Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rapport Evaluatie ambtshalve toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats

Versienummer 1.5

Datum	1 oktober 2025
Status	Definitief



Colofon

Dit is een uitgave van de Directie Digitale Overheid, afdeling Identiteit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contact
DG Digitalisering & Overheidsorganisatie
DGDOO-DO Afdeling Identiteit
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag

Inhoud

1	**Doel en opzet evaluatie**	**1**
1.1	Aanleiding evaluatie	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Opzet evaluatie	1
1.4	Opzet rapport	3
2	**De wetswijziging en de implementatie**	**4**
2.1	De wetswijziging	4
2.2	Implementatie wetswijzing	5
3	**Cijfers over briefadressen**	**6**
3.1	Cijfers Basisregistratie Personen (BRP)	6
3.2	Gegevens CBS over opvang en bijstandsuitkering voor daklozen	8
3.3	Conclusie cijfers	9
4	**Resultaten enquête gemeenten**	**10**
4.1	Enquête gemeenten	10
4.2	Knelpunten en verbetervoorstellen gemeenten	14
4.3	Conclusies enquête gemeenten	16
5	**Vragen aan RvIG**	**17**
6	**Ervaringen maatschappelijke organisaties**	**19**
6.1	Effecten wetswijziging volgens maatschappelijke organisaties	19
6.2	Knelpunten en verbetervoorstellen maatschappelijke organisaties	20
6.3	Conclusie maatschappelijke organisaties	22
7	**Input ombudsman**	**23**
8	**Beantwoording vragen van de evaluatie**	**25**
8.1	Beantwoording deelvragen	25
8.2	Beantwoording centrale vraag evaluatie	31
8.3	Conclusie	31

1 Doel en opzet evaluatie

1.1 Aanleiding evaluatie

Op 1 januari 2022 is de wet BRP gewijzigd en zijn gemeenten verplicht om burgers zonder vaste woon- of verblijfadres, die zelf geen aanvraag kunnen doen, of geen briefadresgever kunnen vinden, ambtshalve in te schrijven met een briefadres in de BRP. De voornaamste aanleiding voor de wetswijziging was het beperken van de problemen die ontstaan wanneer burgers niet staan ingeschreven in de BRP. Hoewel de mogelijkheid tot het verstrekken van een briefadres reeds bestond, wezen maatschappelijke signalen erop dat gemeenten mensen met een verzoek hiertoe vaak afwezen. Dit resulteerde in situaties waarin betrokkenen zonder een geregistreerd adres kwamen te staan, met verstrekkende negatieve consequenties, zoals verlies van uitkering of zorgverzekering.

Bij de invoering van deze wetwijziging heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in samenwerking met maatschappelijke organisaties en ketenpartners via verschillende kanalen de wetswijziging onder de aandacht gebracht om de effectiviteit van de wetswijziging te vergroten.

Vanwege signalen vanuit gemeenten over de uitvoerbaarheid en mede op verzoek van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) is de wetswijziging geëvalueerd. Deze evaluatie is in de periode juli 2024 – juli 2025 uitgevoerd door de directie Digitale Overheid, afdeling Identiteit. Dit rapport is de uitwerking daarvan.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van deze evaluatie is: *in hoeverre heeft de wetswijziging tot een betere registratie van burgers zonder vaste woon- en verblijfplaats geleid en is deze betere registratie voldoende?*

Deze vraag wordt in deze evaluatie via de volgende deelvragen beantwoord:

1- Welke ontwikkelingen in de registratie van het briefadres laten de cijfers zien?
2- Hebben betrokken partijen verbeteringen ervaren na de wetswijziging?
3- Hebben betrokken partijen knelpunten ervaren?
4- Hebben betrokken partijen aanbevelingen voor het verbeteren van het proces van briefadressen?

1.3 Opzet evaluatie

Cijfers
In het kader van deze wetsevaluatie zijn er cijfers opgevraagd bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG, de beheerder van de centrale voorzieningen van de BRP). Ook zijn er cijfers opgevraagd bij het Centraal Bureau voor Statistiek (hierna: CBS) over de registratie van het briefadres voor dak- en thuislozen.

Enquête gemeenten
In samenwerking met de NVVB is een enquête gehouden onder alle Nederlandse gemeenten om een breed beeld te krijgen van de ervaringen en uitdagingen die zij tegenkomen bij de uitvoering van de nieuwe verplichting tot ambtshalve inschrijving met een briefadres. In totaal hebben 105 van de 342 gemeenten gereageerd op de vragenlijst. De gemeenten die hebben gereageerd, variëren in grootte, en op basis hiervan wordt aangenomen dat de resultaten een voldoende beeld geven van heel Nederland. Kantekening is dat er met name de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) iets zijn oververtegenwoordigd, terwijl de midden categorieën (50.001 - 150.000) licht ondervertegenwoordigd zijn. Grote steden (>200.000 inwoners) zijn goed vertegenwoordigd naar verhouding. Specialisten op het gebied van burgerzaken, in het bijzonder degenen die belast zijn met de inschrijving op een briefadres, hebben op deze wijze hun input geleverd.

Tabel 1: overzicht gemeentegrootte respondenten enquête

Aantal inwoners	Aantal respondenten
Tot 25.000	25
25.001 tot 50.000	**36**
50.001 tot 75.000	17
75.001 tot 100.000	8
100.001 tot 150.000	6
150.001 tot 200.000	7
200.000 +	6

Input maatschappelijke organisaties, RvIG en de ombudsman
Ook zijn voor deze wetsevaluatie diverse maatschappelijke organisaties die zich met belangenbehartiging van thuis- en daklozen bezighouden via een enquête geconsulteerd om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de gevolgen van deze wetswijziging voor de bedoelde burgers in een kwetsbare positie. De organisaties zijn Divosa[1], Dakloosheid voorbij![2], het Jongerenpanel de 3e Kamer[3] en Valente[4]. Alle maatschappelijke organisaties hebben gereageerd, en hun inzichten zijn meegenomen. Omdat er geen enquête is uitgezet onder de doelgroep zelf, ontbreekt enig direct praktijkinzicht. Dit is deels gecompenseerd door maatschappelijke organisaties te betrekken die de belangen van deze burgers vertegenwoordigen.

In de evaluatie is ook input opgenomen die op een andere manier beschikbaar was. Zo zijn de vragen die bij de Frontoffice van RvIG zijn binnengekomen in de evaluatie meegenomen en zijn casussen gebruikt die door de ombudsman zijn ontvangen.

[1] https://www.divosa.nl/
[2] https://dakloosheidvoorbij.nl/
[3] Https://www.jongerenpanel3ekamer.nl/
[4] https://www.valente.nl/

1.4 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt de wetswijziging en implementatie beschreven. In hoofdstuk 3 worden de beschikbare cijfermatige gegevens over briefadressen behandeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 stilgestaan bij de resultaten van de gehouden enquêtes bij gemeenten. In hoofdstuk 5 zijn vragen aan RvIG opgenomen en in hoofdstuk 6 de resultaten uit de enquête uitgezet bij maatschappelijke organisaties. Hoofdstuk 7 betreft de input van de ombudsman. In hoofdstuk 8 zetten we de input van de diverse hoofdstukken op een rij en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

2 De wetswijziging en de implementatie

In de jaren voorafgaand aan de wetswijziging ontving het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) signalen van maatschappelijke organisaties en de Nationale ombudsman over schrijnende situaties van burgers die, door het ontbreken van een correcte registratie in de Basisregistratie Personen (BRP), geen toegang hadden tot essentiële overheidsdiensten.

Voor het ontvangen van officiële post van de overheid is het noodzakelijk dat burgers als ingezetene geregistreerd staan in de BRP. Personen die niet (meer) bereikbaar zijn voor overheidscommunicatie, of onterecht als niet-ingezetene staan geregistreerd (wel in de BRP, maar niet als inwoner van een gemeente), kunnen bijvoorbeeld geen aanspraak maken op toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering of zorg. Deze problematiek treft vooral mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, zoals dakloze personen, mensen in tijdelijke opvang, of anderen in kwetsbare sociale omstandigheden.

Iedereen die langer dan vier maanden rechtmatig in Nederland verblijft, is wettelijk verplicht zich in te schrijven in de BRP met een woonadres. Als een woonadres ontbreekt, kan een briefadres worden geregistreerd, bijvoorbeeld op het adres van een familielid, kennis of instelling. Hierdoor blijft betrokkene bereikbaar voor overheidscommunicatie en wordt voorkomen dat hij of zij als ‘spookbewoner’ of ‘vertrokken onbekend waarheen’ ten onrechte uit de registratie verdwijnt.

In de praktijk bleken echter knelpunten te bestaan, bijvoorbeeld doordat het verkrijgen van een briefadres vaak afhankelijk was van de bereidheid van een particulier of instelling om dit ter beschikking te stellen. Ook waren er signalen over burgers die door omstandigheden niet in staat waren om een briefadres aan te vragen. Hierdoor liepen kwetsbare burgers essentiële voorzieningen mis.

2.1 De wetswijziging

Om dergelijke situaties tegen te gaan, heeft BZK – als stelselverantwoordelijke voor de BRP – samen met maatschappelijke organisaties en ketenpartners onderzocht welke aanpassingen nodig waren. Dit resulteerde in 2022 in een wijziging van artikel 2.23 van de Wet BRP.

Voor de wetswijziging hadden gemeenten al de bevoegdheid om personen ambtshalve op een briefadres in te schrijven. De wetswijziging maakte deze bevoegdheid tot een verplichting: als een burger rechtmatig in Nederland verblijft, geen woonadres heeft, zelf geen briefadresgever kan vinden, of niet in staat is een aanvraag te doen, dan is de gemeente verplicht om betrokkene ambtshalve in te schrijven op een briefadres. Indien nodig gebeurt dit op een gemeentelijk briefadres.

