‘EEN MENS LEEFT, EEN SYSTEEM NIET’

Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP)

Datum: 1 november 2016
Rapportnummer: 2016/110

de Nationale ombudsman

'Een mens leeft, een systeem niet'[1]

Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP).

Onderzoeksteam
mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
mr. E.J.E. Govers-Vreeburg, onderzoeker
mr. M. Ruitenburg, onderzoeker
mr. J. Verhoef, senior-onderzoeker
M. Dutij MSc, projectmedewerker
S. Beer bc, projectondersteuning

Nationale ombudsman
mr. R.F.B. van Zutphen

Rapportnummer: 2016/110
Datum: 1 november 2016

1 Citaat van een gemeenteambtenaar

SAMENVATTING

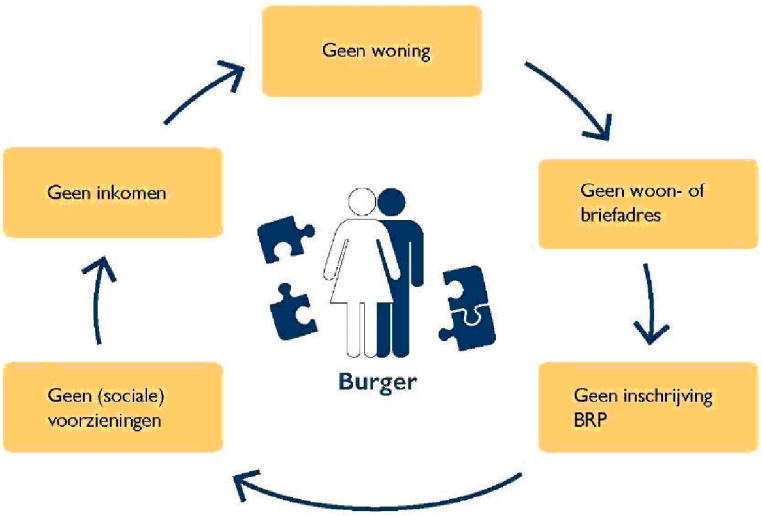
Aanleiding

De Nationale ombudsman ontving de afgelopen jaren met regelmaat klachten en signalen van mensen die zich niet konden inschrijven in de BRP en daarmee werden uitgesloten van zorg, steun of bepaalde voorzieningen. Interventies door medewerkers van het bureau Nationale ombudsman leiden vaak tot (nood)oplossingen voor de individuele burger maar niet tot het oplossen van het structurele probleem. Dit was voor de Nationale ombudsman aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de inschrijvings-problematiek rond de BRP. In de praktijk kan er een vicieuze cirkel ontstaan waar de burger niet meer uitkomt.

Onderzoeksvraag

De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.
In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om inschrijving in de Basisregistratie personen?



"Een mens leeft, een systeem niet"
(een gemeenteambtenaar)

"Heb sinds september 2013 geen inkomen meer, maar zonder adres kan ik geen uitkering aanvragen, zonder inkomen kan ik geen adres krijgen..."
(een burger)

Conclusie

De Nationale ombudsman is van oordeel dat burgers altijd ingeschreven moeten kunnen worden in de BRP omdat zij alleen dan toegang krijgen tot de voorzieningen die zij nodig hebben. Als de BRP-systematiek om wat voor reden dan ook niet aansluit op de persoonlijke situatie van de burger, moet de overheid maatwerk bieden en daarbij uitgaan van een integrale benadering van de situatie van de burger.

de Nationale ombudsman

Boodschap Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman benadrukt dat een systeem er is voor de burgers en niet andersom. Het moet dus niet zo kunnen zijn dat burgers worden uitgesloten omdat zij – om welke reden dan ook – niet in het juiste 'malletje' passen. In de praktijk geldt de registratie in de BRP als voorportaal voor voorzieningen. Om die reden moet altijd worden ingezet op een inschrijving. In gevallen van complexe woon- en leefsituaties moet maatwerk worden toegepast. Gemeenteambtenaren moeten daar wel de ruimte en het vertrouwen voor krijgen.
De Nationale ombudsman moedigt gemeenten aan om kennis uit te wisselen over goede praktijken.

Aandachtpunten voor de gemeente:

De ombudsman wil een bijdrage leveren aan kennisuitwisseling en het delen van (goede) ervaringen. Dat begint allereerst bij een open gesprek met de burger die zich meldt aan het loket van het gemeentehuis. Daarvoor moet het 'no wrong door' principe gelden: wees dienstverlenend aan de burger en zorg dat hij altijd bij het juiste loket terecht komt. Wees voor de burger 'één loket' zodat burgers niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Het is daarvoor van belang dat er in de hele keten wordt samengewerkt. Daarnaast is scholing en kennisuitwisseling een belangrijke voorwaarde om in complexe situaties gepaste oplossingen te vinden. Gemeenten zouden daarvoor onderling met elkaar in gesprek kunnen gaan over 'best practices'.

"Omdat wij geen andere oplossing kunnen vinden, neigen wij nu naar uitschrijving van meneer. Het voelt niet goed en het is voor meneer zeker ook geen goede oplossing om hem als "VOW" uit te schrijven."
(een gemeenteambtenaar)

Circulaire briefadres

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft per 1 november 2016 een nieuwe circulaire over de mogelijkheid van het inschrijven op een briefadres uitgebracht. Hierin zijn ook de inzichten van het onderzoek van de Nationale ombudsman meegenomen.

"Op dit moment sta ik dus nergens ingeschreven, met alle gevolgen van dien. Zo kan ik mijn rijbewijs en legitimatie niet verlengen, kom ik niet in aanmerking voor schuldhulpverlening, kan ik niet op zoek naar nieuw werk… Zelfs voor de Voedselbank kom ik niet aanmerking."
(een burger)

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING **8**
- 1.1 VOORAF 8
- 1.2 AANLEIDING ONDERZOEK 10
- 1.3 VRAAGSTELLING 11
- 1.4 DOEL EN REIKWIJDTE ONDERZOEK 11
- 1.5 AANPAK 11
- 1.6 LEESWIJZER 12

2. DE BRP IN VOGELVLUCHT **14**
- 2.1 DOELSTELLING 14
- 2.2 REGISTRATIE VAN HET ADRES 14
- 2.3 INSCHRIJVEN OP BRIEFADRES? 15
- 2.4 BELEIDSREGEL BRIEFADRES 16
- 2.5 VERTROKKEN ONBEKEND WAARHEEN (VOW) 17
- 2.6 VERPLICHT GEBRUIK DOOR INSTANTIES 17
- 2.7 HET BELANG VAN EEN JUISTE REGISTRATIE 17
- 2.8 ADRESONDERZOEK 18
- 2.9 RECENTE ONTWIKKELINGEN 20

3. KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK **23**
- 3.1 INLEIDING 23
- 3.2 'IK WOON WEL ERGENS MAAR KAN / MAG MIJ DAAR NIET INSCHRIJVEN' 23
- 3.3 'IK WOON NERGENS' 27
- 3.4 'IK LOOP HET RISICO OM UITGESCHREVEN TE WORDEN' 29
- 3.5 SAMENVATTEND 31

4. DE UITVOERINGSPRAKTIJK BIJ GEMEENTEN **34**
- 4.1 INLEIDING 34
- 4.2 HOE GA JE OM MET SCHURENDE WET- EN REGELGEVING? 34
- 4.3 ZOEKEN NAAR OPLOSSINGEN OP MAAT 35
- 4.4 HOE WEER IK ALS GEMEENTE MOGELIJKE FRAUDEURS? 37
- 4.5 GEBREK AAN SAMENWERKING 40
- 4.6 (FICTIE VAN) ZUIVERHEID VAN HET SYSTEEM 41
- 4.7 IS DE BRP GEZIEN DE VERANDERENDE SAMENLEVING NOG WEL VAN DEZE TIJD? 43
- 4.8 SAMENVATTEND 44

5. MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN VOLGENS GEMEENTEN 47
5.1 GEWENSTE WETSWIJZIGING 47
5.2 VRAAG OM VERDUIDELIJKING 48
5.3 CONCRETE BELEIDSVOORSTELLEN 48
5.4 PROFESSIONALISERINGSSLAG AMBTENAREN BURGERZAKEN 49
5.5 BESCHIKBAARHEID HANDHAVINGSMIDDELEN 49
5.6 INTEGRALE AANPAK EN SAMENWERKING 50
5.7 BESTUURLIJKE AFSTEMMING 50
5.8 EEN PARALLEL REGISTER 51
5.9 SAMENVATTEND 52

6. CONCLUSIE NATIONALE OMBUDSMAN 54
6.1 ALGEMEEN 54
6.2 CONCLUSIE 54
6.3 TOT SLOT 58

BIJLAGE 1 BEGRIPPENLIJST 60
BIJLAGE 2 HANDREIKING AAN GEMEENTEN 62
BIJLAGE 3 VERSLAGEN 65
BIJLAGE 4 OPENINGSBRIEF 86

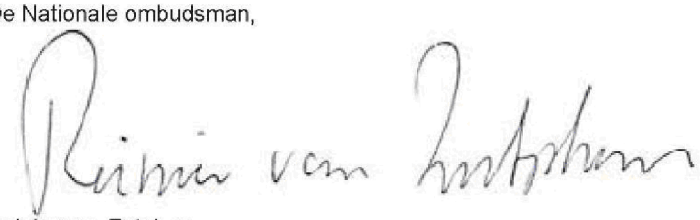
VOORBESCHOUWING

De problematiek rond de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) is een sprekend voorbeeld van een botsing tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers. Het is niet alleen een metaforische botsing. In dit specifieke onderzoek gaat het ook daadwerkelijk over de botsing tussen het bijhouden van een administratie en de verschillende levenssituaties van burgers die niet altijd aansluiten bij de spelregels van die administratie. Daklozen, wereldreizigers of mensen in een tijdelijke noodsituatie. Het is belangrijk om niet slechts de waarde van een zuivere administratie te onderkennen, maar ook om de impact die dit heeft op burgers te benadrukken. In mijn laatste jaarverslag stelde ik dat overheidsinstanties zich van de leefwereld van burgers vervreemden door systeemdenken en systeemgedrag. Hierdoor raakt het perspectief van de burger buiten beeld en gaat het makkelijk mis tussen de burger en zijn overheid.[2]

In een veranderende samenleving zijn steeds meer levenspatronen denkbaar die vragen om een open houding van de overheid. Als burger mag je redelijkerwijs verwachten dat de gemeente bereid is om vanuit goed vertrouwen mee te denken in situaties die - om wat voor reden dan ook - afwijken van de standaardregels. Omdat het systeem nu eenmaal zo is ingericht dat de toegang tot voorzieningen gekoppeld is aan een registratie in de BRP, vind ik dat een burger zich te allen tijde moet kunnen inschrijven, ongeacht zijn woon- of leefsituatie. Hoor je bij Nederland, dan hoor je ook in de administratie. Wanneer burgers uit de BRP worden uitgeschreven en daardoor geen aanspraak kunnen maken op (sociale) voorzieningen, niet aan een woning kunnen komen of geen zorgverzekering kunnen afsluiten, worden zij in een kwetsbare positie gedrukt waar zij moeilijk zelfstandig uitkomen. Dit kan niet de bedoeling zijn van een bevolkingsregistratie. Een burger mag er in alle redelijkheid van uitgaan dat - wanneer veel gelegen is aan een inschrijving - de overheid die inschrijving faciliteert. In de klachten en signalen die ik van burgers ontvang zie ik terug dat dit niet altijd gebeurt. Een burger die zonder BRP-inschrijving wordt weggestuurd weet niet wat te doen en tot wie hij zich (nog) kan wenden. En intussen wordt zijn problematiek steeds groter. Door tijdige herkenning van het risico op buitensluiting kunnen grotere problemen worden voorkomen.

In dit onderzoek heb ik klachten en signalen van burgers bestudeerd om te zien tegen welke problemen zij aanlopen bij de inschrijvingen in de BRP. Daarnaast heb ik gesproken met gemeenteambtenaren om te horen welke dilemma's zij op hun beurt ondervinden. Dat levert het beeld op van een aanzienlijke groep, veelal kwetsbare, burgers die 'niet in het systeem past' met alle persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van dien. Het laat ook zien hoezeer het voor gemeenteambtenaren een worsteling kan zijn of en hoe zij burgers binnenboord kunnen houden.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

2 Bureau Nationale ombudsman, Jaarverslag 2015, p. 3. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/jaarverslag-download/Kamerstuk_Jaarverslag_2015.pdf

1. INLEIDING

Uit een brief aan de Nationale ombudsman:
'Sinds februari zijn wij (een gezin van 5 waarvan 3 kleine kinderen) dakloos. Het huis waar we in woonden werd verkocht. We huurden dit voor onbepaalde tijd maar de situatie met de verhuurders werd zo naar dat we eieren voor ons geld kozen en besloten te vertrekken. We hadden nog geen andere woning en belden voor het eerst met de gemeente (…) om onze situatie uit te leggen. (…) Geen respons. Nu ruim een half jaar later zijn we nog steeds zoekende naar een woning, we vallen tussen wal en schip. (..) Het ergste is dat we op papier niet bestaan. De gemeente heeft ons uitgeschreven (en ons meermalen verzocht ons ergens anders in te schrijven, wat niet mogelijk is) maar nooit meegedacht in een oplossing, nooit vanuit hun zorgplicht gedacht om hulp te bieden bij het inschrijven van ons. We zijn enkele weken geleden weer naar de gemeente gegaan (…). Weer gaf ze aan niks te kunnen doen. De gemeente zou geen (tijdelijke) briefadressen hebben. Ze verwees ons door naar het Leger des Heils en maatschappelijk werk. (…) Maar wij zijn geen crisisgezin dus maatschappelijk werk kan niks voor ons betekenen (…) Beide instellingen verwezen ons weer naar de gemeente omdat het de laatste gemeente is waar wij ingeschreven stonden. (…) Het duurt nu al veel te lang en de gemeente blijft totaal uit haar zorgplicht.(…) Onze vraag: hoe kan het dat de gemeente ons geen briefadres geeft? (…)'

1.1 Vooraf

Mensen die in Nederland wonen worden doorgaans in de bevolkingsadministratie van de gemeente waarin zij woonachtig zijn geregistreerd, de Basisregistratie personen (BRP).[3] De essentie van de BRP - en het bijhouden daarvan - is dat de overheid haar burgers kent en weet te bereiken. Dat betekent dat een inwoner altijd ingeschreven moet zijn in de BRP op een woonadres en als dat niet beschikbaar is, op een briefadres. Een briefadres is een adres waar *'voor de betrokkene bestemde geschriften in ontvangst'*[4] kunnen worden genomen. Het is toegestaan om een briefadres in elke gemeente van Nederland te kiezen; het hoeft dus niet te gaan om de gemeente waar de betrokkene verblijft.

Registratie in de BRP is voor zowel burgers als voor de overheid belangrijk.

Voor de overheid is het van belang om de dienstverlening aan burgers te verbeteren, de administratieve lasten te beperken en fraudebestrijding te bevorderen.[5] Zogenoemde basisregistraties vormen hiertoe een belangrijke bron, omdat hierin over iedere burger een aantal gegevens is opgenomen met betrekking tot de naam, adres, woonplaats, burgerlijke stand en nationaliteit. De basisregistraties dienen onder meer om een

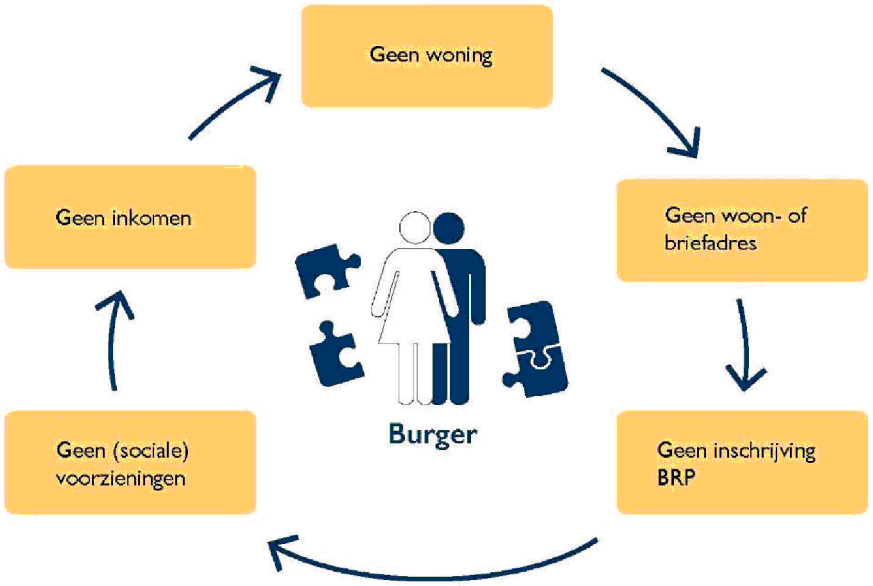
3 De BRP is de basisregistratie voor natuurlijke personen in Nederland, ingezetenen en niet-ingezetenen, en vervangt sinds 6 januari 2014 de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).
4 Art. 1.1, onderdeel p, van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP).
5 Door koppeling en vergelijking van gegevens kunnen namelijk inconsistenties aan het licht komen die aanwijzingen opleveren van fraude.

doelmatige informatievoorziening van de overheid in stand te houden waarbij het *'eenmalig verzamelen en opslaan van de relevante persoonsgegevens over de burger in combinatie met het meervoudig gebruik van die gegevens door de gehele overheid'* het uitgangspunt is.[6] Om haar taken goed uit te kunnen oefenen, moet de overheid beschikken over juiste gegevens van haar burgers. De overheid moet haar burgers 'kennen' en weten te bereiken.

Voor burgers is de registratie in de BRP belangrijk, omdat dit toegang geeft tot een groot aantal voorzieningen van de overheid, zoals uitkeringen, toeslagen, zorg en steun. Het ontbreken van een woonadres waarop iemand zich normaliter inschrijft bij de gemeente, leidt in de praktijk tot problemen; dit geldt temeer als het ook niet lukt om een briefadres te bemachtigen. Mensen kunnen hierdoor verstrikt raken in een vicieuze cirkel waar ze nauwelijks op eigen kracht uit komen. Kortom: als een burger niet in het systeem van de BRP past, kunnen daar voor hem grote gevolgen aan kleven.

Een voorbeeld

Iemand heeft geen woning en wil zich inschrijven als woningzoekende. Een woningbouwvereniging stelt als eis dat iemand inkomsten heeft, voordat hij zich kan inschrijven als woningzoekende. De gemeente verstrekt echter pas een bijstandsuitkering wanneer de aanvrager staat ingeschreven in die gemeente. Hij kan zich niet inschrijven bij de gemeente omdat hij geen woning heeft.



6 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3.

Uit een klachtdossier:
'Verzoeker had een eigen zaak, maar deze is failliet gegaan. De woningbouwvereniging wil hem alleen een huis verhuren als hij over voldoende inkomsten beschikt. Verzoeker ontvangt echter alleen een bijstandsuitkering als hij over een woning beschikt. Verzoeker woont bij zijn ex-partner, maar die heeft hem gevraagd het huis te verlaten. Hij kan vandaar uit geen bijstandsuitkering aanvragen. De gemeente weigert een uitkering te verlenen op basis van een briefadres.'

Uit een verzoekschrift:
'(…) Hoe kan ik mij inschrijven in een gemeente zonder dat ik een inkomen heb, wel een Nederlands paspoort. Kom terug vanuit Frankrijk, was zzp-er, geen opdrachten meer en wil een uitkering aanvragen. Heb sinds september 2013 geen inkomen meer, maar zonder adres kan ik geen uitkering aanvragen, zonder inkomen kan ik geen adres krijgen?(…)'

Voor het verkrijgen van een zorgverzekering is een inschrijving in de BRP eveneens een voorwaarde. Want pas dan staat vast dat de verzekerde ingezetene van Nederland is en aanspraak kan maken op de wettelijke zorgvoorzieningen.

Uit een telefoonnotitie van de Nationale ombudsman:
'Mevrouw wil haar ernstig zieke moeder uit het buitenland naar Nederland halen om te revalideren. Met de IND is alles geregeld. De zorgverzekering is bereid om speciaal vervoer van Schiphol naar het huis van mevrouw te regelen maar alleen als de moeder al in de BRP staat ingeschreven. Punt is dat de moeder op zaterdag aankomt en de gemeente wil dat ze op maandag in persoon op het stadhuis verschijnt om zich in te schrijven. Dat bleek praktisch onmogelijk.'

1.2 Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten. In mei 2016 constateerde hij in zijn rapport *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening'*[7] onder meer dat de complexiteit van diverse regelingen burgers minder zelfredzaam en kwetsbaarder maakt voor financiële missers en tegenslagen. Volgens de ombudsman functioneert de wijze waarop de overheid nu is georganiseerd met al haar verschillende onderdelen en regelingen, in de praktijk problematisch voor de burger. Veel problemen die burgers ondervinden houden verband met elkaar en de problemen rond de inschrijvingen in de BRP kunnen het begin daarvan zijn, of de problemen in standhouden.

De Nationale ombudsman ontving de afgelopen jaren met regelmaat klachten en signalen van mensen die zich niet konden inschrijven in de BRP en daarmee werden uitgesloten van zorg, steun of bepaalde voorzieningen.[8] Interventies door medewerkers

7 De Nationale ombudsman, '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*', rapport 2016/050, gepubliceerd op 11 mei 2016.
8 Deze voorzieningen worden in toenemende mate aan een in de BRP geregistreerd adres gekoppeld.

van het bureau van de Nationale ombudsman leiden vaak tot (nood)oplossingen voor de individuele burger, maar niet tot het oplossen van het structurele probleem. Dit was voor de Nationale ombudsman aanleiding om op 25 februari 2016 een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de inschrijvingsproblematiek rond de BRP.

1.3 Vraagstelling

De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger. In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om inschrijving in de Basisregistratie personen?

1.4 Doel en reikwijdte onderzoek

Rond de BRP spelen meerdere problemen zoals het fenomeen 'spookbewoning', onterechte uitschrijving, het voorkomen van frauduleuze inschrijvingen en de discrepantie tussen de BRP en gegevens van overheidsinstanties. Hiernaar zijn inmiddels verschillende onderzoeken gedaan.[9] Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de problemen die burgers ondervinden (bij het niet kunnen) inschrijven in de BRP. Doel van dit onderzoek is de ervaringen van burgers die het niet lukt zich in te schrijven in de BRP en hiervan gevolgen ondervinden, zichtbaar te maken. Waar lopen zij in de praktijk tegen aan? Welke knelpunten zijn er te benoemen? De Nationale ombudsman vindt het belangrijk om naast de problemen van burgers ook in kaart te brengen met welke dilemma's gemeenteambtenaren te maken kunnen krijgen als het gaat om BRP-inschrijvingen. Daarnaast wil hij gezamenlijk met gemeenten en deskundigen verkennen of, en zo ja, welke oplossingen er mogelijk zijn.

1.5 Aanpak

Medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman hebben regelmatig gesprekken met burgers die niet in aanmerking komen voor een voorziening omdat zij, naar later blijkt, niet beschikken over een (woon- of brief)adres. In de periode januari 2015 tot en met medio september 2016 ontving de ombudsman 492 klachten van burgers over BRP-gerelateerde problematiek.[10] Ten behoeve van dit onderzoek zijn klachten die betrekking hebben op de inschrijving in de BRP geanalyseerd. Uit klachtdossiers zijn citaten in het rapport vermeld. Verzoekers, een professional uit de daklozenopvang en

9 Zoals het onderzoek van de Gemeentelijke ombudsman Rotterdam *'Opsporing verzocht!'* uit 2014, het onderzoek van de Algemene Rekenkamer *'Basisregistraties, vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance'* uit oktober 2014 en de *'Tussenevaluatie Wet BRP. Negen vragen over de Wet basisregistratie personen beantwoord'* van Berenschot uit april 2016. Daarnaast werkte eind 2015 een aantal partijen, waaronder de Ombudsman Metropool Amsterdam, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), samen aan de ontwikkeling van de zogenoemde 'Omgekeerde Uitvoeringstoets', waaruit het *'Donutdocument briefadressen'* (december 2015) voortkwam. Zie https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2015/20151207-donutdocument-briefadressen-toelichting.pdf.
10 Hiervan hebben tientallen klachten per jaar betrekking op problemen rond inschrijving in de BRP.

gemeenteambtenaren zijn geïnterviewd. Deze interviews bevatten het persoonlijke verhaal van deze mensen en beschrijven wat zij hebben ervaren of waar zij in hun werkzaamheden tegenaan lopen.

De Nationale ombudsman heeft alle, bij hem aangesloten gemeenten schriftelijk benaderd met een aantal vragen over de uitvoeringspraktijk van de BRP-inschrijvingen.[11] Dit zijn 283 van de 390 gemeenten in Nederland. In totaal hebben 234 gemeenten op de vragen van de Nationale ombudsman gereageerd.[12] Deze reacties zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Ook zijn er negen gemeenten bezocht en is tijdens deze gesprekken met gemeenteambtenaren nader ingegaan op in de reacties geformuleerde dilemma's en knelpunten. Naast dossier- en literatuuronderzoek is in het kader van het onderzoek gesproken met verschillende bij het onderwerp betrokken instanties en professionals.[13] Op basis van de verzamelde informatie, klachten en signalen van burgers, reacties van gemeenteambtenaren en hetgeen uit de gesprekken met verschillende instanties en professionals naar voren is gekomen, zijn voorlopige bevindingen opgesteld. Deze bevindingen zijn voorafgaand aan twee rondetafelgesprekken, die plaatsvonden op 28 september 2016, aan de deelnemers voorgelegd.[14] Zij werden in de gelegenheid gesteld hier schriftelijk op te reageren. De verslagen van beide rondetafelgesprekken zijn in bijlage 3 van dit rapport opgenomen.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport is alleen datgene opgenomen wat relevant is voor dit onderzoek van de Nationale ombudsman. Het rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de Wet basisregistratie personen (Wet BRP). In hoofdstuk 3 worden de knelpunten rond inschrijvingen in de BRP beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft de ervaringen en dilemma's van gemeenteambtenaren die de Wet BRP uitvoeren. Hoofdstuk 5 vermeldt de door gemeenten aangedragen oplossingsrichtingen. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de conclusie van de Nationale ombudsman weergegeven. In de bijlagen zijn een begrippenlijst, een handreiking aan gemeenten, de verslagen van de rondetafelgesprekken en de brief van de Nationale ombudsman aan de bij hem aangesloten gemeenten opgenomen. De hoofdstukken bevatten citaten van burgers en van gemeenteambtenaren uit gesprekken en / of brieven. Dit zijn hun ervaringen. De ombudsman heeft niet nader onderzocht of hetgeen zij hebben verteld feitelijk klopt. Tussen de hoofdstukken wordt een aantal cases meer uitgebreid besproken. Citaten die in dit onderzoek zijn opgenomen zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren.

11 Zie bijlage 4: brief van de Nationale ombudsman aan de bij hem aangesloten gemeenten, gedateerd op 25 februari 2016.
12 Sommige gemeenten hebben via een bestuurlijk samenwerkingsverband gereageerd.
13 Waaronder de Federatie Opvang, het Juridisch Loket, Straatadvocaat Zorgvragers Organisatie GGZ Midden-Holland (ZOGMH), ICTU m.b.t. het project Landelijk Aanpak Adreskwaliteit (LAA), het Daklozenverbond en een 'ervaringsdeskundige'.
14 Het eerste rondetafelgesprek werd bijgewoond door ambtenaren van verschillende gemeenten en de straatadvocaat ZOGMH. Aan het tweede gesprek namen deel: het ministerie van BZK, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de VNG, de Federatie Opvang, de Kafkabrigade, de Ombudsman Metropool Amsterdam, de Gemeentelijke ombudsman Rotterdam en de Gemeentelijke ombudsman Den Haag.

Een senior-beleidsmedewerker van de Federatie Opvang:

'De BRP is het startpunt voor je bestaan'

De Federatie Opvang is een brancheverenigingvoor instellingen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en beschermd en begeleid wonen. Er komen allerlei soorten dakloze mensen: sommige zijn uit huis gezet door schulden, andere hebben net een psychiatrisch ziekenhuis verlaten of komen vrij uit detentie. In de vrouwenopvang zitten vrouwen, vaak met hun kinderen, die met huiselijk geweld te maken hebben gekregen. Beschermd wonen is voor mensen met een psychiatrische stoornis. De beleidsmedewerker signaleert in haar werk knelpunten in toegang tot zorg, toegang tot mogelijkheden voor mensen om hun leven snel weer op de rit te krijgen.

Bureaucratische valkuilen
De beleidsmedewerker: 'De BRP is het startpunt voor je bestaan in Nederland. Ik pleit ervoor dat mensen die worden uitgeschreven, meteen een postadres krijgen om 'in het systeem' te blijven. Mensen worden erg makkelijk uit de BRP gehaald, maar weer opnieuw geregistreerd worden is ontzettend moeilijk. Een burger is verplicht zich te registreren bij de gemeente, maar de gemeente is vervolgens niet verplicht iemand te accepteren.

Dat zou niet moeten mogen
Veel mensen die zich melden bij een daklozenopvang staan niet meer geregistreerd. De gevolgen daarvan zijn zeer ingrijpend: ze kunnen geen geldig identiteitsbewijs aanvragen, krijgen geen zorgverzekering, kunnen geen inkomensondersteuning aanvragen, kunnen geen beroep doen op voorzieningen uit de wet maatschappelijke ondersteuning, et cetera. Wij kunnen deze mensen helpen door een postadres voor ze te verzorgen, zodat ze in ieder geval zijn te traceren door de overheid. Maar sommige gemeenten willen dat iemand kan aantonen dat hij/zij uit de regio komt of verplichten iemand in de nachtopvang te slapen - in een stapelbed tussen psychiatrische patiënten - terwijl diegene misschien gewoon bij een familielid zou kunnen overnachten. Zo zijn er meer regeltjes van de overheid en gemeenten. Ondertussen dwarsbomen al deze bureaucratische valkuilen iemands terugkeer naar het systeem. Daar komt bij dat dit vaak mensen betreft met laaggeletterdheid, een verstandelijke beperking, een verslaving… Deze mensen moeten wel een professional met begrip tegenover zich krijgen, iemand die met deze mensen om kan gaan, niet de eerste de beste gemeenteambtenaar die alle regels afvinkt. De overheid is er immers voor alle burgers, ook voor burgers die niet goed snappen dat ze mee moeten werken of het moeilijk vinden zich aan de regels te houden. Zoals een directeur van een opvanginstelling laatst zei: 'Soms is een woningcorporatie een jaar lang bezig iemand uit huis te zetten - die automatisch wordt uitgeschreven bij de gemeente - en vervolgens ben ik twee jaar bezig iemand weer aan een huis te helpen, via een omslachtig systeem van opvang en postadressen.'

2. DE BRP IN VOGELVLUCHT[15]

2.1 Doelstelling

Nederland kent van oudsher een bevolkingsregistratie. Doel hiervan is dat van iedere inwoner een aantal basisgegevens - zoals naam, adres, woonplaats, burgerlijke staat en nationaliteit - wordt bijgehouden, zodat de overheid in staat is om haar burgers te kennen en te kunnen vinden. De Wet BRP heeft in januari 2014 de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) vervangen.

