

# Evaluatie bijzondere briefadressen

---



# Inhoudsopgave

---

Inleiding .....	3
1. Bijzondere briefadressen voor wetswijziging .....	3
1.1 Briefadres bij Open Venster .....	3
1.2 Overige aangiften .....	4
2. Bijzondere briefadressen na wetswijziging .....	4
2.1 Wat is een woonadres?.....	4
2.2 Gemeentelijk briefadres .....	4
2.3 Nieuwe reden voor een briefadres .....	5
3. Gevolgen uitgedrukt in cijfers .....	5
3.1 Geregistreerde briefadressen in BRP .....	5
3.2 Verschuiving .....	6
4. Toekennen briefadressen.....	6
4.1 Bijzondere (woon)situatie .....	6
4.2 Intake .....	7
4.3 Hulpvraag.....	7
5. Toetsen op rechtmatigheid briefadressen .....	7
5.1 Archivering aangiften briefadressen .....	8
5.2 Onderzoek rechtmatigheid briefadressen.....	8
6. Mogelijk relevante ontwikkeling: ID-kaarten voor niet-ingezetenen .....	8
Conclusie .....	9
Aanbevelingen .....	10

## Inleiding

Vanaf 1 januari 2022 is de *bevoegdheid* van het college om een briefadres toe te kennen in de Wet basisregistratie personen (BRP) gewijzigd in een *verplichting*<sup>1</sup>. Doel van de wijziging is het voorkomen dat dak- en thuislozen nergens ingeschreven staan. Hierdoor zijn ze onverzekerd, kunnen niet of slechts met veel moeite gebruik maken van de dienstverlening door de overheid en andere instellingen, terwijl zij daar vanwege hun zwakke maatschappelijke positie juist het meeste behoefte aan hebben. De gemeente Alphen aan den Rijn kende voor dit doel al vanaf 2015 briefadressen toe aan kwetsbare personen bij het Open Venster.

Ter voorbereiding op de mogelijke gevolgen van de wetswijziging, is eind 2021 het 'Plan van Aanpak Gemeentelijk Briefadres' geschreven door een werkgroep bestaande uit medewerkers van team Burgerzaken, Maatschappelijke ontwikkeling, team Inkomen, team Controle & Handhaving en de Integrale Toegang. Het doel van het plan is:

*'Het komen tot een integrale werkwijze rondom de toekenning van gemeentelijke briefadressen om een kwetsbare doelgroep in beeld te houden en zorg te kunnen blijven bieden en misbruik door kwaadwillenden te voorkomen'.*

Na 6 maanden heeft een evaluatie plaatsgevonden met de integrale werkgroep, om zo tussentijds te kunnen sturen op de eerste ervaringen<sup>2</sup>. In praktijk is gebleken dat het effect van de wetswijziging niet alleen zichtbaar is op het gemeentelijk briefadres (zie 2.2), maar op de bijzondere briefadressen in het algemeen en volgt hier de 'Evaluatie bijzondere briefadressen'. De gevolgen worden inzichtelijk gemaakt op basis van cijfers uit de BRP<sup>3</sup>, de ervaringen van medewerkers met het toekennen van- en de controle op de rechtmatigheid van een briefadres. Tot slot volgen zes aanbevelingen.

## 1. Bijzondere briefadressen voor wetswijziging

### 1.1 Briefadres bij Open Venster

Voor thuislozen met multi-problematiek wordt de mogelijkheid geboden voor een briefadres op het adres van het inloophuis Het Open Venster. Om hiervoor in aanmerking te komen is hieraan een zekere inspanningsverplichting verbonden, zoals het regelmatig ophalen van de post en het meewerken aan een persoonlijk begeleidingsplan van de Binnenvest. Deze werkwijze is in veel gevallen succesvol gebleken en een voorbeeld voor andere gemeenten.