Het doel van de wetswijziging is het structureel borgen van de BRP-registratie van burgers zonder vaste woon- of verblijfplaats, zodat hun rechtspositie wordt versterkt en zij toegang behouden tot overheidsvoorzieningen. Hiermee wordt

beoogd te voorkomen dat kwetsbare personen buiten het bereik van de overheid vallen en in een vicieuze cirkel van uitsluiting belanden.

2.2 Implementatie wetswijzing

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding heeft BZK ingezet op duidelijke communicatie en het versterken van (inter)gemeentelijke samenwerking – essentieel voor een effectieve uitvoering van de gewijzigde wet.

Een belangrijk hulpmiddel is de handreiking 'Briefadressen en het voorkomen van dakloosheid', die in samenwerking met Divosa is ontwikkeld. Deze handreiking biedt praktische handvatten en praktijkvoorbeelden voor de gemeentelijke uitvoering. Daarnaast zijn er webinars georganiseerd om sociaal professionals en medewerkers burgerzaken handelingsperspectieven te bieden bij (dreigende) dakloosheid.

Ook zijn er afspraken gemaakt over ondersteuning bij complexe casuïstiek. Gemeenten kunnen de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) raadplegen voor advies, bijvoorbeeld wanneer onduidelijkheid bestaat over welke gemeente verantwoordelijk is voor de inschrijving. Dit biedt gemeenten deskundige ondersteuning in lastige situaties.

Bovendien kunnen ook burgers en belangenorganisaties contact opnemen met RvIG bij vragen of problemen rondom de inschrijving op een briefadres. RvIG treedt dan in contact met de betreffende gemeente om te adviseren en, waar mogelijk, tot een passende oplossing te komen.

3 Cijfers over briefadressen

Voor een zorgvuldige evaluatie van de wetswijziging is het belangrijk inzicht te verkrijgen in het aantal personen dat sinds de invoering van de nieuwe wetgeving een briefadres heeft gekregen, terwijl zij dat onder de oude regelgeving waarschijnlijk niet zouden hebben ontvangen. Helaas is het om verschillende redenen niet mogelijk hierover sluitende uitspraken te doen.

Ten eerste beschikken we wel over cijfers met betrekking tot het totaal aantal briefadressen en het aantal ambtshalve toegekende briefadressen. De achterliggende reden voor het gebruik van een briefadres, of de aanleiding voor een ambtshalve inschrijving, wordt echter – mede vanwege privacyoverwegingen – niet geregistreerd. Daardoor ontbreekt cruciale context bij de interpretatie van deze cijfers.

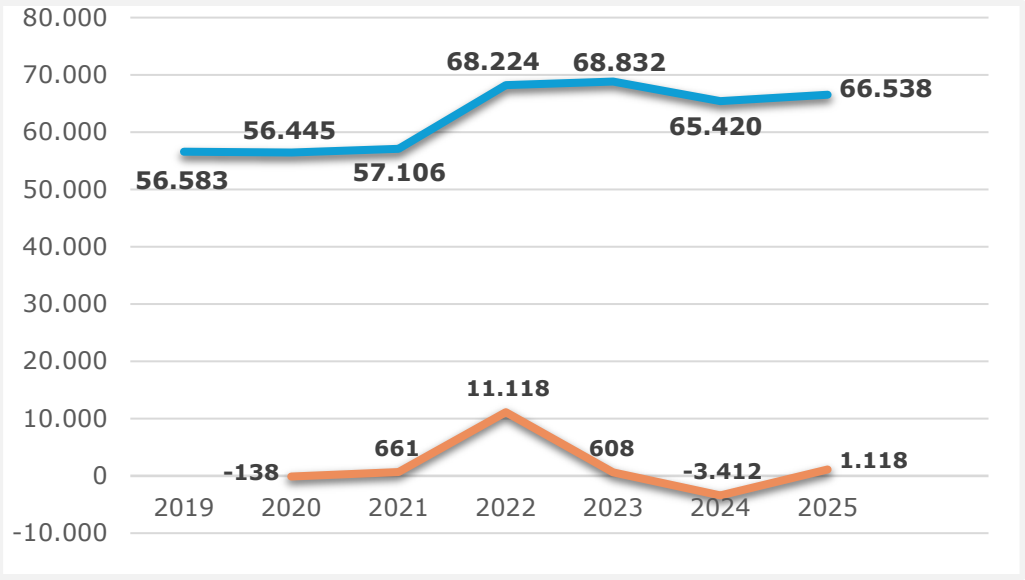
Ten tweede is onbekend hoeveel mensen zich hebben gemeld voor een briefadres, maar uiteindelijk geen briefadres hebben gekregen. Ook deze informatie wordt niet geregistreerd.

3.1 Cijfers Basisregistratie Personen (BRP)

Aantal briefadressen
In figuur 1 is het aantal personen met een briefadres weergegeven voor de jaren 2019 tot en met 2025. De gegevens laten zien dat het aantal briefadressen in 2022 ten opzichte van een jaar eerder met 19,5% is gestegen. In 2021 bedroeg het aantal personen met een briefadres ongeveer 57.106. Daarnaast geeft figuur 1 inzicht in de jaarlijkse ontwikkelingen.

In 2022 steeg dit aantal tot 68.224. Sindsdien is het aantal personen met een briefadres stabiel gebleven.

Figuur 1. Aantal briefadressen en veranderingen, peildatum 1 januari.



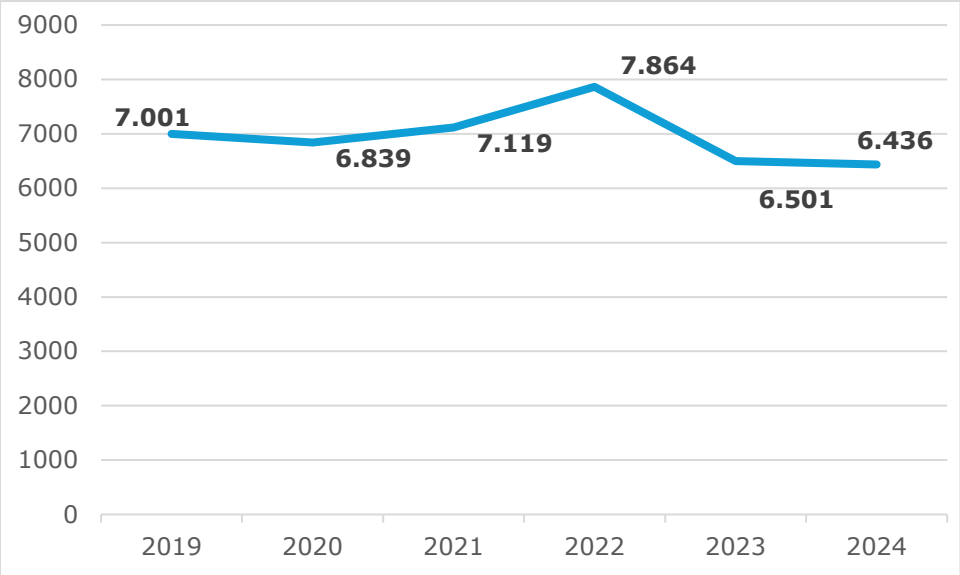
Bron: BRP, aangeleverd door RvIG op 15-01-2025

In de BRP wordt bij het adres ook de gebruiksfunctie van het adres aangegeven. Voorbeelden van gebruiksfuncties zijn ‘woonfunctie’ of een ‘kantoorfunctie’. In de context van briefadressen, betekent 'woonfunctie’ naar verwachting een briefadres bij vrienden of familie. Een andere functie dan een woonfunctie betekent naar alle waarschijnlijkheid een briefadres bij een derde partij, bijvoorbeeld een zorginstantie, of bij de gemeente.[5]

Ambtshalve inschrijvingen

In figuur 2 is het aantal ambtshalve inschrijvingen op een briefadres voor de periode 2019-2024 te zien. Uit deze door RvIG aangeleverde cijfers blijkt dat het aantal ambtshalve inschrijvingen op een briefadres na de wetswijziging (in 2022) met ongeveer 10,5 procent is gestegen. De hoeveelheid is van 7.119 naar 7.864 ambtshalve inschrijvingen gestegen. In 2023 is een daling te zien van iets meer dan 20 procent. In 2024 is het aantal verder gedaald naar 6.434 inschrijvingen.

