



# PILOT AANPAK BANKSLAPERS

Evaluatie september 2021

## Abstract

Bankslapers is een kwetsbare groep mensen die door het ontbreken van een verblijfadres niet kunnen worden ingeschreven in de Basisregistratie personen en hierdoor zijn uitgesloten van voorzieningen zoals een uitkering, ziektekostenverzekering, toeslagen en hulpverlening. Met de pilot is gezocht naar een aanpak om bankslapers te kunnen helpen om hun leven weer op orde te krijgen.

## Evaluatie Pilot Bankslapers

### Inhoud

Inleiding.....	2
1. Briefadres .....	3
1.1 Aanmeldingen .....	4
1.2 Tegengaan adresfraude.....	5
2. Ondersteuningsaanbod .....	6
2.1 Inkomen en schulden .....	7
2.2 Voorliggende voorzieningen.....	7
3. Werkprocessen.....	9
3.1 Periode vooronderzoek.....	9
3.2 Maatwerk .....	9
3.3 Regie.....	10
4. Conclusies.....	10
4.1 Invullen van een ontbrekende schakel in de sluitende aanpak dak- en thuislozen.....	11
4.2 Voorkomen en aanpakken van schuldenproblematiek onder bankslapers.....	11
4.3 Tegengaan van adresfraude door toekenning van een gemeentelijk briefadres aan hen die niet via het eigen netwerk in een briefadres kunnen voorzien .....	11
4.4 Beoordelen van de geschiktheid van de voorliggende voorzieningen voor de doelgroep bankslapers.....	11
4.5 Regie en samenwerking .....	12
5. Aanbevelingen.....	12
5.1 Briefadres bankslapers bij Welzijn Capelle behouden .....	13
5.2 Ondersteuning aan bankslapers.....	13
5.3 Vervang het MDT door een regietafel.....	14
5.4 Registratie, monitoring en verantwoorden.....	14
5.5 Woningaanbod .....	14

## Inleiding

Bij de Begroting 2019 heeft de gemeenteraad ingestemd met een voorstel voor een tweejarige pilot voor de aanpak van bankslapers: een groep mensen die thuisloos is, kwetsbaar is en gevoelig voor het ontstaan van schulden. Thuisloos is als mensen geen woning hebben, maar wel bij familie of vrienden kunnen verblijven. De pilot is een samenwerking tussen de Stichting Welzijn Capelle (trekker), GR IJsselgemeenten / Sociale Zaken en de afdelingen Publiekszaken en Samenleving / Unit Frontlijn. De pilot Aanpak Bankslapers is de uitwerking van een voorstel in de Begroting 2019. Het Uitwerkingsplan van de pilot is opgenomen als bijlage bij de Regeling Briefadres Capelle aan den IJssel 2018 (1058571, 19-11-2019). De pilot Aanpak Bankslapers liep van maart 2019 t/m maart 2021.

De aanleiding om een pilot Aanpak Bankslapers uit te voeren is dat mensen zonder verblijfadres zijn uitgesloten van voorzieningen zoals een uitkering, ziektekostenverzekering, toeslagen en hulpverlening. Deze mensen komen niet in aanmerking voor opvang door Centraal Onthaal omdat ze niet dakloos zijn. Dakloos is als mensen geen woning hebben en ook niet bij familie of vrienden kunnen verblijven. Het ontbreken van een verblijfadres en de aanwezigheid van andere problemen, zoals het ontbreken van inkomen, schuldenproblematiek en/of relationele, psychische of verslavingsproblematiek, gaan vaak hand in hand. Doordat een verblijfadres ontbreekt, zijn bankslapers veelal niet in zicht bij de hulpverlening en stapelen problemen zich op. Ook kunnen deze mensen te maken krijgen met adresfraude omdat zij sneller een kamer huren in een woning waar onderhuur niet is toegestaan of een goedkoop 'inschrijvingsadres' kopen.

Met de pilot Aanpak Bankslapers werd beoogd om een goed werkende, sluitende aanpak en passend ondersteuningsaanbod te realiseren voor Capellenaren zonder verblijfadres. Om deze ondersteuning mogelijk te maken is de Regeling Briefadres van de gemeente Capelle aangepast. Briefadressen zijn adressen waar burgers niet wonen, maar waar zij wel bereikbaar zijn voor de overheid. Met de aanpassing is het mogelijk gemaakt om aan mensen die geen woonadres hebben onder strikte voorwaarden een maatwerkbriefadres toe te kennen vanwege thuisloosheid of omdat zij tot een kwetsbare groep behoren. Het maatwerkbriefadres onderscheidt zich van het regulier briefadres. Een regulier briefadres kan worden aangevraagd vanwege een korte overbrugging tussen twee woonadressen; de uitoefening van een ambulante beroep en verblijf in het buitenland. Een maatwerkbriefadres kan worden toegekend als er sprake is van dak- of thuisloosheid, het behoren tot een kwetsbare groep, langdurige vermissing van een persoon, verblijf in een instelling en om veiligheidsredenen.

De aanvragen door bankslapers voor een briefadres werden beoordeeld door het multidisciplinair team (MDT), bestaande uit de samenwerkingspartners. Het MDT beoordeelde of de aanvrager een ondersteuningstraject moet volgen en waaruit het ondersteuningstraject bestaat. Het ondersteuningstraject is maatwerk en varieert van licht (monitoren of aan gemaakte afspraken wordt voldaan) tot zwaar (bijv. traject schuldhulpverlening). Weigert de aanvrager, dan wordt de maatwerk aanvraag briefadres als reguliere aanvraag behandeld met als risico dat de aanvraag mogelijk wordt afgewezen. Indien tijdens het ondersteuningstraject blijkt dat de aanvrager niet meewerkt, wordt na verloop van tijd de toestemming voor het houden van een briefadres ingetrokken dan wel niet verlengd. De aanvrager valt dan terug in het traject van bemoeizorg en wordt indien mogelijk toegeleid naar Centraal Onthaal.

