

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1910

Vragen van de leden **Peters** en **Van der Molen** (beiden CDA) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bestaan van zogenaamde «spookburgers»* (ingezonden 28 januari 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Knops** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 18 maart 2019)

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van de uitzending van het onderzoeksprogramma «De Monitor», waarin wordt aangetoond dat aanvragen voor briefadressen van dak- en thuislozen door gemeenten nog steeds met grote regelmaat worden afgewezen?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u bevestigen dat dak- en thuislozen zich niet kunnen inschrijven bij een gemeente als zij geen identificatiedocumenten kunnen tonen, maar dat zij deze identificatiedocumenten ook niet kunnen aanvragen omdat ze niet ingeschreven zijn, waardoor zij zich in een vicieuze cirkel bevinden? Wat vindt u van deze Kafkaëske situatie, waarin dak- en thuislozen zich bevinden?

Antwoord 2

Nee, dat kan ik niet bevestigen.

Het recht op een identiteitsbewijs vervalt niet wanneer iemand niet of niet als ingezetene is ingeschreven in de BRP.

Personen die niet of niet als ingezetene zijn ingeschreven in de BRP, maar wel de Nederlandse nationaliteit hebben kunnen terecht bij loketten bij daarvoor aangewezen gemeenten: namelijk bij de gemeenten Den Haag, Enschede, Maastricht, Echt-Susteren, Oldambt, Bergen op Zoom, Montferland, Bergeijk, Venlo, Breda, Sluis en aan de balie van de gemeente Haarlemmermeer op de luchthaven Schiphol.

¹ Onderzoeksprogramma «De Monitor», uitgezonden op 27 januari 2019

Voor inschrijving in de BRP is het nodig dat de identiteit van de betreffende persoon wordt vastgesteld. Dat kan met behulp van een identificatiedocument, maar – bij het ontbreken daarvan – ook op andere wijze. Hoe is afhankelijk van de situatie.

Vraag 3

Kunt u tevens bevestigen dat het zonder inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) door middel van een brief- of woonadres niet mogelijk is om, onder andere, een sociale uitkering, toeslagen, zoals voor huur en zorg, of zorgverzekering te krijgen?

Antwoord 3

Dat is niet in zijn algemeenheid te zeggen.

Het hangt van sectorale wetgeving af welke voorwaarden worden gesteld aan het verkrijgen van een bepaalde uitkering, toeslag of toegang tot een bepaalde dienst. Bijvoorbeeld voor het ontvangen van huurtoeslag is inschrijving een vereiste, voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag niet. Voor het aanvragen van zorgtoeslag is registratie in de BRP geen voorwaarde, maar voor het sluiten van een zorgverzekering wel. Een uitzondering daarop is overigens wel de situatie dat aan betrokkene geen verwijt kan worden gemaakt dat hij geen inschrijving in de BRP heeft.

Uitvoeringsinstanties en andere overheidsorganen moeten conform de Wet BRP verplicht gebruik maken van gegevens uit de BRP. Echter, er zijn uitzonderingen opgenomen op dat uitgangspunt. Eén van de uitzonderingen is dat mag worden afgeweken van de gegevens in de BRP indien een goede vervulling van de taak dat vereist. Daarmee is in de Wet BRP gewaarborgd dat het bestuursorgaan, belast met de uitvoering van sectorale regelgeving, invulling kan geven aan zijn eigen verantwoordelijkheid om ten aanzien van de individuele burger te beslissen over het toekennen van een voorziening of het opleggen van een verplichting.

Vraag 4

Wat vindt u ervan dat dak- en thuislozen, die sowieso kwetsbaar zijn, geen dak boven hun hoofd hebben en zonder enige middelen van bestaan aan hun lot worden overgelaten en feitelijk tot «spookburgers» verworden?

Antwoord 4

Dat is zeer onwenselijk. Het is belangrijk dat partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau zich inspannen om dak- en thuislozen op een goede manier te helpen. Dat begint bij het bieden van opvang en het verstrekken van een briefadres. Vervolgens moet maatwerk worden geboden om te zorgen dat iemand zo snel mogelijk weer op eigen wijze deel kan nemen aan de samenleving.

