

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Aan de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders

Geachte voorzitter,

Zoals u weet, is in diverse regio's in Nederland het woningtekort alarmerend hoog. Er is een groot gebrek aan huurwoningen in het sociale segment, en ook in de middeldure huur zijn er flinke tekorten. Het vinden van passende, goedkope huisvesting voor burgers is in veel steden eigenlijk onbegonnen werk. Verschillende doelgroepen, zoals jongeren, asielzoekers, alleenstaanden, ouderen en (andere) spoedzoekers beconcurreren elkaar op dezelfde krappe woningmarkt. Hier ligt voor de overheid een grote maatschappelijke opgave om op te lossen. Tegelijkertijd constateer ik dat het handelen van diezelfde overheid het er voor deze woningzoekenden intussen niet gemakkelijker op maakt, zeker niet als zij als zelfredzaam worden gezien.

#### **Steeds meer signalen over 'zelfredzame' adreslozen**

De Nationale ombudsman ontvangt steeds meer signalen van en over mensen, die dak- of thuisloos zijn geraakt door bijvoorbeeld ontslag, te weinig zzp-inkomsten, een echtscheiding of ernstige (hypotheek)schulden. Zij kunnen bijvoorbeeld hun (hoge) woonlasten niet meer betalen en vinden op dit moment geen andere (goedkopere) woning. De zeer lange wachttijden voor een sociale huurwoning, de strenge (financiële) voorwaarden, het maar zeer beperkt verlenen van een urgentieverklaring en de strengere handhaving bij permanente bewoning op vakantieparken maken het lastig om op eigen kracht en veelal in beperkte tijd andere passende huisvesting te vinden. Sommige mensen komen hierdoor niet verder dan een tijdelijk onderkomen of staan zelfs letterlijk op straat.

De gemeenten zien hen echter als voldoende zelfredzaam. Er is geen sprake van psychiatrische of verslavingsproblematiek. Daardoor hebben deze mensen in principe geen toegang tot maatschappelijke opvang. Een groot deel van hen wil dit ook niet en zoekt andere oplossingen om de ongewenste situatie te overbruggen, bijvoorbeeld door te slapen bij familie en vrienden (de zogenaamde bankslapers), in een boot, een auto, een schuur, of een vakantiepark. De overheid denkt dat zij het zelf, of met hulp van hun eigen netwerk, wel redden. Deze veronderstelde zelfredzaamheid blijkt in de praktijk in veel gevallen een illusie.<sup>1</sup> Voor korte tijd een slaapplek vinden, lukt vaak nog wel. Het op eigen kracht op orde krijgen van al hun zaken, is vaak (te) ingewikkeld. Door stress, een tekort aan geld en aan tijd zijn ook deze mensen bezig met 'overleven'. Er is weinig (mentale) ruimte om alles weer op orde te krijgen, vooral omdat zij geen vast woonadres meer hebben.

<sup>1</sup> Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid, [Weten is nog geen doen](#). Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017. Zie ook de conclusies van de Nationale ombudsman in rapport [2016/050](#) 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening', van 11 mei 2016, een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening en de conclusies in rapport [2017/075](#) 'Vrouwen in de knel' van 6 juli 2017, een onderzoek naar de knelpunten in de vrouwenopvang.

Pagina 1/5

**Datum**  
28 maart 2019

**Onderwerp**  
'Zelfredzame' adreslozen

**Ons nummer**  
201809896

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**  
Diverse

**Nationale ombudsman**  
Bezuidenhoutseweg 151  
2594 AG Den Haag

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63  
post@nationaleombudsman.nl  
www.nationaleombudsman.nl

En als zij wel op eigen kracht proberen hun zaken te regelen, lopen zij al snel tegen door de overheid zelf opgeworpen drempels op. Dit leidt tot knelpunten waardoor deze 'zelfredzame' adreslozen uiteindelijk vastlopen, terwijl gemeenten er juist van uitgaan dat zij het zelf wel redden.