---

<sup>1</sup> Art. 2.23 lid 2 Wet BRP

<sup>2</sup> Tussenevaluatie 'Toekennen Gemeentelijk briefadres 2022'

<sup>3</sup> Deze evaluatie richt zich alleen op de 'bijzondere briefadressen', niet op de inschrijving met een briefadres vanwege verblijf in een instelling. Hierover zijn duidelijk omschreven voorwaarden opgenomen in de wet BRP en de wetswijziging heeft op deze registratie geen invloed gehad.

## 1.2 Overige aangiften

Overige aangiften voor een briefadres worden getoetst op rechtmatigheid en alleen verwerkt als voldaan werd aan de voorwaarden zoals opgenomen in de Wet BRP en de Regeling Briefadres<sup>4</sup>. Er worden grofweg vier redenen opgegeven bij de aangifte briefadres:

- Ter overbrugging tussen twee woningen (bijv. in geval van vertraagde nieuwbouw);
- Ambulant beroep;
- Verblijf in het buitenland korter dan 8 maanden (al dan niet aaneengesloten);
- Verblijf in een voer- of vaartuig zonder vaste stand- of ligplaats.

## 2. Bijzondere briefadressen na wetswijziging

Met de invoering van de nieuwe wet is het college verplicht een persoon die niet beschikt over een woonadres in te schrijven met een briefadres en mag daaraan geen inspanningsverplichting meer verbinden. Enige voorwaarden die nog gesteld mag worden, is dat de ingeschrevene bereikbaar is.

### 2.1 Wat is een woonadres?

Adressen zijn belangrijke gegevens voor de BRP. De inwoner kan niet kiezen waar hij wordt ingeschreven. De ambtenaar bepaalt aan de hand van de wet BRP op welk adres betrokkene moet zijn ingeschreven. De criteria die hiervoor gelden zijn in volgorde van belangrijkheid:

- Het adres waar betrokkene woont, inclusief voer- of vaartuigen met vaste stand- of ligplaats.
- Als betrokkene op meerdere adressen woont, wordt hij ingeschreven op het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste keren zal overnachten.
- Als criterium 2 ook ontbreekt, dan wordt betrokkene ingeschreven op het adres, waar hij naar redelijke verwachting gedurende drie maanden tenminste tweederde van die tijd zal overnachten.

Pas als een woonadres ontbreekt en betrokkene wel voldoet aan de criteria om ingeschreven te staan als ingezetene in Nederland, kan betrokkene worden ingeschreven op een briefadres met toestemming van de bewoner<sup>5</sup>.

### 2.2 Gemeentelijk briefadres

Als er geen briefadresgever beschikbaar is, moet een adres van de gemeente als briefadres gekozen worden. Met de betrokkene wordt de afspraak gemaakt dat men minimaal één keer per twee weken in persoon langskomt om te controleren of er post is. Op 1 juli 2023 staan er **34 personen ingeschreven op het gemeentelijk briefadres**, waarvan de meesten (27) aangegeven hebben geen vast woonadres te hebben en zich nergens anders kunnen, mogen of willen inschrijven.

---

<sup>4</sup> Regeling briefadres Alphen aan den Rijn 2018

<sup>5</sup> Art. 1.1 en art 2.23 wet BRP

### 2.3 Nieuwe reden voor een briefadres

Vanaf 1 januari 2022 is er een nieuwe groep betrokkenen bijgekomen die verklaren niet over een woonadres te beschikken en ingeschreven willen worden met als reden:

- Niet mogen, willen of kunnen inschrijven op het adres waar ze daadwerkelijk wonen.

Met de woningnood is deze groep groter geworden. Veelal omdat men noodgedwongen verblijft op een adres waar voorzieningen lopen, zoals huurtoeslag, Participatiewet-uitkering, AOW of waar niet bij ingewoond mag worden, bijvoorbeeld bij ouders in een seniorenwoning. Een andere reden kan zijn dat men ergens woont waar niet gewoond mag worden, zoals in een recreatiewoning op een park waarbij de eigenaar een BRP-inschrijving verbiedt. Het is ook mogelijk dat een deel van de ingeschrevenen onder de radar probeert te blijven van opsporingsdiensten.