Het ondersteuningstraject is gericht op wonen, inkomen en hulp waarbij een beroep wordt gedaan op reguliere voorzieningen vanuit onder meer de Wmo, Sociale Zaken, Welzijn en overige relevante maatschappelijke partners. De casusregie is belegd bij SWC en bestaat uit ondersteuning van

briefadreshouders bij het aanvragen van voorzieningen en het zoeken naar woonruimte en werk, het monitoren van het nakomen van gemaakte afspraken en het inbrengen en bespreken van knelpunten in het MDT.

De beoogde doelstellingen van de pilot Aanpak Bankslapers zijn:

1. Invullen van een ontbrekende schakel in de sluitende aanpak dak- en thuislozen.
2. Voorkomen en aanpakken van schuldenproblematiek onder bankslapers.
3. Tegengaan van adresfraude door toekenning van een gemeentelijk briefadres aan hen die niet via het eigen netwerk in een briefadres kunnen voorzien.
4. Beoordelen van de geschiktheid van de voorliggende voorzieningen voor de doelgroep bankslapers.

De pilot is geëvalueerd op de resultaten van de beoogde doelstellingen, waarbij mede is gekeken naar de werkzaamheid van het maatwerkbriefadres en het functioneren van het Multi-disciplinair team (MDT). Voor deze evaluatie zijn de deelnemers van het Multidisciplinair team (MDT) geïnterviewd over het werkproces. Zij hebben verschillende functies in de uitvoering van de aanpak bankslapers. Er is een analyse gemaakt van de data van het aantal meldingen en afgegeven indicaties. De evaluatie sluit af met bevindingen van de aanpak en aanbevelingen voor vervolg.

Aanpak Bankslapers bestaat uit drie onderdelen: het maatwerkbriefadres, het ondersteuningsaanbod en het werkproces. De bevindingen op deze drie onderdelen worden in de eerste drie hoofdstukken besproken. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van de doelstellingen conclusies geformuleerd, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 5. Ter illustratie zijn een drietal casussen beschreven.

## 1. Briefadres

In de regeling Briefadres Capelle aan den IJssel 2018 is aan de eerdere regeling de mogelijkheid toegevoegd om een maatwerkbriefadres te verstrekken. Het maatwerkbriefadres onderscheidt zich van het regulier briefadres. Een regulier briefadres kan worden aangevraagd vanwege een korte overbrugging tussen twee woonadressen; de uitoefening van een ambulant beroep en verblijf in het buitenland.

Een maatwerkbriefadres kan worden toegekend als er sprake is van dak- of thuisloosheid, het behoren tot een kwetsbare groep, langdurige vermissing van een persoon, verblijf in een instelling en om veiligheidsredenen.

De pilot Aanpak Bankslapers is gericht op de ondersteuning van mensen die een briefadres aanvragen vanwege dak- of thuisloosheid of het behoren tot een kwetsbare groep. Concreet: mensen die in Capelle verblijven en een binding met Capelle hebben, maar geen woonadres hebben en/of het adres waar zij verblijven niet als briefadres kunnen gebruiken omdat de bewoner hier geen toestemming voor geeft.

Bij aanvang van de pilot is door de samenwerkende partijen ingeschat dat de groep bankslapers op dat moment bestond uit honderd personen, waarvan zestig personen naar verwachting een gemeentelijk briefadres zouden aanvragen en veertig personen een briefadres binnen het eigen netwerk. De doelgroep komt in beeld via de Stichting Welzijn Capelle, Publiekszaken en Centraal Onthaal (als deze geen ondersteuning kan bieden).

### *Praktijkvoorbeeld: John*

John is 67. Hij heeft bijna 30 jaar samen met zijn ouders in Capelle gewoond. John is laagbegaafd en zijn ouders zorgen voor hem. In 2015 verhuizen zijn ouders, met John, naar Rijnsaterwoude. Het zit niet mee. Binnen twee jaar overlijden beide ouders van John.

John gaat terug Capelle. Gedurende drie jaar leeft hij bij diverse vrienden. Zijn vrienden zijn niet bereid om hem op hun woonadres in te laten schrijven. John leeft deze drie jaar van het geld van de verkoop van de ouderlijke woning.

In mei 2019 is het geld op en komt hij in beeld bij de gemeente. John heeft geen DigiD, staat niet ingeschreven als woningzoekende en heeft geen inkomen. Op advies van Publiekszaken vraagt John een briefadres aan bij Welzijn Capelle.

Het briefadres wordt op advies van het team bankslapers voor een periode van zes maanden toegewezen. In het plan van aanpak wordt opgenomen dat DigiD, AOW, zorgverzekering, zorgtoeslag en woonpas op korte termijn geregeld worden. Doelen voor de langere termijn zijn huisvesting en dagbesteding. Welzijn Capelle begeleidt John bij alle aanvragen die gedaan moeten worden. Op 1 oktober 2019 is de AOW van John met terugwerkende kracht hersteld en heeft hij een 55+ woning toegewezen gekregen.

## **1.1 Aanmeldingen**

Tijdens de evaluatie is gekeken naar de registratie van instroom, uitval en uitstroom, waarbij uitstroom nader is gespecificeerd naar succesvol in een woning, verhuisd uit Capelle of doorstroom naar andere hulpverlening.