Pagina 2/5

Ons nummer  
201809896

### **Knelpunten**

Meerdere knelpunten zijn al langere tijd bekend, maar nog steeds niet opgelost. Kort gezegd luiden de belangrijkste als volgt:

- Inschrijven in de Basisregistratie personen (BRP) kost in de praktijk nog steeds veel moeite of is niet mogelijk. Bij inschrijving op een adres binnen het eigen netwerk - bijvoorbeeld op het woonadres van familie of vrienden - komen de kostendelersnorm en kortingen op toeslagen om de hoek kijken, waardoor het netwerk hieraan liever niet meewerkt. Bij inschrijving op een briefadres wijst de gemeente de aanvraag, vaak zonder nader onderzoek naar de specifieke situatie, af vanwege de kans op fraude. Of de gemeente stelt voorwaarden die het de aanvrager lastig maken om aan te kunnen voldoen, zoals regiobinding, verplicht verblijf in de daklozenopvang of specifieke informatie over de verblijfplaats over een bepaalde periode. Het komt ook geregeld voor dat de gemeente een maximumtermijn aan een briefadres stelt, waardoor deze slechts korte tijd gebruikt kan worden.<sup>2</sup>
- Het is ingewikkeld om bij de gemeente het juiste loket te vinden. Gemeenten sturen mensen van 'het kastje naar de muur'. Dit gebeurt bij een verzoek tot inschrijving in de BRP, maar ook bij een verzoek tot ondersteuning bij het oplossen van hun problemen. Gemeenten wijzen naar andere loketten binnen hun organisatie of naar elkaar, zonder onderling samen te werken of zelfs maar contact met elkaar op te nemen over wie de persoon verder op weg kan helpen.
- Gemeenten hebben onvoldoende oog voor onderliggende problematiek. Bij melding aan het loket voor inschrijving in de BRP of andere praktische zaken, vragen gemeenten niet of onvoldoende door naar wat er nog meer speelt - zoals de reden van het niet hebben van een adres en onderliggende sociale of schuldenproblematiek. Hierdoor worden andere hulpvragen over het hoofd gezien, waardoor de problemen zich verder opstapelen.

In december 2018 heb ik een bijeenkomst georganiseerd om met diverse betrokken partijen over deze knelpunten te spreken.<sup>3</sup> Uit dit gesprek bleek dat mijn zorgen worden gedeeld. Ook gemeenten zelf herkennen de knelpunten al langere tijd, maar de problematiek bestaat nog steeds. In een aantal gevallen zoeken gemeenten al wel naar passende/nieuwe (maatwerk-)oplossingen, maar stuiten daarbij nog op star beleid en wet- en regelgeving. Hierdoor *blijven* mensen tussen wal en schip vallen. Dit duurt nu te lang.

---

<sup>2</sup> Zie voor deze problematiek ook tv-uitzending '[Gemeenten weigeren daklozen in te schrijven in de Basisregistratie personen](#)' van 28 januari 2019 van KRO-NCRV De Monitor en de daarop volgende Kamervragen van 28 en 30 januari 2019 met kenmerk [2019Z01414](#) en kenmerk [2019Z01619](#).

<sup>3</sup> De Nationale ombudsman sprak met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Federatie opvang, het Leger des Heils, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het College voor de Rechten van de Mens, de Stichting Como (cliëntenorganisaties maatschappelijke opvang), de Branchevereniging van woningcorporaties Aedes en met drie gemeenten.

**Visie Nationale ombudsman**

Gezien de huidige woningnood is passende huisvesting lang niet meer voor iedereen beschikbaar.<sup>4</sup>

Het is belangrijk om te beseffen wat dit concreet betekent. Het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats heeft grote gevolgen voor alle aspecten van het leven van een burger, ook voor diegene die zelfredzaam genoeg wordt geacht om voor zichzelf passende woonruimte te vinden. Het is daarom essentieel dat de overheid bereid is om vanuit het burgerperspectief te kijken naar wat deze mensen nodig hebben om, ondanks het gebrek aan een vast woonadres, in ieder geval te kunnen blijven deelnemen aan de maatschappij en zelf hun problemen te kunnen oplossen. Vooral nu er op korte termijn geen zicht is op voldoende woningen, vergt dit creatief overheidsdenken en -handelen op zowel gemeentelijk als landelijk niveau. Niet enkel gericht op handhaving, maar op het vinden van snelle, passende (maatwerk)oplossingen. Als blijkt dat richtlijnen, beleid of andere voorschriften in specifieke (maatschappelijke) omstandigheden tot onbedoelde of ongewenste consequenties leiden, vind ik dat de overheid hiervan af dient te wijken. Het is onacceptabel dat een burger eerst verder moet 'afglijden' om voor benodigde voorzieningen en ondersteuning in aanmerking te komen. Dat is voor deze mensen onnodig en bovendien een verspilling van tijd en geld door de overheid, die dan uiteindelijk alsnog in actie zal moeten komen om deze burger te ondersteunen. Dit keer met veel hogere maatschappelijke kosten. Ik doe u daarom de volgende aanbevelingen.