Figuur 2. Aantal ambtshalve inschrijvingen

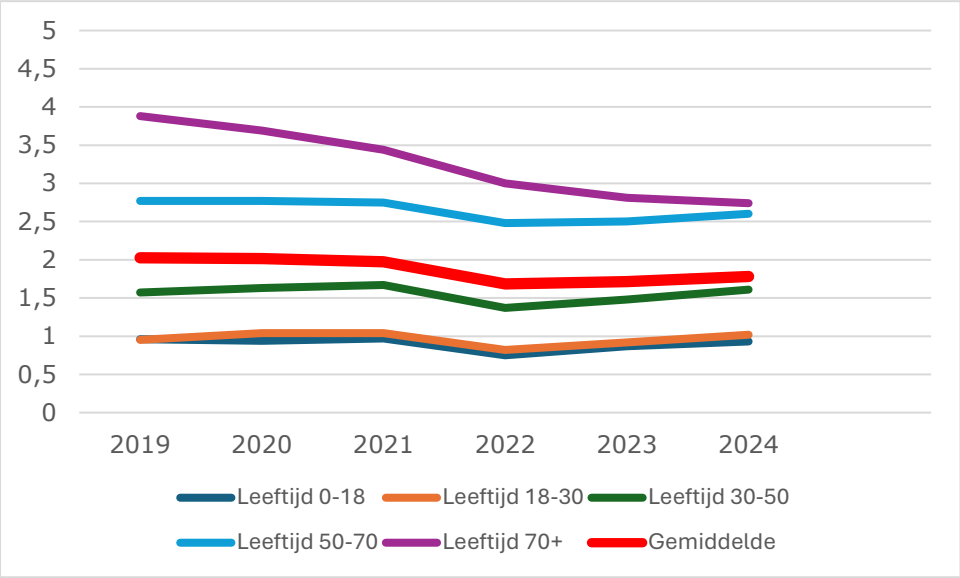


Gemiddelde inschrijvingsduur op een briefadres

De gemiddelde duur van een inschrijving op een briefadres is gedaald, van 3,88 jaar in 2019 naar 1,78 jaar in 2024. Dit betreft een daling van 54%. Zie figuur 3 voor de gemiddelde duur van een briefadres gespecificeerd naar leeftijdscategorie en in het rood gemiddelde duur over alle leeftijdscategorieën.

[5] Medio 2025 waren er 1.252 adressen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) die niet geregistreerd staan als 'woonfunctie', maar waarop 23.412 personen een briefadres hebben. Aannemelijk verklaring is dat het hier om maatschappelijke opvanglocaties gaat.

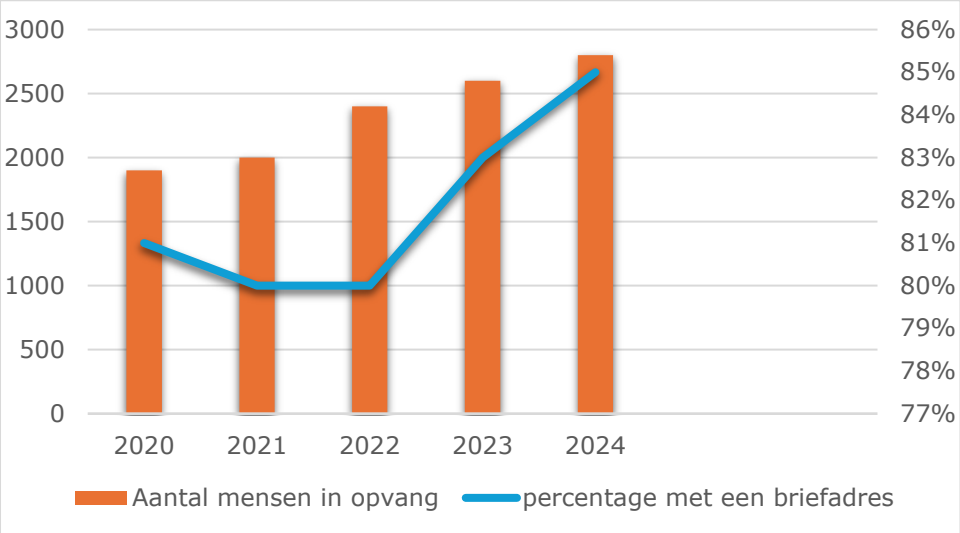
Figuur 3. Gemiddelde inschrijfduur briefadres in jaren



3.2 Gegevens CBS over opvang en bijstandsuitkering voor daklozen

Mensen met een briefadres in de maatschappelijke opvang
Het CBS heeft gegevens over het aantal mensen in de maatschappelijke opvang en het type adres. In figuur 4 is het aantal mensen in de maatschappelijke opvang dat een briefadres heeft opgenomen. Op basis van deze cijfers waren er in 2024 9.400[6] mensen in de opvang geregistreerd met een briefadres. Het percentage mensen met een briefadres in de opvang is vanaf 2022 gestegen van 80% naar 85%, zie figuur 4. De overige mensen staan geregistreerd met een woonadres.

Figuur 4. Dak- en thuislozen in opvang met een briefadres.

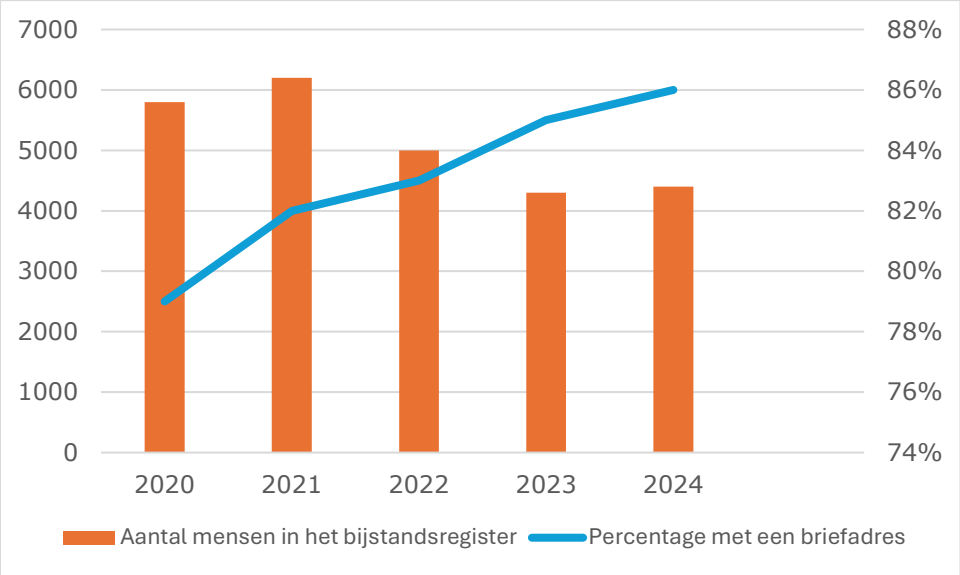


Bron: CBS, aangeleverd op 28-02-2025

[6] Opgemerkt dient te worden dat we het hier niet over totaal van thuis- en daklozen hebben, maar alleen over mensen die bij de opvang zijn geregistreerd.

Dakloze mensen met een briefadres in het bijstandsregister
Het CBS heeft ook gegevens over het aantal personen met een bijstandsuitkering voor daklozen. Het aantal mensen met een briefadres dat een bijstandsuitkering voor daklozen ontvangt bedraagt 87%. Dit percentage is de afgelopen jaar gestaag toegenomen, zie figuur 5.[7]

Figuur 5. Dak- en thuislozen in opvang met een briefadres.



Bron: CBS, aangeleverd op 28-02-2025

3.3 Conclusie cijfers

Een zorgvuldige evaluatie van de effecten van de wetswijziging rondom briefadressen wordt bemoeilijkt door het ontbreken van essentiële gegevens. Na de invoering van de nieuwe regelgeving in 2022 is een stijging zichtbaar in zowel het aantal briefadressen als het aantal ambtshalve inschrijvingen. Ook blijkt uit cijfers van het CBS dat er meer mensen met een briefadres zijn geregistreerd in het opvangregister en het bijstandsregister. Daarnaast lijkt de gemiddelde duur van de registratie op een briefadres af te nemen.

Echter, het is niet met zekerheid vast te stellen of de toename van het aantal briefadressen daadwerkelijk toe te schrijven is aan de wetswijziging. Dit komt vooral doordat de motieven voor inschrijving niet worden geregistreerd en er geen informatie beschikbaar is over afgewezen aanvragen of over personen die zich hebben gemeld maar uiteindelijk geen briefadres hebben ontvangen.

[7] Opgemerkt dient te worden dat CBS verschillende registers bijhoudt. In figuur 4 gaat het om dak- en thuislozen in de opvang. In figuur 5 over personen met een bijstandsuitkering voor daklozen. Niet alle personen hoeven in beide registers te zijn opgenomen. De aantallen in figuur 4 en 5 kunnen daardoor verschillen.

4 Resultaten enquête gemeenten

In samenwerking met de NVVB is in 2024 een enquête gehouden onder alle Nederlandse gemeenten om een breed beeld te krijgen van de ervaringen en uitdagingen die zij tegenkomen bij de uitvoering van de nieuwe verplichting tot ambtshalve inschrijving met een briefadres. De enquête is ingevuld door specialisten op het gebied van burgerzaken, met name door degenen die belast zijn met de inschrijving op een briefadres. In totaal hebben 105 van de 342 gemeenten gereageerd op de vragenlijst (zie tabel 1 in hoofdstuk 1).

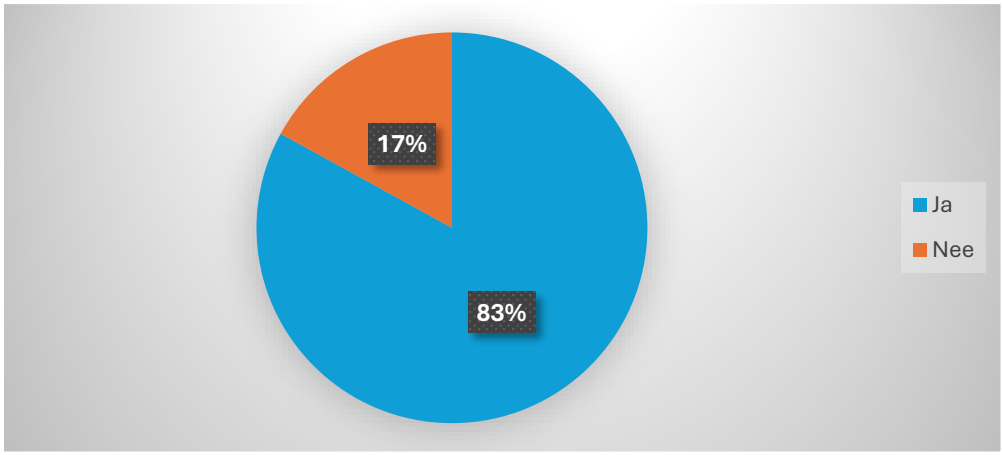
Paragraaf 4.1 geeft een overzicht op hoofdlijnen van de resultaten van de enquête. De volledige lijst met gestelde vragen is opgenomen in bijlage 1. Paragraaf 4.2 bevat een inventarisatie van de aandachtspunten en knelpunten die door de respondenten zijn benoemd met betrekking tot de uitvoering. In paragraaf 4.3 volgt een conclusie van de belangrijkste bevindingen uit de enquête.

