtingplicht werkte vertragend en leidde tot langere wacht- en doorlooptijden. Daarom is in de wijziging van de Wgs opgenomen dat schuldhulpverleners zelf informatiebronnen mogen raadplegen, zoals bijvoorbeeld gegevens over hulpverlening, inkomsten, vermogen en schulden. Deze bronnen mogen geraadpleegd worden vanaf het moment dat er contact is geweest met de inwoner (op basis van zelfmelding of verwijzing of op basis van vroegsignalering) en de inwoner het hulpaanbod geaccepteerd heeft. Indien noodzakelijk voor het opstellen van het plan van aanpak is het ook mogelijk om persoonsgegevens van de inwoner over de Jeugdwet, Participatiewet of Wet maatschappelijke ondersteuning te verwerken (op basis van [Artikel 8d Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#)).



Schuldhulpverlening bij verhuizing

[Artikel 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#)

Lid 5 van artikel 3 Wsg is een nieuw toegevoegd lid en stelt dat het college in bijzondere omstandigheden, zo nodig in overleg met het college van een andere gemeente, schuldhulpverlening kan geven aan een persoon die geen inwoner is. In de memorie van toelichting wordt specifiek benoemd dat in geval van verhuizing het wenselijk kan zijn dat de inwoner in dezelfde gemeente geholpen blijft worden vanwege de continuïteit van de hulpverlening. Het college heeft echter wel beleidsvrijheid om hier een eigen afweging in te maken, een inwoner heeft hier dus niet zonder meer 'recht' op.

Shira stroomt uit naar een woning. Gelukkig heeft ze een urgentieverklaring van de gemeente gekregen waar haar moeder woont. Ze heeft hier na ongeveer acht weken een woning kunnen vinden die bij haar past. In totaal heeft Shira nu acht maanden in de vrouwenopvang verbleven. Er is geen sprake meer van acute en structurele onveiligheid, Shira gaat de fase in van herstel. Hierbij is vanuit de vrouwenopvang-organisatie ambulante begeleiding beschikbaar om Shira te helpen bij het opbouwen van een zelfstandig en veilig leven. Dit is ook voor haar kinderen van groot belang.

Shira heeft echter geen geld om de borg gelijk te betalen. Vervolgens moet ze ook nog verhuizen en het huis inrichten. Ze vindt steun bij haar moeder met wie ze een lange tijd geen contact heeft gehad en die kan haar wat geld lenen. Daarnaast doet ze een aanvraag op bijzondere bijstand. De vrouwenopvang-organisatie wil Shira helpen bij deze aanvragen, in de nieuwe gemeente.

Deze gemeente ligt weliswaar in dezelfde provincie maar heeft een andere centrumgemeente. Hierdoor moeten alle zaken die geregeld waren opnieuw worden aangevraagd. Dit zijn:

- Uitkering;
- Schuldhulpverlening;
- Wmo-voorzieningen, waaronder ambulante begeleiding vanuit de vrouwenopvang;
- Jeugdhulp;
- Jeugdsport- en cultuurfonds/stichting leergeld;
- Overige regelingen voor minima.

De nieuwe gemeente heeft idealiter ook contactpersonen voor de vrouwenopvang bij de diverse afdelingen. Hierdoor kunnen zij samen met de oude gemeente en de vrouwenopvang-organisatie zorgen voor een zo warm mogelijke overdracht.

Deze handreiking is tot stand gekomen in samenwerking met een werkgroep van ambtenaren van centrumgemeenten en een klankbordgroep van medewerkers van vrouwenopvang-instellingen. Op onderdelen is gebruikgemaakt van het document 'Vrouwen in de opvang, overheid en vrouwenopvang aan de slag' van Movisie uit december 2020.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

April 2022