### *Resultaten*

Gedurende de pilot hebben zijn 76 aanmeldingen geregistreerd. Van deze aanmeldingen zijn:

- 23 aanvragen toegekend, waarvan vijftien voor een periode van zes maanden en acht voor een periode van drie maanden;
- 21 aanvragen afgewezen en 28 aanvragen niet in behandeling genomen vanwege verblijf buiten Capelle, ontbreken van binding met Capelle, tijdig vinden van een regulier woonadres en het niet verstrekken van de benodigde verblijfsinformatie;
- vier aanvragen in behandeling op het moment van de evaluatie.

Van de 23 toekenningen zijn dertien personen uitgestroomd:

- een persoon vanwege het verkrijgen van een zelfstandig woonadres
- zes personen vanwege een briefadres in het eigen netwerk
- zes personen zijn naar een andere gemeente vertrokken

### *Bevindingen*

De wijze waarop het proces rond de aanvraag is vormgegeven heeft er gedurende de pilot toe geleid dat het merendeel van de aanvragen is afgewezen of niet in behandeling is genomen. De aanvraag wordt gedaan bij publiekszaken. Vanaf het moment van aanvraag treedt de beslistermijn van acht weken in werking. De periode van acht weken blijkt in praktijk te kort om een gedegen beoordeling te maken van de achterliggende (multi)problematiek en een plan van aanpak op te stellen.

Tijdens de pilot bleek dat de gemeente een briefadres in eigen netwerk wel kan toekennen, maar niet kan intrekken. Dit is namelijk aan de briefadresgever. Dit levert problemen op in de handhaving van de voorwaarden die aan het verkrijgen van het briefadres zijn gesteld, zoals het accepteren van ondersteuning en het nakomen van afspraken die daaruit voortkomen.

## 1.2 Tegengaan adresfraude

Bij de start van de pilot is door de gemeenteraad de zorg uitgesproken dat het beschikbaar stellen van een briefadres een aanzuigende werking kan hebben op mensen van buiten de gemeente en/of adresfraude in de hand kan werken. Om dit te voorkomen moeten personen bij de aanvraag hun binding met Capelle kenbaar maken en opgeven op welke adressen zij verblijven.

### *Resultaten*

Bij zeven aanvragen die zijn afgewezen, bleek sprake te zijn van verblijf elders, al dan niet binnen de gemeente Capelle en in vier gevallen bleek de aanvrager de vereiste binding met Capelle niet aan te kunnen tonen. Naar aanleiding van een aanvraag heeft publiekszaken een adresonderzoek ingesteld. In dit geval bleek er sprake te zijn van illegale onderverhuur van een sociale huurwoning. De woning is ontruimd.

### *Bevindingen*

Door de vereiste van binding met Capelle kan worden gecontroleerd of mensen niet onterecht een beroep doen op een maatwerkbriefadres in Capelle. Tijdens de pilot is niet gebleken dat er van de mogelijkheid om een maatwerkbriefadres aan te vragen een aanzuigende werking uitgaat.

Het maatwerkbriefadres kan een briefadres zijn bij de Stichting Welzijn Capelle of een briefadres in het eigen netwerk. Een briefadres in het eigen netwerk blijkt moeilijk te verkrijgen. Veel personen in het eigen netwerk zijn terughoudend om briefadresgever te zijn. Enerzijds omdat er angst is dat er gekort wordt op een eventuele uitkering (kostendelersnorm). Anderzijds is er een -reële- angst dat bij schulden van de briefadresontvanger deurwaarders verhaal komen halen bij de briefadresgever. Gebleken is dat een briefadres in het eigen netwerk op drie punten fraudegevoelig is.

1. Indien er sprake is van inwoning en de briefadresontvanger of -gever heeft een bijstandsuitkering, dan kan er sprake zijn van bijstandsfraude. Controle of de betreffende persoon niet daadwerkelijk inwoont op het opgegeven briefadres is arbeidsintensief en vrijwel onuitvoerbaar.
2. Als de houder van een briefadres in het eigen netwerk een bijstandsuitkering ontvangt en de vereiste ondersteuning en voorwaarden niet nakomt, dan kan vanuit de Participatiewet worden gehandhaafd. Heeft de aanvrager een inkomen, dan is er voor de gemeente geen mogelijkheid tot handhaven. Het briefadres in het eigen netwerk kan niet door de gemeente worden ingetrokken. Het intrekken van het briefadres is namelijk voorbehouden aan de briefadresgever.
3. Door het briefadres kan het recht op eventuele toeslagen die de briefadresgever ontvangt, zoals zorg- of huurtoeslag, vervallen. Wordt dit niet (tijdig) doorgegeven, dan kan dit als fraude worden aangemerkt.

#### *Praktijkvoorbeeld: Leona*

Iemand die fraude pleegt kan nog steeds hulpbehoevend zijn. De aanpak richt zich daarom ook op maatwerk. Het briefadres is dus niet altijd een uitkomst of oplossing. Het voorbeeld van Leona illustreert een situatie waar sprake is van fraude en een onderliggende hulpvraag.

Leona is in september 2018 zonder enige voorbereiding met haar twee minderjarige kinderen vanuit Curaçao naar Nederland gekomen. Ze wil gaan studeren en haar kinderen een betere toekomst geven. Onaangekondigd klopt ze aan bij familie in Breda, maar mag daar niet blijven. Leona vindt een woonruimte in Capelle, maar de verhuurder wil niet dat ze zich op dit adres inschrijft bij de gemeente. Leona meldt zich voor een briefadres.

Publiekszaken vindt dit een vreemde situatie en zoekt tevergeefs contact met de verhuurder. Nader onderzoek naar het adres volgt. De hoofdbewoner blijkt zelf niet op het adres te wonen. Er is sprake van illegale onderverhuur van de sociale huurwoning. Woningontruiming is reeds aangezegd.