De bevolkingsadministratie is met de komst van de GBA en de BRP een basisregistratie geworden en gaat daarmee verder dan enkele registratie van persoonsgegevens. Het primaire doel van het bijhouden van persoonsgegevens is tegenwoordig om de gehele overheid te voorzien van de persoonsgegevens, die zij nodig heeft voor haar taken.[16] Daarvoor is het nodig dat iedere burger bij geboorte, een verhuizing en bij binnenkomst of vertrek uit Nederland, een woonadres of briefadres doorgeeft bij de gemeente waar hij woont. Iedereen die in Nederland woont, wordt geacht ingeschreven te staan in de BRP. De gemeente waar een burger woont of zijn briefadres heeft, is verantwoordelijk voor het bijhouden van de basisgegevens van deze burger.

2.2 Registratie van het adres

Registratie in de BRP is gekoppeld aan adresgegevens. Het adres is bepalend voor de registratie: de plaats waar mensen te vinden en te bereiken zijn voor de overheid. Iemand wordt ingeschreven als inwoner van een gemeente als hij gedurende een half jaar ten minste vier maanden 'ergens' woont. Als iemand gedurende een jaar minder dan vier maanden op een adres verblijft, dan kan hij worden uitgeschreven.[17]

Voor het bijhouden van de BRP is de gemeente in grote mate afhankelijk van de burger. Wanneer er iets verandert in zijn situatie is de burger daarom verplicht dit te melden bij de gemeente waar hij woont. Eén van de gegevens die regelmatig aan verandering onderhevig is, is het adres waar iemand woont. De vraag die daarbij opkomt, is op welk adres een burger moet worden ingeschreven. In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen inschrijving op een woonadres of een briefadres. Uitgangspunt is inschrijving op een woonadres. Dat is het adres waarop de burger woont of - bij ontbreken daarvan - het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten. Alleen wanneer het woonadres ontbreekt, kan een briefadres worden opgenomen. Er gelden een paar uitzonderingen, zoals verblijf in een GGZ-instelling.[18]

15 In bijlage 1 is een begrippenlijst opgenomen waar op een aantal termen nader wordt ingegaan.
16 Art. 1.3 Wbrp en *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 4-5. De basisregistratie heeft mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens.
17 Art. 2.43 Wbrp.
18 Art. 2.23, 2.40 en 2.41 Wbrp. Wanneer iemand verblijft in een instelling voor gezondheidszorg, een instelling op het gebied van kinderbescherming of in een Penitentiaire Inrichting kan een briefadres worden gekozen. Dat geldt ook voor instellingen voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang en ingeval inschrijving op het woonadres vanwege veiligheidsredenen onwenselijk is. Zie ook de circulaire Registratie briefadres om veiligheidsredenen (waaronder ingeval van verblijf in Blijf-van-mijn-lijf-huizen) van de minister van BZK van 6 december 2013 (kenmerk 2013-0000722005).

Wanneer een burger geen aangifte doet van zijn (gewijzigde) woonsituatie kan de gemeente ambtshalve besluiten tot inschrijving op een bepaald adres.[19] Tegen beslissingen van de gemeente over BRP-inschrijvingen staat bezwaar en beroep open.[20]

2.3 Inschrijven op briefadres?

Van een briefadres kan sprake zijn als een burger geen woonadres heeft. Te denken valt aan daklozen of mensen met een ambulant beroep, zoals kermismedewerkers. Een belemmerende factor kan zijn dat een burger zelf voldoende informatie moet verstrekken om aan te tonen waar hij verblijft en waaruit is af te leiden dat er inderdaad geen sprake is van een woonadres.

In een zaak die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) beoordeelde over de afwijzing van een briefadres, verzocht de gemeente een zwervende man om meer informatie over zijn verblijf. Op de vraag op welk(e) adres(sen) hij de komende zes maanden zou verblijven, gaf de betrokkene aan: 'Overal en nergens. Hoe moet ik weten zonder huis waar ik de komende 6 maanden slaap. Sowieso buiten op straat.' Omdat de man onvoldoende informatie over zijn feitelijke verblijfplaatsen had verstrekt, had de gemeente zich naar het oordeel van de ABRvS terecht op het standpunt gesteld dat de man geen recht had op een briefadres.[21]

Een briefadres kan worden gekozen binnen elke gemeente in Nederland. De wet stelt hieraan geen beperkingen. De briefadresaanvrager dient zich te wenden tot de gemeente waar het briefadres zich bevindt.[22] Veel gemeenten hebben een instelling voor maatschappelijke opvang aangewezen of zij bieden zelf de mogelijkheid van een briefadres op het adres van het gemeentehuis.[23] Is deze mogelijkheid er niet, dan is een burger afhankelijk van de medewerking van een vriend, familielid of kennis. De briefadresgever moet namelijk toestemming geven.[24] Omdat de betrokkene niet daadwerkelijk woont op het briefadres, zou de briefadresgever geen financiële gevolgen mogen ondervinden van deze inschrijving.

Wanneer een woonadres ontbreekt en een burger zelf geen aangifte doet van een briefadres, kan het college ook ambtshalve besluiten tot het opnemen van een briefadres.[25] In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld van een stadsnomade genoemd die rondzwerft in een gemeente, maar zich niet meldt voor een briefadres.[26] Daarvoor is dus wel nodig dat de gemeente beschikt over een briefadres bij een instelling

19 Art. 2.2 Wbrp.
20 Art. 2.60 Wbrp. Uit de interviews die de ombudsman hield met enkele gemeenten ontstaat de indruk dat in veel gevallen de aanvraag informeel wordt afgehandeld bij de balie van de gemeente en er geen officieel besluit wordt genomen.
21 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:439. Zie ook ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:866.
22 Art. 2.39 Wbrp. Uit klachten en reacties van professionals komt naar voren dat gemeenten mensen soms desondanks wegsturen, omdat iemand 'niet bij de gemeente hoort'.
23 Art. 2.42 Wbrp.
24 Art. 2.45 Wbrp.
25 Art. 2.23 Wbrp.
26 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 134.

voor maatschappelijke opvang voor deze persoon of zelf een briefadres kan bieden op het gemeentehuis.

2.4 Beleidsregel briefadres

Vanuit gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is veel aandacht voor het risico op oneigenlijk gebruik van het briefadres en het voorkomen van fraude. Met de inschrijving op een briefadres kan een burger een korting op een uitkering proberen te voorkomen of proberen te voorkomen van een vakantiepark te worden afgestuurd, omdat men daar niet mag wonen. BZK heeft daarom een circulaire opgesteld over de correcte registratie op een briefadres en er is door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) een beleidsregel briefadres opgesteld met voorwaarden en beperkingen rondom het briefadres.

Zo is opgenomen in welke gevallen een briefadres kan worden verleend. Genoemd worden o.m. dak- of thuisloosheid, bij korte overbrugging tussen twee woonadressen (o.m. mensen in scheiding) of bij een ambulant beroep (o.m. kermismedewerkers). Van de briefadresaanvrager wordt verlangd dat hij informatie verstrekt over de te verwachten periode dat het briefadres noodzakelijk is en de reden voor het briefadres. Er is een beperking gesteld voor de briefadresgever hoeveel briefadressen hij mag hebben op zijn adres. Ten slotte wordt er voor de meeste gevallen door gemeenten een maximale termijn verbonden aan het briefadres van drie maanden, die verlengd kan worden tot zes maanden.

Sommige voorwaarden voor het briefadres die zijn opgenomen in de beleidsregel, zijn niet terug te vinden in de Wet BRP. Zo kent de wet geen bepaling die de duur van het briefadres beperkt, zodat gemeenten geen absolute maximale termijn voor een briefadres mogen hanteren.[27] In de beleidsregel briefadres van de NVVB is daarom een hardheidsclausule opgenomen. Als vanwege bijzondere omstandigheden een strikte toepassing van de beleidsregel zou leiden tot een onbillijkheid, kan ervan worden afgeweken.

Gemeenten zijn niet verplicht om de beleidsregel als uitgangspunt te nemen, maar ze vormen in de praktijk wel een belangrijke leidraad. Veel gemeenten hebben de beleidsregel overgenomen in hun eigen beleid. Dat betekent overigens niet dat de feitelijke handelwijze rond het briefadres onder gemeenten ook hetzelfde is. Uit de reacties van de gemeenten op het onderzoek van de Nationale ombudsman en de gehouden interviews blijkt dat sommige gemeenten veel belang hechten aan strikte toepassing van de wet en zeer terughoudend omgaan met het toekennen van briefadressen, om zo fraude tegen te gaan en willekeur te voorkomen. Andere gemeenten leggen juist veel nadruk op het bieden van maatwerk en gebruiken het briefadres om (kwetsbare) burgers 'in het systeem' te houden. In de volgende hoofdstukken wordt hier verder op ingegaan.

27 Rb. Arnhem 12 april 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW2433.

2.5 Vertrokken onbekend waarheen (VOW)[28]

Wanneer iemand het grootste gedeelte van de tijd in het buitenland verblijft - twee derde van het jaar - wordt in de BRP geregistreerd dat deze persoon naar het buitenland is vertrokken.[29] Alleen voor beroepsvaarders is hierop een uitzondering gemaakt.[30] Wanneer iemand niet (tijdig) aangifte doet van een verhuizing kan de gemeente ook besluiten om ambtshalve op te nemen in de BRP dat iemand is vertrokken uit Nederland.[31] Wanneer iemand wordt ingeschreven 'VOW', betekent het in feite dat de gemeente geen idee heeft wat de feitelijke woonsituatie is van de betrokkene.[32] De gevolgen hiervan zijn groot, omdat de verbinding met de Nederlandse overheid grotendeels wordt verbroken. Er dient daarom een zorgvuldig adresonderzoek plaats te vinden.[33]

2.6 Verplicht gebruik door instanties

De BRP-gegevens worden niet alleen gebruikt door de gemeente zelf, maar zijn opgeslagen in een centraal bestand, waaruit overheidsinstanties en derden, zoals zorgverzekeraars en pensioenfondsen, putten. Op deze manier hoeft een burger maar één keer zijn gegevens te verstrekken. Uitgangspunt van de Wet BRP is *'het eenmalig verzamelen en opslaan van de relevante persoonsgegevens over de burger in combinatie met het meervoudig gebruik van die gegevens door de gehele overheid'*.[34] Wanneer je verhuist en een adreswijziging moet doorgeven, hoeft dat dus enkel bij de gemeente waar je gaat wonen. De wijziging in de BRP wordt automatisch doorgegeven, waardoor alle overheidsinstanties (vrijwel) direct op de hoogte zijn van het nieuwe adres. De instanties zijn zelfs *verplicht* om daarvan gebruik te maken.[35] Slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden afgeweken van de BRP, bijvoorbeeld wanneer de gemeente een onderzoek heeft ingesteld naar de juistheid van het adres.[36]

2.7 Het belang van een juiste registratie

Door het verplichte gebruik door de gehele overheid van de BRP-gegevens, is het belang van een juiste registratie toegenomen. In de memorie van toelichting staat hierover het volgende vermeld:

28 Hiermee wordt bedoeld: registratie van een betrokkene als vertrokken naar een onbekend land. Art. 2.22 Wbrp.
29 Art. 2.21 Wbrp.
30 Art. 29 Besluit basisregistratie personen.
31 Art. 2.22 Wbrp.
32 Het CBS heeft in 2011 in opdracht het van ministerie van BZK onderzoek gedaan naar het verloop en de kenmerken van de VOW-populatie. CBS, '*Vertrokken onbekend waarheen*', 2011.
33 Zie hiervoor de circulaire Adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders van de minister van BZK van 18 december 2013 (kenmerk 2013-0000755688). De Gemeentelijke ombudsman Rotterdam heeft in 2014 onderzoek gedaan naar adresonderzoeken (Rapport Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, *'Opsporing Verzocht!'*, 2 juni 2014).
34 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 4.
35 Het verplichte gebruik geldt voor dat deel van de persoonsgegevens dat is aangemerkt als 'authentiek gegeven'. Het adres is authentiek voor zover het een woonadres betreft en niet wanneer het om een briefadres gaat. Art. 1.6 e.v. Wbrp en art. 2 jo. Bijlage 1, Besluit BRP.
36 Art. 1.7 Wbrp.

'Het spreekt voor zich dat, gezien het doel en het belang van de basisregistratie personen als hét informatiesysteem van de overheid waarin algemene persoonsgegevens over burgers worden bijgehouden, die gegevens aan hoge eisen van betrouwbaarheid moeten voldoen. Onder kwaliteit wordt hier verstaan dat de gegevens die over een persoon in de basisregistratie zijn opgenomen een actuele en correcte weergave zijn van de relevante rechtsfeiten en andere feitelijke omstandigheden met betrekking tot de geregistreerde. Zo moeten niet alleen de gegevens kloppen die niet of nauwelijks zullen wijzigen […] Ook andere gegevens die vaker aan verandering onderhevig zijn, zoals […] het adres, moeten correct zijn geregistreerd.'[37]

Een juiste inschrijving is voor zowel overheid als burger van groot belang. Wanneer een burger (opzettelijk) verkeerde informatie doorgeeft over het adres waar hij woont of ten onrechte staat ingeschreven op een briefadres omdat hij eigenlijk met iemand samenwoont, kan het zijn dat hij een te hoge uitkering ontvangt. Een burger die niet is ingeschreven in de BRP is niet meer goed vindbaar voor de overheid en kan daardoor moeilijk worden aangesproken op zijn verplichtingen. Om de juistheid van gegevens te verhogen is in de BRP de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen wanneer een burger niet aan zijn verplichtingen voldoet. Het college van burgemeester en wethouders dient ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de burger.[38]

Voor burgers is een correcte registratie minstens zo belangrijk, omdat dit toegang geeft tot een groot aantal voorzieningen van de overheid, zoals uitkeringen, toeslagen, zorg en steun. In veel gevallen betekent het ontbreken van een BRP-inschrijving dat zij ook geen toegang hebben tot voorzieningen. Mensen die hiertegen aan lopen zijn met name dak- en thuislozen, mensen die uit huis zijn gezet, mensen die na een scheiding geen vast woonadres meer hebben, mensen die 'wel ergens' verblijven maar zich daar niet mogen inschrijven omdat het adres geen woonbestemming heeft, mensen die zijn teruggekeerd uit het buitenland, ex-gedetineerden en wereldreizigers. In veel gevallen betreft het mensen die bovengemiddeld afhankelijk zijn van de overheid.

2.8 Adresonderzoek

Het college van burgemeester en wethouders start een adresonderzoek als er twijfel bestaat over de juistheid van het adres van een ingezetene zoals dat in de BRP staat geregistreerd. Het onderzoek dat volgt is een onderzoek naar de verblijfplaats van de betrokken persoon. Omdat de uitkomst van het adresonderzoek mogelijk aanleiding kan zijn tot een ambtshalve wijziging van gegevens in de BRP, moet het onderzoek zorgvuldig worden uitgevoerd. De gemeente kan niet lichtvaardig overgaan tot het doorvoeren van een ambtshalve wijziging, omdat de gevolgen voor de betrokken persoon en overheid groot kunnen zijn.

37 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 19.
38 Art. 4.2 en 4.17 Wbrp. Uit de tussenevaluatie Wet BRP van Berenschot van 7 april 2016 blijkt dat een groot aantal gemeenten nog geen besluit heeft genomen over het al dan niet uitvoeren van de bestuurlijke boete. Zie ook de *'Handreiking Bestuurlijke Boete'* van de NVVB van november 2013.

Wat deze gevolgen in de praktijk zijn, hangt af van de specifieke voorwaarden die gelden voor een bepaalde financiële of sociale voorziening en het beleid dat door de betrokken instantie wordt gehanteerd.

Hieronder ter illustratie enkele voorbeelden:

De aanvraag van een bijstandsuitkering wordt door het ontbreken van een adres bemoeilijkt, omdat de bijstandsuitkering moet worden aangevraagd in de gemeente waar iemand woont.[39] *Dak- en thuislozen die niet in de BRP staan ingeschreven, kunnen zich wenden tot een centrumgemeente*[40]*, maar dit leidt in de praktijk niet altijd tot een oplossing. Zo kan het voor daklozen een probleem zijn om op voorhand aan te geven wat hun verblijfplaatsen zijn - een voorwaarde voor de toekenning van bijstand - en komt het geregeld voor dat een dakloze bij controle niet op de verblijfplaats wordt aangetroffen. De bijstand kan dan geweigerd worden.*[41] *Ook worden mensen vanwege regiobinding bij centrumgemeenten geregeld doorverwezen.*[42]

Uit beleid van het UWV volgt dat het ontbreken van een inschrijving op een woon- of briefadres in beginsel leidt tot opschorting van de uitkering. Hiermee is beoogd mensen aan te sporen zich op een juiste manier in te schrijven in de BRP. Als een burger kan aantonen dat de gemeente niet bereid is om hem in te schrijven, wordt de uitkering alsnog verstrekt. De ombudsman maakt uit de reactie van gemeenten op zijn onderzoek echter op dat veel 'aanvragen' voor een briefadres mondeling worden afgehandeld.

De SVB hanteert het beleid dat bij wijziging van een woonadres naar een briefadres of VOW er altijd een beoordeling van de individuele situatie plaatsvindt. Bij een inschrijving op een briefadres verandert er in beginsel niets, wel kan contact met de burger worden gezocht om de situatie en de toekomstverwachtingen te bespreken. Bij VOW worden de betalingen in beginsel opgeschort en probeert de SVB contact te zoeken met de burger. De betalingen worden hervat als de burger voldoet aan de plicht om zich met regelmaat bij te SVB te melden.

In de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over BRP-inschrijvingen, komt ten slotte naar voren dat zorgverzekeraars regelmatig de zorgverzekering stopzetten, wanneer iemand niet meer staat ingeschreven in de BRP.

39 Art. 40 Participatiewet (Pw). Indien iemand staat ingeschreven op een woon- of briefadres is in beginsel de gemeente waar iemand staat ingeschreven verantwoordelijk voor de bijstand. Volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) is de inschrijving in de BRP echter niet doorslaggevend; de vraag waar iemand voor de toepassing van de Pw zijn woonadres heeft dient te worden beantwoord aan de hand van concrete feiten en omstandigheden (CRvB 12 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:64 en CRvB 22 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4745).
40 Een centrumgemeente is een gemeente die in een intergemeentelijk samenwerkingsverband volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, een bepaalde functie uitvoert voor omliggende gemeenten. Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten.
41 Zie bijvoorbeeld CRvB 26 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2863.
42 Zie bijlage I.

2.9 Recente ontwikkelingen

Aandacht voor adreskwaliteit en -fraude

De laatste jaren is vanuit verschillende kanten aandacht voor uitvoeringsproblemen in de BRP en worden er initiatieven genomen om de werking te verbeteren.

Vanuit het kabinet is aandacht voor de adreskwaliteit en bestrijding van adres gerelateerde fraude. In 2007 is er in de motie Heinen / Bilder op aangedrongen de betrouwbaarheid van de toenmalige GBA (nu BRP) te vergroten, waarbij de juistheid van de adresregistratie een grote rol speelt. Daarnaast bestaan er zorgen over adresfraude, omdat dit ander soorten van fraude mogelijk maakt, gelet op de koppeling tussen de BRP en de uitvoering van allerlei regelingen en uitkeringen van de overheid. Hieruit is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) voortgekomen.[43] De rijksoverheid zet sterk in op de correctheid van de registratie en de controle daarop. Bij die LAA worden gemeenten gevraagd op basis van risicoprofielen tot adresonderzoeken over te gaan. Eén van de risicoprofielen is het briefadres, omdat dit kwetsbaar is voor fraude. Immers de briefadresgebruiker behoudt al dan niet terecht toegang tot tal van voorzieningen maar is niet gemakkelijk vindbaar (voor overheid en eventuele schuldeisers).

Naar aanleiding van vragen over de effectiviteit van onderdelen van de Wet BRP, heeft de minister van BZK een tussentijdse evaluatie toegezegd aan de NVVB en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In opdracht van het ministerie van BZK heeft Berenschot onderzoek gedaan bij gemeenten en afnemers van de BRP. Dat onderzoek is op 7 april 2016 afgerond met een rapport.

Zorgen over burgers die tussen wal en schip vallen

Daar waar aan de ene kant veel aandacht is voor adreskwaliteit en -fraude, maken andere organisaties zich zorgen over de problemen waar burgers mee geconfronteerd worden als zijzelf of anderen niet correct in de BRP staan geregistreerd. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 2014 aanbevolen om een gezaghebbend centraal meldpunt in te stellen waar burgers terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties, zoals de BRP. Dit meldpunt zou actief moeten kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens.[44]

Een doelgroep waar de overheid recentelijk specifieke aandacht voor heeft zijn de zogenaamde 'verwarde personen'. Het gaat hierbij om mensen met vaak verschillende aandoeningen of beperkingen. Het betreft vaak psychische problematiek gecombineerd met problemen zoals schulden, dakloosheid en werkloosheid. In veel gevallen staan deze mensen niet ingeschreven in de BRP en zwerven rond. Zonder BRP inschrijving zijn zij niet verzekerd voor ziektekosten terwijl zij, vanwege hun problematiek, veelal juist wel zorg nodig hebben. Om deze groep mensen beter in beeld te krijgen en ervoor te zorgen dat zij de benodigde zorg en begeleiding krijgen, is in september 2015 het Aanjaagteam

43 https://www.ictu.nl/projecten/landelijke-aanpak-adreskwaliteit
44 De Algemene Rekenkamer, '*Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*', 29 oktober 2014.

Verwarde personen van start gegaan. Omdat in de praktijk blijkt dat inschrijving van deze mensen in de BRP op problemen kan stuiten, is hier ook rekening mee gehouden in de nieuwe Circulaire Briefadressen die op 1 november 2016 wordt uitgebracht.

Eind 2015 werkte een aantal partijen waaronder de Ombudsman Metropool Amsterdam, de VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en het ministerie van BZK samen aan de ontwikkeling van de zogenoemde 'Omgekeerde Uitvoeringstoets'. Het betrof een methodiek waarmee gemeenten zelf samen met hun inwoners en uitvoeringsorganisaties knelpunten uit de uitvoeringspraktijk konden beschrijven en analyseren.[45] In de verschillende gesprekken bleek dat gemeenten er vanuit gingen dat de Wet BRP te weinig ruimte biedt voor maatwerk, waardoor een aantal burgers zich nergens kan inschrijven en niet in aanmerking komt voor noodzakelijke voorzieningen. Deelnemers verzochten de secretarissen-generaal van de ministeries van BZK, SZW en VWS of gemeenten de functionele waarde van de registratie (toegang tot sociale en financiële voorzieningen) boven de intrinsieke waarde (registratie van het woonadres) mochten stellen, zodat meer maatwerk geboden kon worden. De secretarissen-generaal gaven groen licht aan gemeenten om de BRP ruimer te interpreteren als dat duidelijke maatschappelijke baten oplevert. Dit impliceert, aldus de Ombudsman Metropool Amsterdam, het *'stoppen met een te strikte interpretatie en het voeren van overleg op casusniveau tussen professionals op het gebied van de BRP en het sociale domein'*.[46]

45 Zie ook https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2015/20151207-donutdocument-briefadressen-toelichting.pdf.
46 Ombudsman metropool Amsterdam, (concept) Essay Burgerzaken, september 2016.

Een interview met een verzoeker:

'Ik zit helemaal vast, kan geen kant meer op'

Ingrid de Vree (54 jaar) is een alleenstaande moeder van een 20-jarige zoon. Momenteel is zij thuisloos en trekt ze sinds 2014 met een geleende caravan en haar drie honden van camping naar camping, waar ze steeds maximaal een halfjaar kan blijven. Op dit moment verblijft Ingrid op een camping in Voorstonde en is ze op zoek naar een camping voor de wintermaanden. Helaas zijn dan veel campings gesloten. Daar komt bij dat niet elke camping honden toestaat.*

Hoe is het zo gekomen?
Ingrid: 'In januari 2014 verloor ik mijn baan bij Justitie wegens reorganisaties. Ik kwam in aanmerking voor een WW-uitkering; mijn inkomsten daalden daardoor van circa tweeduizend euro netto naar achthonderd euro netto. Op dat moment woonde ik samen met mijn zoon in een huurhuis, maar ik kampte met een huurschuld en een gas- water- en lichtschuld. In totaal zo'n twintigduizend euro. Daarbij kwamen klachten uit de omgeving. Mijn honden zouden overlast veroorzaken, ik zou vuil laten rondslingeren… Met als gevolg dat ik uit huis werd gezet. Mijn zoon heb ik toen onder kunnen brengen bij mijn ouders. Hij volgt een opleiding en heeft dus ook een vaste plek nodig. Het adres van mijn ouders heb ik anderhalf jaar lang als briefadres kunnen opgeven bij de gemeente. Toen kreeg ik echter een brief waarin stond dat ik een nieuw briefadres moest opgeven, dat het briefadres bij mijn ouders niet verlengd zou worden. En dat is lastig, want ik heb alleen mijn ouders. Op dit moment sta ik dus nergens ingeschreven, met alle gevolgen van dien. Zo kan ik mijn rijbewijs en legitimatie[47] niet verlengen, kom ik niet in aanmerking voor schuldhulpverlening, kan ik niet op zoek naar nieuw werk… Zelfs voor de Voedselbank kom ik niet in aanmerking. Overal heb je een (brief)adres voor nodig. En eerst moet ik mijn huurschuld aflossen, wil ik opnieuw een huis kunnen huren. Ik zit helemaal vast, kan geen kant meer op. Mijn WW-uitkering loopt over twee maanden af. Nu wil ik mij bij het Leger des Heils melden om te kijken of ik daar een briefadres kan krijgen, waardoor ik in ieder geval een uitkering voor dak- en thuislozen en schuldsanering kan aanvragen. Lukt dat niet, dan ontvang ik geen geld meer. Het Leger des Heils is mijn laatste hoop.'

**Naam is gefingeerd.*

47 Een paspoort of ID kan wel verstrekt worden door een zogenoemde 'grensgemeente'. Dat is een aantal gemeenten (en de balie op Schiphol) waar Nederlanders een paspoort of ID kunnen aanvragen als zij niet in Nederland staan ingeschreven.

3. KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke knelpunten er bestaan rond de inschrijving van personen in de BRP. Het gaat hierbij vaak om situaties waarbij de verblijfs-omstandigheden niet zo duidelijk binnen de wettelijke regels vallen, of waarbij de strikte naleving van de BRP tot onwenselijke gevolgen leidt. In de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten en signalen spelen verschillende belemmeringen, die een BRP-inschrijving moeilijk en soms onmogelijk maken. In dit hoofdstuk komen de meest voorkomende problemen aan bod.

3.2 'Ik woon wel ergens maar kan / mag mij daar niet inschrijven'

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die het inschrijven op een woonadres in de BRP bemoeilijken of onmogelijk maken, zoals:

a. het verblijf in een recreatiewoning;
b. het adres betreft geen BAG-adres;
c. er zijn ongewenste gevolgen voor de hoofdbewoner.

Ad a. Recreatiewoning

Eén van de meest voorkomende problemen is het verblijf in een recreatiewoning. Om allerlei redenen nemen burgers hun intrek in een recreatiewoning. Als overbrugging tussen twee huizen in, vanwege een echtscheiding, omdat zij (nog) niet in aanmerking komen voor een huurwoning of omdat zij hun leven in Nederland nog op de rit moeten krijgen. Denk daarbij aan iemand die terugkomt naar Nederland na een lang verblijf in het buitenland. Een vangnet in Nederland is er soms niet meer en het kan even duren voordat er een woning is gevonden. Wanneer een burger duurzaam in een recreatiewoning verblijft en daar daadwerkelijk woont, dan is die recreatiewoning zijn woonadres. Daarin is de Wet BRP heel helder. Maar de theorie van de BRP sluit niet aan op de dagelijkse praktijk. Veel gemeenten hebben beleid dat permanente bewoning van een recreatiewoning verbiedt. En dan lukt het de burger niet altijd om zich als woonachtig in een recreatiewoning in te schrijven. Willen mensen zich inschrijven dan worden zij vaak aan de balie van de gemeente al weggestuurd met het argument: 'U mag daar niet wonen'. In het geval dat de burger toch wordt ingeschreven, dus ondanks het verbod op permanente bewoning, dan wordt er een handhavingsprocedure gestart. Dat is juridisch correct, maar zowel de burger als de gemeenteambtenaar ervaren dat als tegenstrijdig. En de burger loopt het risico alsnog op straat te worden gezet.

Uit een verzoekschrift:
'(…) Ik ben na verkoop van mijn woning in de gemeente X uitgeschreven uit de GBA. Om de tijd te hebben om naar een nieuwe woning te zoeken zijn we tijdelijk tot 1/10 een chalet gaan huren op een recreatiepark in gemeente Z. De gemeente weigert mij echter in te schrijven in de GBA (ook niet op tijdelijke basis) omdat het park geen permanente bewoning kent.(...) Ik wil me graag legaal inschrijven tot 1/10 maar dat kan niet (…).'

Niet alleen de gemeente, maar ook de eigenaar van de recreatiewoning kan de burger bij het inschrijven op een recreatiewoning in de weg staan. Voor de eigenaar heeft een inschrijving namelijk financiële gevolgen, zoals de kans op een boete omdat er permanent in de recreatiewoning wordt gewoond. Schrijft de burger zich toch in, dan loopt hij het risico dat de eigenaar de huur per direct opzegt. In dat geval komt de burger als gevolg daarvan op straat te staan. Sommige gemeenten hebben voor dit knelpunt een praktische oplossing gevonden. Zij hebben met verhuurders van recreatiewoningen structurele afspraken gemaakt en de afdeling Handhaving stelt zich soepel en meewerkend op. Handhaving krijgt wel een melding dat iemand zich heeft ingeschreven op een adres dat geen woonbestemming heeft, maar gaat niet direct tot handhaving over. Het uitgangspunt bij deze gemeenten is dat dienstverlening aan de burger voorop staat en dat de burger uit de vicieuze cirkel wordt gehaald. Deze gemeenten kijken hoe de burger het best is geholpen, waarbij de gemeente er ook voor zorgt dat die burger vindbaar is. Als voorwaarde wordt wel gesteld dat het om tijdelijke situaties gaat.

Ad b. Geen BAG adres

Als het adres waar de burger verblijft niet is opgenomen in de BAG, de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, kan dit reden zijn om inschrijving in de BRP te weigeren. Burgers hebben wel een dak boven hun hoofd, maar kunnen zich daar dan niet inschrijven. Met andere woorden: zij verblijven op een plek waar geen adresgegevens aan zijn gekoppeld, zoals een nummeraanduiding en straatnaam. Het gaat bijvoorbeeld om een loods op een industrieterrein waar mensen tijdelijk verblijven. In de praktijk betekent dit in sommige gevallen dat iemand wel ergens woont, maar toch niet wordt ingeschreven. Eerst moet dan worden uitgezocht of het adres wel aan de voorwaarden in de BAG voldoet. Dat kan een aantal maanden duren. Voor de burger kan dat in de tussentijd veel problemen opleveren, zeker als er geen mogelijkheden zijn om ergens een briefadres te krijgen.