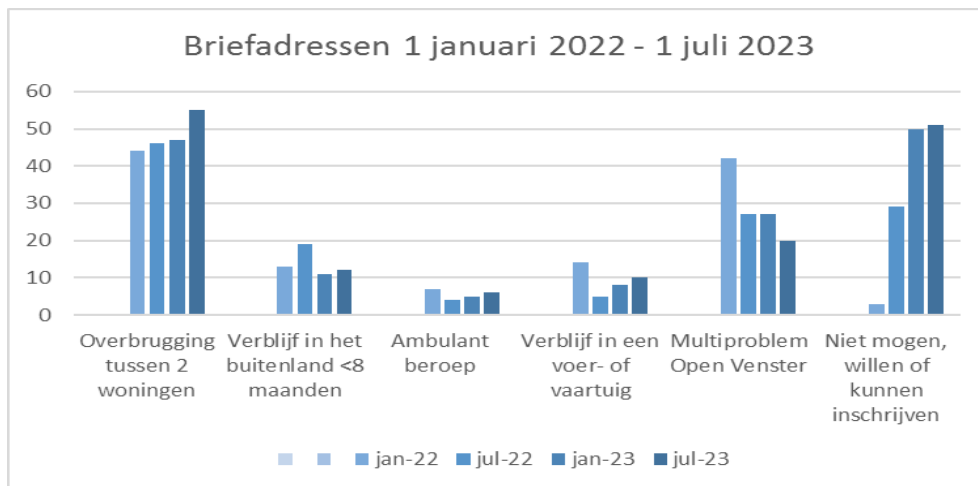
Uit gesprekken met medewerkers en onderzoek naar de aangiften blijkt dat de aanvragers veelal terughoudend zijn met het verstrekken van inlichtingen. Uit nader onderzoek en doorvragen blijkt dat ruim 80% van deze groep een dak boven het hoofd heeft, maar zich niet mogen of willen inschrijven om eerder genoemde redenen. Van de overige 20% ontbreekt inlichtingen.

## 3. Gevolgen uitgedrukt in cijfers

### 3.1 Geregistreerde briefadressen in BRP

Vanaf 1 januari 2022 tot en met juli 2023 is het totaal aantal bijzondere briefadressen gestegen met 25%. De stijging ligt in de lijn der verwachting; minder voorwaarden aan het briefadres in combinatie met het nijpende woningtekort en het toeslagenstelsel. Aangiften die voorheen afgewezen werden, worden nu wel verwerkt. De aanbevelingen zoals in deze evaluatie opgenomen, hebben als doel het aantal geregistreerde briefadressen in de toekomst te verminderen, in ieder geval te stabiliseren. De verzoeken om een briefadres zullen naar alle waarschijnlijkheid blijven toenemen, afhankelijk van ontwikkelingen die buiten de gemeentelijke invloedssfeer vallen, zoals de woningmarkt.

Reden voor het briefadres	jan-22	jul-22	jan-23	jul-23
Overbrugging tussen 2 woningen	44	46	47	55
Verblijf in het buitenland <8 maanden	13	19	11	12
Ambulant beroep	7	4	5	6
Verblijf in een voer- of vaartuig	14	5	8	10
Multiproblem Open Venster	42	27	27	20
Niet mogen, willen of kunnen inschrijven	3	29	50	51
	<b>123</b>	<b>130</b>	<b>148</b>	<b>154</b>



De meeste briefadressen hebben als reden de overbrugging tussen twee woningen, gevolgd door personen die zich niet mogen, willen of kunnen inschrijven en het briefadres bij het open venster.

### 3.2 Verschuiving

Er heeft een opvallende verschuiving plaatsgevonden tussen het aantal inschrijvingen op het adres van het Open Venster en het gemeentelijk briefadres. De twee grootste verschillen houden vermoedelijk met elkaar verband en zijn mogelijk als volgt verklaarbaar:

Toe- of afname reden voor het briefadres	Mogelijke verklaring
Afname van 42 naar 20 personen inschrijvingen bij het Open Venster.	: Personen die zich niet aan de voorwaarden houden bij het Open Venster schuiven door naar een briefadres bij de gemeente of op een particulier adres bij familie of vrienden.
Toename van 3 naar 51 inschrijvingen van personen die aangeven dat ze niet mogen, willen of kunnen ingeschreven worden op een BRP adres	: Zonder inspanningsverplichting, biedt dit een mogelijkheid voor ieder, inclusief zorgmijders om ingeschreven te blijven staan (op het gemeentelijk briefadres of bij vrienden/familie) zonder bewijslast te hoeven tonen, zo wel verzekerd zijn, geen onderbreking van opbouw AOW en gebruik te kunnen maken van voorzieningen, buiten het zicht van ev. schuldeisers of veiligheidsdiensten.