Het team bankslapers zet in op terugkeer van Leona naar Curaçao. Ze heeft geen binding met Nederland, is onvoorbereid naar Nederland gekomen en haar toekomst in Nederland is onzekerder dan in Curaçao. Dan blijkt dat het paspoort van Leona een paar weken na haar aankomst in Nederland is verlopen. Haar uitschrijfbewijs uit Curaçao is ze kwijtgeraakt. Hierdoor kan ze geen nieuw paspoort aanvragen. Omdat Leona twee kleine kinderen heeft, overweegt het team Briefadres een melding bij Veilig Thuis. Als Leona dit verneemt, meldt ze bij Publiekszaken dat ze inmiddels staat ingeschreven in de gemeente Den Haag. Uit controle blijkt dat dit inderdaad het geval is.

## 2. Ondersteuningsaanbod

De verwachting bij aanvang van de pilot was dat het ontbreken van inkomen en het hebben van schulden oorzaak zijn van het niet hebben van een woning. Bankslapers is een kwetsbare groep die gevoelig is voor het ontstaan en oplopen van schulden. Mensen zonder verblijfadres worden namelijk uitgesloten van voorzieningen zoals inkomen, ziektekostenverzekering, toeslagen en hulpverlening. De situatie waarin deze mensen zich bevinden is een reden waarom zij niet in staat zijn schulden af te lossen en schulden alleen maar oplopen.

## 2.1 Inkomen en schulden

Gedurende de pilot is geregistreerd of er sprake was van schulden, of de schulden in kaart zijn gebracht en of er regelingen zijn getroffen of getroffen konden worden.

### *Resultaten*

Van de 23 briefadreshouders:

- beschikken negen personen over een inkomen uit werk of een uitkering;
- vijf personen hadden bij aanvang geen inkomen;
- bij negen aanvragen is het inkomen -nog- niet geregistreerd.

Negen van de 23 briefadreshouders hebben schulden. Hiervan beschikken vijf personen over een inkomen. Voor zeven briefadreshouders zijn de schulden in kaart gebracht en voor drie briefadreshouders zijn regelingen getroffen. Bij de overige negen aanvragen is -nog- niet geregistreerd of er al dan niet sprake is van schulden.

### *Bevindingen*

Het ontbreken van een inkomen en het hebben van schulden is een van de belangrijkste belemmeringen om een zelfstandige woning te verkrijgen en het leven weer op te pakken. De periode waarin een briefadres wordt toegekend kan dienen als overbruggingsperiode tijdens de stabilisatie van de schuldensituatie en het in kaart brengen van mogelijke andere problematiek.

## 2.2 Voorliggende voorzieningen

Een briefadres is een middel om grotere zelfredzaamheid te bevorderen. Het is bedoeld als tijdelijke regeling die moet leiden tot een duurzame oplossing waarin de burger zichzelf kan handhaven op het gebied van wonen en inkomen. Om dat te bereiken kan het nodig zijn om voorliggende voorzieningen in te zetten, zoals schulddienstverlening, bijzondere bijstand, wmo-ondersteuning of bijstand voor levensonderhoud.

### *De basis op orde*

Volgens de registratie is er voor acht van de 23 aanvragen een door de aanvrager ondertekend plan van aanpak beschikbaar. Bij de overige aanvragen is dit niet geregistreerd, waardoor niet opgemaakt kan worden of een plan van aanpak ontbreekt, of dat het plan van aanpak door de aanvrager niet ondertekend is. Tien aanvragers beschikken bij aanvraag over digi-d, negen aanvragers hadden een zorgverzekering, twaalf waren ingeschreven als woningzoekende, twee beschikken over een urgentieverklaring. Bij deze cijfers moet moeten aangemerkt dat in de periode maart 2020 – maart 2021 de registratie van de gegevens onvolledig is vanwege de ontstane werkdruk bij de uitvoerders vanwege de coronapandemie.

### *Huisvesting*

Van de 76 aanvragen zijn er vijf aanvragers die voorafgaand, tijdens het aanvraagproces of na toekenning de beschikking hadden of kregen over een zelfstandige woning. De duur van de periode van toekenning van een briefadres is in het eerste jaar van de pilot met twee tot tien maanden overschreden. Leden van het MDT merken op dat toegewezen aanvragen briefadres de toegekende termijn overschrijden wegens het gebrek aan geschikte en beschikbare woningen. Landelijk, maar ook in de Capelle aan den IJssel is er een tekort aan betaalbare sociale- en particuliere huurwoningen. De periode om in Capelle in aanmerking te komen voor woning loopt op tot dertien maanden.



### *Bijstandsuitkering*

In het geval van bankslapen is er geen sprake van het voeren van een zelfstandig huishouden wat een van de normen is op basis waarvan de hoogte van de uitkering is bepaald. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering wordt allereerst beoordeeld of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Zo niet, dan kan de bankslaper recht hebben op een zelfstandige uitkering. GR IJsselgemeenten Sociale Zaken kan dan aan de bankslaper een uitkering toekennen met toepassing van de kostendelersnorm.

Ook als de adresgever een uitkering ontvangt wordt in principe de kostendelersnorm toegepast. Omdat hierdoor de kans bestaat dat iemand zich van de bewoner niet mag inschrijven op het

#### **Carlo**

Carlo is een -inmiddels- gescheiden man met drie minderjarige kinderen. Moeder is bij een nieuwe vriend gaan wonen, heeft de huur van de woning opgezegd en haar kinderen daarmee in feite dakloos gemaakt. Carlo en zijn kinderen woonden maanden op verschillende adressen. Hij zegt zijn baan op om voor zijn kinderen te kunnen zorgen. Hierdoor heeft Carlo schulden opgebouwd.