Uit een gespreksverslag met een gemeente:
'(…) Daar waar mensen daadwerkelijk verblijven dienen zij ook te worden ingeschreven, dat is het uitgangspunt. Het komt echter voor dat mensen ergens verblijven waarvan geen adres in de BAG staat. Inschrijving gaat dan niet. Wel wordt er dan een melding gedaan aan de BAG afdeling en die gaat onderzoek doen of de verblijfsplek een adres moet krijgen (en in de BAG wordt opgenomen). Zolang er geen adres is staat de burger dus niet ingeschreven en deze kan hier echt hinder van ondervinden. Het komt uiteindelijk altijd wel goed maar soms kan het wel heel lang duren (…)[48]

Dit knelpunt speelt niet in alle gemeenten, omdat er verschillend mee wordt omgegaan. Sommige gemeenten hebben de overtuiging dat inschrijving op een adres dat niet in de BAG is opgenomen, tegen de wet indruist. Andere gemeenten zijn van oordeel dat volgens de Wet BRP iemand ingeschreven moet worden waar hij verblijft, ook als die plek 'geen adres' heeft. Voor burgers betekent dit wel dat hun inschrijving in de BRP

48 Het ministerie van BZK liet in reactie op de voorlopige bevindingen weten dat gemeenten vaak hun ICT op deze wijze hebben ingeregeld en dat het zeker geen BRP-verplichting is.

afhangt van de flexibiliteit van de gemeente waar ze op dat moment verblijven. De ene burger krijgt bij de gemeente tijdelijk een briefadres. De andere burger moet maanden wachten voordat hij wordt ingeschreven. Sommige gemeenten weigeren ronduit om een burger in te schrijven als het adres niet in de BAG staat, andere gemeenten doen eerst onderzoek naar het adres en of het een BAG registratie kan krijgen. Maar er zijn ook gemeenten die de burger gewoon inschrijven op de plek waar hij of zij verblijft. Als dat adres of die plek niet in de BAG registratie staat, wordt dat gemeld aan de betreffende afdeling.

Uit een gespreksverslag met een gemeente:
'(…) Een enkele gebeurt het dat iemand zich wil inschrijven op een plek dat geen BAG-adres heeft. De gemeente schrijft dan wel in en seint Handhaving en de BAG. Die gaan dan onderzoeken of de verblijfplek adresgegevens krijgt. In de praktijk wordt daar niet veel mee gedaan, er wordt niet vaak teruggekoppeld over de melding en wat er uit het onderzoek is gekomen (…)'

Ad c. Ongewenste gevolgen voor de hoofdbewoner
Burgers die geen eigen woning (meer) hebben, vinden vaak tijdelijk onderdak bij vrienden of familie. Voor een paar dagen of voor langere tijd. Wanneer de burger langere tijd (duurzaam) bij iemand verblijft, ontstaat er volgens de wet een woonsituatie.[49] De burger moet zich dan als woonachtig op dat adres inschrijven in de BRP. Dit kan vervelende gevolgen hebben voor de hoofdbewoner. Bijvoorbeeld als het gaat om iemand met schulden en naar wie deurwaarders op zoek zijn. Op het moment dat diegene staat ingeschreven op het adres van de hoofdbewoner, staan de deurwaarders op de stoep. Door zich niet in te schrijven in de BRP kan de burger met schuldenproblematiek die situatie voorkomen. De keerzijde is echter dat daarmee de weg naar een schuldhulpverleningstraject is afgesloten. Iemand die niet in de BRP staat ingeschreven, kan zich namelijk niet aanmelden bij een gemeente voor schuldhulpverlening.

Een gemeente:
'De burger heeft wél een verblijfplaats maar mag zich niet inschrijven van de hoofd/andere bewoner(s). De reden hiervoor is veelal gelegen in de nadelige gevolgen voor de bewoner(s) in het kader van de participatiewetgeving of schuldenproblematiek van de bewoner die zich wil inschrijven. Voor deze situatie is niet altijd een oplossing voorhanden. Het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit van ICTU doet een beroep op gemeenten om het faciliteren van woonfraude niet mogelijk te maken. En dus met terughoudendheid gebruik te laten maken van inschrijving op briefadres.'[50]

De hoofdbewoner kan ook met ongewenste financiële gevolgen worden geconfronteerd als iemand zich op zijn adres inschrijft. Per 1 januari 2015 is de kostendelersnorm

49 Het adres waarop de burger woont of –bij het ontbreken daarvan- het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste 2/3 van de tijd zal overnachten.
50 Het ministerie van BZK liet in reactie op de Bevindingen weten dat dit een eigen conclusie van deze gemeente betreft.

ingevoerd. Dit houdt in dat als meerdere mensen met een uitkering of toeslagen in een huis wonen, ze daarop worden gekort. De gedachte daarachter is dat de kosten voor levensonderhoud gedeeld worden tussen de bewoners en daardoor per persoon lager zijn. In de praktijk kan het bieden van een tijdelijk logeeradres als noodoplossing voor iemand in de problemen tot negatieve financiële gevolgen leiden. Als de hoofdbewoner toeslagen ontvangt of een uitkering, kan hij dus worden gekort als zijn tijdelijke huisgenoot inkomen heeft uit werk of uitkering. En tegelijkertijd wordt de burger die tijdelijk ergens verblijft, ook gekort als hij een uitkering ontvangt.

Sommige burgers die onderdak bij iemand vinden, hebben geen inkomen of uitkering meer. Dat kan ook de reden zijn dat ze hun oude woning zijn uitgezet. Denk aan de ondernemer die failliet is gegaan en wiens huis door de bank is verkocht. Mensen in zo'n situatie kunnen geen bijstandsuitkering aanvragen als zij onderdak vinden bij iemand die een inkomen heeft. Burgers ervaren de mogelijke negatieve gevolgen van de kostendelersnorm in deze situatie als oneerlijk. Daarbij speelt ook een rol dat mensen zelf het idee hebben dat ze ergens tijdelijk logeren, terwijl er volgens de gemeente sprake is van duurzaam verblijf.

Een inventarisatie van de VNG over de gevolgen van de kostendelersnorm bevestigt de soms forse negatieve gevolgen voor mensen die tijdelijk onderdak verlenen. De VNG heeft dit op 25 november 2015 onder de aandacht gebracht van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Tweede Kamer.[51] In de Verzamelbrief aan gemeenten 2015 die de staatssecretaris van SZW op 13 november 2015 heeft gestuurd, is hierover expliciet opgenomen dat bij tijdelijke opvang van daklozen of mensen in een crisissituatie er geen gevolgen hoeven te zijn voor de bijstandsgerechtigde. Dit is anders wanneer sprake is van duurzaam verblijf. De uitkerende instantie bekijkt de feiten en omstandigheden om vast te stellen of er sprake is van tijdelijk of duurzaam verblijf.

In de praktijk creëert de mogelijke toepassing van de kostendelersnorm echter nog steeds een belemmering voor inschrijving. Mensen schrijven zich niet in op het adres waar ze verblijven. Omdat ze het zelf niet willen of omdat de hoofdbewoner dat niet wil.

51 https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/kostendelersnorm-staat-integrale-aanpak-in-de-weg

Uit een reactie van een gemeente:
'(…) Mensen waarbij door omstandigheden schuldenproblematiek is ontstaan, willen zich in de regel niet bij iemand anders in laten schrijven, als deze andere persoon zelf gebruik maakt van uitkeringen/toeslagen. Schrijft hij zich wél in, dan zal degene waar hij bij ingeschreven staat worden gekort, omdat de 'gezinssamenstelling' is veranderd. Er wordt door andere instanties van uitgegaan dat de nieuw ingeschreven persoon gaat bijdragen in de kosten. Ook schuldeisers staan direct aan de deur bij de degene waar de nieuwe persoon zich heeft ingeschreven. Er wordt ook gedreigd met inbeslagname van spullen/goederen, de goedbedoelende vriend of familielid wordt dus direct medeverantwoordelijk gemaakt voor openstaande schulden van de nieuwe bewoner (…)'

3.3 'Ik woon nergens'

Het komt voor dat een burger 'nergens' woont, omdat hij:

a. dak- of thuisloos is;
b. rondreist;
c. geen briefadresverlener kan vinden.

Ad a. Dak- en thuisloos

Burgers komen om verschillende redenen op straat te staan. Omdat men uit huis is gezet vanwege achterstallige huur, door een scheiding, omdat het huis is verkocht door de bank of als iemand terug komt uit het buitenland en in Nederland nog geen woning heeft. In de situatie dat iemand geen woning (meer) heeft en geen sociaal netwerk waar hij terecht kan, woont de burger nergens.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen dakloos zijn of thuisloos. Onder dakloos wordt verstaan dat de burger geen enkele plek heeft waar hij kan verblijven. Thuisloos ben je als je wel een plek hebt waar je een bepaalde periode kan verblijven, zoals op een boot of in een caravan. Of door te logeren bij vrienden of familie. Je hebt echter geen plek waar je het merendeel van de tijd verblijft. Voor burgers die op straat een zwervend bestaan leiden, dakloos zijn, en zich ophouden in een bepaalde regio, is een briefadres bij een maatschappelijke opvang aldaar (bijvoorbeeld het Leger des Heils) een mogelijkheid. Daar zijn wel vaak voorwaarden aan verbonden. Zo moet de burger een aantal nachten per week daadwerkelijk in de opvang verblijven. Vaak wordt de burger verplicht om 1 keer per week te komen om de post te halen. Wil of kan de burger niet aan de voorwaarden voldoen, dan is er geen inschrijving met een briefadres mogelijk.

Wanneer de burger geen briefadres kan krijgen en geen adres heeft waar hij kan verblijven, is inschrijving in de BRP een probleem. De burger is dan aangewezen op de oplossingsgerichtheid van de gemeente waar hij zich meldt voor een BRP-inschrijving.

Uit een telefoonnotitie van de Nationale ombudsman:
'Meneer kiest ervoor om te zwerven. Uitschrijving briefadres dreigt omdat hij zich moet melden maar dat doet hij niet. Hij wil ook niet 3 nachten per week in de nachtopvang van het Leger des Heils verblijven. (…)'

Bij thuisloze burgers kan de discussie ontstaan of iemand wel echt thuisloos is. Voor burgers levert dit dan problemen op als zij zich met een briefadres willen inschrijven. Vanuit het perspectief van de burger is het duidelijk, hij verblijft nergens langere tijd (vast) en logeert dan weer hier en dan weer daar. Hij wil zich daarom inschrijven op een briefadres. Dan gaat de gemeente zijn woonsituatie beoordelen. En dan kan de discussie ontstaan of de burger niet toch ergens een woonadres heeft waar hij het merendeel van de tijd verblijft. Bijvoorbeeld wanneer de burger met regelmaat logeert bij degene die het briefadres wil verlenen. De burger moet dan aantonen dat hij echt thuisloos is en niet woont bij de briefadresverlener. In de praktijk is dat niet zo eenvoudig.

Ad b. Wereldreizigers

Ook burgers die het financieel goed hebben en hun leven prima op de rit hebben, lopen tegen deze problematiek aan. De Nationale ombudsman krijgt signalen van gepensioneerden die met een camper rondtrekken of met een boot lange reizen maken. Zij zijn vaak maar een paar weken achtereen in Nederland om dan weer te vertrekken. Hoewel zij het merendeel van hun tijd niet in Nederland verblijven, is Nederland wel hun thuisbasis. Ze hebben een band met de Nederlandse overheid en er is geen sprake van vestiging in het buitenland. Een briefadres in Nederland lijkt voor deze burgers de beste oplossing. Het is dan aan de gemeente om te beoordelen of zij voldoende tijd in Nederland verblijven om daarvoor in aanmerking te komen. Die beoordeling valt niet altijd gunstig uit voor de burger.

Uit een verzoekschrift:
'Wij kregen als zeevarenden, ingaande augustus 2013, een briefadres onder de wet GBA.[52] Geen andere gemeente liet dat briefadres om de 6 maanden verlengen. Gemeente X deed dat wel maar de verlenging van augustus 2014 werd geweigerd want de wet GBA was in januari 2014 vervangen door de wet BRP waarin stond 'zeevarende in dienst van een vervoersmaatschappij'. Iedereen die ik ken met een briefadres als zeevarende heeft die nog, maar ik werd uitgeschreven. Was het eisen van verlengingen wel toegestaan, en wel fatsoenlijk? Want wij zitten nu vast in Spanje. Zonder adres kan je tegenwoordig niet veel.(…)'

Ad c. Geen briefadresverlener

Wanneer iemand geen verblijfplaats heeft waar hij het merendeel van de tijd verblijft en dus feitelijk 'nergens' woont, kan hij in aanmerking komen voor een briefadres. Een briefadres wordt verleend door een natuurlijk persoon of een instantie die daartoe door de burgemeester is aangewezen zoals maatschappelijke opvanginstellingen of de gemeente zelf. Een enkele keer komt het voor dat een burger wel voldoet aan de voorwaarden van een instelling om daar te worden ingeschreven met een briefadres, maar dat niet krijgt.[53] Dat komt omdat de instelling, volgens de aanwijzing van de

52 Verzoekers varen privé de wereld rond en zijn volgens de BRP verplicht om aangifte te doen van vertrek uit Nederland tenzij zij beroepshalve varen aan boord van een schip dat in Nederland de thuishaven heeft: art. 29 Besluit BRP.
53 Dit is naar voren gekomen uit de gesprekken met eerder vermelde professionals.

burgemeester, maar een maximaal aantal briefadressen mag verstrekken. Voor de burger levert dit problemen op, want hij kan zich dan niet inschrijven.

Een andere mogelijkheid voor een briefadres is een natuurlijk persoon die bereid is om briefadresverlener te zijn. Lukt het de burger niet om een briefadres te krijgen bij een gemeente of daartoe aangewezen instelling, dan kan hij een beroep doen op vrienden of familie. Maar niet iedere burger is in staat om iemand te vinden om hem een briefadres te verlenen. Niet alleen omdat de burger geen sociaal netwerk heeft waar hij op kan terugvallen, maar ook omdat de consequenties voor de briefadresverlener niet altijd duidelijk zijn. In theorie heeft het verlenen van een briefadres geen gevolgen voor de verlener, omdat er geen sprake is van een gedeeld huishouden. De briefadreshouder woont immers niet bij de briefadresverlener. Toch blijkt in de praktijk dat de briefadresverlener met ongewenste gevolgen kan worden geconfronteerd. Vanuit de, in het kader van dit onderzoek geraadpleegde professionals, werd aangegeven dat de Belastingdienst soms de briefadreshouder beschouwt als Toeslagpartner met alle financiële consequenties van dien. Maar soms komen ook deurwaarders langs op het opgegeven briefadres met de intentie beslag te leggen op goederen of achterstallige betalingen te innen en om te beoordelen of de persoon in kwestie er toch niet woont. Voor de briefadresverlener kan het dus een hoop 'gedoe' opleveren en het spreekt voor zich dat niet iedereen hier op zit te wachten. Voor burgers die een briefadresverlener nodig hebben om zich te kunnen inschrijven, leveren deze onduidelijkheden een belemmering op.

Daarbij komt het ook wel eens voor dat mensen problemen krijgen met een briefadres, omdat medewerkers van een uitvoeringsinstantie niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid van een briefadres. Dit kan tot ongewenste situaties leiden, waarbij bijvoorbeeld huur- of zorgtoeslagen worden stopgezet.

Een gemeente:
'In deze gevallen hebben wij zelf contact opgenomen met de Belastingdienst en zijn we als het ware gaan bemiddelen. (…) Uiteindelijk werden de toeslagen wel hersteld, maar de bewijslast en bemiddeling ligt steeds bij de burger en de gemeente.

3.4 'Ik loop het risico om uitgeschreven te worden'

Het laatste knelpunt doet zich voor als niet duidelijk is waar een burger woonachtig is omdat:

a. het onbekend is waarheen hij is vertrokken;
b. er sprake is van onduidelijke regiobinding.

Ad a. Vertrokken onbekend waarheen

Meerdere burgers die zich tot de Nationale ombudsman wenden, lopen het risico om te worden uitgeschreven door de gemeente, omdat vast is komen te staan dat ze niet meer op dat betreffende adres wonen en er nog geen nieuw adres is. Of omdat er discussie bestaat over het nieuwe adres (is het in de BAG opgenomen?) of over de vraag of de burger wel daadwerkelijk op het nieuwe adres woont.

Een gemeente:
'Het komt een enkele keer voor dat iemand onterecht VOW uitgeschreven wordt. Dit heeft te maken met het feit dat wij over een adresgegeven beschikken, maar de nieuwe gemeente de vestiging niet wil inschrijven omdat het adres niet voor bewoning geschikt is of omdat er geen capaciteit is voor goed adresonderzoek.'

De burgers waarvan niet duidelijk is waar ze verblijven, zijn echter vaak wel 'ergens' in Nederland. Zij verblijven op verschillende logeeradressen of trekken van camping naar camping. Omdat ze nergens 'duurzaam' verblijven, is er nog geen nieuw woonadres vast te stellen. In beginsel zou een briefadres dan een oplossing kunnen zijn. Daarvoor moet een burger echter wel iemand kennen die een briefadres wil verstrekken. Of de burger moet bij een gemeente terecht kunnen die in het gemeentelijk beleid heeft opgenomen dat zij zelf een briefadres verstrekt. De centrumgemeenten of maatschappelijke opvang zijn niet altijd de oplossing in die gevallen. Zeker wanneer het gaat om gezinnen met kinderen is de nachtopvang van het Leger des Heils geen alternatief.

Uit een telefoonnotitie van de Nationale ombudsman:
'Meneer is uit huis gezet in gemeente X. Hij is sinds september jl. op een camping gaan wonen in gemeente Y. Omdat hij op een gegeven moment niet meer stond ingeschreven, heeft hij nu een probleem met zijn uitkering van het UWV en zijn vrouw met de SVB. Hij was bezig met schuldhulpverlening en dat is toen stopgezet. Een ander groot probleem is zijn zorgverzekering, hij heeft namelijk kanker. Het is inmiddels zo ver dat zij geen geld meer hebben voor eten en medicijnen. Alles staat en valt nu dus met een briefadres. Hij heeft uiteindelijk hulp gekregen van een stichting. Die bood hem de mogelijkheid van een briefadres bij hen in de gemeente Z. Alleen lijkt de gemeente Z. niet mee te werken. Hij wil graag z.s.m. een reactie van de gemeente en hij wil weten of ze een briefadres kunnen weigeren.'

Burgers die niet in staat zijn om op eigen kracht en met eigen middelen een nieuwe woning te vinden, kloppen vaak bij de gemeente aan voor hulp. En dan komt het voor dat de burger van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Het is immers niet duidelijk waar de burger duurzaam verblijft en in welke gemeente hij zich moet inschrijven. Wanneer gemeenten niet samenwerken om te bekijken waar en op welke wijze de burger het beste kan worden ingeschreven, kan deze tussen wal en schip terecht komen. In de praktijk blijkt dat het aan deze samenwerking nog wel eens ontbreekt. Bovengeschetste problematiek dreigt ook wanneer de burger wel een nieuw (tijdelijk) woonadres heeft, maar daar volgens het gemeentelijk beleid niet mag worden ingeschreven.

Uit een telefoonnotitie van de Nationale ombudsman:
'Vervolgens werd mevrouw Y. ingelicht over de consequenties van haar verblijf op de camping en dat haar huidige verblijfadres niet door de gemeente werd geaccepteerd als officieel adres voor de BRP inschrijving. Een zogenoemd post- of briefadres zou niet van toepassing zijn als (tijdelijke) oplossing in de situatie van mevrouw Y. en om die reden kon de gemeente daar niet aan meewerken. Mevrouw Y. kon niet schriftelijk geïnformeerd worden over dat ze binnen twee weken een nieuw woonadres moest doorgeven, omdat haar verblijfplaats daar niet voor in aanmerking kwam. Een uitschrijving uit de GBA - zo werd ook verteld - kan van invloed zijn op de uitkering van mevrouw en de uitkering van haar man. Het kwam verzoekster niet erg empathisch over dat bij deze uitleg iets is gezegd in de trant van: als mevrouw wordt uitgeschreven dan bestaat ze meer niet in Nederland.(…)'

Ad b. Onduidelijkheid omtrent regiobinding

De Nationale ombudsman ontvangt ook signalen over burgers die rondtrekken en zich niet in een bepaalde regio ophouden of geen binding (meer) hebben met een bepaalde gemeente of regio. De vraag die dan opkomt, is welke gemeente de verantwoordelijkheid neemt om de persoon toch in de BRP in te schrijven. Inschrijving blijkt voor deze groep mensen niet makkelijk te zijn. Zij lopen bij gemeenten vast, omdat die zich op het standpunt stellen dat er sprake moet zijn van regiobinding[54] voordat een burger in die gemeente wordt ingeschreven in de BRP. In de praktijk houdt dat in dat de burger zich dan minstens twee jaar in de betreffende regio moet hebben opgehouden. Zo niet, dan wordt hij verwezen naar de gemeente waar hij eerder was of gewoond heeft. Uit signalen blijkt dat mensen in die situatie van het kastje naar de muur worden gestuurd zonder ergens in de BRP te worden ingeschreven, wat weer tot de nodige problematische situaties kan leiden.

Uit een gespreksverslag met een gemeente:
'(…) X is de centrumgemeente, dus in beginsel wenden dak- en thuislozen zich tot de gemeente X. Er is niet of nauwelijks rechtstreeks (ambtelijk) contact tussen beide gemeenten. In de praktijk werkt het zo dat als deze mensen zich om wat voor reden dan ook in de centrumgemeente niet kunnen inschrijven ze weer teruggestuurd worden naar ons of vice versa. Burgers moeten dan met het bewijs komen dat ze in die andere gemeente niet worden ingeschreven. Het komt dus voor dat mensen heen en weer gestuurd worden. Ambtelijk overleg over dit soort situaties met de gemeente Y, blijkt in de praktijk moeilijk. Je krijgt niet snel contact met een ambtenaar. Uiteindelijk komt het altijd wel goed.(…)'

3.5 Samenvattend

Hiervoor zijn situaties geschetst waarin een burger wel 'ergens' woont maar zich daar om verschillende redenen niet kan of wil inschrijven. In de BRP wordt bij het ontbreken van een woonadres, de mogelijkheid van een briefadres geboden. In de praktijk is het voor burgers echter niet altijd eenvoudig om een briefadres te krijgen. Een briefadres kan

54 Zie verder bijlage 1: Begrippenlijst.

worden verstrekt door een natuurlijk persoon of door een instelling die daarvoor door de gemeente is aangewezen.[55] Vaak is dat de maatschappelijke opvang zoals het Leger des Heils, maar ook de gemeente zelf kan een briefadres verstrekken.

Zoals in het voorgaande is geschetst, is een briefadres bij een instelling niet voor alle burgers een oplossing. De andere mogelijkheid, een briefadres bij een natuurlijk persoon, lukt ook niet altijd. Naast de belemmeringen die kunnen spelen bij het vinden van een briefadresverlener, kan ook de feitelijke situatie van de burger een knelpunt opleveren. Een belangrijke voorwaarde om met een briefadres in de BRP te worden ingeschreven is het niet hebben van een woonadres. Maar in een aantal van de hiervoor beschreven situaties verblijft de burger echter wel degelijk 'ergens'.

In het slechtste geval wordt de burger uit de BRP geschreven en uitgeschreven als 'geëmigreerd naar onbekend land'. Daardoor kan hij geen beroep doen op (sociale) voorzieningen of een zorgverzekering afsluiten. En voor de overheid is de burger uit beeld verdwenen.

55 Dit kan ook 'ambtshalve', zelfs op het adres van de gemeente zelf.

Een interview met een verzoeker:

'Wij willen alleen maar rondtrekken, maar dat mag niet'

Gerard Staal (67) is getrouwd met Susanne* (64), samen hebben zij twee dochters en vier kleinkinderen. Het was hun grote wens om na Gerards pensionering te gaan reizen. Nu trekken zij sinds 2012 zo'n zes maanden per jaar met een camper door heel Europa en verblijven soms midden in de natuur. Elke twee maanden komen Gerard en Susanne even terug in Nederland, vooral om de (klein)kinderen te zien. Op dit moment is het onduidelijk of zij nog in Nederland ingeschreven kunnen blijven.*

Hoe is het zo gekomen?
Gerard: 'Omdat we wilden reizen, zegden we ons huurcontract op en stapte ik naar de gemeente om ons uit te laten schrijven. Ik vertelde dat we lange tijd met de camper in het buitenland zouden gaan rondtrekken en heb toen het adres van onze dochter opgegeven als briefadres. Dat ging allemaal goed, totdat mijn dochter in mei 2016 twee bijzondere opsporingsambtenaren ('boa's') aan de deur kreeg. De regelgeving was ondertussen in 2013 veranderd: je mag hooguit een jaar lang eenzelfde briefadres hebben, dat maximaal twee keer met een halfjaar verlengd kan worden. Wij hadden dit briefadres dus al sinds 2012, overigens met schriftelijke toestemming van de gemeente. Volgens deze nieuwe wetgeving mag je ook hooguit acht maanden in het buitenland verblijven, anders word je automatisch uitgeschreven en gaat de overheid ervan uit dat je geëmigreerd bent. Nu zitten wij midden in een gemeentelijke procedure, moeten wij elke stap die we zetten melden aan de gemeente. Waar we naartoe gaan, voor hoe lang et cetera. Het zou zomaar kunnen dat we officieel worden uitgeschreven. Dan hebben we geen kiesrecht meer, kunnen we ons paspoort niet meer verlengen én wordt mijn AOW-uitkering stopgezet. Om dit te voorkomen moeten wij met terugwerkende kracht tot en met 2015 allerlei bonnen en facturen van verblijfplaatsen laten zien. En dat is onmogelijk, want op veel plaatsen kun je vrij kamperen, zoals in Scandinavië. Binnenkort hebben wij met een gemeenteambtenaar een afspraak om te kijken wat er te regelen valt. Ik heb voorgesteld om - naast de bonnen en facturen die ik wel nog heb - foto's van de verblijfplaatsen te laten zien en bankafschriften te tonen. Maar die voldoen helaas niet. Misschien zijn we genoodzaakt terug te keren naar Nederland om hier een huis te huren of kopen. Dat wordt dan met grote tegenzin, want wij willen gewoon rondtrekken. Ik verwijt de overheid dat ze geen rekening houdt met individuele gevallen. Je moet toch een lange wereldreis kunnen maken? Laat de overheid dan voor een postadres zorgen. Hoe moeilijk kan het zijn, in deze gedigitaliseerde wereld?'

**Namen zijn gefingeerd.*

4. DE UITVOERINGSPRAKTIJK BIJ GEMEENTEN

4.1 Inleiding

Gemeenten hebben de wettelijke taak de gegevens van burgers te registreren in de BRP. Van hen wordt dus verwacht dat zij de bevolkingsregistratie correct en up-to-date in overeenstemming met de Wet BRP bijhouden. Tegelijkertijd hebben gemeenten van oudsher een zorgplicht voor hun inwoners. Die zorgplicht is door de toegenomen decentralisatie van voorzieningen in de afgelopen jaren verder uitgebreid. Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat hun inwoners voldoende toegang hebben tot de (jeugd)zorg, kunnen participeren op de arbeidsmarkt en maatschappelijke ondersteuning krijgen. Voor de toegang tot deze voorzieningen, maar ook voor het krijgen van bijvoorbeeld een uitkering of inschrijving bij een zorgverzekering, is de inschrijving in de BRP een voorwaarde. En juist dit gegeven stelt gemeenten voor de vraag waar de BRP nu eigenlijk voor bedoeld is. Is het een puur registratiesysteem of moet het worden gezien als een voorportaal tot sociale voorzieningen? Over deze vraag wordt verschillend gedacht. In het eerder aangehaalde Donutdocument briefadressen van de VNG wordt beschreven dat aanhangers van de zogenaamde 'rekkelijke' interpretatie van de wet een bredere betekenis zien. Zij vinden dat er ruimte moet zijn voor maatwerk en afweging. De aanhangers van de zogenaamde 'precieze' interpretatie daarentegen zeggen dat er geen ruimte is voor afweging. In het Donutdocument wordt daarom ook wel gesproken over de 'functionele waarde van de BRP en de 'intrinsieke waarde' van de BRP.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal knelpunten dat in reactie op de brief van de Nationale ombudsman[56] het meest werd genoemd door gemeenten. Deze knelpunten zijn vaak te herleiden tot het dilemma 'hoe interpreteer ik de BRP'. Ga ik er 'rekkelijk' of 'precies' mee om?

Slechts enkele gemeenten schreven dat zij geen knelpunten ondervinden:

> *'Wij hanteren de regels zoals voorgeschreven zijn in de Wet BRP, dus voor ons zijn er geen knelpunten.'*

4.2 Hoe ga je om met schurende wet- en regelgeving?

Gemeenten signaleren tegenstrijdigheden tussen de BRP en andere regelgeving, met name rond wonen. Zo mogen recreatiewoningen niet permanent worden bewoond en zijn bedrijfspanden niet bestemd als woning. Ook zijn er locaties die niet in de BAG zijn opgenomen. Verblijft een burger op zo'n plek, dan zou hij daar volgens de BRP ingeschreven moeten worden als woonachtig op dat adres. Tegelijkertijd staat andere regelgeving deze inschrijving niet toe en moet er handhavend worden opgetreden.

56 Zie bijlage 4: brief Nationale ombudsman aan 283 aangesloten gemeenten, 25 februari 2016.

'Er zijn weleens knelpunten, bijvoorbeeld als iemand zich wil inschrijven op een adres dat geen woonbestemming heeft. Voor de BRP moeten we dan toch inschrijven, immers, die persoon verblijft daar. Maar het is vreemd en tegenstrijdig dat iemand dan problemen krijgt met een andere afdeling van diezelfde gemeente als die gaat handhaven en niet toestaat dat daar iemand woont.'

En dan rijst de vraag wat de afdeling Burgerzaken in zo'n situatie moet doen. Moet zij zich beperken tot de enkele vraag of iemand beschikt over een woonadres en alleen als onomstotelijk vaststaat dat dit niet het geval is een briefadres verstrekken? Of moet er ook aandacht zijn voor de *gevolgen* die een bepaalde inschrijving of het weigeren van een inschrijving voor een burger heeft?

'Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een zo hoog mogelijke kwaliteit van de BRP-gegevens. De BRP wordt steeds belangrijker omdat ook ketenpartners deze authentieke gegevens gebruiken. De ontwikkeling is dat vanuit de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) gemeenten meer de opdracht krijgen in actie te komen tegen adresfraude en onjuiste inschrijvingen. Op deze manier komen we als gemeente steeds meer in een spagaat tussen uitvoering van landelijke wetgeving of de problemen te proberen op te lossen met maatwerk.'

Gemeenten kijken verschillend tegen deze vraag aan. Waar de ene gemeente iemand inschrijft op het adres van het feitelijk verblijf, doet een andere gemeente dat niet, bijvoorbeeld als dat een recreatiewoning is. De ene gemeente geeft geen briefadres als er een feitelijke verblijfplaats bekend is, terwijl de andere gemeente dat in bijzondere situaties wel doet. Gemeenten worden daardoor soms geconfronteerd met burgers die het niet lukt om zich in te schrijven in de gemeente waar ze feitelijk verblijven. Zij kunnen zich dan genoodzaakt voelen om het probleem op te lossen door deze burger dan toch op een briefadres in te schrijven.

'Helaas zijn er binnen Nederland meerdere gemeenten die inschrijvingen op vakantieparken, campings e.d. niet toestaan. Dit is niet conform de wet- en regelgeving en schept niet alleen problemen voor burgers, maar ook voor oneigenlijk gebruik van briefadressen in andere gemeenten.'

In een van de rondetafelgesprekken werd aangegeven dat het in ieder geval niet de bedoeling van de overheid is om mensen 'uit het systeem te gooien' wanneer zij zich niet kunnen inschrijven op een adres waar zij feitelijk verblijven. Bij een inschrijving op een recreatiewoning zou de gemeente bijvoorbeeld na een paar maanden een gesprek met die burger kunnen aangaan. Zo voorkom je dat mensen uit het zicht van de overheid verdwijnen, aldus een van de deelnemers.