**Aanbevelingen**

Is in uw gemeente sprake van woningnood? En is hierbij sprake van de door mij geschetste knelpunten? Dan roep ik u op tot het volgende.

**1. Voorkom dat mensen niet staan ingeschreven in de BRP**

Zorg er nu echt voor dat iedereen zich kan inschrijven in de BRP.<sup>5</sup> Deze inschrijving is niet alleen essentieel om toegang te (kunnen) krijgen tot een uitkering, maar ook tot veel andere voorzieningen, zoals (schuld)hulpverlening, een zorgverzekering, persoonlijke documenten, een woning of een arbeidscontract. De overheid dient bij een verzoek tot inschrijving in de BRP geen onredelijke drempels op te werpen. Zorgen over fraude mogen er niet toe leiden dat burgers buiten de boot vallen, evenals gemeentelijke beleidsregels met onrealistische voorwaarden dat niet mogen doen. Als iemand niet in het systeem van de BRP past, moet er een maatwerk-oplossing worden geboden. Al in 2016 heb ik hierop gewezen, omdat ik ook toen constateerde dat dak- en thuisloze mensen moeite hebben met inschrijving in de BRP. De regels van de Wet BRP zijn lang niet zo strikt als gemeenten ze interpreteren. Toch blijven veel gemeenten star in de toewijzing van een briefadres.<sup>6</sup> Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vervolgens de Circulaire 'BRP en briefadres' uitgebracht en recent nogmaals bij u onder de aandacht gebracht.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> In sommige steden is er zelfs een wachttijd van 15 tot 20 jaar voor het verkrijgen van een sociale huurwoning.

<sup>5</sup> Hiermee wordt bedoeld iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft.

<sup>6</sup> Zie rapport [2018/110](#) 'Een mens leeft, een systeem niet' van 1 november 2016, een onderzoek van de Nationale ombudsman naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP). Zie ook de bijbehorende [handreiking](#) van de Nationale ombudsman voor gemeenten van 1 november 2016.

<sup>7</sup> Zie beantwoording Kamervragen door de staatssecretaris van BZK van 15 maart 2019 over de problematiek in de uitzending van KRO-NCRV De Monitor (zie noot 2), kenmerk [2019-0000127220](#) en zijn brief aan alle colleges van burgemeester en wethouders van maart 2019, met kenmerk 2018-0000953129, met daarbij de [Circulaire](#).

Wees ervan bewust dat burgers die niet in de BRP worden ingeschreven en daardoor geen adres hebben, vaak niet weten wat te doen en tot wie zij zich (nog) kunnen richten. Zij komen dan in een vicieuze cirkel terecht, waar zij moeilijk zelfstandig uit kunnen komen. En intussen wordt hun problematiek steeds groter. Dit moet nu echt veranderen. Handel daarom oplossingsgericht, en bezie samen met de betrokken burger en, zo nodig, in samenwerking met maatschappelijke opvanginstellingen en andere gemeenten waar hij zich kan inschrijven. Laat onrealistische voorwaarden daarbij achterwege en denk oplossingsgericht.

Pagina 4/5

Ons nummer  
201809896

## **2. Bied adequate ondersteuning en begeleiding om verdere problematiek te voorkomen**

Gemeenten hebben een zorgplicht om hulpbehoevende mensen te ondersteunen. Besef daarbij dat deze maatschappelijke ondersteuning ook is bedoeld voor de hiervóór omschreven 'zelfredzame' adreslozen. Zij kunnen veel zelf, maar niet iedereen blijkt uiteindelijk zelfredzaam genoeg. Wees er daarom ook voor *hen* wanneer zij bij de gemeente aankloppen. Stuur iemand niet van loket naar loket, maar neem vanaf het eerste loket integraal de verantwoordelijkheid om mensen snel weer op weg te helpen.<sup>8</sup> Laat de afdelingen Burgerzaken en Sociaal Domein samenwerken en biedt cliëntondersteuning aan. Dit alles voorkomt verder 'afglijden'. Lever vervolgens maatwerk door per individu onderzoek te doen naar de persoonlijke omstandigheden en achterliggende problemen die de toegang tot maatschappelijke ondersteuning kunnen rechtvaardigen. Pas hierbij de toegangscriteria niet te restrictief toe; wees flexibel als de situatie daar aanleiding toe geeft.<sup>9</sup>