Op het moment dat Carlo zich meldt is het gezin opgesplitst. De twee jongste kinderen verblijven via een onder toezichtstelling bij opa en oma in Dordrecht. Carlo verblijft met zijn oudste kind bij zijn zus in Capelle. Van de Raad voor de Kinderbescherming mag moeder niet meer voor haar kinderen zorgen.

Omdat Carlo bij zijn zus kan verblijven, hoeft hij niet naar de daklozenopvang. De psycholoog die bij dit gezin is betrokken, meent dat dat voorkomen moet worden. Carlo's zus wil echter niet dat hij zich bij haar inschrijft. Ze wordt dan namelijk gekort op haar bijstandsuitkering en zal de deurwaarders van haar broer aan de deur krijgen.

De aanvraag briefadres wordt toegekend voor een half jaar. In overleg met Sociale Zaken wordt tijdelijk geen kostendelersnorm op de uitkering van Carlo's zus toegepast. Carlo wordt ingeschreven als woningzoekende en schuldhelpverlening wordt in gang gezet. Hierdoor stemt Carlo's zus ermee in om als briefadresgever op te treden.

beoogde briefadres, wordt gedurende het ondersteuningstraject van de bankslaper bij de adresgever de kostendelersnorm niet toegepast.

Gedurende de pilot is het voorgekomen dat de uitkering werd afgewezen omdat het verblijfadres niet gelijk is aan het briefadres. Inkomen is echter nodig om een bestaan op te kunnen bouwen. Voor het toekennen van een uitkering aan een bankslaper is maatwerk nodig. Dit vraagt om soms buiten de bestaande kaders te werken. Dit levert schuring op, omdat maatwerk soms lastig juridisch te funderen is. Een bijkomend probleem kan zijn dat iemand wel opvang vindt binnen het eigen netwerk, maar dat deze persoon buiten Capelle aan den IJssel woont. Deze persoon komt vaak niet in aanmerking voor een uitkering bij de gemeente waar hij op dat moment feitelijk verblijft. De gemeente waar de persoon op dat moment verblijft wijst dan ook terug naar de gemeente van herkomst. Hierdoor kunnen personen lang in een proces zitten voordat er een structurele oplossing gevonden wordt.

#### *Kostendelersnorm*

De kostendelersnorm is een belangrijke reden voor het eigen netwerk van briefadresaanvragers om het gebruik van het adres af te wijzen. Het beleid van IJsselgemeenten ten aanzien van de

kostendelersnorm was dat een ontheffing wordt gegeven voor een periode van acht weken.

Voor de pilot is de periode van ontheffing van de kostendelersnorm gelijk gebracht met de periode van toekenning van een briefadres. Door het gebrek aan betaalbare woningen wordt de periode van

toekenning van het briefadres regelmatig overschreden. Als gevolg hiervan komt de rechtmatigheid van de uitkering van de briefadresgever in het geding.

### 3. Werkprocessen

De leden van het multidisciplinair team (MDT) menen dat de aanpak voor bankslapers een gat vult voor Capellenaren die in een uiterst lastige situatie zitten. Het verstrekken van een briefadres, de onderlinge afstemming binnen de verschillende instanties en de daaraan gekoppelde ondersteuning aan burgers biedt de mogelijkheid om deze Capellenaren weer op weg te helpen.

Door gezamenlijk de casuïstiek te bespreken raken de leden van het MDT vertrouwd met elkaars expertise en werkwijze. Door de aanpak is de onderlinge communicatie verbeterd en weet men elkaar beter te vinden. De MDT-leden leren van elkaar en zien dat er op verschillende manieren naar problematiek kan worden gekeken. Dit prikkelt de creativiteit voor oplossingen.

Hoewel de samenwerking in grote lijn goed verloopt worden er ook verschillende knelpunten herkend. Deze knelpunten leveren belemmeringen op in de uitvoering van de aanpak en het toekennen van briefadressen.

#### 3.1 Periode vooronderzoek

Alvorens een briefadres toegekend kan worden, wordt een vooronderzoek uitgevoerd en wordt de casuïstiek besproken in het MDT. In dit traject wordt onderzocht in welke situatie de burger zich bevindt, welke situatie wenselijk is en of er een voorliggende voorziening is die een oplossing biedt. Denk hierbij aan het inschrijven binnen het netwerk of het verkrijgen van een woning via een reguliere route (sociaal of privaat). Gelijktijdig met de start van het vooronderzoek, treedt de beslistermijn van acht werken op de aanvraag in werking. Verschillende leden van het MDT geven aan dat er regelmatig meer tijd nodig is voor het vooronderzoek dan de beslistermijn voor de aanvraag van een briefadres geeft. Daardoor is de opbrengst van het vooronderzoek onvoldoende en is onduidelijk of een alternatieve oplossingen mogelijk is. De vraag of een briefadres nodig is, kan soms moeilijk worden beantwoord.

#### 3.2 Maatwerk

De MDT leden zijn bevestigd over hun ervaringen met de besprekingen van de casuïstiek. Doordat niet bij alle casussen de benodigde informatie tijdig in kaart kon worden gebracht, bleven de besprekingen abstract. Dit heeft te maken met de privacyregelgeving. Privacyfunctionarissen hebben gedurende de pilot gewezen op het risico van gegevensuitwisseling in het MDT, ook al is de aanvrager akkoord gegaan met het delen van informatie. Dit maakt het voor verschillende leden lastig om maatwerk toe te kunnen passen, want maatwerk vraagt om concrete omschrijvingen van de omstandigheden waarin de burger zich bevindt en wat de beoogde eindsituatie wordt. Een concreet nastreefbaar doel en de tussenliggende oplossingen als stip op de horizon voor de Capellenaar ontbraken met enige regelmaat, waardoor casussen met herhaling opnieuw werden geagendeerd in het MDT. Deelnemers aan het MDT geven aan dat de bespreking van de casuïstiek in MDT beperkt moet blijven tot het proces van de uitvoering van het plan van aanpak en de knelpunten die zich daarin voordoen.