4.3 Zoeken naar oplossingen op maat

In de rondetafelgesprekken werd uitgebreid stilgestaan bij de vraag wat nu precies het doel is van de BRP of er gezien de doelstelling van BRP voldoende ruimte is voor

maatwerk en zo ja hoe er ruimte voor maatwerk kan ontstaan. Hier werd verschillend over gedacht. De meeste deelnemers zagen zeker mogelijkheden voor maatwerk maar, zo werd benadrukt, daarop moet óók controle worden uitgeoefend. Voor het goed toepassen van wet- en regelgeving is maatwerk nodig, maar dat zou er niet toe moeten leiden dat mensen juist worden uitgesloten. Want dat kan óók een gevolg zijn van maatwerk, zo werd door een deelnemer naar voren gebracht.

Ongeveer 42% van de door de Nationale ombudsman aangeschreven gemeenten[57] zegt flexibel[58] om te gaan met wet- en regelgeving. Waar mogelijk wordt getracht een oplossing op maat te bieden.

'Wij gaan soepel om met de regels en leveren maatwerk voor iedere persoon. We zoeken naar een oplossing ook al is die niet altijd binnen de Wet BRP. Onze doelstelling is dat de burgers bereikbaar moeten zijn. Beter een briefadres dan onvindbaar. Zo houden we de burger in het vizier. Zoals reeds aangegeven gaan wij zo veel als mogelijk is praktisch met de situatie om. Het ligt in de lijn van ons beleid om de burger zo veel mogelijk te helpen. Daar waar het kan gaan wij flexibel met de regelgeving om.'

Uit de ontvangen reacties blijkt dat gemeenten worstelen met het uitvoeren van de BRP. Sommige burgers zijn niet eenvoudig in te schrijven of er kunnen aan de inschrijving nadelige (financiële) consequenties hangen waar de gemeenteambtenaar zich verantwoordelijk voor kan voelen. Een deel van deze gemeenten verstrekt een - tijdelijk - briefadres omdat voor de meeste aanvragers de problemen niet van structurele aard zijn. Als deze personen eenmaal beschikken over een briefadres kunnen zij weer op weg geholpen worden, zo is de gedachte.

'Om iemand de kans te geven om zijn leven weer op de rails te krijgen, kennen wij in sommige gevallen tijdelijk een briefadres toe voor bijvoorbeeld een aantal maanden, al komt iemand volgens de letter van de wet misschien niet in aanmerking. Zo kan iemand bijvoorbeeld bij de woningbouwstichting reageren op het woningaanbod en een ziektekostenverzekering regelen.'

Voor het verstrekken van een briefadres moet dan wel een gegronde reden zijn zoals een korte overbrugging tussen twee woonadressen, bijvoorbeeld na een echtscheiding.
Enkele gemeenten schrijven in uitzonderlijke situaties burgers in op een 'puntadres'. Een puntadres wordt gebruikt voor bijvoorbeeld de stadsnomade: een burger die zich binnen de gemeentegrenzen ophoudt maar daar geen verblijfsplaats heeft.

Het puntadres past niet in de BRP omdat daarin alleen een woonadres of briefadres bestaat. Gemeenten die een puntadres hanteren, doen dit om contact te houden met de burger. Op deze manier kunnen burgers eventueel begeleid worden, is er beter zicht op welke problematiek er speelt en kunnen er periodieke controles plaatsvinden.

57 (n=234)
58 Ook wel 'rekkelijk'

De ombudsman metropool Amsterdam liet weten dat er in Amsterdam nauwe contacten zijn tussen het sociale domein en burgerzaken. Er is een pilot gestart waarbij mensen met schulden die tijdelijk ergens wonen een briefadres toegekend krijgen op voorwaarde dat zij hun woonadres doorgeven en een schuldhulpverleningstraject starten.[59]

4.4 Hoe weer ik als gemeente mogelijke fraudeurs?

Veel gemeenten lieten de Nationale ombudsman weten dat een zuiver correcte inschrijving in de BRP soms tot ongewenste consequenties voor bepaalde inwoners kan leiden. Deze gemeenten zien zich daarmee gesteld voor de vraag om een keuze te maken tussen een zuivere registratie conform de wet, met alle gevolgen van dien, of voor een vorm van inschrijving die meer recht doet aan de belangen van de inwoners en de maatschappelijke belangen van de gemeente. Met dit dilemma hangt voor veel gemeenten de vraag samen waar de BRP nu eigenlijk voor is bedoeld. Is het alleen een registratie-instrument en laat het geen ruimte voor maatwerk en afweging van individuele gevallen? Of moet de BRP ruimer worden geïnterpreteerd omdat het naast een puur registratiesysteem ook kan worden gezien als een voorwaarde ('voorportaal') voor sociale voorzieningen?

'Door [een] balans te vinden tussen het signaleren van fraude en oog houden voor sociaal zwakkeren, kan enerzijds worden voorkomen dat personen dieper in de problemen raken, anderzijds dat men in een positie wordt gebracht om fraude te (laten) plegen.'

Een medewerker van een afdeling Burgerzaken:
'Moet je de BRP zuiver toepassen of mag je schuiven als dat voor de burger beter is? En wie mag de uitzondering maken: de kant van de BRP of de kant van de uitkering? Waar houdt het dan uiteindelijk op en wie is verantwoordelijk? Je hebt niet alleen te maken met de mensen die tussen wal en schip dreigen te vallen maar ook met de calculerende burger. Hoe maak je dat onderscheid?'

Ongeveer de helft van de door de Nationale ombudsman aangeschreven gemeenten benadrukt het belang van een correcte registratie van de BRP en het voorkomen van fraude en misbruik door de 'calculerende' burger. Burgers moeten ingeschreven worden op het adres waar zij grotendeels verblijven.[60] Het is niet de bedoeling om mensen die over een woonadres beschikken in te schrijven op een briefadres. Gemeenten schreven de ombudsman dat veel burgers die om een briefadres verzoeken volgens de wettelijke criteria in de praktijk wel degelijk blijken te beschikken over een 'woonadres'. Maar het is vanwege mogelijke financiële consequenties dat zij liever op een briefadres worden ingeschreven.

59 Ombudsman metropool Amsterdam, (concept) Essay Burgerzaken, september 2016.
60 Uit Art. 1.1 Wbrp volgt dat indien een burger op meer dan een adres woont hij inschreven moet worden op het adres waar hij naar redelijke verwachting een half jaar de meeste malen zal overnachten of als dat adres ontbreekt, geldt het adres waar hij gedurende drie maanden tenminste twee derde van de tijd verblijft.

Zo schreef een gemeente:
'Een voorbeeld: een echtpaar gaat scheiden, de man [redacted] het huis en verblijft tijdelijk bij zijn moeder. Hij kan zich niet inschrijven bij zijn moeder omdat deze dan zorg- en huurtoeslag misloopt. Vervolgens krijgt hij een vriendin waar hij regelmatig verblijft. Deze vriendin wil ook niet dat de man zich inschrijft op haar adres (..). De ex-vrouw wil dat de man zich uitschrijft op het oude adres met het oog op de alleenstaande ouderkorting. De man komt dan bij de gemeente om een briefadres vragen. Op het moment dat wij een briefadres geven werken wij in feite mee aan fraude. Immers, de man heeft een vaste woon- en verblijfplaats bij zijn nieuwe vriendin.'

Sommige gemeenten benadrukken dat er gefraudeerd zou kunnen worden met sociale voorzieningen wanneer burgers niet worden ingeschreven op een woonadres maar op een briefadres. Hierdoor kunnen nog altijd uitkeringen en toeslagen worden ontvangen door degene waarbij de burger met het briefadres eigenlijk woont.

'Fraude en misbruik ligt op de loer, de calculerende burger. Ik denk dat het juist goed is dat er veel aandacht is voor fraude en onjuiste inschrijving. De burger heeft vaak een reden om wel of niet ergens ingeschreven te willen worden.'

Vanwege risico's op fraude bij een aanvraag briefadres, gaan gemeenten niet zonder meer over tot een inschrijving op een briefadres. Er zijn gemeenten die de aanvrager uitnodigen voor een persoonlijk gesprek om de verblijfssituatie van de aanvrager goed te kunnen beoordelen. Bij zo'n gesprek kan het zijn dat de briefadresverlener ook wordt uitgenodigd. Op die manier trachten gemeenten 'het kaf van het koren' te scheiden.
Er zijn ook gemeenten die de aanvraag briefadres op papier afhandelen aan de hand van verschillende formulieren die hiervoor moeten worden ingevuld. Een aanvraag briefadres is niet altijd eenvoudig te behandelen.

Tijdens een van de rondetafelgesprekken werd benadrukt dat de terughoudendheid van gemeenten om mensen in te schrijven op een briefadres, met name wordt ingegeven door het feit dat vanuit de Rijksoverheid sterk wordt ingezet op het bestrijden van fraude. Maar hierdoor, zo werd aangegeven, vallen óók de mensen die het juist goed willen regelen tussen wal en schip! Zij krijgen nul op rekest omdat hun situatie niet precies in het plaatje past. En dat is ingewikkeld omdat gemeenten ook niet willen meewerken aan fraude. Juist dit dilemma leidt ertoe dat gemeenten hier op eigen wijze mee omgaan.

Een gemeenteambtenaar tijdens het rondetafelgesprek bij de Nationale ombudsman:
'Soms schrijft iemand zich in terwijl je weet dat het niet klopt. Maar die persoon kan zo wel zijn leven weer op de rit krijgen. Indirect werkt de ambtenaar dan mee aan fraude.'

Er zijn gemeenten die beleidsregels hebben opgesteld teneinde meer handvatten te hebben voor een inschrijving op een briefadres of de weigering daarvan.

'Tevens zou ik willen pleiten voor meer duidelijkheid aan de kant van de BRP. Nu is er een groot grijs gebied. De ene ambtenaar gaat er zeer ruimhartig mee om, terwijl de ambtenaar in de andere gemeente op de strepen gaat staan.'

Er is geen landelijk beleid bepaald voor de inschrijving met een briefadres, de duur daarvan en de handhaving hierop. Veel gemeenten baseren hun briefadresbeleid op de door de NVVB uitgebrachte circulaire Beleidsregel Briefadres[61] maar geven daar ook een eigen invulling aan. Hierdoor kunnen er voor de burger verschillen zitten in de behandeling van de aanvraag van een briefadres bij verschillende gemeenten.

'Wij zouden graag zien dat er duidelijkere voorschriften komen voor wat betreft een briefadres, die landelijk gelijk zijn.'

Omdat met de inschrijving een groot belang is gemoeid - voor de burger toegang tot voorzieningen, voor de overheid het voorkomen van fraude - heeft de beslissing over een briefadres groot gewicht. Bij twijfel worden aanvragen afgewezen. Gemeenten zien het als hun taak om zo correct mogelijk in te schrijven en voelen een sterke (maatschappelijke) verantwoordelijkheid om fraude met toeslagen en uitkeringen te voorkomen. Een correcte registratie is ook van belang omdat er zoveel andere (overheids)diensten gebruik maken van de gegevens in de BRP. Het is, aldus sommige gemeenten, niet aan hen om afwegingen te maken over de gevolgen van een BRP-registratie voor de burger. Eventuele ongewenste gevolgen moeten worden beoordeeld bij de (overheids)dienst waar dit effect zich voordoet.

'Het kan niet zo zijn dat voor de burger ongewenste effecten van regelgeving in bv. het sociaal domein worden geëlimineerd door een 'flexibele' toepassing van de BRP. De reikwijdte en de gevolgen van wel, niet of anders inschrijven in de BRP hoort bij de daarover te nemen beslissing geen rol te spelen. De BRP is de basisregistratie waaruit alle andere registraties putten. Daarom vergen de BRP-regels een zorgvuldige toepassing. Onjuiste of onzorgvuldige invoer in de BRP leidt tot fouten bij de uitvoering van andere regelgeving.'
'De gemeente […] ziet de BRP als een zeer belangrijk registratiesysteem omdat de overheid (afnemers) de registratie gebruikt, zo niet verplicht is te gebruiken, om haar wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarom is de kwaliteit van de geregistreerde gegevens erg belangrijk en wordt er zorgvuldig omgegaan met de registratie. Dat betekent dat we waar mogelijk de inwoners wijzen op hun wettelijke verplichtingen.'

Tegelijkertijd is er ook een groot aantal gemeenten dat erkent dat het 'precies' uitvoeren van de BRP ertoe kan leiden dat burgers in grote problemen komen. Deze gemeenten proberen zoveel mogelijk binnen de ruimte van de BRP een (maatwerk) oplossing te

61 Zie ook hoofdstuk 2 onder kopje 'Beleidsregel briefadres'.

vinden. Zij staan een meer integrale benadering voor waarbij de inschrijving in de BRP wordt gezien als een onderdeel van het gehele relatie tussen overheid en burger.

4.5 Gebrek aan samenwerking

Uit verschillende reacties komt naar voren dat de huidige koppeling tussen de BRP en de sectorale wetgeving (recht op uitkering en dergelijke) tot ongewenste gevolgen kan leiden.

> *'[De gemeenten] zien zich genoodzaakt om een afweging te maken voor de hele keten. Het is aan gemeenten om de wetten die niet op elkaar aansluiten bij elkaar te brengen.'*[62]

In de praktijk worden er steeds meer rechten en plichten uit sectorale wetgeving opgehangen aan de BRP en dat is, zo geeft een aantal gemeenten aan, niet wenselijk. Deze gemeenten zien zich genoodzaakt om in gesprek te gaan met gemeentelijke diensten of andere gemeenten om afstemming te bereiken in moeizame gevallen.

> *'Een tweede punt is tussen gemeenten onderling in het kader van de Wmo. Bijvoorbeeld: iemand verblijft in een instelling in gemeente Y maar heeft een briefadres bij zijn ouders in gemeente X. Er volgt dan een discussie welke gemeente de WMO-voorziening moet toekennen: de gemeente waar betrokkene daadwerkelijk verblijft of de gemeente waar iemand staat geregistreerd in de BRP? Dit zijn vaak lange discussies die de hulpverlening aan betrokkenen vertragen.'*

Daarnaast moet er volgens sommige gemeenten ook op landelijk niveau meer worden gezocht naar (administratieve) afstemming met uitvoeringsinstanties omdat een deel van de knelpunten voortkomen uit 'praktisch ongemak', zoals onderstaande gemeente schrijft.

> *'Nu er steeds meer basisregistraties zijn gekoppeld, is het noodzakelijk dat de verschillende ministeries elkaar actief informeren. Op dit moment ontbreekt deze uitwisseling van beleid en uitvoering van dit beleid. Zo is bijvoorbeeld binnen de Belastingdienst niet centraal geregeld dat een bij de BRP verkregen briefadres ook bij alle taakvelden van de belasting bekend is. Cliënten dienen dit zelf via 'mijn toeslagen' te wijzigen. En zo zijn er meer voorbeelden te vinden die ondanks een juiste registratie niet overal juist worden gebruikt.'*

62 VNG, 2015: p. 4. Omgekeerde Uitvoeringsimpuls, Donutdocument briefadressen, toelichting en achtergronden.

'In Nederland worden uitkeringen/toeslagen/voorzieningen uitgekeerd op basis van inschrijving BRP (er wordt dus gekoppeld aan het hebben van een adres). De BRP kent weliswaar het woonadres en het briefadres, overige instanties stoppen hun uitkeringen/toeslagen vaak als er sprake is van een briefadres. Ook bij het toekennen van voorzieningen (b.v. WMO) kan een verzoeker geen briefadres hebben. […] Zeker bij mensen die van het ene adres naar het andere 'zwerven' geeft dit problemen, wij kennen dan een briefadres toe, maar als andere instanties het briefaders niet (h)erkennen, geeft dit problemen voor betrokkene(n).'

In een van de rondetafelgesprekken werd in dit kader nog gewezen op de onwenselijke gevolgen van de zogenoemde Rotterdamwet.[63] Voorheen was het aandeel kamerbewoning in met name Rotterdam-Zuid groot. Maar sinds deze wet mag iemand met een bijstandsuitkering geen kamer meer huren. Het gevolg is dat de personen die daar wonen op papier een postadres krijgen en dat hun uitkering wordt verlaagd omdat zij geen woonlasten meer zouden hebben *'maar op diezelfde krappe kamer zitten met een nog krappere portemonnee.' 'Is het dan niet beter om die mensen in te schrijven op het werkelijke verblijfadres en daarbij op termijn een verhuisverplichting op te leggen?'* vroeg deze deelnemer zich hardop af.

4.6 (Fictie van) zuiverheid van het systeem

De Rijksoverheid zet in op een correcte bevolkingsregistratie. Het is tenslotte de bedoeling dat de afnemers van gegevens uit de BRP deze één op één kunnen gebruiken. Deze afnemers moeten ervan uit kunnen gaan dat de gegevens de feitelijke situatie weergeven. Gemeenten voelen daarom de verplichting om het systeem zuiver en werkelijkheidsgetrouw te vullen. Een deel van de gemeenten constateert echter dat dit een fictie is.

'Omdat wij geen andere oplossing kunnen vinden, neigen wij nu naar uitschrijving van meneer. Het voelt niet goed en is voor meneer ook zeker geen goede oplossing om hem als 'vertrokken onbekend waarheen' uit te schrijven. Ook is het niet juist, want hij is niet naar het buitenland vertrokken, maar verblijft ergens in Nederland.'

Bepaalde gegevens kloppen niet omdat verhuizingen niet tijdig worden doorgegeven. Maar het komt ook voor dat bepaalde situaties gewoonweg niet passen binnen de registratiemogelijkheden van de BRP. Dat geldt te meer als een gemeente tot de conclusie komt dat zij iemand op geen enkele wijze kan inschrijven en de betrokkene uiteindelijk als 'geëmigreerd naar onbekend land' wordt uitgeschreven, terwijl wel bekend is dat deze persoon nog steeds in Nederland verblijft.

63 De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek wordt ook wel aangeduid als 'de Rotterdamwet'. Deze wet geeft gemeenten extra mogelijkheden om problemen in bepaalde wijken en / of buurten aan te pakken.

'Inderdaad komt het voor dat personen tussen wal en schip dreigen te raken. Het is ook de overheid die afdelingen Publiekszaken juist vraagt aandacht te hebben voor kwaliteit, met name kwaliteit van adresgegevens (denk hierbij aan landelijke aanpak adresfraude). De gemeente, afdeling Burgerzaken komt hierdoor in een spagaat. Wij hebben ook te maken met de Wet BRP die duidelijk aangeeft wat mogelijk is en wanneer wel/niet een briefadres kan worden gehouden. Knelpunt is uiteindelijk de kwaliteit van de gegevens en de betrouwbaarheid van de BRP. De afnemers verwachten ook van de gemeente kwaliteit hierin. Daarnaast moet ook in kader van veiligheid de overheid beschikken over gegevens die correct zijn.'

De gemeente kan, bij onduidelijkheid over de verblijfplaats van een burger, een zogenoemd adresonderzoek starten. Een dergelijk onderzoek wordt gestart als er een melding binnenkomt dat een burger ergens staat ingeschreven terwijl hij daar niet (meer) woont. Of als de gemeente twijfels heeft over de aangifte van een burger. Bijvoorbeeld wanneer een vader zich kort na de geboorte van zijn kind, laat uitschrijven van het adres van de moeder en weer bij zijn ouders gaat wonen. Het kan dan om poging tot fraude gaan; de moeder kan namelijk als alleenstaande moeder voor financiële tegemoetkomingen in aanmerking komen.

Een adresonderzoek is tijdrovend en de bewijslast is zwaar. Gemeenten moeten zeker van hun zaak zijn voordat zij iemand naar aanleiding van het adresonderzoek ambtshalve in- of uitschrijven.

Uit een gesprek met een gemeente:
'Een voorbeeld: iemand is internationaal vrachtwagenchauffeur en heeft al 20 jaar een briefadres in een gemeente. Hij zegt dat als hij in Nederland is, hij in zijn vrachtwagen slaapt. Maar hij is wel heel hier vaak en reageert ook altijd als hij door de gemeente wordt uitgenodigd voor een gesprek over zijn briefadres. Daarom wilden wij bewijs hebben dat deze persoon het merendeel van de tijd buiten Nederland was voor zijn werk. Wij vroegen werkbriefjes, verblijfskosten buitenland, pinbonnen bij hem op maar die leverde hij niet aan. Uit onze contacten met zijn werkgever bleek voorts dat hij veel ritten in Noord-Holland deed. Daarom hebben wij hem uiteindelijk op 'VOW' gezet omdat niet vast te stellen was dat hij inderdaad in aanmerking kwam voor een briefadres. Vervolgens kwam hij wel met stukken op de proppen omdat hij wel in de BRP geregistreerd wilde staan i.v.m. zorgverzekering e.d.
Hij staat nu ingeschreven op een adres waarvan wij het vermoeden hebben dat dat ook niet juist is, maar voor nu laten we het even zo. Hij is wel van brief- naar woonadres gegaan. Er zal een adresonderzoek moeten plaatsvinden.'

Bij uitschrijving is het risico groot dat de burger helemaal uit beeld verdwijnt. Veel gemeenten willen dat toch graag voorkomen. Soms besluit de gemeente, ondanks de resultaten van het adresonderzoek, om iemand dan maar niet uit te schrijven of een briefadres te verlenen.

4.7 Is de BRP gezien de veranderende samenleving nog wel van deze tijd?

Een vraag die in gesprekken met gemeenten aan bod kwam, is of het woonadres nog wel het meest geschikt is om de verblijflocatie van een burger vast te stellen. Met de toegenomen mobiliteit van burgers en de mondialisering, zien gemeenten burgers die niet te registreren zijn op een (woon)adres volgens de letter van de BRP.

'Men geeft aan voor bijvoorbeeld een half jaartje in het buitenland te gaan verblijven (ze nemen dan een briefadres) Maar wanneer dat halfjaartje een jaar of langer wordt…. Wanneer is dan het moment om je uit te schrijven? Voor een gemeente is het dan lastig om over te gaan tot uitschrijven. Want hoe bewijs je dat iemand 2/3e deel van het komende jaar nog in het buitenland gaat verblijven? Dit knelpunt geldt ook voor de wereldreizigers (…) Daarnaast merken wij dat men met een briefadres bepaalde zaken niet meer kan regelen. Een auto op je naam zetten bij de RDW. Heel lastig voor de mensen.'

Deze burgers, die bijvoorbeeld voor hun werk een groot deel van het jaar buiten Nederland verblijven, hebben wel een blijvende band met Nederland. Zij hebben zich niet in een specifiek ander land gevestigd. De mensen zijn dus geen ingezetenen van Nederland, maar evenmin van een ander land.

'Een ander geval is de burger die zijn huis verkoopt en in een camper gaat wonen. Hij vraagt aan het loket wat er nu met zijn inschrijving gaat gebeuren. Tja, wat bent u van plan? De camper gaat aan het rijden, meneer weet nog niet waarheen. Binnen- of buitenland, hij ziet het nog wel. U kunt me toch e-mailen? Ik ben ook telefonisch bereikbaar, voert hij aan. Met de BRP komen we er niet uit waar deze burger ingeschreven zou moeten worden.'

Een aantal gemeenten laat in gesprekken met de Nationale ombudsman weten dat zij steeds vaker wordt geconfronteerd met zogenoemde 'jojo-kinderen': kinderen van gescheiden ouders die het ouderschap via 'co-ouderschap' delen. Dan wordt door de ouders gekeken waar het kind 'het beste' ingeschreven kan worden om zo financieel het meest aantrekkelijke scenario te creëren. Volgens gemeenten kleven hier vanuit veiligheidsaspecten risico's aan omdat nooit met zekerheid is te achterhalen of het kind daadwerkelijk bij ofwel de vader ofwel de moeder woont. Een adresonderzoek zou helderheid kunnen geven maar dit lijkt in de praktijk weinig prioriteit binnen de gemeente te hebben. Adresonderzoeken zijn tijdrovend en kostbaar.

Een andere situatie, zeker sinds de economische crisis betreft de groep 'economische thuislozen'. Dat zijn mensen die hun baan zijn kwijtgeraakt, hun huis niet meer kunnen betalen en na de veiling van dat huis met enorme schulden blijven zitten omdat het 'onder water stond'. Deze mensen hebben vaak wel een sociaal netwerk waar zij (tijdelijk) kunnen verblijven, maar zij willen zich daar niet inschrijven. Vaak omdat zij zoveel schulden hebben en hun omgeving hier niet mee willen belasten. Een briefadres bij iemand uit het netwerk is ook vaak geen optie, omdat deurwaarders soms ook bij 'briefadressen' proberen te verhalen. Deze groep kan doorgaans niet terecht bij de

faciliteiten die gemeenten aanbieden omdat die specifiek bedoeld zijn voor de 'echte' dak- en thuislozen die in de nachtopvang verblijven.

Het is opmerkelijk dat deze bankslapers geen gebruik kunnen maken van faciliteiten die de klassieke daklozen al dan niet met ggz-problematiek wél ten dienste staan. In sommige gemeenten is er voor mensen met een bijstandsuitkering wel de mogelijkheid om een briefadres bij de gemeente te krijgen, maar diegenen die geen bijstand ontvangen komen daar niet voor in aanmerking. Omdat de gemeente 'toch wat' moet met deze groep, wordt er op de afdeling Werk en Inkomen nog wel eens 'gematst', zo werd aan een van de rondetafels opgemerkt. Op de vraag of deze ambtenaar dan meewerkt aan fraude werd naar voren gebracht dat in een aantal grotere gemeenten voor deze groep mensen de zogenaamde 'bankslapersregeling' in het leven is geroepen. Op deze wijze krijgt de beschreven groep mensen toch een inschrijfadres en blijven zij in beeld bij de gemeente.

'Om de verbeteringen te realiseren is een wet- en regelgeving nodig, die gericht is op de complexheid van onze samenleving. Een wet- en regelgeving die de gemeente de vrijheid geeft in het nemen van een beslissing waar zowel de overheid als de burger bij gebaat is.'

De ombudsman metropool Amsterdam constateert dat zowel 'Burgerzaken' als de meeste overheidsinstanties nog steeds uitgaan van 'fysieke' adressen, ook al is de digitalisering van de overheid zo ver gevorderd dat de Rijksbelastingdienst alleen nog maar digitaal communiceert. Hij beschouwt de BRP niet als iets van deze eeuw. 'Ten onrechte worden, ook al verkeert de maatschappij al twintig jaar in het digitale tijdperk, virtuele adressen niet geregistreerd,' zo bracht hij tijdens een van de rondetafelbijeenkomsten bij de Nationale ombudsman naar voren.

Het gebruik van het woonadres is 'Napoleontisch' aldus een aantal deelnemers aan diezelfde rondetafel. Het behoeft geen betoog dat de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de BRP niet meer voldoet aan de huidige maatschappelijke structuren. Waarom moet voor allerlei regelgeving 'zo rigoureus' worden vastgehouden aan het (woon)adres? *'Dat is een gegeven dat heel moeilijk te handhaven is. Bovendien is de overheid wat dat betreft volledig afhankelijk van de burger. Het is zeer de vraag of dat dan gebruikt moet worden om rechten te claimen. Het is belangrijk dat zo min mogelijk handhaving nodig is voor dat soort regelgeving. Terwijl voor de adresregistratie een grote handhavingsnoodzaak bestaat. Daarover zou goed nagedacht moeten worden.*' Eigenlijk zou de bepaling van rechten - zo werd naar voren gebracht - minder afhankelijk gemaakt moeten worden van het adres en meer worden 'teruggelegd' in de materiegebieden.

4.8 Samenvattend

Bij de analyse van de ontvangen reacties van gemeenten valt allereerst de lokale verscheidenheid van gemeentelijk beleid en uitvoering met betrekking tot de BRP op. Deze lokale verscheidenheid varieert van het diagnosticeren van de knelpunten die gemeenten (namens burgers) ervaren tot aan hoe zij daar vervolgens beleidsmatig mee

omgaan. Ondanks deze lokale verschillen zijn de vraagstukken rondom de uitvoering van de BRP voor veel gemeenten hetzelfde. Zien wij de BRP als een zuiver registratiesysteem of moeten wij bij de vraag of en waar iemand ingeschreven wordt / staat ook rekening houden met de gevolgen die deze keuze voor de betrokkene heeft?

De beslissing over inschrijving in de BRP vindt plaats bij de afdelingen Burgerzaken van de gemeente. Omdat met die inschrijving zoveel belangen gemoeid zijn - voor de burger toegang tot voorzieningen en voor de overheid het voorkomen van fraude - heeft die beslissing een groot gewicht. Er is geen sprake van een eenduidige visie onder gemeenten over de vraag in hoeverre de Wet BRP strikt moet worden gevolgd. Een deel van de gemeenten beschouwt de BRP enkel als een registratiesysteem waarmee contact tussen burger en overheid moet kunnen worden geborgd. Daarmee is het zo zuiver mogelijk houden van deze administratie voor deze gemeenten een belangrijk doel. Anderzijds deelt een deel van gemeenten de opvatting dat de inschrijving een voorportaal is tot bepaalde overheidsvoorzieningen en het borgen van het recht dat de burger heeft op die voorzieningen.

Een belangrijk instrument om burgers te registreren wanneer zij geen vaste woon- of verblijfplaats hebben is het briefadres. Toch wordt dit adres in de praktijk niet snel verleend. Bij een deel van de gemeenten bestaat een zeker wantrouwen jegens de burger omdat het vermoeden bestaat dat deze 'fraudeert'. Via het briefadres kunnen zij immers bepaalde plichten ontlopen en wel uitkeringen, toeslagen en dergelijke ontvangen. Alleen wanneer er bij de burger sprake is van een *tijdelijke* situatie waarin hij zijn administratie op orde moet krijgen wordt bij veel gemeenten een briefadres afgegeven.

Een interview met een gemeenteambtenaar:

'Eén verhaal is me altijd bijgebleven, zo pijnlijk'
Het team Publiekszaken helpt mensen die zich willen laten inschrijven in de BRP. Dat kunnen mensen uit het buitenland zijn die hier een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, of mensen die - door echtscheiding, een hypotheek- of huurschuld of criminaliteit - in de problemen zijn gekomen en geen vast adres meer hebben. Ze gaan rondzwerven, vaak zonder zich uit te schrijven, en [redacted] van adres naar adres. Soms klaagt een nieuwe bewoner over de post die nog steeds op dat adres wordt bezorgd en/of over deurwaarders die langskomen. Er wordt dan een onderzoek naar de contacten van die persoon opgestart om diegene weer te vinden.

Met 3 kinderen in de caravan
De teamleider: 'In teamverband bespreken we lastige 'gevallen' en proberen we zo veel mogelijk rekening te houden met het verhaal van de desbetreffende persoon. Natuurlijk gelden er regels en zijn er wetten van kracht, maar in een enkel geval kunnen we die regels iets oprekken. We zijn per slot van rekening allemaal mensen, iedereen kan zomaar opeens in de problemen komen.
Eén verhaal is me altijd bijgebleven. Saskia (25 jaar) ontving een uitkering en kreeg schuldhulpverlening. Van de een op de andere dag is ze zonder haar woning op te zeggen, met haar partner en twee kleine kinderen, naar Curaçao vertrokken. Ze is tevergeefs gezocht en haar woning is ontruimd. Dan wordt ze volgens de procedure na tien weken automatisch uitgeschreven in Nederland. In Curaçao kreeg Saskia echter relatieproblemen en wilde ze weer terug naar Nederland, inmiddels hoogzwanger van haar derde kind. Wij zijn toen benaderd door een vriend van haar overleden ouders, meneer De [redacted], die haar ouders had beloofd voor haar te zorgen als zij er niet meer zouden zijn. Deze man had de Nationale ombudsman om hulp gevraagd, omdat hij het gevoel had bij verschillende instanties van het kastje naar de muur te worden geschoven. Vervolgens kwam de zaak bij mij terecht.