## **3. Heb aandacht voor de krapte op de woningmarkt en zoek naar passende oplossingen**

Verander de manier van denken over het toepassen van handhavingsregels. Dit is nodig bij een krappe woningmarkt. Biedt een passende oplossing als de situatie erom vraagt. Zo biedt de Participatiewet mogelijkheden tot maatwerk in het toepassen van de kostendelersnorm. Naar mijn ervaring wordt hiervan nog steeds weinig gebruik gemaakt. Gemeenten weten dit niet of zijn mogelijk bang dat toepassing ervan misbruik in de hand zou werken. Maar een verandering in dit denken in wantrouwen is nodig om extra woonmogelijkheden te creëren.<sup>10</sup>

### **Oproep aan de Rijksoverheid**

Gelijktijdig met deze brief heb ik de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, als verantwoordelijke op Rijksniveau voor maatschappelijke ondersteuning, gevraagd om er samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor te zorgen dat gemeenten worden ondersteund bij het opvolgen van mijn aanbevelingen. Voorts heb ik hem opgeroepen om samen met deze ministeries te bezien of knellende wetgeving en/of beleid - veelal gericht op het voorkomen van fraude en misbruik (zoals kortingen op uitkeringen en toeslagen bij het in huis nemen van een (dreigende) dakloze of starter op de woningmarkt) - al dan niet tijdelijk buiten toepassing kan worden gelaten in verband met de krapte op de woningmarkt.

<sup>8</sup> Zie ook de conclusies in rapport [2018/030](#) 'Zorgen voor burgers' van 14 mei 2018, een onderzoek van de Nationale ombudsman naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg.

<sup>9</sup> Maak bijvoorbeeld begeleiding vanuit de Participatiewet (zoals budget en inkomensbeheer) ook mogelijk wanneer men geen uitkering, maar een baan heeft.

<sup>10</sup> De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bracht in februari van dit jaar nog bij gemeenten onder de aandacht dat uitzonderingen op de kostendelersnorm mogelijk zijn. Toepassing hiervan is een bevoegdheid van gemeenten. Zie [nieuwsbrief](#) gemeentenieuws SZW, nummer 2019-1, 22 februari 2019.

Daarnaast heb ik de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als verantwoordelijke op Rijksniveau voor de BRP, opgeroepen om op korte termijn de modelbeleidsregels briefadres die gemeenten hanteren, te evalueren en te toetsen aan de uitgangspunten van de Wet BRP en erop aan te dringen dat deze regels, indien nodig, daarop worden aangepast. Stel gemeenten van deze aanpassingen op de hoogte.

Pagina 5/5

**Ons nummer**  
201809896

### **Vervolg**

Klachten die wij de komende periode ontvangen over deze problematiek zullen wij aan de hand van de hierboven genoemde aanbevelingen bekijken en zo nodig (nogmaals) bij u onder de aandacht brengen. Over een half jaar zullen wij inventariseren welke klachten wij hebben ontvangen en bij gemeenten nagaan in hoeverre de aanbevelingen worden opgevolgd.

### **Advies**


Tot slot geef ik nog met nadruk aan dat ik óók heb geconstateerd dat diverse gemeenten inmiddels al experimenten en/of alternatieve werkwijzen hebben ontwikkeld om 'zelfredzame' adreslozen beter op weg te kunnen helpen. Ik raad u aan deze succesvolle experimenten en werkwijzen met elkaar te delen en hiervan te leren.

Een afschrift van deze brief heb ik gestuurd aan de voorzitter van de Tweede kamer. Verder heb ik de gemeentelijke ombudsmannen en lokale ombudsvoorzieningen benaderd met de vraag om deze brief door te zetten naar de bij hen aangesloten gemeenten.

### **Contact**

Voor eventuele vragen en/of opmerkingen over deze brief kunt u contact opnemen.

Met vriendelijke groet,  
de Nationale ombudsman,

  
Reinier van Zutphen