## 4. Toekennen briefadressen

### 4.1 Bijzondere (woon)situatie

Bij de inschrijving met een briefadres is altijd sprake van een bijzondere (woon)situatie waarbij andere belangen een rol spelen dan bij een 'gewone' inschrijving op een adres in de BRP. Zo kan er sprake zijn van een hulpvraag; geen eigen woonadres (meer) hebben in

combinatie met verslaving en schulden waardoor hoofdbewoner niet geconfronteerd wil worden met schuldeisers. Omdat het altijd om uitzonderlijke situaties gaat waarbij meerdere belangen een rol kunnen spelen of in het geding zijn, wordt bij de toekenning van een briefadres goed doorgevraagd om zo achterliggende redenen boven water te krijgen.

#### 4.2 Intake

Een intake vindt altijd in persoon plaats waarbij wordt gevraagd naar de reden en naar bewijslast ter onderbouwing. Als er geen stukken zijn die de reden kunnen onderbouwen, wordt zoveel mogelijk doorgevraagd om een inschatting te kunnen maken of er sprake is van een hulpvraag, mogelijke woonfraude of dat het een tijdelijke overbrugging van een lastige situatie naar een eigen inschrijfadres is. Omdat de toetsingskaders door de gewijzigde wetgeving zijn vervaagd, is het beoordelen van de rechtmatigheid van een briefadres complex geworden.

#### 4.3 Hulpvraag

Mocht er een hulpvraag zijn, dan wordt betrokkene altijd geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding, zoals Schuldhulpverlening of andere begeleiding vanuit het Serviceplein en wordt gevraagd of de gegevens gedeeld mogen worden. Mocht er sprake zijn van (een vermoeden van) multi-problematiek en de aanvrager stelt zich begeleidbaar op, volgt afhankelijk van de leeftijd een verwijzing naar het team Jongeren informatiepunt (JIP) of Meervoudige Casuïstiek Volwassenen (MCV) van het Serviceplein. Zij beoordelen of er sprake is van meervoudige problematiek en welke begeleiding mogelijk is, waarna een inschrijving met briefadres op het adres van het Open Venster volgt.

### 5. Toetsen op rechtmatigheid briefadressen

Als uit de intake blijkt dat een persoon voldoet aan de voorwaarden voor een briefadres, worden zoveel mogelijk gegevens verzameld en opgenomen in het dossier. Bij de verwerking van de aangifte wordt één van onderstaande signalen opgenomen in de BRP:

SIGNAAL BIJ BRIEFADRES	DATUM	MEDEWERKER	AANVULLEND IN SIGNAAL	OVERIGE INFO BIJ AANTEKENINGEN
Briefadres instelling	tot.....*	naam medewerker*		
Briefadres overbrugging	tot.....	naam medewerker		
Briefadres kort verblijf buitenland	tot.....	naam medewerker		
Briefadres ambulante beroep	tot.....*	naam medewerker		
Briefadres voer- of vaartuig	tot.....*	naam medewerker		
Briefadres Open Venster	tot.....	naam medewerker	naam collega Serviceplein:	
Briefadres art. 2.23	tot.....*	naam medewerker	reden:	
*alleen als er een einddatum bekend is				

Het opnemen van een vast signaal maakt het mogelijk om vanuit de BRP overzichtelijke selecties te maken zodat de briefadressen gemonitord kunnen worden.

### 5.1 Archivering aangiften briefadressen

De aangiften worden op papier in mappen bewaard. Deze worden niet structureel geschoond waardoor het onoverzichtelijk is wie met welke reden voor welke termijn ingeschreven staat met een briefadres. Deze aangiften zijn nodig voor de toetsing van de rechtmatigheid, adresonderzoeken en voor de managementrapportages.

### 5.2 Onderzoek rechtmatigheid briefadressen

Het toetsen van de rechtmatigheid van de briefadressen vindt plaats na de afgesproken termijn. Bij de herbeoordeling wordt gestuurd op inschrijving op het woonadres. Deze herbeoordeling vindt in eerste plaats door de medewerker die betrokken is geweest bij de aangifte. Mocht er nader onderzoek nodig zijn, wordt het dossier overgedragen aan het cluster adresonderzoek. Maandelijks worden alle briefadressen gecontroleerd op basis van een selectie uit de BRP. Op dit moment ligt de controle bij één medewerker en is niet structureel ingebed in de werkprocessen.

Als men niet meewerkt en geen inlichtingen verstrekt, is het praktisch bijna niet uitvoerbaar om een woonadres en/of de bewoning op een adres vast te stellen. Vooral als men feitelijk verblijft in een andere gemeente zijn de onderzoeksmogelijkheden beperkt.

In onderstaande gevallen wordt er een onderzoek opgestart:

- als er vermoeden is of aanwijzingen zijn dat men beschikt over een woonadres en deze vast te stellen is;
- als de post niet meer wordt opgehaald (gemeentelijk briefadres)/ingeschrevene niet meer bereikbaar is.

## 6. Mogelijk relevante ontwikkeling: ID-kaarten voor niet- ingezetenen

Op 1 september 2023 treedt het gewijzigd paspoortbesluit in werking, waardoor burgemeesters van PI-gemeenten aanvullend bevoegd worden om een identiteitskaart te verstrekken aan gedetineerden die geregistreerd staan in een andere gemeente. Om in aanmerking te kunnen komen voor een ID-kaart is een inschrijving in de BRP een voorwaarde. Binnen de groep gedetineerden is het aantal personen dat niet meer ingeschreven staat in een BRP relatief hoog. Er wordt daarom inzet gepleegd op landelijke sturing op inschrijving in de gemeente van herkomst of terugkeer (gemeente waar de nazorg moet plaats vinden). Op dit moment is niet te voorspellen wat het effect voor onze gemeente zal zijn en of de wijzigingen van de wet BRP en het paspoortbesluit elkaar gaan beïnvloeden.

Een half jaar na in werking treden van het gewijzigde paspoortbesluit vindt er een evaluatie plaats. Zodra er ontwikkelingen zijn, wordt het college van burgemeester en wethouders hierover apart geïnformeerd.



## Conclusie

De wetswijziging heeft een direct negatief gevolg gehad voor de briefadressen in Alphen aan den Rijn; het aantal briefadressen zonder duidelijke reden is toegenomen en een deel van de kwetsbare groep is buiten beeld geraakt. Daarnaast is het toezicht op de kwaliteit van de BRP onder druk komen te staan.

Aan het aanvankelijke doel lijkt te zijn voorbijgeschoten en dit heeft een negatief effect gehad op het in beeld krijgen, houden en mogelijk begeleiden van een kwetsbare groep. Het toezicht op de kwaliteit van adresgegevens in de BRP is onder druk komen te staan met gevolgen voor alle gemeentelijke en landelijke afnemers van de BRP.

Het briefadres is weliswaar toegankelijker geworden voor een kwetsbare doelgroep zoals beoogd door de wetgever, tegelijkertijd is een verschuiving opgetreden van inschrijvingen waarbij (mogelijk) sprake is van een hulpvraag en/of woonfraude die nu buiten beeld blijven. Hierdoor valt een deel van een kwetsbare groep buiten beeld van de gemeente en maatschappelijke hulpinstanties. Maatwerk bieden of toezicht houden op de kwaliteit van de BRP is alleen mogelijk als de ingezetene in beeld is. Om maatwerk te kunnen bieden zowel bij een mogelijke hulpvraag of het voorkomen van een onrechtmatige inschrijving, is samenwerking met andere teams binnen en buiten de organisatie nog belangrijker geworden.

Omdat duidelijke toetsingskaders zijn weggevallen en een inspanningsverplichting niet meer mag worden gevraagd, is het beoordelen van de rechtmatigheid van een briefadres complex geworden. Er is een toename van aangiften waarbij de betrokkene geen inlichtingen wil verschaffen en aangeeft zich niet te mogen, kunnen of willen inschrijven op het adres waar feitelijk wordt gewoond. Het is bijna onuitvoerbaar om in deze gevallen een woonadres vast te stellen.

Om te voorkomen dat er een wildgroei aan briefadressen ontstaat is, is het cruciaal om regelmatig te controleren of de inschrijvingen met een briefadres nog rechtmatig zijn. De frequentie van het monitoren van de briefadressen eenmaal per maand is voldoende, maar is kwetsbaar omdat dit nu door één medewerker uitgevoerd wordt.

Zicht hebben en houden is ook van belang om in te kunnen spelen op mogelijke trends. Maar het (papier) archief is onoverzichtelijk en het actueel houden ervan tijdrovend.

Tot slot ontbreekt het aan heldere kaders waar de aangifte van een briefadres aan moet voldoen. De regeling Briefadres is verouderd; de wetswijziging en het gemeentelijk briefadres Stadhuisplein 3 ontbreken. Dit maakt het voor aanvragers en medewerkers lastig om te bepalen welke voorwaarden gelden en wanneer een aangifte buiten behandeling kan worden gesteld.

## Aanbevelingen

De volgende zes aanbevelingen vloeien voort uit bovenstaande conclusie:

### 1. In beeld houden kwetsbare groep op het gemeentelijk briefadres:

Bij de overhandiging van de post vragen of men begeleiding nodig heeft met het zoeken naar woonruimte of andere zaken. Als er veel post is van schuldeisers/ gerechtsdeurwaarders informeren over Schuldhulpverlening. Aanbieden om een afspraak in te plannen bij het JIP/MCV. Met de integrale werkgroep een structureel afstemmingsmoment inplannen (als er toestemming is voor het delen van de gegevens) om beter te kunnen sturen op het bieden van maatwerk op het gebied van zorg.

### 2. Kwaliteit van de BRP

Om de kwaliteit van de gegevens in de BRP beter te waarborgen de mogelijkheid te onderzoeken tot het verplicht stellen van het verstrekken van inlichtingen tijdens de aangifte (op grond van de Algemene wet bestuursrecht) en het buiten behandeling stellen van de aangifte.

### 3. Onderzoek rechtmatigheid

Bij iedere aangifte moet een onderzoek plaatsvinden of er geen woonadres is. Mocht uit het onderzoek geen woonadres vastgesteld kunnen worden, wordt de aanvraag verwerkt. Dit vraagt nog meer inzet en samenwerking tussen verschillende teams binnen en soms buiten de gemeentelijke organisatie.

Bij iedere aangifte wordt een tussentijds toetsingsmoment afgesproken. Zo kan er enerzijds maatwerk geboden worden en geeft het inwoners tijd om huisvesting te regelen. Anderzijds biedt het de mogelijkheid om bij gewijzigde omstandigheden te sturen op een inschrijving met een woonadres. Dit moment kan na zes maanden plaatsvinden en onderdeel vormen van een adresonderzoek naar de rechtmatigheid van de inschrijving. Het onderzoek kan bestaan uit het bekijken van de historische adresgegevens, een huisbezoek en bronnenonderzoek. Zo wordt geprobeerd een beeld te krijgen van de woon- en leefsituatie.

### 4. Monitoren briefadressen

Het monitoren van alle briefadressen binnen de gemeente toewijzen aan meerdere personen.

### 5. Archiveren digitaliseren

De aangiften briefadressen met bijlagen opnemen in het Zaaksysteem.

### 6. Kaders en voorwaarden herzien voor de aangifte briefadres

De Regeling Briefadres actualiseren en laten vaststellen door het college.