Nadat ik de Nationale ombudsman de (on)mogelijkheden en de feitelijke achtergrond van deze kwestie had uitgelegd, heb ik meneer De [redacted] uitgenodigd voor een gesprek. Samen bespraken we de mogelijkheden. Hij stelde voor dat ze zich bij hem zou laten inschrijven. Ik waarschuwde hem vervolgens, want ze zou zomaar een schuld kunnen hebben die dan voor zijn rekening zou komen. Zijn adres als briefadres gebruiken bleek de beste optie. Zo zou Saskia zich ook weer kunnen inschrijven in de BRP en zou ze weer recht hebben op bepaalde voorzieningen. Ook had meneer De [redacted] nog een caravan over op het terrein van een tuincentrum, waar hij bedrijfsleider van was. Uiteindelijk kon zij daar met haar kinderen terecht. Meneer De [redacted] was erg tevreden met deze oplossing, maar het blijft natuurlijk een pijnlijk verhaal en zoiets grijpt me wel aan.'

** De namen in deze casus zijn gefingeerd.*

5. MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN VOLGENS GEMEENTEN

'Een systeem is er uiteindelijk niet om het systeem, maar het moet dienen waarvoor het bedoeld is' werd in een van de rondetafelgesprekken naar voren gebracht. Wat is eigenlijk het doel van de BRP? Wil men weten wie in Nederland verblijft of gaat het veel verder? Algemeen wordt onderschreven dat de BRP niet alleen een registratiesysteem is, al was dat aanvankelijk wel als zodanig bedoeld.

De BRP is een goed voorbeeld van een systeem dat steeds verder uitdijt maar door zijn eigen gewicht in elkaar dreigt te zakken. '*Na steeds opnieuw verder tweaken is het systeem aan de grenzen van zijn mogelijkheden geraakt*,' aldus een deelnemer aan een rondetafelgesprek. Naast de principiële vraag in hoeverre het BRP systeem nog voldoet, werd er in de rondetafelgesprekken op aangedrongen dat op korte termijn verbeteringen in het systeem worden gerealiseerd.

Uit de 234 reacties die de Nationale ombudsman van gemeenten heeft ontvangen blijkt dat in totaal 40% actief aangeeft dat zij graag zien dat de wet- en regelgeving wordt aangepast. Daarvoor zou de minister van BZK vanuit de genoemde knelpunten in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten, opnieuw de wet- en regelgeving tegen het licht moeten houden. Hierbij wordt naar grofweg twee mogelijkheden verwezen. Enerzijds zou de Wet BRP moeten worden aangepast om de benoemde knelpunten te kunnen adresseren in lokaal beleid (vanuit een landelijk wettelijk kader). Anderzijds is er de wens dat het ministerie van BZK verduidelijkt hoe de Wet BRP moet worden geïnterpreteerd, zeker met betrekking tot aanliggende wetgeving welke nu nog te vaak leidt tot tegenstrijdigheden in de uitvoering. Meer gemeenten hebben de Nationale ombudsman een aantal concrete beleidsvoorstellen gedaan. In dit hoofdstuk worden de meest genoemde oplossingsrichtingen beschreven.

5.1 Gewenste wetswijziging

Op de vraag van de Nationale ombudsman of gemeenten ruimte zien voor verbetering werd meer dan eens expliciet gevraagd om een wetswijziging. Daarbij is een opvallend gegeven dat 55% van de 'rekkelijke' gemeenten[64] aanpassing van de huidige wetgeving wenst. Van de 'precieze' gemeenten geeft 28% van de gemeenten aan dat zij willen dat de wetgeving verandert. Dit verschil kan deels worden verklaard vanuit de behoefte van 'rekkelijke' gemeenten om toch een wettelijk kader te hebben voor het maatwerk dat zij burgers willen bieden. Soms staan zij oogluikend toe dat een bestemmingsplan wordt genegeerd in het kader van de inschrijving, maar dit is lang niet altijd een bevredigende oplossing.

64 In hoofdstuk 4 onder inleiding wordt nader op de 'rekkelijke' en precieze' interpretatie van de BRP ingegaan.

'Bij besluit van februari 2015 heeft het College enkele gevallen aangewezen waarbij tijdelijk het illegaal bewonen middels een gedoogbeschikking toegestaan is. Blijkt dat betrokkene in verband met een scheiding / om gezondheidsredenen / of in verband met het tijdelijk onbewoonbaar zijn van de eigen woning een recreatiewoning betrokken heeft, dan kan het College besluiten een persoons- en tijdsgebonden gedoogbeschikking te verlenen. Door deze gedoogbeschikking zal de gemeente, zolang de gedoogbeschikking haar werking heeft, afzien van het handhavend optreden tegen betrokkene. De gedoogbeschikking biedt de mogelijkheid om voor bijzondere voorzieningen (uitkeringen en dergelijke) in aanmerking te komen waar de burger anders geen gebruik van had kunnen maken.'

5.2 Vraag om verduidelijking

Volgens sommige gemeenten is het wenselijk om landelijk vanuit één interpretatie met de BRP om te gaan. Omdat er nu nog onduidelijkheid bestaat over de precieze bedoeling van de wet, voelen gemeenten zich soms niet wettelijk gesteund in het beleid dat zij ontwikkelen om met knelpunten om te gaan. Een belangrijke - en haalbare - oplossing voor de beleidsmatige knelpunten van gemeenten kan volgens deze gemeenten worden gezocht in een landelijke verduidelijking van hoe de wet moet worden geïnterpreteerd in het licht van de beknellende uitvoeringspraktijk.

'Wij zijn van mening dat juist door het niet op een juiste manier toepassen van de Wet BRP er vaak voor de burger problemen ontstaan die uiteindelijk niet meer zijn te overzien (Wet BRP prevaleert boven andere wetgeving / bestemmingsplan e.d.)'

'Naar onze mening een landelijk eenduidige uitleg en werkwijze. Daarnaast is het ook goed om problematiek in grote steden niet een op een te vergelijken met de problematiek in de kleinere gemeenten.'

5.3 Concrete beleidsvoorstellen

Wat zowel landelijk als lokaal een aanpassing of verduidelijking van de wet- en regelgeving zou moeten betekenen is echter nog wel een vraag. Er wordt een breed gedragen signaal afgegeven dat er behoefte is aan beleidsverandering, zeker op landelijk niveau:

'Het is belangrijk dat structurele oplossingen op een hoger niveau gezocht worden dan bij de individuele gemeenten zelf. Met name de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) en het ministerie van BZK zullen hierbij een grote rol moeten spelen.'

Toch schetsen de gemeenten verschillende beleidsscenario's waarin concrete oplossingen worden aangedragen. Hieronder volgt een aantal van de vaker genoemde beleidsvoorstellen die gemeenten aan de Nationale ombudsman hebben beschreven.

5.4 Professionaliseringsslag ambtenaren Burgerzaken

Met de verantwoordelijkheid van afdelingen Burgerzaken van gemeenten als voorportaal tot de overheid - in ieder geval vanuit het gezichtspunt van de burger - is er volgens gemeenten behoefte aan 'beoordelingsbekwame' ambtenaren. Lastige situaties zoals hiervoor geschetst in de hoofdstukken 3 en 4, kunnen door een goede inschatting van de behandelend ambtenaar worden ondervangen met maatwerk. Dit begint bij baliemedewerkers die goed getraind en professioneel toegerust zijn om een situatie te herkennen en een inschatting te maken van de benodigdheden.

'Burgerzaken heeft een signalerende functie voor de gehele overheid en moet kunnen beoordelen of sprake is van woonfraude of van multi-problematiek. Daarom is extra aandacht nodig voor de doorontwikkeling van baliemedewerkers. Door maatwerk te leveren is het noodzakelijk daarover met elkaar in gesprek te gaan en te blijven. Zo kan per situatie beoordeeld worden welke oplossing het meest passend is.'

'Medewerkers van Burgerzaken zijn veelal het eerste aanspreekpunt voor inwoners met verzoeken om een briefadres. De laatste jaren zie je een verschuiving van routinematige werkzaamheden naar maatwerk, waarbij aanvragen steeds complexer worden, waarbij goed luisteren een doorvragen steeds belangrijker worden. Met goed luisteren en doorvragen kunnen/moeten personen in multi-problematiek verder geholpen worden en kan fraude beter opgespoord worden. Medewerkers zullen daarop wel getraind moeten worden.'

5.5 Beschikbaarheid handhavingsmiddelen

Het uitvoeren van de BRP kost echter ook middelen. Handhaving en controle vereisen kostbare tijd van ambtenaren. Zowel wettelijk als financieel vragen sommige gemeenten om toerusting op het kunnen uitvoeren van controles, zodat de kwaliteit van de BRP wordt geborgd.

'Wij handhaven, voeren adresonderzoek uit, registreren mensen waar zij daadwerkelijk verblijven. Het kost heel veel tijd om te controleren op de juistheid van de adresgegevens, wij streven ernaar om een adresonderzoek binnen 3 maanden af te wikkelen.'

'Verbetering zou voor ons zijn als er tijd en geld beschikbaar wordt gesteld om daadwerkelijk toezichthouders op huisbezoek te kunnen sturen die opgeleid zijn om gericht vragen te stellen aan de bewoners van een bepaald pand. Momenteel gaat het meeste adresonderzoek schriftelijk maar voor de probleemgevallen is dat geen oplossing. We mogen slechts ca. 20 keer per jaar gebruik maken van een buitengewoon opsporingsambtenaar voor een adresonderzoek[65] die hiervoor niet speciaal zijn opgeleid.'

65 Het ministerie van BZK liet in reactie op de bevindingen weten dat dit eigen beleid van de gemeente betreft.

5.6 Integrale aanpak en samenwerking

Verschillende gemeenten geven het belang van integrale aanpak aan. Dit betekent in de praktijk dat er in overleg met de betrokken gemeentelijke diensten wordt beoordeeld welke aanpak de beste oplossing biedt voor de burger in kwestie. Het gaat hierbij met name over samenwerking tussen Burgerzaken, de inkomensvoorzieningen (bijstand) en de zorg. Ongeacht waar een burger zich meldt, moet de situatie integraal worden bekeken en behandeld.

'Wij nodigen de personen die een briefadres willen hebben uit voor een persoonlijk gesprek. Tijdens dit gesprek proberen wij de feitelijke vraag te achterhalen. Na deze toelichting volgen wij de procedure voornemen en besluit. Indien noodzakelijk schakelen wij hulpverleners in. Door dit persoonlijk gesprek kan er goed doorgevraagd worden door beide partijen. Eventueel kan er worden doorverwezen (schuldhulpverlening, zorg) en/of gezamenlijk naar een oplossing worden gezocht. Het uitgangspunt is hierbij wel dat een briefadres in eerste instantie tijdelijk is.'

Naast het belang van samenwerking *binnen* de gemeente tussen de verschillende diensten, wordt ook het belang van samenwerking *tussen* gemeenten benadrukt. Ambtenaren zien toegevoegde waarde in het overleggen met buurgemeenten of een centrumgemeente over de situatie waar een burger zich in bevindt en welke BRP-inschrijving daarbij het beste past. Wanneer gemeenten zelf onderling contact zoeken om over mogelijke oplossingen te overleggen, wordt voorkomen dat de burger tussen gemeenten heen en weer wordt gestuurd zonder dat de situatie wordt opgelost.

5.7 Bestuurlijke afstemming

Een wijze waarop sommige gemeenten knelpunten proberen te ondervangen is door in overleg te treden met andere instanties die afhankelijk zijn van de BRP. In samenwerking wordt dan geprobeerd een oplossing te bieden voor de onbevredigende keuzes die soms moeten worden gemaakt tussen handhaving en inschrijving. Deze bestuurlijke afstemming kan bijvoorbeeld worden georganiseerd tussen de betrokken gemeentelijke diensten zelf.

'Wij gaan overwegend pragmatisch om met deze knelpunten. We proberen zo veel mogelijk, binnen de kaders en de bedoeling van de wet, in overleg met de burger tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen. Daarbij zoeken we in toenemende mate het overleg met de verschillende processen binnen de gemeente: Burgerzaken, het Sociaal domein, de BAG, de toezichthouders.'

Daarnaast wordt er gesuggereerd dat er op landelijk niveau meer zou moeten worden afgestemd.

'Nu er steeds meer basisregistraties zijn gekoppeld is het noodzakelijk dat de verschillende ministeries elkaar actief informeren. Op dit moment ontbreekt deze uitwisseling van beleid en uitvoering van dit beleid. Zo is bijvoorbeeld binnen de Belastingdienst niet centraal geregeld dat een bij de BRP verkregen briefadres ook bij alle taakvelden van de belasting bekend is.[66] Cliënten dienen dit zelf via 'mijn toeslagen' te wijzigen. En zo zijn er meer voorbeelden te vinden die ondanks een juiste registratie niet overal juist worden gebruikt.'

5.8 Een parallel register

Een terugkerende oplossing die wordt genoemd om het hoofd te bieden aan burgers die niet voldoen aan de voorwaarden van de BRP, maar toch ingeschreven dienen te worden, is het instellen van een andersoortig register. Het doel van de overheid om in contact te kunnen komen met haar burgers wordt daarmee bereikt. Hoewel er wel verschillend wordt gedacht over de doelgroep en functie van zo'n register, wordt het bovenal geopperd als beleidsmatige proefballon.

'Een oplossing voor dit soort gevallen is lastig te geven. De bereikbaarheid van de burger begint immers met het hebben van een deugdelijk woon- of briefadres. Bij het ontbreken hiervan zou wellicht inschrijving in een andere registratie mogelijk moeten zijn. Een soort verzamelbestand van personen die wel in Nederland verblijven (in tegenstelling tot de RNI) maar die niet aan de criteria voldoen om in een gemeente ingeschreven te worden.'

'Wellicht dat de introductie van een bereikbaarheidsadres hier uitkomst biedt. Dit zou misschien zelfs een digitaal adres kunnen zijn. Denk bijvoorbeeld aan MijnOverheid.nl. De RNI[67] zou hier ook een rol in kunnen spelen.'

In de rondetafelgesprekken werd met betrekking tot het punt van de mogelijkheid van een parallel register stilgestaan bij het creëren van een 'apart bakje' of een 'derde categorie[68]' (naast woon- en briefadres) voor de BRP. Dit zou voor de korte termijn een oplossing kunnen bieden voor mensen waarmee 'iets' aan de hand is.[69] Zo blijven zij in ieder geval in zicht van de overheid. Wel zouden er bepaalde afspraken gemaakt moeten worden om ervoor te zorgen dat deze restcategorie niet te groot wordt. Om te voorkomen dat elke gemeente hier op eigen wijze invulling aan geeft en mensen gaan 'shoppen' werd de wens geuit landelijke afspraken over dat 'derde bakje' te maken.

66 In reactie op de bevindingen schreef het ministerie van BZK: *'Bekend is of gebruikt wordt? Dat laatste bepaalt de Belastingdienst zelf. Zij kennen vaak meerdere adressen en willen hoe dan ook de burger bereiken en fraude opsporen.'*
67 Register Niet-Ingezetenen, zie bijlage 1: Begrippenlijst.
68 In de rondetafelbijeenkomst ook wel 'derde bakje' genoemd.
69 Voor de langere termijn zou een wetswijziging nodig zijn omdat de wet volgens een aantal aanwezigen aan een van de rondetafels 'erg rigide' is.

'Voor personen met een aantoonbaar zwervend bestaan, binnen de landsgrens, een tijdelijk, landelijk soort 'puntadres' opvoeren waar men voor een gelimiteerd aantal maanden kan worden ingeschreven.'

'Sommige burgers hebben om allerlei redenen naast het officieel woonadres ook een verblijfsadres waar ze kortere of langere tijd verblijven. De basisregistratie bevat geen gegeven 'verblijfsadres in Nederland'. Het zou wenselijk zijn om in deze situaties een register in te stellen voor ingezetenen die in Nederland verblijven maar geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.'

In één van de rondetafels werd benadrukt dat het uitgangspunt dat iedereen een adres in Nederland moet hebben onjuist is. Het is een maatschappelijke werkelijkheid. Want iemand die op straat woont heeft nu eenmaal geen adres. Een oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn dat iedere gemeente een adres heeft waar mensen op 'geparkeerd' worden zonder dat daar een termijn aan wordt verbonden. Zo is deze groep mensen altijd vindbaar.

5.9 Samenvattend

Oplossingen voor de knelpunten moeten volgens gemeenten worden gevonden in het herzien of verduidelijken van de wet- en regelgeving. Daarnaast is er behoefte aan versterking van de uitvoering door middel van betere handhavingsinstrumenten, professionele ambtenaren en meer bestuurlijke afstemming en ketensamenwerking. Op de korte termijn valt er voor de uitvoeringspraktijk met deze oplossingsrichtingen een meer bevredigende omgang met de knelpunten te realiseren. Of er op de langere termijn naar meer fundamentele herzieningen van het systeem van registreren moet worden gestreefd om toekomstige uitdagingen te ondervangen is een andere vraag.

Door verschillende deelnemers aan de rondetafelgesprekken werd hier over naar voren gebracht dat maatwerk op de lange termijn onvoldoende is om het probleem (structureel) op te lossen. Er zijn te veel mensen die niet in het systeem passen en daarom zou ook moeten worden nagedacht over een meer fundamentele wijziging van de wet.

Een interview met een gemeenteambtenaar:

'Het wordt de mantelzorger wel erg moeilijk gemaakt'

De geïnterviewde medewerker is onder meer verantwoordelijk voor de planning van werkzaamheden en voor het afhandelen van klachten, bijvoorbeeld inzake de Wet BRP. Het aantal klachten van burgers is fors toegenomen sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015, waarbij het uitkeren van een persoonsgebonden budget (pgb) onder de zorgverzekeraar is gevallen.

Zorgverzekeraars kijken weg
'Volgens de Wet BRP mogen mensen die in een zorginstelling wonen het adres van een familielid, die tevens als mantelzorger fungeert, opgeven als briefadres. Met name mensen met dementie kunnen absoluut niet meer voor zichzelf zorgen, laat staan dat ze hun administratie goed bij kunnen houden. Ze raken vaak hun eigen post kwijt of gooien brieven ongeopend weg. Deze mensen staan op briefadres ingeschreven op het adres van hun mantelzorger en dus niet op het adres van de desbetreffende zorginstelling. Om deze reden willen zorgverzekeraars de kosten van het pgb niet vergoeden, waardoor de mantelzorger in grote problemen komt. Zij kunnen zich deze hoge zorgkosten immers niet permitteren.

Ik behartig sinds 2015 de belangen van Carla, die de mantelzorg van haar tante op zich heeft genomen. Deze tante is eind tachtig, lijdt aan dementie en woont in een zorginstelling. Carla heeft - in juni 2015 - haar eigen adres als briefadres van haar tante opgegeven. Want ook deze mevrouw kon haar eigen post niet meer bijhouden, zij raakte alles kwijt. In oktober 2015 kreeg Carla echter een melding van de zorgverzekeraar dat het pgb van haar tante werd ingetrokken, omdat zij niet stond ingeschreven op het adres van de zorginstelling en dat zij voor de kosten op moest draaien. Tegen deze beschikking heeft Carla bezwaar gemaakt, maar dit is afgewezen. Nadat de bezwaartermijn was verstreken, is de zaak bij mij terechtgekomen. Ik adviseerde Carla haar tante toch weer bij de zorginstelling te laten inschrijven, om te voorkomen dat ze nog meer geld moest gaan betalen. Op grond daarvan heeft ze het pgb teruggekregen, maar ze moest nog altijd een paar resterende maanden zorg vergoeden.

Het grote probleem is dat ik geen ingang heb bij een zorgverzekeraar, ik kan niet met ze in gesprek gaan over het belang van hun cliënt. Ik heb ze al meerdere keren telefonisch benaderd, maar ik kom niet verder dan het callcenter. Ik heb zelfs de burgermeester om hulp gevraagd. Hij heeft een brief ondertekend waarin ik voorstel in gesprek te gaan, maar ook daar heb ik nooit iets op gehoord. Het is absurd dat zorgverzekeraars niet naar de klant kijken, alleen maar met hun eigen regelgeving bezig zijn.'

6. CONCLUSIE NATIONALE OMBUDSMAN

6.1 Algemeen

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers die het niet lukt zich in te laten schrijven in de BRP. Zij komen niet in aanmerking voor bepaalde voorzieningen, omdat de toegang tot deze voorzieningen gekoppeld is aan de inschrijving in de BRP. Voor de meeste burgers werkt de standaardinschrijving op hun woonadres prima en vormt dit geen probleem. Maar het wordt een ander verhaal als die inschrijving om - wat voor reden dan ook - niet lukt.

De Nationale ombudsman heeft onderzocht waar burgers in de praktijk tegenaan lopen als het gaat om inschrijvingen in de BRP en hoe gemeenten hier vervolgens mee omgaan. In dit rapport staat de vraag centraal wat burgers redelijkerwijs mogen verwachten van de overheid als het gaat om het inschrijven in de BRP. Dit vanuit de gedachte dat de BRP-registratie het voorportaal is van diverse voorzieningen.

Diverse partijen die de Nationale ombudsman heeft gesproken, vragen zich af of een registratie gekoppeld aan een adres nog wel past in de huidige en toekomstige samenleving. Voor de bereikbaarheid van mensen zijn wellicht andere oplossingen, bijvoorbeeld een e-mailadres, meer gepast. Een andere, veel genoemde oplossingsrichting voor de in dit rapport besproken problematiek is bijvoorbeeld het ontkoppelen, dan wel een minder strikte koppeling tussen de BRP en de aanspraak op voorzieningen. De vraag of het systeem verandering behoeft, verdient nadere bespreking in het politieke debat.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman kwamen ook andere signalen van burgers en professionals over BRP-gerelateerde problemen naar voren. Het ging hier onder meer om: signalen over trage uitschrijving van mensen die niet meer op een bepaald adres wonen en waardoor andere bewoners in de problemen komen; herstel van fouten in het systeem die moeilijk zijn te corrigeren; het feit dat registratie in de RNI alleen mogelijk is met een adres in het buitenland; en spookbewoning. Naar sommige van deze onderwerpen heeft de Nationale ombudsman naar aanleiding van individuele klachten eerder onderzoek gedaan. Medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman proberen deze problemen via interventies op te lossen.[70] In dit onderzoek zijn deze onderwerpen verder buiten beschouwing gelaten. Zij blijven de aandacht van de Nationale ombudsman houden en zullen in toekomstige contacten met betrokken partijen worden meegenomen.

6.2 Conclusie

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat het perspectief van de burger geborgd wordt in alles wat de overheid doet. De ombudsman doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. Hij denkt daarbij na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

70 Rapport 2016/021, gepubliceerd op 7 maart 2016; rapport 2016/084, gepubliceerd op 7 september 2016.

1910780 02792

De vraag die de Nationale ombudsman in dit onderzoek naar inschrijvingsproblemen bij de BRP beantwoordt, is:

Wat mag een burger in redelijkheid verwachten van de overheid als het gaat om inschrijving in de BRP?

De Nationale ombudsman is van oordeel dat burgers altijd ingeschreven moeten kunnen worden in de BRP, juist omdat zij alleen toegang krijgen tot de voorzieningen die zij nodig hebben, wanneer zij in de BRP staan ingeschreven. Als vervolgens blijkt dat de BRP-systematiek om wat voor reden dan ook niet aansluit op de persoonlijke situatie van de burger, dan dient de overheid maatwerk te bieden en daarbij uit te gaan van een persoonlijke benadering van de situatie van de burger.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht.

Burgers moeten zich altijd kunnen inschrijven in de BRP
Burgers willen deelnemen aan de maatschappij. Dat wordt ook van hen verwacht. De overheid heeft tot taak die deelname mogelijk te maken en te stimuleren. En zeker niet om drempels op te werpen. De BRP is een systeem waarmee de overheid haar burgers weet te vinden. Of via het woonadres of via een briefadres. Maar zoals uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt: het leven van burgers loopt niet altijd parallel aan dit systeem. De werkelijkheid is weerbarstiger. Zo zijn er mensen die zich van adres naar adres verplaatsen, die slechts beperkt in Nederland verblijven of geen woonadres hebben maar ook geen briefadres kunnen krijgen. En dit leidt er regelmatig toe dat mensen van wie bekend is dat zij in Nederland verblijven, niet staan ingeschreven. Anderzijds staan mensen ingeschreven op een manier die geen recht doet aan hun feitelijke situatie. Achter een schijnbaar eenvoudige en eenduidige registratie gaat een diversiteit aan leefsituaties schuil.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de burger niet alleen de plicht, maar ook het recht om zich in te schrijven in de BRP. Juist omdat de BRP de facto het voorportaal is van de overheid en de voorzieningen die van overheidswege worden verstrekt. Burgers voor wie deze voorzieningen in het leven zijn geroepen moeten daar ook aanspraak op kunnen maken.

Toegang tot voorzieningen staat onder druk
Uit de bij de Nationale ombudsman ingediende klachten en uit de gesprekken die met gemeenten zijn gevoerd, komt een beeld naar voren van burgers die soms van de ene gemeente naar de andere worden gestuurd. Dit omdat een discussie is ontstaan over de vraag bij welke gemeente deze burger 'hoort'. Ook door hulpverleners en sommige gemeenten wordt erkend dat maatschappelijke kosten een negatieve prikkel kunnen vormen om een burger in te schrijven.

Tijdens een van de ronde tafels werd naar voren gebracht dat de ene gemeente wil 'insluiten' terwijl de andere gemeente graag wil uitschrijven. *'Dat moet niet zo mogen. De*

wet moet overal hetzelfde effect hebben', zo werd benadrukt. Dat er op lokaal niveau verschillen zijn in de uitvoering van regelgeving is een gegeven en hoeft niet erg te zijn, maar het mag niet zo zijn dat de inrichting van het systeem en de interpretatie daarvan tot gevolg hebben dat sommige burgers worden uitgesloten. Voor 'afnemers' van de gegevens uit de basisregistratie zijn de feitelijke leefsituatie en persoonlijke omstandigheden van burgers niet zichtbaar, maar wel relevant om een goede beslissing te nemen over het verstrekken van uitkeringen, toeslagen en zorg. De wijze waarop iemand staat ingeschreven heeft immers gevolgen voor de toegang tot die rechten. Als er onduidelijkheid bestaat over de feitelijke situatie van een burger, wordt het vaak wenselijk geacht om hierover eerst zekerheid te verkrijgen. Soms leidt dit tot de beslissing om (voorlopig) niet tot inschrijving over te gaan. Het 'nadeel van de twijfel' regeert dan ter voorkoming van fraude.

Dit onderzoek laat zien dat het uitblijven van een BRP-inschrijving sommige burgers disproportioneel treft. Kennelijk worden burgers die niet in het systeem van de BRP passen op dezelfde wijze behandeld als mensen die bewust frauderen. Met de Nationale ombudsman maken verschillende partijen (gemeenten, hulpverleners, gemeentelijke ombudsmannen) zich zorgen over de eenzijdige aandacht voor adres-gerelateerde fraude omdat hierdoor de aandacht voor burgers die tussen 'wal en schip vallen' naar de achtergrond dreigt te verdwijnen.

De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven geweest om adresfraude tegen te gaan en op te sporen. Uit een rapportage Landelijke aanpak adreskwaliteit bleek dat er bij 46%[71] van de onderzochte briefadressen iets niet klopte.[72] Bij gemeenten is hierdoor de indruk ontstaan dat briefadressen 'verdacht' zijn. Ook vanuit de (landelijke) overheid wordt hier nadruk op gelegd. Dit leidt er bij een deel van de gemeenten toe dat zij terughoudend zijn bij een inschrijving op een briefadres. De Nationale ombudsman onderkent dat bij inschrijving in de BRP een mogelijk risico op fraude zeker moet worden meegewogen, maar dat doet geen recht aan het gegeven dat er in een groot aantal gevallen kennelijk geen onjuistheden worden geconstateerd. Deelnemende partijen aan de rondetafels onderkenden het risico op calculerend gedrag van de burger als gevolg van de koppeling tussen BRP-inschrijving en de aanspraak op voorzieningen. De invoering van de kostendelersnorm zou dit strategische gedrag volgens sommigen verder in de hand werken. De zorgen over fraude moeten er echter niet toe leiden dat er voor burgers drempels ontstaan om zich in te schrijven en dat kwetsbare burgers buiten beeld raken.

Uit het voorgaande blijkt dat de administratieve werkelijkheid niet altijd inzicht biedt in de daadwerkelijke leefsituatie van de burger. Deze werkelijkheid is weerbarstig en is bij sommige burgers moeilijk te vatten in verschillende regelingen en procedures. Daarom vraagt de Nationale ombudsman van gemeenten niet de toepassing van wet- en

71 Hierbij moet worden opgemerkt dat niet enkel is geselecteerd op briefadressen, maar dat er meer gedetailleerde selecties onderliggen. 70-plussers worden er bijvoorbeeld uitgehaald en er wordt op mogelijke risicogroepen nader ingezoomd. Het is dus niet zeker dat de resultaten representatief zijn voor de gehele groep briefadressen. De meeste inconsistenties betreffen personen die wonen op het opgegeven briefadres.
72 https:www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/21/rapport-landelijke-aanpak-adreskwaliteit

1910780 02792

regelgeving centraal te stellen, maar juist de specifieke problemen waarmee die burger geconfronteerd wordt.

Maatwerk

De rijksoverheid stelt dat de Wet BRP ruimte biedt voor oplossingen op maat. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat deze ruimte in de praktijk ook wordt benut. Hij verwacht dat de overheid maatwerk biedt aan burgers voor wie de leefsituatie en persoonlijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, om zo te voorkomen dat zij worden uitgesloten van de toegang tot voorzieningen. Het vereiste van maatwerk betekent in dat geval dat de overheid bereid is om af te wijken van de voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt in beginsel de wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden waar de burger in terecht kan komen. Zij zoekt daarbij naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Een deel van de gemeenten die de Nationale ombudsman in zijn onderzoek heeft betrokken, is ervan overtuigd dat de wet geen ruimte biedt voor maatwerk. Zij zien voor zichzelf alleen een registratietaak met betrekking tot de BRP. Andere gemeenten lieten de ombudsman weten wel ruimte te zien en waar mogelijk maatwerk te leveren.[73]

Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er landelijk behoefte is aan duidelijkheid over de mogelijkheid van maatwerk en eenduidige werkwijze van gemeenten. Zo kunnen burgers in elke gemeente aankloppen om ingeschreven te worden in de BRP en wordt voorkomen dat meer 'flexibele' gemeenten een aanzuigende werking ervaren. Van de rijksoverheid mag verwacht worden dat zij het voortouw neemt om uit te dragen dat het leveren van maatwerk past binnen de bedoeling van de BRP. Het ministerie van BZK heeft met ingang van 1 november 2016 een nieuwe circulaire briefadres uitgebracht waarin uitleg wordt gegeven over de regels en voorwaarden voor het correct toekennen en bijhouden van een briefadres. Hierin wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op gemeenten om kwetsbare groepen, zoals verwarde personen zonder woonadres, in te schrijven in de BRP op een briefadres.[74] In de circulaire zijn ook de inzichten van het onderzoek van de Nationale ombudsman meegenomen.