Vraag 5

Deelt u de mening dat dak- en thuislozen die geen briefadres kunnen krijgen, hierdoor in een neerwaartse spiraal terecht komen en de kans groot is dat zij noodgedwongen op het verkeerde pad terecht komen en daardoor in onder andere de criminaliteit en prostitutie belanden?

Antwoord 5

Ja, het is een reëel risico dat ze in een neerwaartse spiraal terecht komen. Het is belangrijk te voorkomen dat dit risico zich voordoet.

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat eenieder die rechtmatig in Nederland verblijft, verplicht is zich in te schrijven bij een gemeente?

Antwoord 6

Ja. Dat wil zeggen, elke persoon die (naar verwachting) binnen een half jaar ten minste vier maanden rechtmatig in Nederland verblijft, moet ingeschreven worden als ingezetene in de Basisregistratie Personen. Voor kortstondig rechtmatig verblijf (korter dan vier maanden) geldt de verplichting niet.

Vraag 7

Zijn gemeenten op hun beurt niet (wettelijk) verplicht om dak- en thuislozen, die zich daartoe (verplicht) melden, in te schrijven in de BRP?

Antwoord 7

Ja.

Vraag 8

Hoe verklaart u deze discrepantie, waar de desbetreffende burger wel de wettelijke verplichting heeft zich in te schrijven, maar gemeenten vervolgens die daadwerkelijke inschrijving kunnen weigeren?

Antwoord 8

De beslissing over inschrijving in de BRP is niet altijd eenvoudig, met name als het gaat om de inschrijving op een briefadres. Een briefadres kan slechts worden verstrekt wanneer iemand niet over een woonadres beschikt. Het is van belang te voorkomen dat iemand over zowel een woon- als briefadres beschikt, omdat dit mogelijkheden geeft tot het plegen van fraude met adresgerelateerde voorzieningen. Ook speelt een rol dat betrokkene, wanneer hij een briefadres krijgt (van een briefadresgever, die ook de gemeente zelf kan zijn), ook daadwerkelijk via dat adres bereikbaar moet zijn.

Vraag 10 en 15

Op grond van welke overwegingen wordt die inschrijving door gemeenten geweigerd? Wat vindt u van die overwegingen? Welke gemeenten betreft dat?

Kunt u aangeven welke voorwaarden wel of niet aan het verlenen van een briefadres gesteld mogen worden volgens de Wet BRP, zoals bijvoorbeeld het verplicht slapen op een locatie voor nachtopvang, ook als die daarvoor geen plaats heeft?

Antwoord 10 en 15

Een inschrijving op een briefadres moet worden geweigerd door een gemeente indien:

- De aanvrager over een woonadres blijkt te beschikken.
- De aanvrager niet rechtmatig in Nederland verblijft.
- De aanvrager reeds op een ander (brief)adres staat ingeschreven (briefadres kan niet naast een ander adres worden verstrekt).
- De beoogde briefadresgever (bijvoorbeeld een familielid of een instelling) in een andere gemeente is gevestigd. In dat geval moet inschrijving bij die gemeente plaatsvinden.
- De identiteit van de aanvrager niet kan worden vastgesteld.

Voor de inschrijving op een *bepaald* briefadres is het verder noodzakelijk dat de briefadresgever hiermee instemt. Wanneer een geschikte briefadresgever ontbreekt en geen van de genoemde weigeringsgronden zich voordoet, is de gemeente overigens wel verplicht om zelf als briefadresgever te fungeren.

Er zijn mij gevallen bekend waarin iemand onterecht geweigerd is voor inschrijving op een briefadres omdat er voorwaarden aan de inschrijving werden verbonden, zoals verplicht aanmelden bij een zorginstelling. Ook zijn er gemeenten die – ten onrechte – regiobinding als voorwaarde stellen.

Maatschappelijke organisaties zoals Federatie Opvang of Bureau Straatjurist weten het Ministerie van BZK in dergelijke gevallen al te vinden. Bij signalen neemt het ministerie contact op met de betreffende gemeente om te bespreken of de juiste afweging is gemaakt.

Vraag 9

Kunt u tevens bevestigen dat het kabinet in 2016 met de VNG/gemeenten afspraken heeft gemaakt om aan dak- en thuislozen briefadressen te geven? Moet vastgesteld worden dat door sommige gemeenten deze afspraken niet worden nagekomen?