4.1 Enquête gemeenten

De enquête die is uitgezet via de NVVB bij de gemeenten leverden de volgende uitkomsten op.

Zijn de aanvragen voor een briefadres gestegen?
Uit de enquête blijkt dat 87% een stijging rapporteert in het aantal aanvragen van briefadressen na de wetwijziging. 13% geeft aan dat er geen stijging is.

Figuur 6 Stijging in aanvragen.



Wat zijn de redenen voor aanvraag van een briefadres?
Gemeenten geven in de enquête aan dat bij 50% van de aanvragen het gaat om verblijf in een maatschappelijke opvang. De tweede meest voorkomende reden voor een briefadresaanvraag is een tijdelijk verblijf bij familie of vrienden. Zie tabel 2.

Tabel 2 Redenen voor aanvraag briefadres

Reden aanvraag	Percentages
Is dak- of thuisloos	**50%**
Tijdelijk verblijf bij familie/vrienden	30%
Verblijf op een vakantiepark	17%
Lange buitenlandse reis	2%
Werken/studeren in het buitenland	**1%**

Wat zijn de redenen van eventuele afwijzing?
Als een van de meest gebruikte redenen van een afwijzing noemen gemeenten 'heeft een woonadres in de gemeente'. Daarna komt 'heeft een woonadres in een andere gemeente' of 'wil geen of onvoldoende informatie geven'. Minst opgegeven reden is 'woont in het buitenland'. Bij anders geven de gemeenten woont op een recreatiepark als meest voorkomende reden. Zie tabel 3.

Tabel 3 Redenen voor gemeenten om een aanvraag af te wijzen

Redenen afwijzing	Percentages
Heeft een woonadres in de gemeente	**37%**
Heeft een woonadres in een andere gemeente	24%
Wil geen of onvoldoende informatie geven	15%
Woont in het buitenland	**1%**
Anders, namelijk	23%

Wat zijn de gevolgen van de afwijzing?
Meer dan 40% van de gemeenten geeft aan dat in de meeste gevallen de afwijzing ertoe leidt dat betrokkene alsnog op een woonadres wordt ingeschreven, bijvoorbeeld omdat betrokkene in de gemeente of andere gemeente een woonadres heeft.[8] 23% van de invullers geeft aan dat het niet bekend is wat de gevolgen van de afwijzingen zijn. Deze mensen raken naar alle waarschijnlijkheid uit beeld van de betreffende gemeente. Zie verder tabel 4.

[8] Dit hangt samen met vraag 3 over redenen van afwijzing.

Tabel 4 Gevolgen van de afwijzing van de aanvraag

Gevolgen van afwijzing	Percentages
Werd ingeschreven met een woonadres	**44%**
Werd niet in de gemeente ingeschreven	15%
Vertrek naar onbekend waarheen (VOW)	**6%**
Woont in het buitenland	12%
Anders, namelijk	23%

Past uw gemeente maatwerk toe?
In de enquêtes geven gemeenten aan dat er een spanningsveld is tussen de regels van de Wet BRP en de toepassing van maatwerk bij het beoordelen van aanvragen van briefadressen. Sommige gemeenten vinden dat de wet onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk, hoewel maatwerk soms nodig is om praktische problemen op te lossen. Er zijn gevallen waarin gemeenten aanvragen toekennen die volgens hen niet volledig voldoen aan de wettelijke criteria, omdat de strikte naleving van de wet tot onwenselijke gevolgen leidt.

In de enquête geeft 93% van de gemeenten aan maatwerk toe te passen bij het beoordelen van briefadresaanvragen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Als iemand verslavingsbegeleiding heeft (gehad), maar dreigt te worden uitgeschreven als ingezetene (vertrokken onbekend waarheen (VOW), worden maatregelen genomen om dit te voorkomen omdat anders de persoon geen aanspraak kan maken op een zorgverzekering.
- Wanneer iemand niet alle vereiste informatie kan verstrekken, kan er toch een briefadres worden toegewezen, vaak op verzoek van gemeenteambtenaren uit het sociaal domein die betrokken zijn bij dakloze mensen.
- Personen die op een boot, vakantiepark, of een gebouw met een niet-woonfunctie verblijven, krijgen soms (tijdelijk) een briefadres.
- Veiligheidsoverwegingen spelen ook een rol; als het in het belang is van de aanvrager, wordt vaak een briefadres toegekend.
- Gemeenten proberen maatwerk toe te passen bij mensen die in een vicieuze cirkel zitten of bij multi-problematische situaties zoals dreigend verlies van verblijfplaats.
- In enkele gevallen is een briefadres toegewezen aan mensen die door andere gemeenten niet werden ingeschreven op hun werkelijke verblijfplaats, zoals campings of jachthavens.
- Militairen die niet mochten worden ingeschreven op een kazerne kregen bijvoorbeeld een briefadres bij familie

Zijn er binnen uw gemeente over het proces van briefadressen werkafspraken met binnengemeentelijke afdelingen of andere instanties?
In de enquête geeft 86% van de gemeenten aan werkafspraken gemaakt te hebben met andere afdelingen binnen de gemeente, vooral met het sociaal domein. 98% van de respondenten geeft aan werkafspraken te hebben gemaakt met het sociaal domein (bijvoorbeeld sociale wijkteams en maatschappelijke dienstverleners), 56% geeft aan dat afspraken zijn gemaakt met handhaving.
Sommige gemeenten hebben geen formele werkafspraken gemaakt en geven hiervoor de volgende redenen:

- Er zijn informele afspraken gemaakt met de maatschappelijke opvang (opvang voor dakloze mensen). Dit suggereert dat er in de praktijk samenwerking is, maar dat deze niet officieel vastgelegd is.
- Het is voor sommige gemeenten lastig om concrete afspraken te maken en te handhaven, omdat andere afdelingen vaak een andere visie op briefadressen hebben dan wat de Wet BRP voorschrijft.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten (54%) heeft daarnaast afspraken met zorg- en hulpinstellingen, zoals verpleeghuizen, het Leger des Heils, GGZ-instellingen en sociale wijkteams. Gemeenten hanteren soms ook een briefadrescommissie waarin deze partners zitting hebben. Op die manier kan casuïstiek besproken worden en sneller briefadressen worden verstrekt aan hen die het nodig hebben.

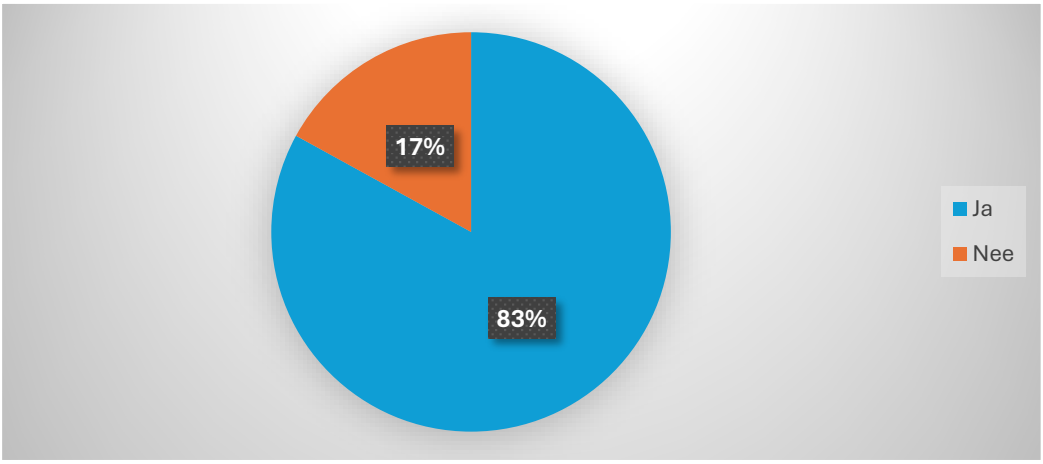
Capaciteit
Op de vraag over inzet van capaciteit bij de gemeenten na de wetswijziging komt het volgende beeld naar voren. Het blijkt dat 61% van de responderende gemeenten meldt dat door de wetswijziging meer capaciteit nodig is voor de afhandeling van briefadresaanvragen. 71% van deze gemeenten geeft aan dat hun personeelsformatie niet is uitgebreid. Van de 29% van de gemeenten waar de formatie wel is uitgebreid, bedraagt de formatietoename gemiddeld 30%.

Invloed van de wetswijziging op de overige werkzaamheden
Op de vraag of de wetswijziging van invloed is geweest op de overige werkzaamheden van de gemeenten geeft 69% van de gemeenten aan dat de uitvoering van de wetswijziging ten koste is gegaan van andere werkzaamheden. Veel medewerkers ervaren de toename in briefadresaanvragen als een flinke belasting. Afwijzingen worden steeds moeilijker, mede doordat de aanvragen complex zijn en vaak veel extra onderzoek vereisen om de werkelijke situatie van de aanvrager vast te stellen.