Integrale benadering

Voor het bieden van passend maatwerk is een integrale benadering van de burger een voorwaarde. Bij veel burgers die problemen hebben met de BRP-inschrijving, is vaak ook andere (sociale en financiële) problematiek aan de orde. Uit de signalen van burgers en het verkennende gesprek met deskundigen blijkt dat er vaak meer speelt dan alleen een probleem in de woonsituatie. Financiële problematiek, problemen in de relationele sfeer en zorgbehoefte spelen ook mee. Het integraal in kaart brengen van de problematiek waarin de burger zit, biedt aanknopingspunten voor de vraag welk maatwerk bij de BRP-

73 Ook wel aangeduid als 'de rekkelijke' gemeenten.
74 Zie ook www.rvig.nl

1910780 02792

inschrijving nodig is, zodat de andere problemen niet groter worden en mogelijk kleiner of zelfs opgelost.

De Nationale ombudsman ziet hierin een kans voor overheden om met name de groep minder zelfredzamen die zich op deze manier aandient, (beter) in beeld te krijgen. In zijn recente rapporten '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*'[75] en '*Zorgen voor de toekomst*'[76] over de slechte uitvoering van de wanbetalersregeling en '*Een onverwachte rekening*'[77] ten aanzien van de hoogte van de eigen bijdrage ingevolge de Wmo, stelde de ombudsman dit punt uitdrukkelijk aan de orde. In deze rapporten constateerde hij dat de wijze waarop de overheid is georganiseerd met al haar verschillende onderdelen en regelingen in de praktijk problematisch functioneert voor de burger. In plaats dat de overheid diensten rond een burger organiseert, moet die burger zelf al die verschillende onderdelen en regelingen om zich heen organiseren.

De overheid en de burger staan bij complexe regelingen soms ver van elkaar af. Wanneer er dan iets mis gaat en de burger loopt vast in een systeem, dan is een persoonlijke benadering nodig. En dat vraagt dan om het vermogen van overheidsinstanties zich in te kunnen leven in de positie van de burger. Want als duidelijk is wat de burger nodig heeft, is het vaak mogelijk om tijdig een passende oplossing te vinden voor zijn probleem.

Voor BRP-inschrijvingen is het belangrijk dat gemeenten zich ervan bewust zijn dat achter complexe BRP-aanvragen regelmatig meervoudige problemen schuilgaan. De betrokken burgers zijn niet altijd even zelfredzaam en bij de desbetreffende doelgroep is extra belangrijk dat de gemeente een luisterend oor biedt en zich actief opstelt om te zien welke rol zij kan spelen in deze integrale problematiek. De ombudsman verwacht dan ook dat de ambtenaar Burgerzaken zich bewust is van eventuele andere problematiek, deze betrekt bij de beoordeling van de BRP-aanvraag en zorgt voor een warme doorgeleiding van onderwerpen waarvoor andere instanties verantwoordelijk zijn.

6.3 Tot slot

Bovengenoemde uitgangspunten dragen eraan bij dat de overheid burgers niet buitensluit. Ook niet als zij niet in de BRP-systematiek passen. Het kan nooit de bedoeling zijn een burger buiten de boot te laten vallen omdat hij niet precies in de mal van het (BRP-)systeem van de overheid past. Toch gebeurt dit nog bij een aantal burgers dat zich tot een gemeente wendt om ingeschreven te worden in de BRP. De Nationale ombudsman beveelt daarom gemeenten aan om bovenvermelde uitgangspunten in de uitvoeringspraktijk toe te passen.

De Nationale ombudsman beveelt het ministerie van BZK aan om bovengenoemde uitgangspunten uit te dragen bij gemeenten. De Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen bij het ministerie van BZK en in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten

75 Nationale ombudsman, 11 mei 2016, rapport 2016/050
76 Nationale ombudsman, 27 september 2016, rapport 2016/090
77 Nationale ombudsman, 23 maart 2016, rapport 2016/025

1910780 02792

monitoren. Hij wil ook zelf een bijdrage leveren aan kennisuitwisseling en het delen van (goede) ervaringen. Als onderdeel van zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman daarom handvatten voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk van gemeenten geformuleerd. Deze handvatten zijn te vinden in bijlage 2 ('Handreiking aan gemeenten') en op de website van de Nationale ombudsman: www.nationaleombudsman.nl.

Bijlage 1 Begrippenlijst

De Basis Registratie Personen is bedoeld om adressen waar burgers verblijven zo correct mogelijk te registreren en om hen te kunnen vinden. In de wet worden drie soorten 'adressen' onderscheiden: het woonadres, het briefadres en vertrokken onbekend waarheen. Dit wordt als volgt in de Wet BRP gedefinieerd:

Woonadres
Iemand wordt ingeschreven op het adres waar hij woont, of, wanneer iemand op meer dan een adres woont, het adres waar diegene gedurende een half jaar het meest zal overnachten.[78]
Wanneer iemand nergens 'woont' wordt uitgegaan van het adres waar iemand gedurende drie maanden meer dan twee derde van de tijd zal overnachten[79]

Briefadres
Wanneer een woonadres ontbreekt, wordt een briefadres opgenomen[80]
Het briefadres is het adres waar post voor de betrokkene ontvangen kan worden.[81] Met een briefadres blijft een burger bereikbaar voor de overheid en 'in het systeem'

Vertrek naar het buitenland en VOW[82]
Wanneer iemand het grootste gedeelte van de tijd in het buitenland verblijft - twee derde van het jaar - wordt in de BRP geregistreerd dat deze persoon naar het buitenland is vertrokken.[83] De gevolgen van registratie van vertrek naar het buitenland zijn ingrijpend, zodat er een langere periode is genomen voordat geconstateerd wordt dat iemand ook daadwerkelijk het land *blijvend* heeft verlaten.[84] Alleen voor beroepsvaarders is hierop een uitzondering gemaakt. Wanneer iemand niet (tijdig) aangifte doet van een verhuizing kan het college van burgemeester en wethouders ook besluiten om ambtshalve op te nemen in de BRP dat iemand is vertrokken uit Nederland.[85] Er moet hiervoor aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De gemeente kan de inwoner niet bereiken, er is geen aangifte ontvangen en na gedegen onderzoek moet zijn gebleken dat er geen adresgegevens kunnen worden achterhaald. Wanneer iemand wordt ingeschreven 'VOW', betekent het in feite dat de gemeente geen idee heeft wat de feitelijke woonsituatie is van de betrokkene.

Register Niet-Ingezetenen
In het verleden werden alleen de gegevens bijgehouden van burgers die bestendig in Nederland verbleven. Sinds de invoering van de Wet BRP is de basisregistratie uitgebreid met niet-ingezetenen. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die aanvankelijk als

78 Art. 1.1, onderdeel o, onder 1°, Wbrp
79 Art. 1.1, onderdeel o, onder 2°, Wbrp.
80 Art. 1.1, onderdeel p, en 2.23 Wbrp.
81 Art. 1.1, onderdeel p, Wbrp.
82 Dit staat voor: Vertrokken onbekend waarheen. In de praktijk wordt veelal deze term gebruikt, maar in de wet wordt gesproken over 'vertrek van de ingezetene uit Nederland'. Art. 2.22 Wbrp.
83 Art. 2.21 Wbrp.
84 MvT p. 36.
85 Art. 2.22 Wbrp.

ingezetene in de basisregistratie zijn ingeschreven, maar inmiddels zijn geëmigreerd of tijdelijk in Nederland verblijven, bijvoorbeeld seizoenarbeiders. De wetgever heeft dit gedaan vanwege de link die deze mensen hebben met de Nederlandse overheid. Voor het bijhouden van gegevens over niet-ingezetenen is niet het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk, maar de minister van BZK. Inschrijving kan op verzoek van de niet-ingezetene, maar de gegevens kunnen ook worden aangeleverd door bepaalde daarvoor aangewezen bestuursorganen, zoals de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Over niet-ingezetenen wordt een beperkter aantal gegevens bijgehouden dan over ingezetenen.[86]

Regiobinding

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 1.2.1 is vastgelegd dat de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk is. Deze landelijke toegankelijkheid is uitgewerkt in de Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang. Kort gezegd betekent dit dat de 43 centrumgemeenten in Nederland dak- en thuislozen opvang bieden en dat landelijke opvang gewaarborgd is voor een ieder die dat nodig heeft. De centrumgemeenten investeren in de aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen. Reden voor sommige gemeenten om alleen opvang te bieden aan de burgers die een binding met de regio hebben; de eis van regiobinding[87]. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat mensen tussen wal en schip belanden, ze worden bij de centrumgemeente waar ze zich aanmelden weggestuurd omdat er geen sprake is van regiobinding. In de Handreiking hebben de centrumgemeente echter afgesproken dat een dak- of thuisloze zich bij iedere gemeente kan aanmelden. Die gemeente verzorgt de eerste opvang (bed, bad, brood). Daarna wordt bekeken in welke centrumgemeente de burger het beste op zijn plek[88] is en vindt warme overdracht plaats.

86 MvT, p. 12 e.v.
87 Zie 'Landelijke toegang opnieuw bekeken, herhalingsonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.' Trimbos-instituut, Utrecht, 2015
88 Gekeken wordt naar omstandigheden zoals de aanwezigheid van een sociaal netwerk, bekendheid bij de politie en voorwaarden om een hulpverleningstraject succesvol te doorlopen.

Bijlage 2 Handreiking aan gemeenten

Dit stuk gaat in op een aantal punten dat kan bijdragen aan de inschrijving BRP van een burger wiens situatie niet past in de systematiek. Onderstaande punten kunnen dienen als handreiking voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk. De Nationale ombudsman geeft gemeenten in overweging deze mee te nemen in de eigen werkwijze en ambtenaren ruimte te bieden voor de toepassing daarvan.

In gesprek

Om een goed beeld van de problematiek te krijgen is het allereerst van belang dat de gemeente de tijd en ruimte neemt om met de betrokkene in gesprek te gaan. Blijkt de situatie niet zo eenvoudig, dan kan in persoonlijk contact met de burger de situatie duidelijk worden. Burgers mogen verwachten dat wanneer zij bij de gemeente komen met hun verhaal, zij een luisterend oor treffen bij een ambtenaar.

'No wrong door' - principe

De burger mag erop rekenen dat hij toegang tot de BRP-inschrijving krijgt bij de gemeente waar hij als eerste terecht komt voor zijn inschrijving. Het is vervolgens aan die gemeente om vast te stellen of de burger aan het juiste adres is of dat hij zich tot een andere gemeente moet wenden. Is dat laatste het geval, dan behoort de gemeente waar de burger zich als eerste heeft gemeld te zorgen voor een warme overdracht naar de juiste gemeente. Dat betekent dat de burger niet wordt weggestuurd en wordt doorverwezen naar een andere gemeente maar dat er onderling contact plaatsvindt tussen de betrokken gemeenten. Op deze wijze wordt voorkomen dat een burger van de ene gemeente naar de andere worden gestuurd, zonder dat het hem lukt om zich ergens in te schrijven.

Eén loket

Veel voorzieningen hangen af van de BRP-inschrijving. Burgers die voorzieningen nodig hebben, zijn zich daar niet altijd van bewust. Wanneer een burger zich tot een gemeente wendt voor een uitkering, kan hij die alleen aanvragen als hij ook ingeschreven staat bij die gemeente. De heersende gedachte bij de overheid is dat burgers zich via één loket tot de gehele overheid moeten kunnen wenden. Vanuit die gedachte mag de burger verwachten de overheidsdienst waar de burger zich meldt, de aanliggende diensten en voorzieningen informeert en zo nodig eventuele problemen signaleert en oppakt. Bij een aanvraag bijstandsuitkering zonder BRP-inschrijving, dient de medewerker, die de aanvraag opneemt, de BRP-kwestie daarbij dus ook mee te nemen. Door bij het eerste loket de gehele situatie in kaart te brengen en de verschillende aspecten daarvan op te pakken, functioneert de overheid als één overheid tot wie de burger zich kan wenden.

Ketensamenwerking

Bij problemen met de BRP-inschrijving, kan de burger met verschillende instanties en gemeentelijke voorzieningen problemen krijgen. Vanuit de één overheid-gedachte acht de ombudsman het niet behoorlijk dat de burger zelf met alle instanties en gemeentelijke afdelingen contact moet opnemen in een poging het ontstane probleem op te lossen. Dat

betekent dat de ketenpartners die betrokken zijn bij dezelfde burger en zijn BRP-probleem onderling moeten samenwerken. Door de burger integraal te benaderen en zijn persoonlijke situatie in zijn geheel in kaart te brengen, wordt zichtbaar welke ketenpartners betrokken zijn. Zowel binnen de gemeente als daarbuiten. Contact tussen de betrokken ketenpartners behoeden de burger ervoor dat hij van het kastje naar de muur wordt gestuurd en de problemen alleen maar groter worden. Uit de reacties van de gemeenten kwam ook naar voren dat betere samenwerking tussen ketenpartners gewenst is. Gemeenten zien daarin kansen om beter maatwerk te bieden en dienstverlenend en oplossingsgericht te kunnen werken.

Afspraken met de burger

De ombudsman verwacht van gemeenten dat de persoonlijke situatie van de burger en de integrale benadering daarvan de basis moeten zijn voor deze inschrijving en het benodigde maatwerk. Dit betekent echter niet dat van de burger niets mag worden verwacht. Het is aan de gemeente om met de burger te beoordelen wat de persoonlijke situatie is en welke inschrijving daarvoor passend is. Het uitgangspunt daarbij is dat inschrijving mogelijk moet zijn en dat maatwerk geboden moet worden, maar de gemeente kan in dat kader ook afspraken met de burger maken over het vervolgtraject. Een veel voorkomende afspraak is, bijvoorbeeld dat de burger zich regelmatig bij de gemeente meldt als hij een briefadres op het gemeentehuis heeft gekregen. Of er worden afspraken gemaakt voor begeleiding of schuldhulpverlening om ervoor te zorgen dat de betrokkene op den duur weer in op een regulier woonadres kan worden ingeschreven. Zo houdt de gemeente vinger aan de pols en kan de BRP-inschrijving worden aangepast als de situatie verandert. Op die manier geeft de gemeente invulling aan een integrale benadering, waarbij ook aandacht is voor een oplossing voor de betrokken burger op de langere termijn. Tevens houdt de gemeente zo zicht op mogelijke fraude. De Nationale ombudsman acht het redelijk en passend dat gemeenten aanvullende afspraken maken wanneer in het kader van de BRP-inschrijving een maatwerkoplossing wordt geboden.

Scholing

Het bieden van maatwerk vergt kennis, kunde en creativiteit van de ambtenaar. Uit de ontvangen reacties van gemeenten en de rondetafelgesprekken, bleek dat ambtenaren zich soms onvoldoende toegerust voelen om maatwerkoplossingen te bieden. Zij lopen aan tegen de vraag in hoeverre de maatwerkoplossing nog wel past binnen de regels van de BRP. Soms neigen gemeenteambtenaren naar een strikte toepassing van de BRP omdat het bieden van een maatwerkoplossing (te) veel vragen oproept. Investeren in scholing en mogelijkheden van maatwerk, geeft ambtenaren een basis om ook bij de niet alledaagse situaties een BRP-inschrijving mogelijk te maken.

Kennisuitwisseling

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten allerlei verschillende individuele maatwerkoplossingen hebben bedacht of in het gemeentelijk beleid mogelijkheden hebben gecreëerd voor maatwerk. Onderlinge kennisuitwisseling tussen ambtenaren op uitvoeringsniveau en beleidsniveau kan waardevol zijn bij het bieden van maatwerkoplossingen. De Nationale ombudsman verwacht dat het ministerie van BZK hierin het voortouw neemt. Gemeenten hebben massaal gereageerd op de vragen die in

het kader van dit onderzoek zijn gesteld. In de reacties worden mooie voorbeelden gegeven van praktijkafspraken die het inschrijven in de BRP vergemakkelijken. Zoals het maken van afspraken met de plaatselijke campingeigenaar over het inschrijven in recreatiewoningen. Of een 'bankslapersregeling' waar iemand een tijdelijk briefadres krijgt om zijn leven weer op de rit te krijgen. Maar ook werkwijzen zoals het in gesprek gaan met de burger en samenwerking zoeken met collega's bij andere gemeentelijke diensten kwamen in de reacties aan bod.

De Nationale ombudsman is positief over die praktijken en wil daar ook een stimulans aan geven. Hij ziet een rol voor zichzelf door met gemeenteambtenaren in gesprek te gaan over hun dagelijks werk en hoe zij met bepaalde situaties omgaan. Tot slot roept de Nationale ombudsman gemeenten op om ervaringen met elkaar te delen en bij vragen elkaar op te zoeken.

Bijlage 3 Verslagen

Verslag rondetafelgesprek BRP met gemeenten

Datum:	28 september 2016
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Genodigden:	Gemeente Den Haag Gemeente Gouda Gemeente Maastricht Gemeente Utrecht Zorgbelang Zuid-Holland Zuid
Bureau Nationale ombudsman:	R. van Zutphen, de Nationale ombudsman Projectteam

Inleiding

De heer Van Zutphen heet iedereen van harte welkom. Dit rondetafelgesprek wordt gehouden op basis van het verslag bevindingen van de Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) in het onderzoek naar de BRP. Het is de bedoeling om met het rapport tot een aantal voorstellen te komen om de gesignaleerde problemen op te lossen. Het verslag van dit gesprek zal aan de aanwezigen worden toegestuurd voor op- en aanmerkingen. Ook andere opmerkingen over de bevindingen kunnen naar het projectteam gestuurd worden.

De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

Het gesprek

> *Wat is er nodig om aan de problemen het hoofd te bieden en maatwerk te leveren? In het verslag van bevindingen wordt een aantal problemen gesignaleerd. Een daarvan is dat er sterk vanuit de regels wordt gedacht. Blokkeren die regels van de BRP in de praktijk? Of zijn er andere regels die belemmerend werken? Hoe kan het komen tot een goede vorm van maatwerk?*

Meerdere aanwezigen herkennen zich erg goed in de bevindingen. Een voorbeeld is het inschrijven bij iemand voor het briefadres. De gemeente geeft onvoldoende duidelijkheid over de consequenties die dat heeft voor degene bij wie iemand zich inschrijft. In grote steden zijn veel dak- en thuislozen. Soms zorgt de gemeente voor een adres waar die zich kunnen inschrijven voor een briefadres. Maar dan kan het zes tot acht weken duren voor de inschrijving rond is. Dat betekent: zes tot acht weken geen uitkering, geen verzekering, geen DigiD aan kunnen vragen. Hulpverleners lopen tegen een vreselijk bureaucratische rompslomp aan. Het is voor dak- en thuislozen sowieso heel lastig om hun situatie op orde te krijgen. Dat wordt zo bijna onmogelijk gemaakt.

Maar de ervaringen zijn niet in alle steden hetzelfde. De inschrijftermijn varieert bijvoorbeeld sterk. Daarom, zo wordt opgemerkt, is het lastig om met dit onderzoek tot oplossingen te komen die landelijk moeten gelden. Er zijn overigens ook particuliere initiatieven voor dak- en

thuislozen. Die werken goed, hoewel sommigen buiten de boot vallen. Die kunnen dan nergens terecht voor een adres. Als het toch lukt een oplossing voor de problemen te vinden, zullen op korte termijn heel veel mensen ervan gebruik willen maken. Een voorbeeld: stel dat het mogelijk wordt om het stadhuis als briefadres te gebruiken. Je krijgt dan allerlei mensen die verplichtingen willen ontlopen, ze willen zich daar dan bijvoorbeeld inschrijven. Aan de balie krijg je dan een discussie over de vraag of iemand aan de regels voldoet om op zo'n adres ingeschreven te worden. Hoe ga je daarmee om? En hoe zorg je ervoor dat men er landelijk overal op dezelfde manier mee omgaat? Uit het rapport blijken er tussen de gemeenten wat dat betreft werelden van verschil te bestaan.

> *Een aantal gemeenten liet weten dat het problematisch is om briefadressen te verstrekken, omdat de lokale politiek zich wat dat betreft terughoudend opstelt. Als je te veel briefadressen verstrekt, word je daar als gemeente op afgerekend. Is dat herkenbaar?*

De politiek rekent je niet zozeer af, wordt geantwoord, maar wil begrijpelijkerwijs wel weten hoeveel spookburgers er zijn, of hoeveel briefadressen. Met een briefadres is altijd 'iets aan de hand'. Maar is er altijd 'iets aan de hand' met iemand die een briefadres wil, of kom je uiteindelijk altijd bij een briefadres uit omdat je niet binnen de normale kaders past? Vaak wil iemand zich tijdelijk ergens inschrijven. Dat mag dan niet, want diegene blijft er maar korte tijd. Maar die mensen wonen er wel! Deze mensen wijken dan uit naar een briefadres. Eigenlijk klopt dat niet, want ze verblijven ergens waar een brievenbus is. Zo kom je in een vicieuze cirkel. De wet- en regelgeving maakt het onmogelijk om naar waarheid te zeggen dat je de komende vier weken ergens woont, om vervolgens weer te verhuizen. Dat zijn dan twee verhuizingen op je naam, maar het is in ieder geval feitelijk correct. Wat kan daartegen zijn? Verhuizingen komen bij de gemeenten digitaal binnen en worden ook digitaal afgehandeld. Daar heeft men geen omkijken meer naar. Mensen die alles keurig komen vragen, krijgen bij de balie nul op het rekest. Mensen die gewoon dóen, ondervinden geen problemen. Soms verdwijnen ze daardoor uit zicht voor de gemeente.

De terughoudendheid komt ook doordat de overheid sterk inzet op fraude. Mensen die het goed willen regelen, hun leven op orde willen krijgen, vallen soms tussen wal en schip. Ze krijgen nul op het rekest omdat hun situatie niet in het plaatje past. Het is ingewikkeld: de gemeente wil óók niet meewerken aan fraude. Het kaf moet van het koren gescheiden worden. Soms, merkt iemand op, schrijft iemand zich ergens in terwijl je weet dat het niet klopt. Maar die persoon kan zo wel zijn leven weer op de rit krijgen. Indirect werkt de ambtenaar dan mee aan fraude. Dit dilemma maakt dat gemeenten daar allemaal op hun eigen manier mee omgaan.

> *Ambtenaren werken dan impliciet mee aan fraude. Worden daar consequenties aan verbonden?*

Sommige mensen verblijven in een recreatiewoning. Ze wonen daar, dus moet Burgerzaken ze ook inschrijven. Of daarna Handhaving erop afgestuurd wordt, verschilt per gemeente. Volgens het bestemmingsplan mag je er niet wonen, maar tegelijkertijd laat de betrokkene keurig aan de overheid weten waar hij woont. En dat is wat de overheid wil weten, want ze wil hem kunnen bereiken. Soms verblijven mensen op een camping, maar ze mogen zich daar niet inschrijven, anders worden ze op straat gezet. Het is niet de bedoeling van de overheid om mensen uit het systeem te gooien. In sommige gevallen kunnen gemeenten er onderling heel goede afspraken

over maken, maar in andere gevallen niet. Bij een inschrijving in een recreatiewoning zou de overheid na een paar maanden het gesprek kunnen aangaan. De betrokkene kan dan duidelijk worden gemaakt dat dit niet de bedoeling is. Dat is beter dan de huidige situatie. Het verdwijnt allemaal in een grijs gebied, uit zicht van de overheid. Misschien is het waar, merkt een aanwezige op: als je nu een voorziening creëert, krijg je door de achterstand een stortvloed van aanmeldingen. Maar hoeveel tijd en energie wordt nu gestoken in het uitpuzzelen of het wel of niet kan volgens de regels? Wat gebeurt er als je dat allemaal niet doet? Het zou interessant zijn daarover een businesscase te maken. Het is maar de vraag of de overheid daar armer van zou worden: inschrijven, uitkering aanvragen, een huis aanvragen, en dat alles binnen een maand geregeld.
Niet in alle grote gemeenten is het even moeilijk voor dak- en thuislozen om zich in te schrijven. Het voorbeeld wordt genoemd van een grote stad met redelijk veel adressen waar mensen zich mogen inschrijven voor het briefadres. Ze kunnen zich bijvoorbeeld bij Werk en Inkomen laten inschrijven. Burgerzaken laat het daar aan de instanties. Globaal weet men de regels voor inschrijven op dat briefadres, maar de instanties houden het in de gaten. Klopt het niet, dan wordt dat doorgegeven aan Burgerzaken. Zo wordt er minder tijd en energie verspild. De betrokken dak- en thuislozen hebben vaak veel problemen en komen zo gelijk bij de juiste instantie, zoals Stadsgeldbeheer. Er zijn andere grote gemeenten waar men heel anders met deze materie omgaat. Daar is het heel lastig voor dak- en thuislozen om een briefadres te krijgen. Maar dan, zo wordt opgemerkt, gaan mensen andere manieren zoeken om zich in te schrijven.

Periodieke controles

Een aanwezige houdt een pleidooi om briefadressen, zoals in het zojuist gegeven voorbeeld van een grote stad, te laten registreren op een adres waar controle mogelijk is. De betrokkenen moeten dan in ieder geval elke drie maanden komen, krijgen begeleiding, en het wordt duidelijk welke problematiek er speelt. Met periodieke controles wordt duidelijk of de betrokkene voldoet aan de inspanningsverplichting. Op deze manier neemt de fraude af. Mensen die het nodig hebben, krijgen een briefadres, en er zit een duidelijk plan achter van hoe de problemen opgelost gaan worden.

Werkelijke verblijfplaats

Naar voren wordt gebracht dat thuislozen soms ergens anders verblijven. Daar zouden ze ook ingeschreven kunnen worden. In antwoord daarop refereert een aanwezige aan de gevolgen van de Rotterdamwet. In Zuid van die stad was het aandeel kamerbewoning heel groot. Nu mag iemand daar met een bijstandsuitkering geen kamer meer huren. Mensen die daar wonen, krijgen op papier een postadres. Hun uitkering wordt verlaagd, omdat ze geen woonlasten meer hebben. Toch zitten ze nog steeds op die krappe kamer, en dan met een nog krappere portemonnee. Zou het niet beter zijn om die mensen in te schrijven op het werkelijke verblijfadres? Misschien zou je daarbij op termijn een verhuisverplichting kunnen opleggen. De mensen zouden dan verplicht worden om bepaalde acties te ondernemen om uit die wijk weg te komen. In de huidige situatie moeten mensen zich in bochten wringen om maar binnen de wetgeving te passen, met alle nadelige gevolgen van dien.

Loslaten BRP-wetgeving?

Wat kan ertegen zijn, vraagt een aanwezige zich af, om in bepaalde situaties tijdelijk de BRP-wetgeving los te laten? Dit gebeurt in sommige gemeenten. De gemeente weet dat iemand ergens verblijft, maar om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld een ex-gedetineerde of verslaafde weer zijn plek terugkrijgt in de maatschappij, staat zij toe dat de betrokkene een briefadres heeft. Zo iemand past even niet in het systeem. Als hij binnen het systeem gebracht wordt, gaat het weer fout. Door tijdelijk even voorbij te gaan aan de BRP-wetgeving, kan iemand uiteindelijk weer een volwaardig burger worden. Deze mensen worden natuurlijk wel in de gaten gehouden. Je wilt weten waar ze feitelijk verblijven. Af en toe worden de bestanden van bijvoorbeeld het Straatconsulaat en andere instanties naast elkaar gelegd. De spelregels worden duidelijk op papier gezet. Blijkt de betrokkene dan toch niet meer in het traject te zitten, dan gaat de gemeente andere stappen ondernemen. De gemeente controleert dus periodiek of er nog gewerkt wordt aan het probleem dat ten grondslag ligt aan de BRP-perikelen. En er wordt gestreefd naar een situatie met een BRP-inschrijving volgens de regels. Dat kan zijn dat iemand uiteindelijk in beschermd wonen terechtkomt, of gewoon een eigen huis krijgt. Hoewel deze werkwijze dus tijdelijk voorbijgaat aan de BRP-regelgeving, kan de burgemeester er toch niet tegen zijn? Als de betrokkenen uit het systeem gegooid worden, creëer je als overheid meer problemen. Dan heb je die mensen niet meer in beeld. En ook dat is niet het doel van de BRP.

Niet gebaat bij de net beschreven werkwijze, merkt iemand op, zijn bijvoorbeeld mensen die ruzie hebben met de verhuurder, het huis opzeggen, tijdelijk bij een familielid intrekken en dan een probleem hebben met hun inschrijfadres. Die categorie personen is nog niet aan bod geweest in dit gesprek. Het wrange is dat die mensen wel te helpen zijn als hun situatie erg genoeg wordt. Voor je in aanmerking komt voor deze maatregelen, moet je eerst een echt probleemgezin geworden zijn. Een aanwezige merkt op dat gezinnen niet onder een brug plegen te slapen. Die verblijven ergens. Op grond van de wet zouden ze dan op het woonadres ingeschreven moeten worden, wat in sommige gevallen niet kan. Soms kunnen ze bij een familielid een briefadres krijgen, maar dat lukt niet altijd. Hoe regelt de gemeente dan hun inschrijving? Dat is echt een probleem. Niet altijd wordt daarvoor een oplossing gevonden.

Kostendelersnorm

Niet altijd lukt het mensen, die bijvoorbeeld door een faillissement getroffen zijn en hun huis moeten verlaten, vrienden of familie te vinden voor een briefadres. Niet iedereen is bereid zich daarvoor te lenen. Dat kan ook zijn, merkt een aanwezige op, omdat ze op die manier gekort kunnen worden op toeslagen. Er is een bijzondere tegenstrijdigheid zichtbaar: van de burgers wordt meer maatschappelijke betrokkenheid verwacht, maar ze kunnen niet tijdelijk onderdak verlenen aan vrienden of familie omdat dit geld kan gaan kosten. Er zijn allerlei regeltjes gemaakt omdat sommigen misbruik maken. De goedwillende burger heeft daarvan gigantisch veel last. Een aanwezige wijst erop dat sinds het in werking treden van de kostendelersnorm in 2015, dit probleem zichtbaar toegenomen is.

Bankslapers

Opgemerkt wordt dat er nu, met de afgelopen economische crisis, ook een behoorlijke groep economische daklozen is gekomen. Dat zijn gewone mensen die hun baan kwijtraken en hun huis niet meer kunnen betalen. Ze blijven, nadat hun huis geveild is, met enorme schulden zitten. Deze mensen hebben vaak wel een netwerk van vrienden bij wie ze kunnen logeren. Ze willen zich daar zelf vaak niet inschrijven, omdat ze zo veel schulden hebben waarmee ze die

vrienden niet willen belasten (deurwaarders proberen het ook bij briefadressen). Toch hebben ze door de economische problemen ook briefadressen nodig. Ze kunnen niet terecht bij faciliteiten daarvoor die een gemeente aanbiedt (zoals in een geval het adres van Werk en Inkomen), want die zijn bedoeld voor 'echte' daklozen die in de nachtopvang verblijven. Overigens bestaat er in meerdere grote gemeenten ook een bankslapersregeling, bedoeld voor deze categorie 'economisch daklozen'. Op die manier krijgen ze toch een inschrijfadres, zodat ze in ieder geval in beeld blijven. Is het niet vreemd dat deze bankslapers geen gebruik kunnen maken van faciliteiten die de klassieke daklozen met ggz-problematiek wél ten dienste staan? Soms kom je daarvoor niet in aanmerking als je geen bijstandsuitkering hebt. Er is wel 'grijs wonen' ontstaan; sommige medewerkers van Werk en Inkomen 'matsen' weleens mensen. Zijn die creatief of frauduleus, vraagt een aanwezige zich af. Duidelijkheid voor de ambtenaren kan geen kwaad.