### 3.3 Regie

Binnen de Aanpak Bankslapers zijn drie regiefuncties te onderscheiden: het beheer van het maatwerkbriefadres, casusregie over het ondersteuningstraject en procesregie op de samenwerking.

1. Het beheer van het gemeentelijk briefadres is belegd bij Welzijn Capelle en omvat de ontvangst, beheer en uitgifte van de binnenkomende post van de briefadreshouder, contact met de briefadreshouder en de coördinatie van informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende partijen.
2. De casusregie bestaat uit ondersteuning van briefadreshouders bij het aanpakken van onderliggende problematiek, bij het aanvragen van voorzieningen, het zoeken naar woonruimte en werk en het monitoren van het nakomen van gemaakte afspraken. De casusregie omvat daarmee ook de monitoring van de uitvoering van het plan van aanpak, waarbij een beroep wordt gedaan op het ondersteuningsaanbod van Welzijn Capelle, Wmo-loket, GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en overige relevante maatschappelijke partners.
3. De procesregie op de samenwerking is belegd bij de unit Frontlijn van de afdeling Samenleving. Onder regie van de gemeente bespreken Welzijn Capelle, GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de afdelingen Publiekszaken en Samenleving / Unit Frontlijn in het Multidisciplinair Team Bankslapers (MDT) de aanvragen voor het maatwerkbriefadres, welke ondersteuning nodig is en knelpunten in de ondersteuning van de briefadreshouders.

Uit de pilot is gebleken dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de casusregie over het ondersteuningstraject en de rol van de procesregisseur in geval er sprake is van knelpunten in de uitvoering. Uitgangspunt bij de pilot is geweest dat de casusregie wordt belegd bij de hulpverlenende instantie die de primaire begeleider is van de briefadreshouder. Veelal is dit maatschappelijk werk van Welzijn Capelle. In dat geval valt de casusregie onder de reguliere opdracht maatschappelijk werk. Vervolgens zijn alle bij de pilot betrokken organisaties verantwoordelijk voor de inzet van de eigen professie (sociale zaken, wmo, schulddienstverlening). Als er sprake is van specifieke problematiek kan de primaire begeleiding ook bij een GGZ-instelling liggen. In geval er knelpunten optreden in de uitvoering van het plan van aanpak, is het aan de procesbegeleider om het proces vlot te trekken.

De casusregisseur heeft echter geen bevoegdheden om de medewerking van de partners af te dwingen. Samenwerking vindt plaats op collegiale basis. Ook de procesregisseur heeft geen mogelijkheid om oplossingen te forceren. Als gevolg hiervan keerden casussen regelmatig terug op de gesprekstafel van het MDT, waarbij de uitvoering inhoudelijk werden besproken. Dit leidde tot vertraging in het aanvraag- en ondersteuningsproces.

## 4. Conclusies

Als eindconclusie kan worden gesteld dat bij de aanpak van de problematiek van bankslapers de samenwerking tussen de partijen meerwaarde heeft voor Capellenaren die in een lastige situatie zitten. Het bieden van een gemeentelijk briefadres blijkt een middel om tijdelijk tot een oplossing van de problematiek te komen. Veelal ligt de oplossing in een maatwerkarrangement, waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Zoals Welzijn Capelle, Wmo-loket, Sociale Zaken, GGZ-instellingen. Het bieden van maatwerk blijkt een tijdrovende klus, waarbij in onderling overleg tot een oplossing moet worden gekomen. Het gevolg hiervan is dat het MDT weliswaar de aanvragen van het briefadres behandelde, maar bovenal zocht naar oplossingen voor de achterliggende, veelal meervoudige problematiek, zoals het ontbreken van huisvesting, ontbreken van inkomen, het hebben van schulden, ontbreken van een zorgverzekering en psychische problematiek.

#### 4.1 Invullen van een ontbrekende schakel in de sluitende aanpak dak- en thuislozen

De problematiek rondom de bankslapers is een landelijk probleem. Door het ontbreken van een verblijfsadres, is er geen recht op sociale voorzieningen. Mensen uit het eigen netwerk van een bankslaper zijn terughoudend om als briefadresgever op te treden. In geval de briefadresgever een uitkering ontvangt, moet in principe de kostendelersnorm worden toegepast. Hoewel hier door sociale zaken tijdelijk een uitzondering voor gemaakt kan worden, creëert dit toch een drempel. Een andere drempel is de angst van briefadresgevers dat bij schulden van de bankslaper, deurwaarders aankloppen bij de briefadresgever. Door het afgeven van een briefadres is de bankslaper in zicht van de gemeente en ontstaat weer de mogelijkheid tot inschrijven voor een woning, afsluiten van een zorgverzekering, aanvragen van een uitkering en aanvragen van hulpverlening. De gemeente is hiermee in staat om de ontbrekende schakel in te vullen in de aanpak van dak- en thuislozen. De praktijk blijkt echter weerbarstig en arbeidsintensief.

#### 4.2 Voorkomen en aanpakken van schuldenproblematiek onder bankslapers

Met de Aanpak Bankslapers komt een groep mensen in beeld die voorheen niet op het netvlies van hulpverlenende instanties kwam. Relatief veel bankslapers hebben schulden. Gedurende de pilot ongeveer 40% van gehonoreerde aanvragen. Het hebben van schulden is een belangrijke reden voor het bankslapen. Denkbaar is dat het bankslapen mensen met schulden ook 'voordelen' oplevert, zoals de afwezigheid van vaste lasten en het ontbreken van een inboedel waarop beslag kan worden belegd. Door het toekennen van een briefadres is het voor de bankslaper mogelijk een beroep te doen op de Capelse schuldenaanpak.

#### 4.3 Tegengaan van adresfraude door toekenning van een gemeentelijk briefadres aan hen die niet via het eigen netwerk in een briefadres kunnen voorzien

Bij aanvang van de pilot was de veronderstelling dat door het ontbreken van de mogelijkheid een maatwerkbriefadres aan te vragen, mensen zonder verblijfsadres gevoelig zouden zijn voor adresfraude omdat zij sneller een kamer huren in een woning waar onderhuur niet is toegestaan of een goedkoop 'inschrijvingsadres' kopen. Tijdens de pilot hebben we deze veronderstelling niet kunnen onderbouwen. Slechts in één geval van de aanvragen is adresfraude gebleken. Daarmee is niet gezegd dat het probleem zich niet voordoet onder de bankslapers die zich -nog- buiten het zicht van de hulpverlening bevinden.

Tijdens de pilot zijn twee handhavingknelpunten van het maatwerkbriefadres in beeld gekomen. Allereerst is moeilijk vast te stellen of er bij de toekenning van een maatwerkbriefadres toch geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het tweede knelpunt betreft het gegeven dat de gemeente een briefadres in eigen netwerk wel kan toekennen, maar niet kan intrekken. Dit is namelijk aan de briefadresgever. Dit levert problemen op in de handhaving van de voorwaarden die aan het verkrijgen van het briefadres zijn gesteld, zoals het accepteren van ondersteuning en het nakomen van afspraken die daaruit voortkomen.

#### 4.4 Beoordelen van de geschiktheid van de voorliggende voorzieningen voor de doelgroep bankslapers

Door het briefadres komen bankslapers in aanmerking voor voorliggende voorzieningen. Zo kan een uitkering worden aangevraagd, maatschappelijk werk of schulddienstverlening worden geboden of kan een wmo-indicatie worden aangevraagd. Aanpassingen in voorliggende voorzieningen zijn niet

nodig gebleken. Een uitzondering hierop is de regelgeving in het kader van de Participatiewet. Zie onder 2.2. Bijstandsuitkering (kostendelersnorm, uitkering).

Een ander probleem is gebrek aan woningen in Capelle. Hierdoor is de uitstroom uit het briefadres minimaal.

#### 4.5 Regie en samenwerking

De aanpak van de problematiek rondom bankslapers is weerbarstig en complex. Dit wordt veroorzaakt door de diversiteit in achterliggende (multi-)problematiek, de samenwerking tussen verschillende partijen die elk vanuit een eigen wettelijk- en beleidskader redeneren en de verschillende regiefuncties ten behoeve van de aanpak. Gedurende de pilot bleek de aanpak van meervoudige problematiek en de toekenning van een briefadres te veel met elkaar verweven. Daardoor was de beslistermijn van acht weken voor de aanvraag het briefadres regelmatig te kort om de achterliggende problematiek in kaart te brengen.

## 5. Aanbevelingen

Tijdens de evaluatie werd bekend dat de Wet basisregistratie personen wordt gewijzigd (TK 35648). Deze wetwijziging gaat in op 1 januari 2022 en heeft gevolgen voor de werkwijze zoals in de pilot bankslapers ontwikkeld. In de aanbevelingen is de wetwijziging verwerkt.

De wetwijziging houdt in dat de bevoegdheid van het college om ambtshalve een briefadres toe te kennen, wordt gewijzigd in een verplichting. Een aanvraag voor een briefadres mag niet meer worden geweigerd. Indien er in het eigen netwerk van de aanvrager geen briefadresgever kan worden gevonden, dient de aanvrager te worden ingeschreven op een gemeentelijk briefadres. De achterliggende reden is dat er door gemeenten te weinig gebruik van deze mogelijkheid wordt gemaakt, waardoor vooral dak- en thuislozen niet of met veel moeite gebruik kunnen maken van de dienstverlening door de overheid en andere instellingen. Een briefadres kan worden ingetrokken als betrokkene niet meer bereikbaar is, er geen ander brief- of woonadres wordt ontvangen en er na onderzoek geen verblijfs- en adresgegevens achterhaald kunnen worden.

#### *Gevolgen voor de werkwijze Aanpak Bankslapers*

Bankslapers is een lastige doelgroep om te bereiken. Het kunnen aanvragen van een briefadres om reden van thuisloosheid of het behoren tot een kwetsbare groep is voor de hulpverlening een extra toegang om ondersteuning aan te kunnen bieden. Van de aanvragen is ongeveer 1/3 toegekend. Een deel werd afwezen omdat niet aan de voorwaarde van informatievoorziening werd of kon worden voldaan. Ook zijn aanvragers tijdens de aanmeldprocedure afgehaakt. Vanuit de praktijkervaring is het aannemelijk dat de afhakers geen behoefte hebben aan overheidsbemoediging. De wetwijziging Brp ondervangt de knelpunten in het aanvraagproces.

Landelijk wordt er nog discussie gevoerd of de gemeente voorwaarden mag verbinden aan het behouden van een briefadres. De uitkomst van deze discussie is bepalend voor de voorwaarde die in de pilot Aanpak Bankslapers is gesteld om ondersteuning te accepteren en afspraken die daaruit voortkomen na te komen. In de aanbevelingen wordt ervan uitgegaan dat de gemeente dergelijke voorwaarden zal mogen stellen. Indien op later tijdstip blijkt dat de gemeente geen voorwaarden aan het behoud van het briefadres mag verbinden, zullen de werkprocessen opnieuw bekeken moeten worden.

Op basis van de resultaten en de analyse van het proces zijn zes aanbevelingen geformuleerd voor het werkproces. Hierbij zijn implicaties van de wetwijziging meegenomen.

### 5.1 Briefadres bankslapers bij Welzijn Capelle behouden

Het briefadres bij Welzijn Capelle is ingesteld om een briefadres toe te kunnen kennen aan bankslapers: mensen die dak- of thuisloos zijn of tot een kwetsbare groep behoren. Deze mensen zijn veelal zorgmijddend en het briefadres is een toegang tot ondersteuning. Aanbevolen wordt om voor deze groep het gemeentelijk briefadres voor bankslapers bij de Stichting Welzijn Capelle te behouden.

Voorafgaand aan de pilot was de verwachting dat ongeveer dat er ongeveer honderd bankslapers (vijftig per jaar) een aanvraag zouden doen voor het briefadres. Uiteindelijk zijn er 76 aanmeldingen geweest. Niet uitgesloten moet worden dat de wetswijziging een aanzuigende werking kan hebben. Aanbevolen wordt om uit te gaan van vijftig briefadresaanvragen van bankslapers die worden ondersteund door Welzijn Capelle. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het tot anderhalf jaar kan duren voordat iemand zich kan laten inschrijven op een woonadres.

Daarnaast zijn er mensen die een briefadres aanvragen vanwege een korte overbrugging tussen twee woonadressen; de uitoefening van een ambulante beroep; verblijf in het buitenland; langdurige vermissing van een persoon; verblijf in een instelling en om veiligheidsredenen. Mensen die om deze redenen een briefadres aanvragen, schrijven zich in op een briefadres in het eigen netwerk of het adres van een instelling. Door de wetswijziging wordt het ook voor deze groep mogelijk om een gemeentelijk briefadres aan te vragen. Aan deze aanvragen is geen ondersteuningstraject in het kader van de aanpak bankslapers verbonden. Het is dan ook niet logisch het beheer van deze briefadressen bij Welzijn Capelle te beleggen. Aanbevolen wordt om het beheer van het briefadres door Welzijn Capelle te beperken tot de groep bankslapers.

### 5.2 Ondersteuning aan bankslapers

Indien een briefadres wordt aangevraagd vanwege dak- of thuisloosheid of het behoren tot een kwetsbare groep, krijgt de aanvrager een briefadres toegekend in eigen netwerk of bij de Welzijn Capelle. Aan het behouden van het briefadres wordt de voorwaarde gesteld dat de aanvrager actief meewerkt bij het op orde brengen van de basis en deelname aan de voortgangsgesprekken over uitstroom uit het briefadres. Welzijn Capelle biedt ondersteuning om de basis op de orde te brengen (digi-d, uitkering, inschrijving Woonnet, zorgverzekering), vraagt door op onderliggende problematiek en verwijst door naar aanvullend ondersteuningsaanbod zoals maatschappelijk werk, schuldenaanpak, wmo, ggz.

Welzijn Capelle draagt zorg voor het beheer van het gemeentelijke briefadres voor bankslapers van de bankslaper, ondersteunt de aanvrager om de basis op orde te brengen (digi-d, uitkering, inschrijving Woonnet, zorgverzekering) en werkt met de bankslaper toe naar uitstroom naar een zelfstandige woning of inschrijving als woonadres in het eigen netwerk. Welzijn Capelle voert hiertoe periodiek voortgangsgesprekken met de bankslaper over de activiteiten die hij heeft ondernomen om zich in te kunnen schrijven op een woonadres. Gedurende de periode dat de bankslaper door Welzijn Capelle wordt begeleid, past GR IJsselgemeenten Sociale Zaken de kostendelersnorm niet toe.

Aanbevolen wordt het ondersteuningsaanbod van Welzijn Capelle voor de doelgroep Bankslapers op te nemen in de DVO en prestatieafspraken. het opstellen van een persoonlijk plan van aanpak om onderliggende problematiek op te lossen.

### 5.3 Vervang het MDT door een regietafel

Tijdens de pilot zijn alle aanvragen door het MDT behandeld. Met de wetwijziging Brp vervalt deze taak. Aanvragen kunnen immers niet meer worden afgewezen. Onder punt 5.2 is aanbevolen dat Welzijn Capelle een persoonlijk plan van aanpak met de bankslaper opstelt om te werken aan een oplossing voor onderliggende problemen en voortgangsgesprekken te voeren over de uitvoering van het plan.

Indien bij de uitvoering van het persoonlijk plan van aanpak blijkt dat er sprake is van botsende regelgeving of beleid een beperking blijkt te zijn om maatwerk toe te kunnen passen, wordt de casus opgeschaald naar de procesregisseur van de unit Frontlijn. De procesregisseur kan vervolgens -in samenwerking met een beleidsadviseur van de unit Maatschappelijke Zorg en Participatie - betrokken partijen bijeen roepen in de vorm van een regietafel om mogelijke oplossingen te bedenken en hierbij de grenzen van wet- en regelgeving te verkennen.

### 5.4 Registratie, monitoring en verantwoorden

De registratie en monitoring is tijdens de pilotfase niet consequent bijgehouden. Dit betreft met name het tweede (corona)jaar. Aanbevolen wordt om de taken rondom het briefadres op te nemen in de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en Welzijn Capelle en hier prestatie-indicatoren aan te verbinden.

### 5.5 Woningaanbod

Het gebrek aan passende woningen is een belangrijkste reden waarom uitstroom uit het briefadres stagneert. Een oplossing zou gevonden kunnen worden in de beschikbaarheid van zogenaamde flexwoningen of doorstroomwoningen. Aanbevolen wordt dit onderwerp mee te nemen in de ontwikkeling van Wonen op Maat.