4.2 Knelpunten en verbetervoorstellen gemeenten

In de enquête geeft 83% van de respondenten aan knelpunten te ervaren. 17% geeft aan van niet.

Figuur 7 Knelpunten.



Knelpunten
Knelpunten die zijn genoemd zijn:

Misbruik
71% van de gemeenten geeft aan signalen te ontvangen van misbruik en fraude[9] met briefadressen. Gemeenten geven aan dat een deel van de mensen bewust valse verklaringen aflegt om in aanmerking te komen voor een briefadres. Dit bijvoorbeeld om niet gekort te worden op een uitkering bij samenwonen. Gemeenten hebben dan het vermoeden dat aanvragers feitelijk over een woonadres beschikken. Burgers passen hun verhaal aan om aan de voorwaarden voor een briefadres te voldoen, terwijl achteraf blijkt dat ze een vast woonadres hebben. Dit bijvoorbeeld om financiële motieven, zoals het behouden van toeslagen of voorkomen van korting op de uitkering. Bij een woonadres zijn de inkomsten van een medebewoner van invloed op de hoogte van de voorzieningen. Bij een brieadres is dat niet zo.

Shopgedrag
In het verlengde daarvan is er shopgedrag: Burgers kunnen bij elke gemeente een briefadres aanvragen, wat leidt tot situaties waarin mensen naar andere gemeenten gaan. Dit zorgt voor onduidelijkheid over welke gemeente verantwoordelijk is voor de inschrijving en de sociale voorzieningen. Gemeenten signaleren bovendien dat er regio's zijn waar mensen bewust briefadressen aanvragen vanwege strengere regels in andere gemeenten.

Complexe en ontbrekende wetgeving
Campings en recreatieparken hebben geen woonfunctie in het bestemmingsplan. Echter, als iemand daar verblijft dient in de BRP deze verblijfplaats als feitelijk woonadres te worden geregistreerd. Hierdoor kunnen complexe situaties ontstaan,

[9] Het betreft hier een schatting door de gemeenten.

omdat de gemeente ook het bestemmingsplan moet handhaven. Er is behoefte aan landelijk beleid voor permanent verblijf op vakantieparken. Het is vooralsnog aan de gemeente om te gedogen of niet.
Bovendien combineren steeds meer mensen reizen en werken op afstand, bijvoorbeeld vanuit campers of boten. De stijgende aantallen mensen die permanent op vakantieparken wonen en reizende burgers vormen een groeiend probleem voor de registratie. Ook hiervoor is aanpassing van wetgeving nodig.

Informatie volstaat niet
Burgers geven vaak onvoldoende, onjuiste of moeilijk verifieerbare informatie bij een briefadresaanvraag, wat de controle bemoeilijkt. Dit kan bewust zijn (zie onder misbruik), maar dit kan ook onbewust zijn, omdat de regels complex zijn en/of omdat de informatie op overheidswebsites niet goed wordt begrepen of als verwarrend wordt ervaren.

Verbetervoorstellen

Eenduidig landelijk beleid en één uniforme tool
Een uniforme tool voor het bijhouden van administraties is wenselijk. Dit bevordert dat iedere gemeente op dezelfde manier werkt. Dit biedt meer rechtsbescherming en overzicht over het aantal aanvragen. Gemeenten merken dat aanvragers die bij de ene gemeente zijn afgewezen vervolgens in een andere gemeente opnieuw een aanvraag indienen. Dit leidt tot willekeur. Een landelijke uniforme beleidsregel is nodig om deze praktijk tegen te gaan.
Ook geven gemeenten aan dat er een noodzaak is voor duidelijke regels voor het verkrijgen van een briefadres, omdat de huidige situatie tot veel extra werk leidt bij burgerzaken. Ook is er behoefte aan richtlijnen om fraude te herkennen en aan te pakken, evenals training voor medewerkers om frauduleuze aanvragen beter te herkennen. Misbruik van briefadressen blijft daarbij een groot aandachtspunt.

Verduidelijking van informatie
De informatie op overheidswebsites dient te worden verduidelijkt. Het gaat dan vooral over de voorwaarden voor een briefadres. De websites moeten duidelijk uitleggen dat een briefadres alleen bedoeld is voor mensen zonder woonadres. Ook moet de definitie van een woonadres helder zijn. Het onderscheid tussen een woonadres en een briefadres wordt vaak niet goed begrepen.

Samenhang wet- en regelgeving
Diverse wet- en regelgeving sluit niet goed op elkaar aan. Afstemming is daarom nodig met andere wetgeving, zoals met de Omgevingswet. Dit is van belang vanwege het gebrek aan woningen in Nederland.

Maatschappelijke ontwikkelingen
Respondenten geven aan dat aanpassing van wetgeving aan veranderende levenswijzen essentieel is. Ook moet er nagedacht worden over het registreren van een nevenadres en het faciliteren van wonen op vakantieparken, gezien de huidige woningnood. De stijgende aantallen mensen die permanent op vakantieparken wonen en reizende burgers vormen een groeiend probleem voor de registratie.

Sectorale wetgeving in relatie tot Wet BRP
Gemeenten pleiten ervoor om financiële voorzieningen (zoals toeslagen en uitkeringen) los te koppelen van het woonadres. Dit om de motivatie voor foutieve

registraties weg te nemen. Daarnaast zouden de toezichthouders op de BRP meer bevoegdheden moeten krijgen om over gemeentegrenzen heen te opereren.

4.3 Conclusies enquête gemeenten

De enquête onder Nederlandse gemeenten laat zien dat de wetswijziging rond ambtshalve inschrijving met een briefadres heeft geleid tot een toename in aanvragen. Gemeenten ervaren dat de uitvoering complex is. Er is veel behoefte aan maatwerk, samenwerking met andere instanties, en duidelijke landelijke richtlijnen. Tegelijkertijd worden knelpunten zoals misbruik, onduidelijke wetgeving en gebrekkige informatievoorziening breed gedeeld. Gemeenten pleiten voor eenduidig beleid, betere ondersteuning en aanpassing van regelgeving aan maatschappelijke ontwikkelingen.

5 Vragen aan RvIG

RvIG registreert vragen van gemeenten en burgers over het briefadres. Er zijn afspraken gemaakt over de ondersteuning van gemeenten bij complexe casuïstiek. Gemeenten kunnen RvIG benaderen voor advies, bijvoorbeeld bij complexe situaties waarin ruggenspraak gewenst is of wanneer er een verschil van inzicht bestaat over welke gemeente verantwoordelijk is voor de inschrijving van een briefadres.
Sinds begin 2023 heeft RvIG 58 vragen ontvangen die over het briefadres gaan.[10]
In 2023 ontving RvIG 24 vragen en in 2024 34 vragen. Burgers kunnen ook contact opnemen met RvIG als zij er niet uitkomen met de gemeente.

Op basis van de door RvIG ontvangen vragen en de informatie van diverse betrokken instanties worden de volgende knelpunten over de uitvoeringspraktijk van de briefadresregeling aangegeven.

Knelpunten

Complexiteit van de regelgeving
De regelgeving rondom het briefadres is complex en vatbaar voor verschillende interpretaties. Zo kent de Wet BRP een inlichtingenplicht voor aanvragers, zonder nader te specificeren wat dit inhoudt. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de mate waarin een burger informatie moet verstrekken en in hoeverre dit redelijkerwijs verwacht mag worden. Ook is in de wet bepaalt dat er geen woonadres is, als iemand geen plek heeft waar hij of zij binnen drie maanden naar verwachting gedurende twee derde van de tijd verblijft. Daar komt bij dat het gaat om een redelijke verwachting van een toekomstige periode. De open normen binnen de regelgeving dragen bij aan de ervaren complexiteit en uitvoeringstechnische knelpunten.

Afwijkingen in gemeentelijke uitvoering
Uit de vragen blijkt dat gemeenten niet altijd de juiste procedures hanteren of de regelgeving correct toepassen. Zo stellen sommige gemeenten aanvullende of oneigenlijke voorwaarden aan het toekennen van een briefadres, zoals de verplichting om zich eerst bij een daklozenopvang te melden. Ook komt het voor dat gemeenten aanvragers onterecht doorverwijzen naar andere gemeenten of aanvragen direct afwijzen op basis van een tijdelijk verblijfsadres, zonder nader onderzoek naar de duur en aard van het verblijf. Dit leidt tot inconsistentie in de uitvoering en kan rechtsongelijkheid veroorzaken.

Beperkte bereidheid tot maatwerk en oplossingsgerichtheid
Er wordt niet altijd maatwerk geleverd. Zo wordt niet altijd gekeken in hoeverre inschrijving op een vakantiebestemming tijdelijk kan worden toegestaan en of dit afgestemd kan met handhaving.

[10] Het Meldpunt fouten in overheidsadministraties (MFO) registreert de vragen over briefadressen niet in een aparte categorie. Met de zoekterm 'briefadres' in het verzoekveld in de MFO-meldingen, geeft het registratiesysteem een indicatie van de aantallen.

Onvoldoende kennis bij burgers over het briefadres
Veel burgers zijn onvoldoende op de hoogte van de regelgeving rondom briefadressen. Er bestaat een wijdverbreid misverstand dat een briefadres een recht is zonder bijkomende verplichtingen en dat het louter afhangt van het ontbreken van eigenaarschap of huurderschap van een woning. Deze onduidelijkheid leidt tot frictie tussen aanvragers en gemeenten en vergroot het risico op afwijzingen zonder adequate begeleiding of uitleg.