> *Op de klantendag van de RvIG kwam het punt aan bod dat briefadressen zo frauduleus zijn. Het ging ook over de tijd die erin gaat zitten om dat te blijven checken. Maar hoe maak je het onderscheid tussen sociale gevallen en fraude? Kan dat onderscheid gemaakt worden?*

Geantwoord wordt dat dit afhangt van het niveau tot waarop men doorvraagt en hoe open iemand is over zijn situatie. Het zal dus ook afhangen van de behandelend ambtenaar. Fraude kan niet helemaal uitgesloten worden, want er zijn veel grijze gebieden. Het onderscheid tussen fraude en sociale gevallen is niet altijd goed te maken. Je hebt het als ambtenaar te doen met wat iemand verklaart. Bij Sociale Zaken, wordt opgemerkt, is het mogelijk de achterliggende toets te doen en te bekijken hoe iemand financiële situatie eruitziet. Dan kan fraude aan het licht komen, of juist dat iemand werkelijk zijn best doet. Voor de ambtenaar is het moeilijk. Met goed doorvragen komt hij een heel eind, maar een fraudeur kan met een heel goed verhaal komen.

> *Het lijkt aan te komen op maatwerk. Als je voor bankslapers, economisch daklozen of klassieke dak- en thuislozen met ggz-problematiek werkelijk iets wilt betekenen, zul je meer moeten doen dan hun verhaal aan te horen, te toetsen en 'ja' of 'nee' te zeggen. Waar zit de mogelijkheid tot maatwerk? Is dat aan de balie? Of moet dat geregeld worden in een overleg met anderen?*

Bij Burgerzaken zijn de onderzoeksmogelijkheden maar beperkt, antwoordt een aanwezige. De collega's van Werk en Inkomen kunnen veel breder kijken en toetsen of er sprake is van fraude. Burgerzaken zal dus de samenwerking met Werk en Inkomen moeten zoeken. Als uit de gesprekken blijkt dat iemand echt in de problemen zit, voegt een ander toe, wordt doorverwezen naar Sociale Zaken. Van daar komt dan op een gegeven moment het bericht dat de betrokkene op een briefadres kan worden ingeschreven. Burgerzaken zelf kan dat niet behappen.

Pensionados

Zo heb je ook de pensionados. De vraag is dan: hoe lang gaat u naar het buitenland? De wet schrijft een maximum aantal maanden voor. Maar je kunt als behandelend ambtenaar denken: het is mooi weer, dus blijven ze een maandje langer. Of omgekeerd, met slecht weer komen ze wat eerder terug. Geven die mensen met hun campertje echt zo veel last, als ze ingeschreven blijven staan? Misschien hebben ze veertig jaar in Nederland gewerkt en hun geld uitgegeven. Maar de wet is rechtlijnig en stelt een grens. De ambtenaar moet dus zeggen dat het niet mag.

Er zit eigenlijk geen enkele marge in. Misschien is de maatschappij eraan toe om een grijs gebied te gaan benoemen. Bijvoorbeeld dat je tegen iemand die naar het buitenland wil gaan, kunt zeggen: als je over twee jaar niet terug bent, schrijven we je uit. Veel plezier!

Wat zou de overheid missen, als dat zo gebeurt? De overheid heeft dan geen contact meer, geen adres meer van die mensen. Dat lijkt toch een gemis.

Nee, wordt geantwoord, de pensionados zouden dan netjes zeggen hoe lang ze weggaan.

Dan blijven ze dus wel in beeld. Dat is winst ten opzichte van de huidige situatie. Maar is er ook nog iets nadeligs te bedenken aan een dergelijke oplossing? Kan het voor de overheid extra geld kosten? Kunnen de pensionados zo aanspraak maken op voorzieningen waarop ze anders geen recht hebben?

Geantwoord wordt dat de ziektekostenverzekering aangesproken wordt als er iets gebeurt in het buitenland. Maar daarbij geldt een termijn van maximaal zestig dagen aaneengesloten verblijf in het buitenland. Dat wil niet zeggen dat de pensionados niet ingeschreven kunnen blijven.

Voor de AOW etc. maakt het niet uit. Maar wel voor de aanspraak op andere sociale voorzieningen. Daarbij zou op deze manier misschien een onduidelijke situatie kunnen ontstaan. Het gaat niet alleen om de categorie pensionados. Het kan problemen geven als niet duidelijk is waar iemand zich feitelijk bevindt. Dat moet voor de BRP dus bekend zijn. De overheid moet contact kunnen houden.

Gereageerd wordt dat voorkomen moet worden dat mensen met een Nederlandse uitkering in Frankrijk een ander bestaan hebben, met een tweede potje. Maar waarom zou het niet kunnen in het geval van een pensionado? Daarvan heeft niemand last. Er kraait overigens geen haan naar als je met de camper naar het buitenland gaat, terwijl je ingeschreven staat bij je kinderen in Nederland. Daar zegt de gemeente niets van. Dan doe je het dus buiten het systeem om. Meld je je netjes, wat de overheid toch graag heeft, dan wordt het juist moeilijk gemaakt. Netjes handelen wordt ontmoedigd. De inschrijving, merkt iemand op, heeft veel consequenties bij de afnemers van de BRP. Daar probeert Burgerzaken dan soms mouwen aan te passen. Maar de Belastingdienst kan zes of zeven verschillende adressen van iemand opvoeren. Mensen doen allerlei 'dansjes' om toch maar ingeschreven te blijven staan. In sommige gevallen zitten mensen zo klem dat ze zich maar ergens anders op een woonadres inschrijven, ook al zitten ze daar niet.

Er worden allerlei consequenties verbonden aan de inschrijving in de BRP. Dat daaraan voor andere wetten allerlei dingen hangen, maakt het zo ingewikkeld.

Ook voor de persoon bij wie de betrokkene zich wil inschrijven. Het is een wisselwerking voor toeslagen en uitkeringen. Je woont in een bepaald gebied, maar mag in sommige steden niet inschrijven in bepaalde gebieden. Voor degene aan de balie is het gekmakend. Die doet allerlei 'dansjes' om zich in te laten schrijven, maar dat is niet hetzelfde als maatwerk leveren!

Het lijkt erop dat maatwerk onmogelijk is.

Dit wordt door diverse aanwezigen beaamd. Je kunt het wel doen, merkt iemand op, maar dan is het wel te hopen dat je wethouder niet boos wordt. De behandelend ambtenaar wordt niet door de wet beschermd, of door een regeling gedekt, als hij maatwerk wil leveren. Die ruimte is er eigenlijk niet.

Wat zou dan de oplossing voor de problemen kunnen zijn? Moet landelijk die ruimte gegeven worden? Een aantal gemeenten heeft de ombudsman laten weten dat misschien wettelijke aanpassingen wenselijk zijn, maar in ieder geval heldere beleidskaders. Het moet duidelijk zijn waar de marges zijn. Bestaat aan deze tafel de wens om aanpassingen te maken in de regelingen?

De wet is heel erg rigide, wordt opgemerkt. Daar liggen weinig mogelijkheden. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) wil al helemaal geen oplossing aanreiken, maar verwijst in plaats daarvan terug naar de wet. Het is de vraag of het tot maatwerk kan komen. Een ander heeft vanuit BZK horen zeggen dat de wet niet zo rigide geïnterpreteerd hoeft te worden. In die zin zou maatwerk mogelijk moeten zijn. Daarop komt een aanwezige met de optie van een 'derde bakje' voor de BRP. Dat zijn dan mensen met wie iets aan de hand is. Die worden in de gaten gehouden, maar men kan ze binnen het systeem niet direct kwijt. Dat 'bakje' mag niet te groot worden, daarover zouden afspraken kunnen worden gemaakt. Nu is het 'wel' of 'niet', en dat geeft de problemen. Je moet een bepaalde categorie mensen ergens kwijt kunnen. Voor een echte oplossing zijn wetswijzigingen nodig, wat een eeuwigheid kan duren. Daardoor gaat elke gemeente momenteel zijn eigen weg. Het zou fijn zijn als landelijk een 'derde bakje' afgesproken kan worden. Dat voorkomt ook het shoppen bij verschillende gemeenten.

Iemand vertelt van een discussie met de RvIG om mensen ambtshalve bij een briefadres in te schrijven. Dat was een oplossing die de RvIG aanbood. De G4 vond een dergelijke oplossing echter niet werkbaar, want de briefadresgever zou op die manier verplicht zijn om contact te onderhouden met die mensen. De briefadresgever is immers verantwoordelijk voor de post. Maar wat doe je met de post als je met een aantal mensen helemaal geen contact hebt? Het is lastig om een oplossing te vinden voor de in de bevindingen gesignaleerde problemen.

Voor de ombudsman is het onbevredigend dat iemand in een bepaalde gemeente in aanmerking komt voor een uitkering omdat hij zich kan inschrijven voor een bepaalde woning (dat zijn de 'rekkelijke' gemeenten), terwijl dat in een andere gemeente niet mogelijk is (de 'preciezen'). Vergelijkbare situaties worden niet gelijk behandeld en krijgen daardoor consequenties voor het inkomen, of voor het op de rails krijgen van je leven, met een uitkering en een woning. Het lijkt soms dat het systeem leidend is, en niet de mens. Doel van de BRP is dat geregistreerd wordt waar iemand woont. Vervolgens mogen anderen van die registratie gebruikmaken. Maar het echte probleem daarachter kan niet met de BRP geregeld worden. Dat moet op een andere manier getackeld worden. Misschien begint het met accepteren dat er een 'derde bakje' is, van diverse categorieën goedwillende mensen. Daarmee zou je dan via maatwerk aan de slag kunnen gaan om ze weer terug te krijgen in de reguliere bak. De negatieve gevolgen, bijvoorbeeld voor toeslagen, die iemand ondervindt als hij toestemming geeft om zijn adres als briefadres te gebruiken, zouden met het 'derde bakje' kunnen worden voorkomen.

Gereageerd wordt dat dit 'derde bakje' dan wel gedragen moet worden door de RvIG, dus de wetgever. Dan moeten de regels worden aangepast. Verder merkt iemand op dat het voor mensen onvoldoende duidelijk is wat de consequenties zijn als je je beschikbaar stelt als briefadres. Opgemerkt wordt dat het soms onmogelijk blijkt om een DigiD aan te vragen op een briefadres. Wat is het nut dan nog van een briefadres? Met een 'derde bakje' kunnen veel problemen voorkomen worden. De ziektekostenverzekering kan je er niet uitgooien zolang je een woonadres hebt. Maar met een briefadres mag de verzekering je uit het bestand verwijderen. Mensen die dakloos worden, wier DigiD verlopen is omdat deze te lang niet gebruikt is en wier ziektekostenverzekering opgezegd wordt, belanden zo op een hellend vlak. Met een vast adres heb je al die problemen niet. Het zou dus ook fijn zijn als die mensen in het 'derde bakje' een vast adres krijgen. Mensen zijn zich niet bewust van het verschil tussen een woonadres en een briefadres.
Als mensen niet gekort zouden worden op hun uitkering, merkt een aanwezige op, als ze samen op een adres inschrijven, zou dit rondetafelgesprek waarschijnlijk niet nodig zijn. Dan was het probleem niet zo groot geweest. Waarom mogen die mensen niet samen op een adres? Dan helpen ze elkaar! Misschien hoeven ze dan niet allebei huurtoeslag te krijgen. Je kunt je afvragen of dat de maatschappij meer geld kost. Je krijgt dan ook een zuiverder registratie. Het zou interessant zijn om die optie te vervatten in een businesscase.

> *Wat zijn de belangrijkste punten die besproken zijn? Wat zou terug moeten komen in de aanbevelingen in het rapport?*

Een aanwezige blijft erbij dat het 'derde bakje' de beste oplossing zou zijn. Daarover is hij in gesprek met de RvIG. Een medewerker van Burgerzaken vindt het concept 'woonadres tegenover briefadres' verouderd. Het is achterhaald; het past niet meer in deze tijd. De maatschappij is zo veranderd. Mensen komen in problemen door de economische crisis. Of je hebt pensionados. Je hebt dan twee vakjes waarin je mensen kunt plaatsen. En dan heb je verschillende gemeenten met verschillende toetsingen. Het is nodeloos ingewikkeld; het past niet meer bij de praktijk in Nederland. De wetgeving is al jaren hetzelfde. De afnemers van de BRP gaan soms te rigide om met de registratie. Ze hechten er veel te veel waarde aan. Geeft iemand zijn verhuizing keurig door, maar de oude bewoner die nog ingeschreven staat, geeft niets door, dan wordt de nieuwe bewoner (die het keurig deed) gekort. Als de nieuwe bewoner een correctieverzoek indient, is dat niet ontvankelijk. De nieuwe bewoner, die alles keurig geregeld heeft, moet alles aantonen. Burgerzaken kan dan niets doen. Lekkere wetgeving!

> *Zou je de registratie, vanuit een oogpunt van het contact tussen de burger en de overheid, los willen koppelen van waar iemand woont?*

Geantwoord wordt dat dit een optie zou kunnen zijn. Als mensen lang in het buitenland verblijven, kun je misschien wat met een mailadres of telefoonnummer. Natuurlijk moet daarvoor dan wel alle wetgeving aangepast worden! Een ander valt bij: als vijf mensen iets over privacy roepen, mag je niet zomaar een telefoonnummer in het systeem zetten. Maar is het niet handig als je nummer hier en daar bekend is? Als je wat te verbergen hebt, is dat natuurlijk wat anders. Voor een klein groepje wordt op die manier de communicatie met de rest bemoeilijkt. Iemand vraagt zich af of een burger per se op zijn adres bereikbaar moet zijn. De overheid heeft zelf mijnoverheid.nl. Een adres is daarbij niet meer nodig. En de Belastingdienst stuurt helemaal geen post meer.

Het is een fictie te denken dat de overheid het met de BRP op orde heeft, terwijl veel andere diensten op hun eigen systemen en gegevens vertrouwen. Ze kunnen de koppeling niet maken.

Op de Klantendag van de RvIG had iemand van de Belastingdienst aangegeven terug te zijn gekomen van de starre omgang met de BRP-wetgeving. Men ging daar al wat meer in het grijze gebied zitten; het is niet allemaal zo zwart-wit. De overheid is niet consistent. Het ene ministerie zegt iets anders dan het andere. Het ene vindt het prima als iemand zich inschrijft bij een recreatiewoning, terwijl een ander dat absoluut niet wil hebben. Nuttig zijn deskundigheidstrainingen voor het baliepersoneel van een gemeente. Het personeel moet getraind worden in het doorvragen, het kijken wat achter een verhaal zit. Is er sprake van meervoudige problematiek, of zoekt iemand alleen maar naar een adres? In Alphen aan den Rijn is men bezig met de PI. Gedetineerden willen zich daar niet inschrijven, of ze krijgen geen briefadres. Loopt het spaak, dan wordt het 'onbekend waarheen'. Men probeert daar nu alle PI's en gemeenten in Nederland bij elkaar te krijgen. Op die manier hoopt men gemeenten te dwingen deze mensen op te nemen. Ook als ze na een aantal weken doorgaan naar een andere PI, moeten ze opgenomen worden in de nieuwe gemeente. Zo kunnen die mensen gevolgd worden. Komen ze vrij, dan kunnen ze opgevangen worden via bijvoorbeeld veiligheidshuizen.

Mensen worden pas na drie maanden verblijf in een gemeente ingeschreven. Dat speelt bij Oost-Europese mensen die hier komen werken. Maar de gemeente Gouda schrijft die mensen in vanaf de eerste dag dat ze binnenkomen in Nederland. Ze krijgen een nummer, zo kunnen ze gevolgd worden. Ze bouwen een arbeidsverleden op en hebben hun rechten en hun plichten. Ze betalen belasting en kunnen ook gecontroleerd worden. Ook de gemeente Westland doet het zo. De uitschrijvingen krijgt de gemeente ook. Daarvoor is een afspraak gemaakt met de beheerder. Die mevrouw stuurt elke week een kopie van het nachtregister, dus van alle mensen die er verblijven

Sluiting

Op- en aanmerkingen op de bevindingen kunnen gemaild worden aan de projectleider. Die kunnen dan eventueel nog worden verwerkt in het rapport dat naar verwachting op 1 november wordt gepubliceerd.

De heer Van Zutphen bedankt iedereen voor zijn inbreng en sluit de bijeenkomst.

Verslag rondetafelgesprek BRP met diverse organisaties

Datum:	28 september 2016
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Genodigden:	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Federatie Opvang De Kafkabrigade De NVVB De VNG De ombudsman Den Haag De ombudsman Metropool Amsterdam De ombudsman Rotterdam
Bureau Nationale ombudsman:	R. van Zutphen, de Nationale ombudsman Projectteam

Inleiding

De heer Van Zutphen heet iedereen van harte welkom. Doel van deze bijeenkomst is met elkaar oplossingsrichtingen verkennen voor problemen bij inschrijvingen in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Van dit rondetafelgesprek wordt een verslag gemaakt. Dat wordt aan de deelnemers toegestuurd, zodat die nog op- en aanmerkingen kunnen maken. Ook opmerkingen over het rapport kunnen toegestuurd worden aan mevrouw Tuzgöl-Broekhoven. De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

Het gesprek

> *Het rapport van de Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) is gereed tot en met de bevindingen. Wat is de eerste indruk?*

Het rapport wordt goed doorwrocht genoemd. Het is heel herkenbaar. Voor de NVVB is een meerjarenagenda die binnenkort vastgesteld gaat worden een van de grootste speerpunten. De NVVB wil aan het werk gaan met tal van actielijnen richting de gemeenten. Een belangrijk punt dat aandacht verdient, betreft mensen die geen aangifte hebben gedaan van verhuizing maar wel ingeschreven blijven op het oude adres, waar een ander weer last van heeft. Soms heeft dat met onwetendheid te maken. Gemeenten zouden daarover meer informatie moeten geven.

Voor de Federatie Opvang is het beeld dat naar voren komt uit de bevindingen heel herkenbaar. Het is belangrijk na te denken over de wijze waarop een aantal van de grote knelpunten bij de BRP opgelost kan worden.

Een systeem is er uiteindelijk niet om het systeem, maar het moet dienen waarvoor het bedoeld is, merkt een vertegenwoordiger van BZK op. Door allerlei casus in het rapport (waarbij soms enige relativering op zijn plaats is) realiseer je je dat. Het is belangrijk in de gaten te blijven houden waarvoor je het doet.

'Een feest van herkenning' noemt de ombudsman Den Haag de bevindingen van het rapport. De BRP kan gezien worden als de sleutel tot de samenleving, dus is het begrijpelijk dat

gemeenten er secuur mee om proberen te gaan. De benadering is meestal technisch, en ook de rigiditeit van de wetgeving komt vaak naar voren. Opvallend is dat de verschillende administraties soms met verschillende begrippen werken. Iemand is ergens ingeschreven, maar dat betekent nog niet dat hij daar ook woont. En 'wonen' heeft bij Publiekszaken een andere betekenis dan in het sociale domein. Het begrippenkader, ook bij de BRP, leidt tot veel negatieve aspecten voor de burgers. Treffend is dat de automatische doormelding voor de burger kan leiden tot het stopzetten van allerlei rechten, terwijl een corrigerende doormelding niet automatisch tot herstel van die rechten leidt. Daardoor komen burgers in de ellende, want die mogen de problemen zelf oplossen. De discussie moet zich dus niet beperken tot de BRP. Die moet ook gaan over andere basisregistraties. Een vertegenwoordiger van de NVVB vult aan dat gemeenten niet altijd blijken te beschikken over het juiste instrumentarium voor een goede registratie. De informatie wordt op heel grote schaal gedeeld met afnemers die daarmee ook van alles doen. De afnemers moeten de informatie die ze krijgen kunnen begrijpen en goed interpreteren, zodat die op een goede manier vertaald kan worden in de werkprocessen.

Begin tachtiger jaren speelde deze problematiek al, merkt een vertegenwoordiger van de VNG op. Het verbaast dat er nog steeds geen oplossing gevonden is. Een belangrijke vraag die in de bevindingen gesteld wordt, is of de regelgeving nog wel voldoet aan de huidige maatschappelijke structuren. Waarschijnlijk moet die vraag ontkennend beantwoord worden. De vraag is of men voor allerlei regelgeving zo rigide vast moet blijven houden aan het (woon)adres. Het is een gegeven dat heel moeilijk te handhaven is. De overheid is voor de juistheid van de registratie van de persoon aan een adres volledig afhankelijk van de burger. Het is zeer de vraag of dat minder harde gegeven dan gebruikt moet worden om rechten te claimen. Het is belangrijk dat regelgeving zo min mogelijk handhaving nodig heeft. Terwijl voor de adresregistratie in de BRP een grote handhavingsnoodzaak bestaat. Daarover zou goed nagedacht moeten worden.

De vertegenwoordiger van de Kafkabrigade complimenteert de ombudsman met het werk. Het is buitengewoon helder geformuleerd en herkenbaar. Eigenlijk is dit maar een voorbeeld van een probleem dat steeds opnieuw terugkomt. Dit soort problemen wordt vaker geconstateerd, maar daar blijft het bij. Een belangrijke vraag om te beantwoorden is wat daar de oorzaak van is. Hopelijk leidt dit onderzoek van de Nationale ombudsman tot enige verandering waar de burger iets van merkt. Tot op heden is dat nauwelijks gebeurd. Dat komt enerzijds door onvoldoende begrip van het probleem. Anderzijds is er sprake van een zeer fundamenteel probleem: de burger kan niet overzien wat de consequenties zijn van, in dit geval, een wijziging in zijn persoonsgegevens. Dit is strijdig met de basisideeën over hoe onze samenleving in elkaar moet zitten. Het zou heel fijn zijn als er door dit onderzoek iets duidelijk wordt over een mogelijke praktische aanpak van dit probleem.

Ook de ombudsman Metropool Amsterdam is blij met dit onderzoek. De problemen zijn in sommige gemeenten minder dan elders, waar men zich veilig voelt met de 'comfortabele rigiditeit'. De toon van de bevindingen is naar het oordeel van de ombudsman Metropool Amsterdam (te) mild. Gemiddeld laat de BRP namelijk erg veel mensen in de kou staan. Er worden dus (structureel) veel mensen uitgesloten, en dat is niet van deze tijd. De overheid helpt mensen zo in de put in plaats van ze de helpende hand te bieden. Dat mag vrij hard gezegd worden. Het gaat om honderdduizenden mensen. Een paar jaar geleden waren er 440.000 'VOW'-ers. De verwachting was dat ongeveer de helft welwillend was. Daarnaast zijn er

ongeveer 300.000 die uitgesloten zijn van de zorgverzekering. In bepaalde wijken van Amsterdam zijn grote groepen jongeren dak- of thuisloos. De wetgeving, met name die van de laatste jaren, heeft strategisch gedrag uitgelokt van burgers dat disfunctioneel is voor datgene wat de overheid wil bereiken. Het kabinet wil naar een participatiesamenleving. Maar dat streven staat haaks op de introductie van de kostendelersnorm en het toenemend aantal (fysiek) adresafhankelijke regelingen. De oplossingscapaciteit van de samenleving wordt daardoor steeds minder. Je bent gek als je een neefje tijdelijk in huis neemt om voor te zorgen. Dat moeten de professionals maar doen. Een groot aantal mensen kan niet opgevangen worden door hun netwerk vanwege de adresafhankelijkheid. Dat punt mag scherper neergezet worden.

Omvang van het probleem is niet duidelijk

Een illustratie komt van een vertegenwoordiger van de Federatie Opvang. Een paar jaar gelden deed een opvanginstelling in het noorden van het land onderzoek. Aan elke persoon die belde om crisisopvang (omdat die op straat kwam te staan) vroeg men of er echt niemand in de familie of het netwerk was die voor opvang zou kunnen zorgen. De meeste bellers bleken wel zo iemand te hebben, maar ze durfden het niet aan vanwege de toeslagen, de kostendelersnorm etc. Er blijft dus een belangrijke bron van mogelijke hulp onbenut door effecten van de regelgeving. Hierbij tekent een aanwezige aan dat de omvang van het probleem nooit uitgezocht wordt. Er zijn alleen schattingen. In Nederland registreert men alles, behalve de gevallen waarin het helemaal fout gaat. Daardoor kan geen begin gemaakt worden aan de aanpak van het probleem.

Sekseregistratie

De ombudsman Metropool Amsterdam beschouwt de BRP niet als iets van deze eeuw. Een detailpunt: waarom wordt de sekse van een persoon geregistreerd? Dat werd in de achttiende eeuw ingevoerd omdat vrouwen niet handelingsbevoegd waren. Een registratie is altijd een reflectie van de bestuurlijke opvattingen in een bepaalde periode. Ten onrechte worden, ook al verkeert de maatschappij al twintig jaar in het digitale tijdperk, virtuele adressen niet geregistreerd. Als men met de sekseregistratie stopt, is ook het transgenderprobleem netjes geadresseerd. Op dit voorbeeld wordt ingesprongen door de vertegenwoordiger van de Kafkabrigade. In Utrecht was er vorige week een collectief functioneringsgesprek over sekseregistratie. Daar bleek dat iedereen die de afgelopen acht jaar van geslacht is veranderd, nu onverzekerd rondrijdt. Dat komt omdat de wijziging van het register een positieve registratie is. Is er een mismatch met de BRP, dan is je rijbewijs ongeldig, en in alle polisvoorwaarden staat dat je een rijbewijs moet hebben. Dit werd bij toeval ontdekt. Dat dit soort ongewenste gevolgen niet consequent in kaart wordt gebracht, is een zeer belangrijk deel van het probleem. Overigens nuanceert een vertegenwoordiger van BZK de opmerkingen over de sekseregistratie: dankzij die sekseregistratie weet de overheid welke vrouwen opgeroepen moeten worden voor bevolkingsonderzoek naar baarmoederhals- of borstkanker.

Doel van de BRP

In Den Haag discussieert de gemeentelijke ombudsman wel eens over het doel van de BRP. Wil men weten wie in Nederland verblijft, of gaat het veel verder? Het is niet alleen een registratiesysteem. Bij de Bijlmerramp bleek dat het ook een zuiver registratiesysteem moet zijn, maar gemeenten doen maar weinig moeite om uit te zoeken hoeveel mensen kunnen wonen op één adres. Niemand kijkt bij de BRP naar overbewoning. Sta je ingeschreven, dan krijg je weer

reacties dat je er niet echt woont (je eet er niet, of slaapt er niet, verblijft er maar drie of vier dagen per week). Het systeem is gebouwd op uitsluiting. Het is voor de gemeente ook te gemakkelijk om iemand uit te schrijven, zonder zijn medeweten, terwijl men heel ingewikkeld doet over correcties. Er moet een goede doelbeschrijving komen van de BRP. Wil je een adresregistratie, dan moet het niet uitmaken of iemand daar werkelijk woont. Een ander belangrijk thema is het corrigeren van uitschrijven. Hoe makkelijk is dat? Voorkomen moet worden dat grote groepen mensen eruit gedrukt worden, zonder dat ze het weten. Een vertegenwoordiger van de Federatie Opvang wijst erop dat in de zorgverzekeringswet is vastgelegd dat een burger verplicht is zich te verzekeren. Daartegenover staat de acceptatieplicht van de verzekeraar, dus dat is in evenwicht. Maar dat is anders bij de BRP: de burger is wel verplicht zich bij de gemeente in te schrijven, maar daartegenover staat geen acceptatieplicht van de gemeente. Het uitschrijven is makkelijk, maar het inschrijven heel erg lastig. Vanuit de ombudsman Rotterdam wordt opgemerkt dat de crux is of iemand ingezetene is van Nederland. Niet of hij in een gemeente woont. Maar de uitvoering van de Participatiewet is belegd bij de gemeenten. Het zou zo moeten zijn dat iemand die onderdeel uitmaakt van de samenleving, dús recht heeft op een aantal voorzieningen. Dat moet onafhankelijk zijn van de vraag of iemand voordeurdeler is, of met zijn vrouw een huis heeft waar hij drie dagen woont voor de kinderen etc. Het gebruik van het woonadres is negentiende-eeuws, Napoleontisch te noemen.

> *Dus deze vorm van persoonsregistratie is niet meer van deze tijd. Het doel van de registratie moet nog eens goed bekeken worden. En waarop wordt geregistreerd? De afnemers van de BRP zijn heel belangrijk, want die doen vervolgens wat met die gegevens. De effecten ervan worden dus vooral in andere regelingen dan de BRP gevoeld. Er wordt wel gezegd dat er ruimte is voor maatwerk. Is die ruimte er inderdaad? Is maatwerk überhaupt mogelijk? Je hebt de rekkelijken en de preciezen -de een durft het aan van zijn wethouder op zijn kop te krijgen, de ander houdt zich strak aan de regels.*

Het is de vraag of die ruimte er echt is, merkt een vertegenwoordiger van de NVVB op. Door de digitalisering verdwijnt de menselijke maat en wordt de ruimte beperkt. Een computer doet alleen wat hem verteld wordt. Daar wordt op gereageerd dat de gemeente Helmond in de eigen regeling-BRP een bankhoppersregeling heeft opgenomen. Dat is een goed voorbeeld van de ruimte die een gemeente kan nemen. Maar verplicht is het niet, om een bankhoppersregeling op te nemen in de beleidsregels. Dat heeft niets te maken met digitalisering. In de maatschappelijke opvang zie je dat iemand die zich wil inschrijven, daarna ook voorzieningen aanvraagt. Dat is voor gemeenten een negatieve prikkel, want het kost ze geld.
Er is, zegt een vertegenwoordiger van Federatie Opvang, veel meer ruimte dan je denkt. Het is makkelijk om alles dicht te timmeren, ook voor mensen achter het loket. Het is makkelijker voor hen om te zeggen dat iets niet mag vanwege de regels, dan zelf een afweging te maken met het oog op het belang van de betrokkene. Niemand, merkt de vertegenwoordiger van de Kafkabrigade op, heeft het overzicht van de consequenties. Dat is een deel van het probleem. De basisregistratie zou principieel doelloos moeten zijn, merkt de ombudsman Metropool Amsterdam op. Die zou niets meer moeten zijn dan een gemeenschappelijke voorziening om de verschillende uitvoeringsregelingen te bedienen.

Voorlichting

Opgemerkt wordt verder dat het schort aan de voorlichting over de consequenties van het wel of niet ingeschreven zijn. De vertegenwoordiger van de VNG geeft het voorbeeld van iemand die besluit door problemen met de verhuurder te gaan verhuizen. Met zijn hele gezin, zonder dat hij een nieuw adres heeft. Weet zo iemand dat de consequenties van het vertrek misschien wel veel erger zijn dan de situatie waar hij in zat? Misschien zou hij geholpen kunnen worden door een andere oplossing te verzinnen. De ombudsman Den Haag merkt op de gemeentelijke dienst die de BRP beheert, niet weet wat de consequenties zijn in het sociale domein. Die dienst heeft daarover geen informatieplicht. Een belangrijk uitgangspunt voor de basisregistratie, zegt een vertegenwoordiger van de NVVB, is dat de administratieve werkelijkheid zo dicht mogelijk bij de feitelijke werkelijkheid moet liggen. Dat is al een enorme uitdaging. Niet alle ambtenaren van Burgerzaken zijn voldoende competent. De feitelijke werkelijkheid kan neerkomen op tien Polen in een huis. De administratieve werkelijkheid is misschien dat die niet lang genoeg in Nederland wonen om ze te registreren.