Antwoord 9

In 2016 is de circulaire «BRP en briefadres» opgesteld en door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangeboden aan de colleges van burgemeesters en wethouders. De inhoud daarvan is destijds afgestemd met de Nationale ombudsman, de

Ombudsman Amsterdam, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en diverse gemeenten. In deze circulaire, die destijds gezamenlijk met VWS is opgesteld, wordt de wettelijke plicht van de gemeente benadrukt om burgers die feitelijk in Nederland verblijven maar geen woonadres hebben, zo nodig ambtshalve, van een briefadres te voorzien.

Uit contacten tussen het Ministerie van BZK en gemeenten blijkt dat het beseft dat ook daklozen ingeschreven moeten zijn in de BRP de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Tegelijkertijd constateer ik dat de problematiek nog de nodige aandacht verdient. Onder andere bij de Nationale ombudsman, diverse maatschappelijke organisaties en bij het Ministerie van BZK komen nog te vaak vragen en klachten binnen van burgers die zich niet kunnen inschrijven in de BRP omdat ze geen woonadres hebben en ook geen briefadres kunnen krijgen.

Vraag 11

Indien die gemeenten niet bekend zijn, wilt u daar dan onderzoek naar doen en de lijst met namen van die gemeenten aan de Tweede Kamer overleggen en publiceren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Ik zie daar op dit moment geen aanleiding toe. Wel heb ik alle gemeenten een brief gestuurd om aandacht te vragen voor de problematiek en in het bijzonder voor de verplichting om in te schrijven.

Vraag 12

Wat vindt u van de houding van de gemeenten waar deze kwetsbare groep mensen, zoals dak- en thuislozen, zich melden voor inschrijving, maar zij, in strijd met de in 2016 gemaakte afspraken, worden geweigerd en zonder inschrijving het gemeentehuis weer verlaten?

Antwoord 12

Die houding is zeer ongewenst.

Vraag 13

Welke concrete maatregelen heeft u, al dan niet samen met de VNG, tot op dit moment genomen om er voor te zorgen dat de gemeenten dak- en thuislozen inschrijven en zich houden aan de in 2016 gemaakte afspraken? Indien u geen maatregelen heeft genomen, waarom is dat niet gebeurd?

Antwoord 13

In 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de brief die ik aan de Nationale ombudsman heb gestuurd in reactie op het rapport «Een mens leeft, een systeem niet» en waarin ik hem informeer over afgeronde en geplande activiteiten om de dienstverlening aan burgers te verbeteren². Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan personen die in een kwetsbare positie verkeren of dreigen te geraken door niet of onjuist geregistreerd staan in de BRP.

Zo heeft het Ministerie van BZK begin 2017, en in september en oktober 2018, landelijke workshops voor gemeenten georganiseerd en begeleid om specifiek de aandacht te vestigen op de in de circulaire BRP en briefadres genoemde onderwerpen. In vervolg op de workshops is een stappenplan ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering bij gemeenten, om situaties die maatwerk vragen beter te kunnen beoordelen. Een en ander moet ertoe leiden dat de betrokken personen sneller op een briefadres worden ingeschreven.

Momenteel wordt samen met gemeenten en de Nationale ombudsman gewerkt aan een educatieve voorstelling die dit voorjaar zal worden uitgevoerd voor medewerkers burgerzaken en sociaal domein van gemeenten. Doel is onder andere het stimuleren van samenwerking tussen genoemde onderdelen van de gemeente.

Ik heb onlangs een brief gestuurd aan gemeenten om aandacht te vragen voor de problematiek en in het bijzonder de verplichting om in te schrijven. In

² Kamerstuk 27 859, nr. 123

deze brief wordt ook aandacht besteed aan de vereiste samenwerking tussen burgerzaken en sociaal domein.

Vraag 14

Wat vindt u ervan dat de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken een beleidsregel briefadres heeft gemaakt en een aanvraagformulier waarin eisen zijn opgenomen die niet in de Wet BRP staan, zoals een maximum termijn en de adressen waar de aanvrager de komende zes maanden slaapt?³ Wat is de precieze status van deze beleidsregel briefadres, mede in het licht van de Wet BRP?

Antwoord 14

Ik ben in overleg met Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken over de beleidsregel.

Het hanteren van een beleidsregel mag niet leiden tot een uitkomst die in strijd is met de Wet BRP. De wet kent op dit onderwerp een dwingend regime waarvan niet bij beleidsregel mag worden afgeweken.

Het is van belang dat beleidsregels/ interne werkafspraken het recht (en plicht) van inschrijving zelf niet aantasten. Zo kan er geen afdwingbare tijdslimiet worden gesteld aan een briefadres. Daarbuiten staat het de gemeenten vrij om afspraken te maken met de aanvrager van een briefadres. In het verlengde hiervan kan het wenselijk zijn om deze afspraken – ter uniformering van de uitvoeringspraktijk – in een beleidsregel te vatten.

Vraag 16

Welke (wettelijke) bevoegdheden en instrumenten heeft u om gemeenten, waar inschrijving van dak- en thuislozen wordt geweigerd, zo nodig te dwingen dat wel te doen?

Antwoord 16

De plicht van gemeenten tot inschrijving is er vanuit de Wet BRP.

Aangezien de bewoordingen in de Wet BRP met betrekking tot het inschrijven van personen op een briefadres in de dagelijkse uitvoeringspraktijk nog niet altijd duidelijk genoeg blijken te zijn, ga ik een wetswijziging in gang zetten om te expliciteren dat gemeenten verplicht zijn een burger ambtshalve te registreren op een briefadres indien betrokkene geen woonadres heeft en zelf ook geen aangifte doet of kan doen van een briefadres.

Vraag 17 en 18

Bent u bereid om deze (wettelijke) bevoegdheden en instrumenten ook direct in te zetten tegen weerspannige gemeenten die dak- en thuislozen weigeren in te schrijven en ook geen briefadres verstrekken? Zo nee, waarom niet? Indien u tegenover weigerachtige gemeenten geen (wettelijke) bevoegdheden en instrumenten heeft, bent u bereid om daarin op korte termijn te voorzien en wanneer kan de Tweede Kamer uw voorstellen daarvoor tegemoet zien? Welke mogelijkheden staan u in afwachting daarvan ten dienste om aan deze problematiek van dak- en thuislozen tegemoet te komen?

Antwoord 17 en 18

Bij de beantwoording van vraag 13 heb ik al een aantal maatregelen genoemd.

In de eerstvolgende Gemeentenuws SZW zal de Staatssecretaris van SZW bij gemeenten om aandacht vragen voor het feit dat niet enkel centrumgemeenten een bijstandsuitkering kunnen verlenen aan daklozen en daarvoor via de BUIG (de gebundelde uitkering voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet) gecompenseerd worden (t+2), maar dat iedere gemeente via de BUIG gecompenseerd wordt (t+2) voor het verlenen van een bijstandsuitkering aan daklozen.

In het kader van het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren acteren de ministeries van VWS en BZK actief bij signalen over het (mogelijkerwijs) niet juist omgaan met aanvragen van dak- en thuisloze jongeren voor een briefadres door gemeenten.

³ Beleidsregel van de NVVB: <https://nvvb.nl/nl/producten/handreikingen/beleidsregel-briefadres/>

Vraag 19

Bent u bereid om tegelijkertijd in de wet op te nemen dat gemeenten verplicht worden om mensen, zoals dak- en thuislozen, in te schrijven (kortom, de spiegelbeeldige plicht voor gemeenten) zoals die nu op de burger rust die wel de verplichting heeft om zich in te schrijven? Zo nee, waarom niet en op welke (andere) wijze zult u dan tegemoet komen aan de in vraag 8 bedoelde discrepantie? Zo ja, zult u gemeenten tevens opdracht geven om een aanvraag voor een briefadres bij dakloosheid integraal in behandeling te nemen bij de afdelingen Burgerzaken en Sociaal Domein, zodat de achterliggende problematiek van de dakloosheid en (problematische) schulden, integraal in kaart gebracht en aangepakt worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 19

De genoemde verplichting is er al. Zie verder de antwoorden op de vragen 16, 17 en 18.