6 Ervaringen maatschappelijke organisaties

Voor deze wetsevaluatie zijn diverse maatschappelijke organisaties geconsulteerd. Het gaat om: Divosa, Dakloosheid Voorbij!. het Jongerenpanel De Derde Kamer en Valente. De betreffende organisaties hebben gereageerd op een uitgezette enquête. Hun antwoorden zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

6.1 Effecten wetswijziging volgens maatschappelijke organisaties

Input Divosa
Divosa is een vereniging en netwerk van leidinggevenden in het sociaal domein. Divosa geeft aan dat de wetswijziging met betrekking tot briefadressen maar beperkt de positie van dakloze mensen heeft verbeterd. Veel gemeenten blijven burgers die een briefadres aanvragen wegsturen, ondanks de wetswijziging. Aanvragen worden vaak zonder toelichting afgewezen, wat bij burgers tot stress en onzekerheid leidt.

Input Dakloosheid Voorbij!
Dakloosheid Voorbij! Is een landelijk samenwerkingsverband van belangenorganisaties dat zich inzet voor het voorkomen en uitbannen van dakloosheid. Dakloosheid Voorbij! heeft in het kader van aanvraag voor briefadressen een steekproef gedaan bij verschillende gemeenten en 21 reacties en praktijkvoorbeelden opgehaald. Naar aanleiding hiervan, melden zij in de enquête dat de wetswijziging rondom de verstrekking van briefadressen beperkt effectief is gebleken en benadrukken ze de urgentie van een oplossing. Hoewel het recht op een briefadres is verankerd in de wet, tonen de bevindingen aan dat er vaak sprake is van bureaucratische belemmeringen en dat de uitvoeringspraktijk per gemeente sterk varieert, wat leidt tot rechtsongelijkheid. Veel gemeenten hanteren strikte voorwaarden en lange termijnen, waardoor burgers in een kwetsbare positie, zoals dakloze mensen, vaak geen toegang krijgen tot basisrechten zoals zorg of bijstand. Dit versterkt hun uitsluiting en verslechtert hun situatie. De steekproef van Dakloosheid Voorbij! geeft aan dat aanvragers bovendien vaak met wantrouwen bejegend worden en moeten bewijzen dakloos te zijn, alvorens ze een aanvraag in kunnen dienen. Dit leidt tot verdere uitsluiting en stigmatisering. De complexe en bureaucratische procedures maken het moeilijk voor (dreigend) dakloze mensen om hun recht op een briefadres daadwerkelijk te benutten en de afwijzing is vaak niet op schrift, waardoor er ook geen beroep/rechtsbescherming mogelijk is.

Input Jongerenpanel de 3e Kamer
Het Jongerenpanel de 3e Kamer is verbonden aan het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Het Jongerenpanel heeft op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport input rond briefadressen geleverd t.b.v. de evaluatie wijziging Wet BRP. Het Jongerenpanel meldt dat de wetswijziging op papier positieve effecten heeft gehad voor dakloze jongeren. De wet biedt volgens hen nu een duidelijk argument om sneller een briefadres te krijgen. Vanuit hun eigen ervaringen en ervaringen die ze van andere jongeren horen, geven de jongeren van het Jongerenpanel aan dat er knelpunten zijn en dat het nog niet in alle gemeente goed geregeld is. Het Jongerenpanel is voornemens in 2025 een praktijkonderzoek te doen bij een aantal centrumgemeenten: zij willen deze gemeenten bevragen over hun beleid en informatievoorziening rond briefadressen,

om op basis van de verzamelde informatie gerichte aanbevelingen te formuleren en presenteren aan deze gemeenten.

Input Valente
Valente is de brancheverenigingvoor o.a. aanbieders van opvang en begeleiding aan dakloze mensen. Uit de resultaten van de enquête bij verschillende leden van Valente blijkt dat de wetswijziging in sommige gemeenten de positie van dakloze mensen heeft verbeterd. Echter, er zijn tussen gemeenten aanzienlijke verschillen in de uitvoering. Hierdoor is de situatie voor (dakloze) aanvragers van een briefadres nog steeds niet overal goed geregeld. Zo geven vijf van de negen respondenten aan dat de wetswijziging de positie van dakloze mensen heeft verbeterd omdat het de zichtbaarheid van dakloze mensen bij hulpinstanties heeft verbeterd. Aan de andere kant geven vier respondenten aan dat de wetswijziging volgens hen geen verbetering heeft gebracht. Twee van deze vier respondenten geven hierbij als toelichting aan dat sommige gemeenten al voor de wetswijziging een goed functionerend systeem hadden.

6.2 Knelpunten en verbetervoorstellen maatschappelijke organisaties

Knelpunten
De maatschappelijke organisaties geven aan dat de wetswijziging in de praktijk slechts beperkt geleid tot verbetering van de positie van dakloze mensen. In sommige gemeenten is er geen merkbare verandering opgetreden. De genoemde knelpunten zijn de volgende:

Gebreken bij een afwijzing
Gemeenten wijzen aanvragen voor een briefadres regelmatig af zonder uitleg of motivering en nemen ook geen besluit volgens de regels van Algemene wet bestuursrecht en kunnen burgers geen bezwaar maken tegen de afwijzing.

Grote verschillen tussen gemeenten
De uitvoering van het briefadresbeleid verschilt sterk per gemeente. Sommige gemeenten hadden al een goed werkend systeem, terwijl anderen nog steeds achterblijven. Dit leidt tot rechtsongelijkheid.

Strenge voorwaarden, wantrouwen en lange wachttijden
Gemeenten hanteren vaak strenge eisen en lange termijnen voordat een aanvraag wordt behandeld. De aanvraagprocedures zijn complex en moeilijk toegankelijk, vooral voor mensen in een kwetsbare positie. Aanvragers worden vaak met achterdocht benaderd en moeten bewijzen dat ze dakloos zijn.

Stigmatisering en uitsluiting
De manier waarop aanvragen worden behandeld leidt tot verdere uitsluiting en stigmatisering van dakloze mensen.

Informatievoorziening en structurele monitoring
Gemeenten bieden vaak onduidelijke of gebrekkige informatie over het briefadresbeleid. Voorts is er geen systematische controle of evaluatie van hoe gemeenten het briefadresbeleid uitvoeren.

Verbetervoorstellen

Verbetering praktijk
Zorg dat gemeenten de wettelijke verplichting tot het verstrekken van een briefadres daadwerkelijk naleven en voorkom dat aanvragen zonder toelichting worden afgewezen. Afwijzen zonder toelichting heeft tot gevolg dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is. Leg daarom afwijzingen altijd schriftelijk vast, zodat bezwaar en beroep wel mogelijk zijn.
Andere verbeteringen voor de praktijk zijn:

- Voer praktijkonderzoek uit (zoals aangekondigd door het Jongerenpanel de 3e Kamer) om knelpunten in kaart te brengen en gericht te verbeteren.
- Investeer in training en bewustwording van gemeentelijke medewerkers over de complexiteit van dakloosheid en de impact van de regelgeving. Dit helpt een menselijker en effectiever uitvoeringsproces te realiseren.
- Leer van gemeenten waar het beleid al goed werkt en deel deze werkwijzen als best practices.

Proportionaliteit
Leg de eisen die aan burgers worden gesteld juridisch vast en hou hierbij rekening met proportionaliteit. Gemeenten vragen soms om foto's van verblijfsplaats of voertuig van een burger; dit is voor daklozen niet goed uitvoerbaar. Informatieverstrekking moet in verhouding staan tot de noodzaak en niet onnodig belastend of disproportioneel zijn.

Beperk rechtsongelijkheid en zorg voor harmonisatie
Ontwikkel landelijke richtlijnen om verschillen in uitvoering tussen gemeenten te verkleinen en zorg voor gelijke toegang tot briefadressen.
Ontwikkel landelijke richtlijnen om verschillen tussen gemeenten te verminderen en rechtsongelijkheid tegen te gaan. Dit omvat het vaststellen van uniforme criteria voor dakloosheid, bijvoorbeeld via de ETHOS Light-definitie.
Zorg ervoor dat jongeren zonder inkomen niet strenger worden behandeld dan jongeren met een inkomen, omdat dit leidt tot ongelijkheid en extra problemen.

Informatievoorziening
Zorg voor duidelijke, toegankelijke en eenduidige informatie over het briefadresbeleid op gemeentelijke en landelijke websites.
De informatie aan onder andere jongeren kan beter. Dit is belangrijk, zodat ze goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten bij het verkrijgen van een briefadres en wat dit betekent voor hun persoonlijke post en financiën. Geef duidelijke terugkoppeling bij afwijzingen, inclusief rechtsmiddelen, om burgers beter te beschermen. Zorg er ook voor dat er hulp beschikbaar is voor mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van hun weg in het systeem.

Mensgerichte benadering
Stimuleer een houding van vertrouwen en ondersteuning bij gemeentelijke medewerkers in plaats van wantrouwen en controle.

Preventie
Focus op preventie: Ontwikkel preventieve strategieën om dakloosheid en sociale uitsluiting tegen te gaan, bijvoorbeeld door tijdige interventies bij risico op verlies van woonruimte

6.3 Conclusie maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties constateren dat de wetswijziging rond briefadressen slechts beperkt heeft bijgedragen aan het verbeteren van de positie van dakloze mensen. In de praktijk blijven bureaucratische belemmeringen, strikte gemeentelijke criteria en rechtsongelijkheid tussen gemeenten bestaan. Dit leidt tot sociale uitsluiting en belemmert toegang tot basisvoorzieningen. De organisaties doen daarom aanbevelingen, waaronder landelijke harmonisatie van beleid, betere informatievoorziening, proportionele eisen, meer samenwerking binnen gemeenten en aandacht voor mobiele woonvormen. Deze punten zijn essentieel om de wet effectiever en menselijker uit te voeren en kwetsbare groepen beter te beschermen.

7 Input ombudsman

De Nationale ombudsman heeft al vóór de wetswijziging meerdere malen het ministerie van BZK gewezen op signalen van mensen die door uiteenlopende problemen dak- of thuisloos zijn geraakt en daardoor moeite hebben met hun inschrijving in de BRP.

Naar aanleiding van deze brief heeft BZK verschillende acties ondernomen om tegemoet te komen aan de oproep van de ombudsman. Zo zijn er promotieactiviteiten ontplooid om gemeenten meer bewust te maken van de situaties waarin burgers soms terechtkomen. Hierbij is nauw samengewerkt met de ombudsman. Een voorbeeld hiervan is het theaterstuk Blij aan de balie, met als kernboodschap dat burgers die langere tijd rechtmatig in Nederland verblijven, ingeschreven moeten worden als ingezetene. Linksom of rechtsom: met een woonadres (uitgangspunt), en anders met een briefadres; ook als de burger zelf niet beschikt over een briefadresgever. Niet inschrijven is geen optie.

De Nationale ombudsman heeft, naast de hierboven genoemde brief, ook een aantal casussen met RvIG/BZK gedeeld waarin in de praktijk knelpunten worden ervaren. Hieronder worden de aangedragen knelpunten weergegeven. BZK gewezen op ontvangen signalen van menen die door allerlei problemen dak- of thuisloos zijn geraakt en moeite hebben met hun inschrijving in de BRP.

Knelpunten vanuit casussen ombudsman

Onduidelijke afwijzingen

- Een persoon die een briefadres wilde aanvragen, werd door de gemeente naar verkeerde formulieren verwezen en kreeg geen heldere uitleg over de afwijzing van zijn aanvraag. Zelfs binnen de klachtenprocedure vond hij geen oplossing, wat leidde tot grote frustratie en onzekerheid.
- Er is een voorbeeld aangedragen van een burger die niet in de BRP staat ingeschreven en van de gemeente geen briefadres krijgt zonder verdere toelichting. Dit brengt hem in ernstige problemen bij zijn zorgverzekeraar. Dit is extra zorgwekkend omdat hij vanwege medische aandoeningen dringend medicatie nodig heeft, waarvan de voorraad snel slinkt.
- een burger, die al een jaar in zijn auto woont terwijl hij een opleiding volgt en werkt, is ten einde raad omdat hij nergens terechtkan voor hulp of een briefadres.

Onredelijke eisen

- Een aanvrager met een briefadres moet aantonen dat hij nog steeds dakloos is. Hij levert bankafschriften aan waaruit blijkt dat hij in Nederland verblijft, maar de gemeente vindt dit onvoldoende en vraagt om foto’s van de viaducten waaronder hij naar eigen zeggen slaapt. Als hij die niet levert, dreigt uitschrijving uit de BRP.
- Een persoon ontvangt per e-mail bericht dat zijn aanvraag onvolledig is omdat hij geen antwoord heeft ingevuld op de vraag waar hij de komende zes maanden verblijft. De gemeente vraagt hem zich in te schrijven op het adres waar hij verblijft, terwijl hij juist geen vast verblijf heeft. Wanneer hij aangeeft dat hij afhankelijk is van tijdelijke plekken en voorstelt wekelijks een lijst bij te houden, blijft de gemeente vasthouden aan het volledig invullen van het formulier. Uiteindelijk wordt zijn aanvraag niet beoordeeld,

noch formeel afgewezen, waardoor hij geen bezwaar kan maken en in onzekerheid blijft.

- er zijn voorbeelden van gemeenten die de burger vragen om drie maanden lang bij te houden waar ze hun nachtverblijf hebben, en pas na het inleveren van deze informatie wordt de aanvraag in behandeling genomen.
- een persoon is na een scheiding gedwongen in zijn auto te slapen. Zijn aanvraag voor een briefadres is afgewezen omdat hij soms buiten de gemeentegrenzen overnacht. Hierdoor komt hij in de problemen met zowel zijn zorgverzekering als zijn werk.

8 Beantwoording vragen van de evaluatie

In dit hoofdstuk wordt de centrale evaluatievraag, evenals de bijbehorende deelvragen, beantwoord. Paragraaf 8.1 behandelt de beantwoording van de deelvragen. In paragraaf 8.2 wordt, op basis van de inzichten uit de deelvragen, ingegaan op de beantwoording van de centrale vraag.

8.1 Beantwoording deelvragen

1) Welke ontwikkelingen in de registratie van het briefadres laten de cijfers zien?

In hoofdstuk 3 zijn de cijfers omtrent het briefadres geanalyseerd. Deze cijfers tonen een stijging in zowel het aantal briefadressen als het aantal ambtshalve inschrijvingen. Toch is het niet met zekerheid vast te stellen dat deze stijging (deels) het gevolg is van de wetswijziging.
Dit komt doordat:

De motieven voor inschrijving niet worden geregistreerd.

Er geen gegevens beschikbaar zijn over afgewezen aanvragen.

Er geen informatie is over personen die zich hebben gemeld maar uiteindelijk geen briefadres hebben ontvangen.

Daarnaast geven gemeenten in de enquête (hoofdstuk 4) aan dat het aantal aanvragen voor briefadressen is toegenomen. Dit wijst op een verhoogde belangstelling, maar de exacte oorzaak blijft onduidelijk.

Verder is een afname in de gemiddelde duur van registratie op een briefadres te zien.

2) Hebben betrokken partijen verbeteringen ervaren na de wetswijziging?

De reacties van betrokken partijen op de wetswijziging zijn gemengd. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat zij diverse knelpunten ervaren in de uitvoering. Ook de RvIG signaleert dat er nog steeds verschillende obstakels bestaan (hoofdstuk 5).

Maatschappelijke organisaties geven een verdeeld beeld:

Organisaties zoals Valente melden dat de wetswijziging in sommige gemeenten heeft geleid tot verbeteringen, vooral in de zichtbaarheid van dakloze mensen bij hulpinstanties.

Andere partijen, zoals Dakloosheid Voorbij! en Divosa, geven aan dat de uitvoering per gemeente sterk verschilt. Dit leidt tot bureaucratische belemmeringen, uitsluiting en in sommige gevallen geen merkbare verbetering voor dakloze mensen.

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat niet alle dak- en thuisloze mensen zijn vertegenwoordigd in de input van de geraadpleegde maatschappelijke organisaties. Hierdoor zijn de bevindingen mogelijk niet volledig representatief voor de gehele doelgroep.

3) Hebben betrokken partijen knelpunten?

Tabel 5 geeft een overzicht van de knelpunten die door verschillende partijen zijn aangedragen over het onderwerp briefadressen. De knelpunten zijn gegroepeerd per thema en naast elkaar geplaatst om overeenkomsten en verschillen inzichtelijk te maken.

Alle betrokken organisaties geven aan dat er een knelpunt is rond de informatieplicht van burgers bij het aanvragen van het briefadres. RvIG geeft aan dat de invulling van de plicht niet duidelijk is afgebakend. Gemeenten laten, volgens de maatschappelijke organisaties en de ombudsman, een diverse invulling zien, die bij een aantal gemeenten leidt tot disproportionele vereisten, wantrouwen en uitsluiting.
Diverse gemeenten, die de enquête hebben ingevuld, geven aan de informatieplicht als knelpunt te ervaren, omdat niet iedereen recht heeft op een briefadres. Gemeenten hebben als taak het briefadres alleen te verstrekken als er geen woonadres is. Zij balanceren daarom tussen controle om misbruik te voorkomen en maatwerk.

Zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties noemen verschillen in omgaan met het briefadres tussen gemeenten een knelpunt. Maatschappelijke organisaties zien als knelpunt dat dak- en thuislozen in verschillende gemeenten verschillend worden behandeld wat tot rechtsongelijkheid leidt. Een aantal gemeenten geeft in de enquête aan dat er aanvragers van het briefadres zij, die shoppen bij andere gemeenten. Het gaat hier om twee zijden van een medaille.

Een ander knelpunt dat breed wordt gevoeld is de frictie tussen het briefadres en diverse wettelijke bepalingen. Sommige gemeenten voelen een spanning tussen enerzijds maatwerk door wonen op een camping toe te staan en anderzijds handhaving van het bestemmingsplan. De maatschappelijke organisaties zien vooral dat maatwerk niet altijd wordt toegepast, waardoor dak- en thuislozen geen briefadres krijgen. Dit leidt tot rechtsongelijkheid.
In aanvulling hierop geven gemeenten aan dat er maatschappelijke ontwikkelingen zijn die nog niet in wetgeving is vertaald, zoals het anders omgaan met wonen door burgers.

Alle betrokken organisaties zien de informatieverstrekking als een knelpunt. De informatie is niet uniform en niet duidelijk, terwijl het onderwerp erg complex is en lastig te begrijpen voor burgers.

Tot slot, geven RvIG, maatschappelijke organisaties en de ombudsman aan dat gemeenten niet altijd correct handelen. Als daarbij ook nog eens geen formele afwijzing wordt gegeven is niet alleen de reden van afwijzen onduidelijk, maar kan de aanvragen geen bezwaar en beroep aantekenen.

Tabel 5 Knelpunten aangedragen door geraadpleegde instanties.

Knelpunt	Gemeenten	RvIG	Maatschappelijke organisaties	Ombudsman
Informatieplicht burgers en de controle van gemeenten	Controle is nodig; sommige burgers vragen ten onrechte een briefadres aan omdat het recht op/ de hoogte van uitkeringen en toeslagen gekoppeld zijn aan het woonadres.	Inlichtingenplicht burger staat in de wet, maar deze is niet gespecificeerd. Hierdoor is onduidelijkheid over wat gevraagd kan worden. Soms worden eigen extra eisen gevraagd aan aanvragers, zoals melden bij de daklozenopvang.	Het is niet duidelijk wat gemeenten vragen aan aanvragers voor een briefadres en waarom. Er zijn strenge voorwaarden en er is wantrouwen. Dit leidt tot stigmatisering en uitsluiting.	In de casussen stellen gemeenten onredelijke eisen, zoals het fotograferen van viaducten waaronder daklozen slapen.
Maatwerk/ fricties met andere wetgeving en beleid	Niet alle gemeenten hebben de interne flexibiliteit voor maatwerk. De gemeente moet ook het bestemmingsplan handhaven, zoals op campings en recreatieparken. Maatwerk kan lastig zijn binnen de gemeentelijke organisatie.	Maatwerk voor verblijf op een vakantiepark zou vaker kunnen worden overwogen.	Er zijn verschillen tussen gemeenten. Dit leidt tot rechtsongelijkheid.	
Nieuwe leefwijzen	Steeds meer mensen leven anders, ze combineren b.v. reizen en werken. Daar is de wet niet op ingericht.			
Informatie aan burgers	De regels zijn complex. Burgers begrijpen het vaak niet. Duidelijke informatie ontbreekt.	Burgers hebben onvoldoende kennis over het briefadres. Burgers denken b.v. dat ze recht hebben op een briefadres.	Gemeenten geven onduidelijke of gebrekkige informatie over het briefadresbeleid. Er is geen systematische controle op hoe gemeenten het briefadresbeleid uitvoeren.	Er zijn casussen waar gemeenten de burger verkeerd informeert.

Verschillen tussen gemeenten	Er zijn verschillen tussen gemeenten dat maakt dat burgers bij een afwijzing naar een andere gemeente gaan en daar wel een briefadres krijgen.		Verschillen tussen gemeenten leidt tot rechtsongelijkheid.	
Onduidelijkheid afwijzingen/ maken van fouten	Gemeenten maken soms fouten. Ze verwijzen aanvragers onterecht door naar andere gemeenten of wijzen aanvragen direct af.		Gemeenten leggen niet altijd uit waarom ze afwijzen en nemen geen besluit waardoor geen bezwaar en beroep mogelijk is.	Gemeenten maken soms fouten en geven onduidelijke afwijzingen, die ernstige gevolgen kunnen hebben, zoals het niet kunnen verkrijgen van medicijnen.

4) Hebben betrokken partijen aanbevelingen voor het verbeteren van het proces van briefadressen? betrokken partijen knelpunten?

Zowel diverse gemeenten als maatschappelijke organisaties geven aan *landelijk uniform beleid en richtlijnen* wenselijk te vinden. Gemeenten doen de aanbeveling onder andere om meer houvast te hebben en om te voorkomen dat burgers gaan 'shoppen', dus de diversiteit tussen gemeenten gebruiken.
De maatschappelijke organisaties willen eenheid om zo tot een gelijke en rechtvaardige behandeling van de aanvragers te komen. Beide type organisaties bevelen meer *duidelijkheid van informatie* aan. Gemeenten pleiten ervoor dat dit landelijk gebeurt, zodat gemeenten houvast hebben.
De maatschappelijke organisaties geven in aanvulling daarop aan dat dak- en thuislozen geholpen moeten worden met de procedures.
Maatschappelijke organisaties benadrukken dat een duidelijke afwijzing op papier nodig is. Dit ter informatie van betrokkenen, maar het is ook nodig om bezwaar en beroep te kunnen maken.
Gemeenten geven in de enquête vervolgens diverse aanbevelingen om fricties tussen het briefadres en *andere wet- en regelgeving* op te lossen. Genoemd worden regels rond wonen, maatschappelijke ontwikkelingen en het loskoppelen van het woonadres aan voorzieningen. Dit laatste omdat het ertoe leidt dat burgers geen correcte gegevens doorgeven vanwege de gevolgen die die correcte gegevens zouden hebben.
De maatschappelijke organisaties zetten sterk in op een *mensgerichte uitvoering* van de wet. Ze pleiten voor meer vertrouwen in dak- en thuislozen door gemeenten, zodat de aanvragen niet vanuit wantrouwen of stigmatisering worden beoordeeld. Dit zou niet alleen de ervaring van deze mensen verbeteren, maar ook de effectiviteit van het proces verhogen. Ook wordt gepleit voor diverse maatregelen om de uitvoeringspraktijk van gemeenten te verbeteren, zoals een praktijkonderzoek en best practices om de uitvoering van de wet in de praktijk te verbeteren en meer bewustzijn te creëren bij gemeenten.
In tabel 6 is een overzicht opgenomen van de aanbevelingen die gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben gedaan. De input van RvIG en de ombudsman beperkt zich tot knelpunten. Van hen hebben we daarom geen aanbevelingen.

Tabel 5 Verbetervoorstellen aangedragen door geraadpleegde instanties.

Verbeterpunt	Gemeenten	Maatschappelijke organisaties
Uniform beleid en harmonisatie	Eenduidig nationaal beleid en één uniforme tool; landelijke richtlijnen om willekeur te voorkomen. Duidelijke -regels; richtlijnen en training voor medewerkers om fraude te herkennen.	Ontwikkel landelijke richtlijnen om verschillen tussen gemeenten te verkleinen; stel uniforme criteria vast zoals ETHOS Light; voorkom rechtsongelijkheid. Leg eisen juridisch vast met oog op proportionaliteit; voorkom disproportionele bewijslast zoals foto's van verblijf.
Informatievoorziening	Verduidelijking van informatie op overheidswebsites over voorwaarden en definities van briefadres en woonadres.	Zorg voor duidelijke en toegankelijke informatie op websites. Bied hulp bij het aanvraagproces. Geef terugkoppeling bij afwijzingen en mogelijkheid tot bezwaar en beroep.
Aanpassing Wet- en regelgeving	Afstemming met andere wetgeving zoals Omgevingswet en huisvestingsproblematiek. Aanpassing wetgeving aan veranderende levenswijzen zoals mobiel wonen; registratie van nevenadres en verblijf op vakantieparken. Koppel financiële voorzieningen (zoals toeslagen en uitkeringen) los van het woonadres.	
Praktijkverbetering		Stimuleer vertrouwen en ondersteuning bij gemeentelijke medewerkers; voorkom wantrouwen en uitsluiting. Voer praktijkonderzoek uit; investeer in training en bewustwording; deel best practices tussen gemeenten.

8.2 Beantwoording centrale vraag evaluatie

De centrale vraag van deze evaluatie is: *in hoeverre heeft de wetswijziging tot een betere registratie van burgers zonder vaste woon- en verblijfplaats geleid en is deze betere registratie voldoende?*

Op basis van de beschikbare gegevens en de antwoorden op de deelvragen blijkt dat er weliswaar een toename is van briefadressen, maar dat er ook nog veel ruimte is voor verbetering. De uitvoering van de wetswijziging vertoont een grote variatie tussen gemeenten, wat in diverse situaties leidt tot rechtsongelijkheid en sociale uitsluiting van dakloze mensen. De aanbevelingen van betrokken partijen bieden waardevolle handvatten om het proces verder te verbeteren.

8.3 Conclusie

Op basis van de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag kan worden geconcludeerd dat de wetswijziging rondom het briefadres slechts gedeeltelijk heeft bijgedragen aan een betere registratie van burgers zonder vaste woon- of verblijfplaats. Hoewel er sprake is van een toename in het aantal briefadressen en ambtshalve inschrijvingen, ontbreken voldoende gegevens om deze stijging direct toe te schrijven aan de wetswijziging.

Hetzelfde geldt voor de afname van de gemiddelde registratieduur op een briefadres. Mogelijk wijst dit op een snellere doorstroming en bevestigt het tijdelijke karakter van het briefadres, maar het blijft de vraag of dit het directe gevolg is van de wetswijziging.

Daarnaast blijkt de uitvoering van het beleid sterk te variëren tussen gemeenten. Dit leidt tot rechtsongelijkheid, bureaucratische belemmeringen en – in sommige gevallen – sociale uitsluiting van dak- en thuisloze mensen.
Betrokken partijen ervaren knelpunten op meerdere vlakken, waaronder de informatieplicht van burgers, de complexiteit van regelgeving, de gebrekkige informatievoorziening en het ontbreken van uniforme criteria. Deze knelpunten worden breed erkend door gemeenten, maatschappelijke organisaties, RvIG en de ombudsman.

Tegelijkertijd bieden de aangedragen aanbevelingen concrete aanknopingspunten voor verbetering. Zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties pleiten voor landelijke harmonisatie van beleid, duidelijke en toegankelijke informatie, juridische verankering van eisen, en een mensgerichte uitvoering. Het loskoppelen van financiële voorzieningen van het woonadres en het erkennen van nieuwe woonvormen worden genoemd als noodzakelijke stappen om het systeem toekomstbestendiger te maken**.**

Samenvattend is de wetswijziging een stap in de goede richting, maar onvoldoende om de doelen volledig te realiseren. Verdere beleidsmatige en praktische verbeteringen zijn nodig om te zorgen voor een rechtvaardige, effectieve en toegankelijke registratie van burgers zonder vaste woon- of verblijfplaats.