> *In een aantal gemeenten in het westen van Nederland worden Polen op de dag van binnenkomst direct ingeschreven. Is dat het maatwerk?*

Ja en nee, antwoordt een vertegenwoordiger van BZK. De BRP was gewoon bedoeld als een registratiesysteem. Moet dat puur als zodanig worden gebruikt om de functies ervan ergens anders te regelen? Je kunt ook redeneren dat een registratiesysteem wordt ingericht ten behoeve van een aantal doelen. Daarvoor zouden de registratiesystemen gekoppeld moeten worden. De discussie gaat dan over wat dan die doelen zijn, en wie allemaal over de gegevens van die registratiesystemen mogen beschikken. Je moet je steeds afvragen met welke informatie de gemeenten, waarbij zo veel taken ondergebracht worden, gediend zijn. Die informatie krijgen ze niet altijd uit de BRP. Veel casus zijn oplosbaar als de ambtenaren in de gemeenten beter geïnstrueerd worden. Zij moeten ervoor zorgen dat problemen bij een sociaal bureau terechtkomen. Met alleen gemeentelijke beleidsregels los je het niet op. BZK is in discussie met een groep gemeenten met veel arbeidsmigranten. Die gemeenten willen veel meer weten van die mensen, vanaf de eerste dag dat ze in de gemeente zijn. Er zijn ook kinderen die naar school moeten. Deze gemeenten willen al die informatie; ze krijgen die als de betrokkenen direct in de BRP ingeschreven worden. Dat is een mogelijke oplossing, maar niet voor het probleem waarvoor die gemeenten staan. Een deel van die oplossing zullen ze moeten zoeken bij andere loketten. Maar het is waar: als je een taak legt bij een gemeente om voor de burgers dienstbaar op te treden, moet die ook over de informatie kunnen beschikken.

> *De vraag moet zijn wat er moet gebeuren met de registratie. Hoe zoek je naar een goede manier om de afnemers ten dienste te zijn met hun beleidsdoelen?*

Al in de jaren zeventig ontwierp men de relationele database, reageert de ombudsman Metropool Amsterdam. Wiskundigen bedachten hoe je dat moet doen. In feite is de BRP nog steeds een persoonslijst die de fundamentele principes van 'relationeel' niet in zich herbergt.
Eigenlijk zou je de hoeveelheid gegevens in de BRP moeten verminderen. Een aantal van die gegevens zou je moeten terugbrengen naar bijvoorbeeld het sociale of fiscale domein. Afnemers zouden die gegevens dan moeten betrekken van het fiscale domein, in plaats van de BRP. In die BRP, tekent een vertegenwoordiger van BZK aan, wordt het adres heilig verklaard.

Terwijl alle relaties en samenwoonvormen op een gegeven moment een ander leven gaan leiden. Dat zou ook op een andere manier binnen de BRP georganiseerd kunnen worden.
De Federatie Opvang is al twee jaar met staatssecretaris Klijnsma in gesprek in verband met de kleine tienduizend vrouwen per jaar die vluchten voor hun veiligheid. Die zouden niet in die gekoppelde systemen teruggevonden moeten kunnen worden, want daardoor kunnen ze opgespoord worden. Maar als je ze verstopt in de basisregistratie, dan komt de kinderbijslag in gevaar. De koppeling zorgt dus voor allerlei problemen. Volgens de ombudsman Metropool Amsterdam zijn nog verbeteringen mogelijk binnen het huidige stelsel. Die zijn dringend nodig. Maar over twee jaar wordt het nieuwe BRP-systeem opgeleverd dat in 2002 bedacht is. Die oplevering vindt dan plaats in een tijd dat het besef er al is dat het eigenlijk een fundamenteel andere kant op moet.

> *Is maatwerk mogelijk binnen de BRP? Dat lijkt moeilijk voorstelbaar, omdat het zo categorisch is wat daar staat.*

Iedereen, zegt de vertegenwoordiger van de VNG, moet volgens de wet BRP een adres hebben in Nederland. Maar dat uitgangspunt is onjuist. Iemand die op straat woont, heeft geen adres. Dat is de maatschappelijke werkelijkheid. Misschien moet er een oplossing voor het briefadres gevonden worden. Of de ombudsman moet met een aanbeveling komen dat iedere gemeente een adres heeft waar mensen op 'geparkeerd' kunnen worden (voor onbepaalde tijd). Zodat mensen geregistreerd kunnen worden, als het noodzakelijk is dat mensen vindbaar zijn. Iedere termijn die daarvoor wordt genoemd is onwenselijk, want die maakt dat handhaving noodzakelijk is.

> *Je hebt de bankhoppers. Je hebt een idee van wat voor mensen dat zijn en hoe ze leven. Maar je hebt aan de andere kant van het spectrum de rijke pensionado met een grote camper. Waarom mag die niet gewoon nog twintig jaar gaan toeren?*

Je zou je kunnen afvragen, wordt opgemerkt, of zo iemand, gelet op de huidige regelgeving, nog wel AOW moet hebben. Als je niet in Nederland woont, vervalt je recht op bepaalde dingen.

> *De zorgverzekering wordt aan de BRP gekoppeld. Die is een basale behoefte voor iedereen. In het eerste rondetafelgesprek van vandaag opperde iemand de instelling van een 'derde bakje' voor dit soort mensen, die bijvoorbeeld met de camper naar het buitenland gaan. Maar dan blijft de vraag wat je met die mensen in dat 'derde bakje' moet doen.*

Voor situaties waar mensen compleet vastlopen in de regelgeving zou een soort noodknop moeten hebben in een automatiseringssysteem zoals de BRP, wordt opgemerkt door de vertegenwoordiger van de VNG. Dat noem je dan maatwerk. Gemeenten kunnen daarmee hun beleidsvrijheid al dan niet inzetten. Het is zaak de basisregistratie zo star en strak mogelijk te houden. Misschien moeten nog wel meer zaken geregistreerd worden dan nu het geval is. Tegelijkertijd moet de wetgever bij het gebruik van het adresgegeven als voorwaarde voor effectuering van (nieuwe) regelgeving veel beter nadenken over de mogelijke consequenties en randvoorwaarden. Dat lijkt nu veel te weinig te gebeuren.

Afnemers

Sinds 1 augustus is registratie in de BRP een voorwaarde voor een zorgverzekering. De Kafkabrigade vreest dat dit ook bij andere wetten gaat gebeuren. Een fout verspreidt zich als een olievlek door 600 organisaties, maar een correctie op die fout doet dat niet. Dat heeft te maken met het nemen van geautomatiseerde beslissingen in afhankelijke systemen van afnemers. Men heeft daarbij niet stilgestaan bij de mogelijkheid van een rollback. Je zou een aantal normen moeten stellen. De burger zou altijd op de hoogte moeten worden gebracht van het nemen van een geautomatiseerde beslissing. Verder zou de burger te horen moeten krijgen van wie de gegevens komen op basis waarvan de beslissing genomen wordt. Ten slotte moet er een optie komen voor een automatische rollback. Dat is een algemeen beginsel van behoorlijk ICT. Een reden dat een frontdeskambtenaar geen maatwerk kan leveren, is dat hij niet meer in de kantlijn kan schrijven. Het is heel categorisch geworden; het is 'ja' of 'nee'. Misschien moet het systeem per definitie in tweeën gedeeld worden. Aan de ene kant is er dan een feitelijke registratie, aan de andere kant een besluitenlijst. Registratie en besluit moeten gescheiden worden; daar moet een mens tussen kunnen zitten.

Veel van de afnemers van de BRP, met name de Belastingdienst, melden het ook terug als dingen afwijken van de geleverde gegevens. Bij onvolledige informatie gaat de Belastingdienst, zegt een vertegenwoordiger van BZK, op zoek naar andere bronnen van informatie. Die afslagen zijn nodig binnen registratiesystemen. Het stelsel is goed, voor zover je maar weet waar je welke afslag en welke koppeling kunt maken. De ombudsman Metropool Amsterdam wijst op de belangen die voor diensten en instanties een rol spelen. De Belastingdienst vindt van een aantal pensionados dat ze fiscaal in Nederland wonen, terwijl de zorgverzekering er juist vanuit gaat dat ze in het buitenland wonen. Het komt voor de Belastingdienst goed uit dat ze in Nederland wonen, en voor de zorgverzekering dat ze dat niet doen.

Uitsluitingsbeleid

De ombudsman Den Haag ziet dat gemeenten met veel uitsluitingsbeleid komen. En niemand tikt de gemeenten daarbij op de vingers, want dat behoort tot hun vrijheid. Als maatwerk geleverd wordt, moet daarop ook controle uitgeoefend worden. Maatwerk moet niet alleen dienen om mensen uit te sluiten van voorzieningen, maar vooral ook om de regels goed toe te passen, met de voor- en nadelen daarvan. Het systeem geeft momenteel te veel gelegenheid om mensen uit te sluiten (nee, u bent niet dakloos, maar thuisloos!). Als alle partijen de ruimte krijgen om hun eigen systemen te maken, leidt dat tot een wirwar van regelingen, met definities die net niet op elkaar aansluiten. Een probleem is dat ambtenaren vaak voor hun eigen veiligheid gaan. Ze zijn bang aangesproken te worden op een verkeerde beslissing als ze hun eigen verantwoordelijkheid nemen. De burger is daar vaak de dupe van. Een vertegenwoordiger van de NVVB komt met het voorbeeld van een wethouder die verklaarde dat seizoenarbeiders in zijn gemeente niet bestonden. De Federatie Opvang hoorde hetzelfde zeggen over psychiatrische patiënten in een bepaalde gemeente. Vanuit de ombudsman Rotterdam wordt erop gewezen dat gemeenten verschillend met de materie omgaan. De ene gemeente wil insluiten; die wil graag inschrijven. De andere wil juist graag uitschrijven. Dat moet niet zo mogen. De wet moet overal hetzelfde effect hebben.

De Federatie Opvang komt met het begrip 'regiobinding'. Dat mag niet toegepast worden als iemand in de opvang zit. Dat staat in de wet. Gemeenten passen de 'regiobinding' tóch toe, soms zelfs wordt dat in de verordening opgenomen. Dan gaat er iets mis, maar wat kan je ertegen doen? Het Rijk wil in het kader van decentralisatie liever niet te veel optreden tegen gemeenten. Daarom moet je voorzichtig zijn met het geven van ruimte.

Veel ambtenaren zeggen dat briefadressen een soort fraude zijn. Daarom moet er zo min mogelijk gebruik van worden gemaakt.

Op een regiobijeenkomst van de NVVB werd aangegeven dat uit een landelijke pilot adreskwaliteit naar voren kwam dat 30% van de aangeleverde adresgegevens frauduleus zou zijn. Mensen komen in het frame van fraude en kunnen er niet meer uit.

Aan de voorkant is er de ambtenaar die geen briefadres meer wil verstrekken, omdat dat fraude zou zijn.

Een vertegenwoordiger van de Federatie Opvang wijst erop dat er een nieuwe circulaire op komst is over dak- en thuislozen. Maar dit rapport is een onderzoek van het afgelopen jaar en beschrijft de huidige werkelijkheid. De ombudsman Metropool Amsterdam merkt op dat steeds meer regelgeving zich afhankelijk heeft gemaakt van het adresgegeven. Burgers passen als gevolg daarvan een soort 'bureaucratisch judo' toe voor de wijze waarop zij zich presenteren bij de verschillende administraties. Want afhankelijk van hoe je dat doet, krijg je bepaalde dingen. Daarmee komt de administratieve werkelijkheid steeds verder af te staan van de 'werkelijke werkelijkheid' (een door ambtenaren bedachte term). Er werden bij de invoering van de GBA cursussen gegeven voor GBA-specialisten bij de afnemers, vertelt een vertegenwoordiger van de NVVB. Daarbij leerde men dat een functie 'woonadres' betekent dat iemand daar echt woont. Is het daarentegen een briefadres, dan zou het verstandig zijn zelf uit te zoeken wat de feitelijke situatie is in verband met de eigen regelgeving. Deze handelwijze lijkt in de loop van de tijd vertroebeld te zijn.

Regelgeving te afhankelijk van adressen?

De bepaling van de rechten, vindt de ombudsman Metropool Amsterdam, moet minder afhankelijk gemaakt worden van het adres. Meer moet teruggelegd worden in de materiegebieden, en minder afhankelijk gemaakt worden van de gegevens uit de basisadministratie. De beslissing of iemand al dan niet recht heeft op een uitkering is dan niet langer een afgeleide bij een eventuele inschrijving in de BRP. Die beslissing hangt dan samen met de wijze waarop een gemeente haar sociale taak heeft geïmplementeerd. Sommige dingen moeten op korte termijn verbeterd worden binnen het huidige stelsel. Tegelijkertijd moet een veel fundamentelere discussie gevoerd worden. Het is spijtig dat het nieuwe systeem opgeleverd wordt tegen de tijd dat die discussie gevoerd is.

De Kafkabrigade ziet wellicht een rol voor de ombudsman in dezen. Het feit dat de problemen niet geregistreerd worden, is deel van het probleem. Niet het adresseren van het probleem is het probleem, maar wel dat er niets gebeurt. Dat komt ook omdat dit om grote ICT-projecten gaat die veel geld kosten. De belangen zijn groot. Daarom is een sterke, onafhankelijke partner nodig die alle waarnemingen waar het misgaat, kan bundelen en analyseren. Die partner moet niet omver geblazen kunnen worden door afhankelijkheid van projectfinanciering etc. Misschien kan er daarom, met dit onderzoek van de Nationale ombudsman, echt iets veranderen.
Het is binnen de huidige BRP mogelijk lokaal stappen in de goede richting te zetten, is de ombudsman Metropool Amsterdam gebleken. Een voorbeeld is de combinatie van schuldhulpverlening en inschrijving. Sommige mensen schrijven zich uit om voor schuldeisers onder de radar te blijven. In Amsterdam is er een project waarbij mensen ingeschreven worden onder voorwaarde dat er gesproken wordt over de schuldsanering.

Bij een aantal gemeenten is een structureel integraal overleg geïntroduceerd met Burgerzaken, merkt de ombudsman Metropool Amsterdam op. De Nationale ombudsman vraagt hierop of de BRP-registratie op die manier dienend wordt bij het realiseren van de drie D's? Dat is volgens hem niet erg vanzelfsprekend als je de bevindingen leest.

Wat de ombudsman Metropool Amsterdam doet, is vergelijkbaar met wat in de jaren tachtig gebeurde, vertelt een vertegenwoordiger van de VNG. Als iemand met een probleem kwam, was dat voor de ambtenaar ook echt een probleem dat aangepakt moest worden. Die ambtenaar belde dan met allerlei instanties om tot een oplossing te komen. Hij deed dingen die niet echt in zijn functieomschrijving stonden. Dat kan tegenwoordig niet meer, het wordt medewerkers gewoon niet meer toegestaan. Het is ook heel ingewikkeld geworden voor partijen om elkaar te kunnen vinden. Enerzijds moet heel strak gekeken worden naar de invulling van de regelgeving, en anderzijds moet de gemeente de ruimte zoeken in de materiewetgeving. Dat is door automatisering, bezuinigingen etc. losgelaten.

> *Dus al de voorbeelden die in het rapport staan, worden niet aan de materie gekoppeld waar het probleem speelt, maar aan de BRP?*

Inderdaad, terwijl het probleem juist speelt in de materie, wordt geantwoord. Tegelijk wordt vanuit de ombudsman Rotterdam opgemerkt dat het een plicht van de wetgever is om ervoor te zorgen dat mensen niet op die manier slachtoffer worden van het systeem. Stel, iemand heeft een uitkering. Er is te weinig uitgekeerd doordat hij eigen inkomsten had en er verkeerd gerekend is. Dan komt er een nabetaling. Wat er dan gebeurt met de huurtoeslag, kinderopvang, zorgtoeslag! Overal wordt beslag op gelegd. Je kunt de huur niet meer betalen. Iemand kan dus volledig buiten zijn eigen schuld op een dergelijke manier slachtoffer worden van de wetgeving. Dat is onverteerbaar. Met andere woorden: de wet zit niet goed in elkaar. De ombudsman Den Haag merkt op dat het naar verluidt simpel te duur gevonden wordt om handmatig reparaties uit te voeren voor de kleine groep die tussen wal en schip raakt. Die mensen worden dus aan hun lot overgelaten. De vertegenwoordiger van de VNG wijst erop dat het niet mogelijk is om wetten te maken die voor iedereen altijd juist uitpakken. Daarom zou er een noodknop moeten bestaan. Daarvoor zou volledig de ruimte moeten zijn.

> *Een conclusie lijkt te zijn dat voor de mensen die getroffen worden door deze perverse manieren van omgang met burgers, meer nodig is dan ruimte geven voor maatwerk. Is het niet nodig om op korte termijn te beginnen met het ontwikkelen van een visie hierop? Welke stappen moeten gezet worden om deze problemen aan te pakken?*

Misschien, oppert de vertegenwoordiger van ombudsman Rotterdam, moet meer uitgegaan worden van de bereikbaarheid van de burger dan van waar hij woont. Als je hem kunt bereiken en hij heeft een woonadres, dan kan hij het digitaal proces ingestuurd worden en komt er het goede uit. Heeft hij geen woonadres, dan kan je aan een volgende trits mogelijkheden beginnen waardoor toch aanspraak kan worden gemaakt op allerlei toeslagen en voorzieningen. Daarvoor zou dus basaal een e-mailadres of misschien een Facebookaccount genoeg zijn.

> *Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering, moet iemand een e-mailadres hebben. Anders mis je allerlei informatie, zoals dat je verwacht worden op een bijeenkomst (verschijn je niet, dan kom je pas zes maanden later aan de beurt).*

Tegelijkertijd, merkt de ombudsman Den Haag op, zegt de gemeente (anno 2016!) dat zij nog geen gelegenheid heeft om via de mail antwoord te geven. En je moet al je stukken naar het e-mailadres van de gemeente sturen!

De regels zijn in de kern in de afgelopen vijftig jaar niet veranderd, terwijl de wereld er toch echt heel anders uitziet. Het beweegt niet mee. Je kunt de problemen van vandaag niet tackelen met de oude systemen en regels.

Het is bekend dat als je nieuwe ICT-oplossingen wilt vinden je niet moet praten met mensen boven de 35 jaar, brengt een vertegenwoordiger van de VNG naar voren. Misschien zou het verstandig zijn om, gelet op de veranderende maatschappij, veel meer dan nu gebeurt jongeren naar deze problematiek te laten kijken. Misschien hebben jonge mensen daar andere ideeën over. Een vertegenwoordiger van BZK vraagt aandacht voor de groeiende groep mensen die recht zeggen te hebben op een 'offline leven'. Minister Plasterk zegt echter dat in het kader van een digitaliseringsagenda 2017 alle contacten tussen burgers en overheid digitaal moeten worden. Daarbij moet hij voorlopig dus ook fysiek en analoog in stand houden. Een dergelijke situatie gaat op een gegeven moment wringen. De ombudsman Metropool Amsterdam wijst erop dat ook voor mensen die digitaal niet vaardig zijn, een verdergaande digitalisering gewenst is. Vaak hebben die mensen iemand in hun netwerk die ze kan helpen. Nu komen verwarde mensen soms met verregende documenten aan in een AH-tasje. Het is veel beter als de hulpverlener of ambtenaar hun digitale dossier kan openen om te kijken wat er aan de hand is. Digitalisering kan de sociaal zwakken op die manier enorm helpen, ook al zijn ze zelf digitaal niet erg vaardig.

Wat betekent dit alles voor de BRP?

Voorlichting over de consequenties van in- en uitschrijven blijft wezenlijk, merkt een vertegenwoordiger van de VNG op. De Federatie Opvang wijst op het belang van een acceptatieplicht voor de gemeenten. Het kan niet zo zijn dat burgers keer op keer geweigerd worden in gemeenten. De vertegenwoordiger van de VNG vindt het belangrijk dat het briefadres verder verduidelijkt wordt, ook in het kader van de uitsluiting. De introductie van een parkeeradres is een andere mogelijkheid. Dat zou een vorm van acceptatie zijn.

Staat er een wijkteam voor iemand klaar die uitgeschreven is en in de problemen komt?

Dit wordt door diverse aanwezigen ontkend. Je AOW komt op de tocht te staan; alles gaat schuiven. De vertegenwoordiger van de Kafkabrigade wijst erop dat hier alleen gepraat wordt vanuit het frame van het huidige systeem, en daarbij gaat het vaak om grensgevallen, van mensen die helemaal in de verdrukking komen. Eigenlijk zou je wensen dat er een default ingebouwd zit in het systeem die goed uitwerkt. Dus niet dat bij een fout iemands complete bestaansgrond weggevaagd wordt, maar juist een default die maatschappelijk wenselijk is. De passieve optie zou de maatschappelijk wenselijke optie moeten zijn. Dat betekent, merkt de ombudsman Metropool Amsterdam op, bijna de introductie van een basisinkomen. Dat is natuurlijk een radicale optie.

Al de problemen die de ombudsman voorgeschoteld krijgt, gaan eigenlijk over een basisinkomen. Er is dus meer visievorming nodig.

De Kafkabrigade ziet een gebrek aan creativiteit. Er is te weinig aandacht voor het creëren van oplossingen. Met wat goed nadenken is een wereld te winnen. Hoe gaan we een wenselijke situatie realiseren? De ombudsman Metropool Amsterdam verwijst naar een boekje van Roel in 't Veld. Die zegt dat een systeem steeds verder uitdijt, tot het door zijn eigen gewicht in elkaar zakt. Op een gegeven moment is het verstandig de hele beleidsboom, die zover uitgewerkt is, overboord te gooien. Er moet dan een nieuwe geplant worden. Dat lijkt ook hier aan de orde. Na steeds opnieuw verder 'tweaken', is het systeem aan de grenzen van zijn mogelijkheden geraakt. Een steeds groter deel van de overheid zou eigenlijk een stuk infrastructuur moeten zijn voor de samenleving als geheel. De BRP leidt uiteindelijk tot wetsharmonisatie, betoogt de vertegenwoordiger van de Kafkabrigade. Het is niet uit te leggen dat het adres bij de Belastingdienst iets anders is dan bij de gemeente. Je zou wensen dat er uiteindelijk juridisch een ICT-stuk komt dat over de volle breedte faciliteert. De feitelijke organisatie, de juridische en ICT-laag zouden op die manier meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Een vertegenwoordiger van de NVVB vraagt om een oplossing op de korte termijn. Er moet een instrument gefaciliteerd worden om de problemen op te lossen. Het puntadres is uit de Wet BRP gehaald, dus is er op korte termijn behoefte aan een parkeeradres.

Een vertegenwoordiger van BZK vertelt over een bestaand werkgroepje adresproblematiek, waarin met een aantal gemeenten en afnemers onderzocht wordt hoe ingespeeld kan worden op de behoefte aan een parkeeradres, na het wegvallen van het puntadres. Er zijn varianten op tafel gekomen, maar men is er nog niet helemaal uit. Er komt van BZK een nieuwe circulaire briefadres. Daarin wordt een aantal van de genoemde problemen opgelost. Wat hier besproken is vandaag, kan nog betrokken worden in de circulaire, die half oktober verwacht mag worden.

De Kafkabrigade merkt op dat de kern van het probleem is dat de consequenties van de BRP niet overzien kunnen worden. De BRP is een belangrijke bron voor onbedoelde fouten. Er is geen verantwoordelijke om het probleem op te lossen. Er is meer onderzoek en meer rekenschap nodig. Er gebeurt momenteel helemaal niets. Het gaat over 500.000 mensen! Daarom moet rekenschap worden georganiseerd, dus voortgang in dit probleem. De ombudsman Metropool Amsterdam reageert dat er in een aantal gemeenten toch wel degelijk een aantal stappen gezet is, zij het binnen de kaders. Er gebeurt alleen te weinig op nationaal niveau, daar moet een aantal belangrijke doorbraken gemaakt worden. Het is goed dat de gemeenten erop worden gewezen dat ze ruimte hebben.
De ombudsman Den Haag vraagt aandacht voor het herstel van overheidsfouten. Fouten worden gemaakt, maar dan moet er ook een makkelijke manier zijn om ze te herstellen. Of de consequenties ervan moeten minder verstrekkend worden. De Federatie Opvang vindt de acceptatieplicht voor gemeenten fundamenteel. Als de burger verplicht wordt om zich in te schrijven, kan het niet zo zijn dat hij overal geweigerd wordt.

De ombudsman Metropool Amsterdam merkt op dat in Amsterdam een werkgroep ketenregie is ingesteld. Er is eigenlijk een landelijke ketenregisseur nodig die met een zekere doorzettingsmacht correcties kan afdwingen. Het is voor burgers nu soms om gek van te worden als buiten hun schuld om fouten worden gemaakt, die dan niet gecorrigeerd worden. Een vertegenwoordiger van de Federatie Opvang merkt op dat het besef moet doordringen dat registratie geen technisch probleem is. Het gaat over een sociaal probleem.

Sluiting

Opmerkingen over het verslag of de bevindingen kunnen eventueel nog worden verwerkt in het rapport van de Nationale ombudsman, dat naar verwachting op 1 november naar buiten wordt gebracht.

De heer Van Zutphen dankt iedereen voor zijn inbreng en sluit de bijeenkomst.

Bijlage 4 Openingsbrief

Brief Nationale ombudsman van 25 februari 2016

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AC Den Haag
Tel (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 35 32 ATB/sel
Datum
25 februari 2016
Ons nummer
2016.002030
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker
mw. mr. E. Gouers
mw. mr. A. Tezgör-Broeklouer
Onderwerp
onderzoek naar registratie BRP

Geacht college,

Het bureau van de Nationale ombudsman ontvangt met enige regelmaat klachten en signalen van burgers die problemen ondervinden wanneer zij zich willen inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). Die problemen ontstaan dan vanwege het feit dat zij (nog) geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die in scheiding liggen of hun huis zijn uitgezet. Omdat het hen niet lukt om zich in te schrijven in de BRP, lopen zij ook het risico uitgesloten te worden van financiële en sociale voorzieningen.

Ik vind het belangrijk dat de overheid er is voor iedereen. Dit is dan ook de reden dat ik een onderzoek ben gestart naar dit onderwerp.

BRP

Zoals u weet is de BRP één van de belangrijkste registratiesystemen in Nederland. In de BRP worden de persoonsgegevens bijgehouden van iedereen die in Nederland woont. Ook van mensen die niet in Nederland wonen maar wel een relatie hebben met de Nederlandse overheid, worden in de BRP gegevens geregistreerd. De gegevens die in de BRP staan, worden door de overheid gebruikt om haar taken te kunnen uitvoeren. Voor de burger is registratie in de BRP daarmee de toegang tot een groot aantal voorzieningen die de overheid treft.

Verkenning

Om goed zicht te krijgen op welke burgers hierdoor problemen hebben of krijgen, hebben wij in 2015 een verkennend onderzoek naar dit onderwerp uitgevoerd. Hierbij zijn ook de klachten en signalen die wij hierover hebben ontvangen geïnventariseerd. De ombudsmannen van Amsterdam[1], Rotterdam en Groningen hebben de afgelopen jaren ook onderzoek gedaan naar BRP-problematiek, zoals het fenomeen spookbewoning en het onterecht uitschrijven. De Algemene Rekenkamer heeft in oktober 2014 het rapport *'Basisregistraties, vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance'* uitgebracht.

Resultaten

Uit onze verkenning is gebleken dat in de praktijk een inschrijving in de BRP voor bepaalde categorieën mensen problemen oplevert.

1 De Amsterdamse ombudsman heeft in december via de 'omgekeerde uitvoeringsimpuls' een aantal knelpunten met betrekking tot briefadressen in kaart gebracht.

Naast hierboven beschreven voorbeelden kan het ook gaan om jongeren die door hun ouders zijn uitgeschreven en geen vaste verblijfplaats hebben, mensen die 'wel ergens' verblijven maar zich daar niet mogen inschrijven, mensen die zijn teruggekeerd uit het buitenland, ex-gedetineerden en zogenoemde wereldreizigers. Een inschrijving op een 'briefadres' blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk.

Een ander belangrijk gegeven is de kwaliteit van de BRP. Wij hebben de indruk dat er vanuit de overheid stevig op wordt aangedrongen de BRP gegevens zo correct mogelijk te houden. Hierdoor lijkt relatief veel aandacht te worden besteed aan mogelijke fraude en onjuiste inschrijvingen. Wij vragen ons af of en zo ja in welke mate dit voor gemeenten belemmerend werkt bij het zoeken naar een maatwerkoplossing.

Onderzoek uit eigen beweging
Naar aanleiding van de resultaten van de verkenning, zijn wij een onderzoek uit eigen beweging naar de inschrijving BRP gestart. Daarbij is het uitgangspunt dat de overheid er is voor iedereen. Dat betekent dat iedere burger over een BRP-adres moet kunnen beschikken zodat overheidsvoorzieningen bereikbaar zijn. Dit moet tegelijkertijd passen binnen het uitgangspunt dat de BRP actueel en accuraat blijft. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

'Wat mag een burger die niet over een vast woonadres beschikt in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om inschrijvingen in de BRP?'

Doel van het onderzoek
Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds zijn wij voornemens om samen met gemeenten een kader te ontwikkelen dat aangeeft wat burgers in een dergelijke situatie van de gemeente mogen verwachten. Daartoe verzamelen we 'best practices' hoe om te gaan met dit soort situaties. Anderzijds brengen we in kaart welke (juridische) problemen gemeenteambtenaren ervaren bij het zoeken naar maatwerkoplossingen voor burgers met geen duidelijke vaste woon- of verblijfsplaats. Ons onderzoek richt zich op alle - bij Bureau Nationale ombudsman aangesloten - gemeenten.

Wij streven er naar het onderzoek eind van de zomer 2016 af te ronden.

Ons nummer
2016.02030

3

Vragen aan u
Om goed in kaart te kunnen brengen wat de (on)mogelijkheden met betrekking tot inschrijving in de BRP zijn, verzoek ik u de volgende vragen te beantwoorden.

- Welke knelpunten ziet u als het gaat om het inschrijven in de BRP bij personen zoals hiervoor beschreven?
- Hoe gaat u met deze knelpunten om?
- Welke verbeteringen ziet u voor in de toekomst?
- En wat is nodig om die verbeteringen te realiseren?

Uw antwoorden zien wij graag uiterlijk **15 april 2016** tegemoet.

Gesprek
Met een aantal gemeenten willen wij, na ontvangst van de antwoorden, nader in gesprek gaan over de bovengenoemde problematiek en de mogelijke oplossingen. Wilt u graag deelnemen aan zo'n gesprek dan bent u van harte welkom. U kunt zich aanmelden bij Sij=a Beer, projectondersteuning, via deze link.

Persbericht
Donderdag 25 februari 2016, wordt het persbericht gepubliceerd. Het staat dan op onze website.

Afschrift
Een afschrift van deze brief zend ik tevens naar gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Groningen, naar de VNG en naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK).

Nog vragen?
Heeft u nog vragen over deze brief neem dan contact op met:

- Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider, via e-mail of (070) 3563 532
- Emily Govers, onderzoeker, via e-mail of (070) 3563 519
- Jeanine Verhoef, onderzoeker. via e-mail of (070) 3563 659
- Marieke Ruitenburg, onderzoeker, via e-mail of (070) 3563 606

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen