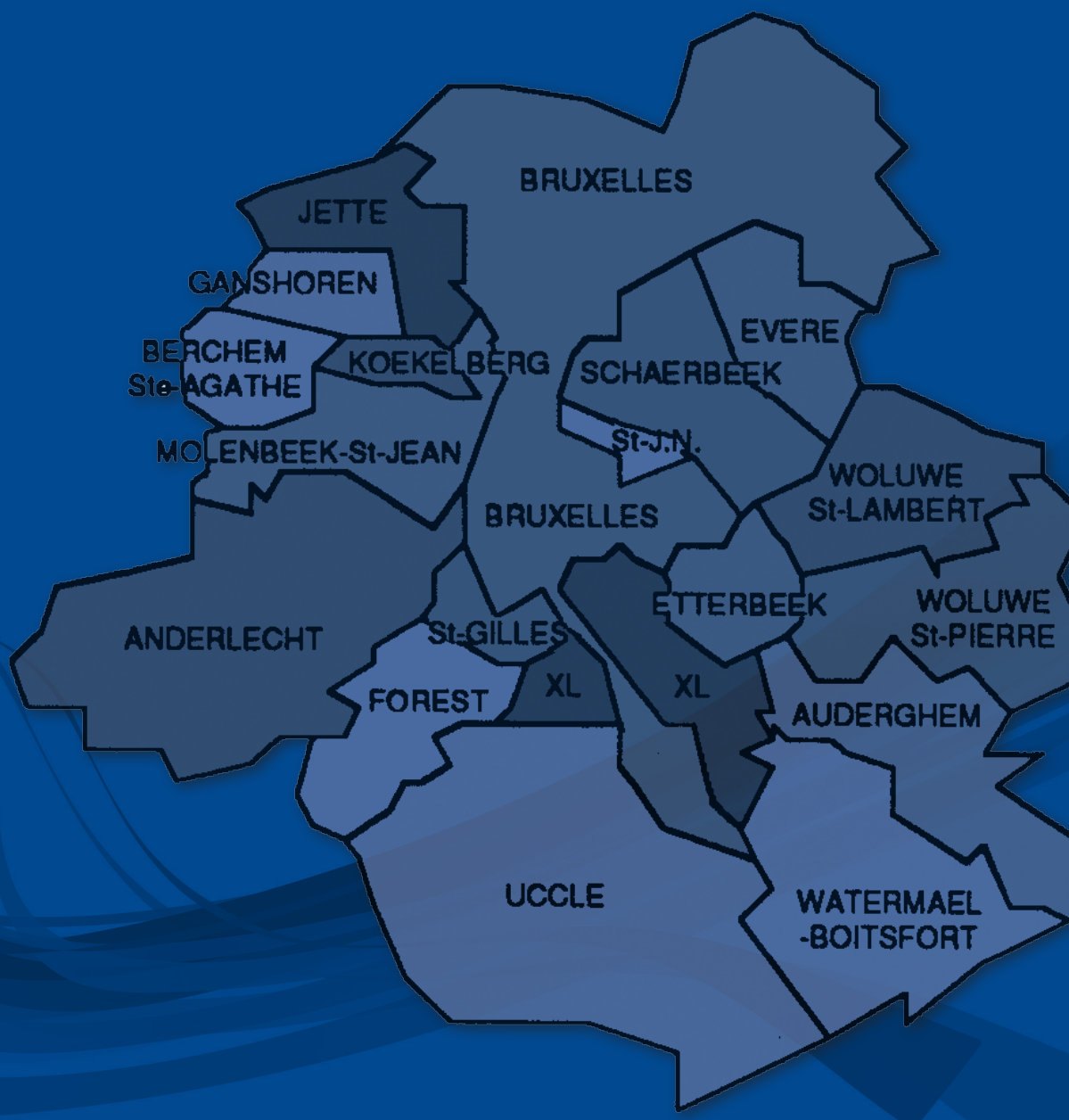




EVALUATIE

VAN HET SYSTEEM VAN HET “REFERENTIEADRES” VOOR DAKLOZEN

en de toepassing ervan in de 19 gemeenten
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Analyse door de ad hoc-werkgroep
van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg – Afdeling Sociale Actie
(Brussel, november 2012)



1. Inleiding, doelstellingen van de evaluaties	5
2. Definitie van het systeem en juridisch kader	6
2.1. Wettelijke bases	6
2.2. Voorbeelden en vaak gestelde vragen	8
2.3. De schrapping	9
3. Evaluatie van het systeem	11
3.1. Evaluatiemethode	11
3.2. Resultaten	11
3.2.1. Aantal antwoorden	11
3.2.2. Analyse van de antwoorden	12
3.2.3. Conclusies	16
4. Bijlagen.....	18
4.1. Vragenlijst voor de OCMW's	18
4.2. Verslag van de informatiesessie/debatten	23
4.3. Lijst van Organisaties.....	27



1. INLEIDING, DOELSTELLINGEN VAN DE EVALUATIES

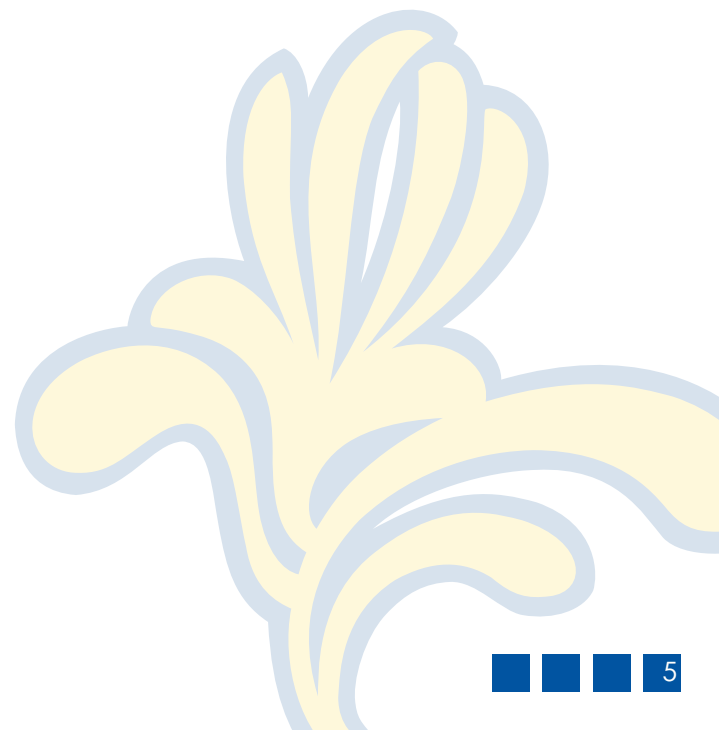
Sinds 2011 besteedt de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg – Afdeling Sociale Actie bijzondere aandacht aan de voorwaarden voor de toepassing van het systeem van het referentieadres in het Brussels Gewest. Als ontmoetingsplaats voor verenigingen, actoren die met daklozen werken en de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten, werden in de Adviesraad enkele belangrijke vragen gesteld over de praktijken op het terrein in verband met het toekennen van het referentieadres.

Het referentieadres is een juridisch redelijk complex systeem waarvan in de eerste plaats de wettelijke basis werd geanalyseerd. Zo werd binnen de Adviesraad een ad hoc-werkgroep opgericht om inzicht te krijgen in de wettelijke uitdagingen die het referentieadres met zich meebrengt. De werkgroep heeft enkele personen uitgenodigd om, enerzijds, de bevoegdheden van de verschillende betrokken actoren van de overheden (FOD Binnenlandse Zaken en POD Maatschappelijke Integratie) te illustreren en om, anderzijds, te verduidelijken hoe de verschillende reglementeringen (KB, omzendbrieven, ...) op elkaar afgestemd zijn.

In een tweede fase wilde de werkgroep de doeltreffendheid van de reglementaire bepalingen meten door de toekenning van een referentieadres in de praktijk te onderzoeken. Volgens bepaalde daklozenvertegenwoordigers bleken op het terrein immers verschillende, of zelfs uiteenlopende praktijken te bestaan. Door te kiezen voor een objectiverende aanpak besliste de werkgroep dan ook om een evaluatie te organiseren aan de hand van een vragenlijst die was bedoeld om rechtstreeks de praktijken van de actoren op het terrein te achterhalen. Uit de analyse van de antwoorden via de vragenlijst heeft de werkgroep een exhaustieve en objectieve visie van de werkelijkheid van de toepassing van het systeem kunnen uitwerken.

Tijdens een halve werk- en informatiedag¹ heeft de werkgroep van de Adviesraad de actoren van de welzijnzorg op de hoogte gebracht van de resultaten van de juridische uitwerking en het evaluatieproces via een vragenlijst. In dit document vermelden we de essentie van wat op deze halve dag werd gezegd. Uit deze analyse van het systeem en de toepassingspraktijken moet binnenkort een tweede werkfase ontstaan, waarop iedereen die bij de daklozenproblematiek betrokken is en de vertegenwoordigers van de overheid samenkomen. De doelstelling van deze tweede fase zal met name een harmonisering van de praktijken via aanbevelingen kunnen zijn.

¹ Op 5 november 2012 in het OCMW van Sint-Gillis. Een honderdtal vertegenwoordigers van de OCMW's en de verenigingen heeft aan deze informatiesessie/debat deelgenomen. Voor een verslag van de debatten, zie bijlage 4.2.



2. DEFINITIE VAN HET SYSTEEM EN JURIDISCH KADER²

Dankzij het referentieadres beschikken sommige mensen die niet in België wonen of er geen vaste verblijfplaats hebben over een “contactadres” in een Belgische gemeente. Het werd bedacht voor de volgende categorieën van mensen: daklozen, nomaden, personen die niet in de gemeente zijn omdat ze op studie- of zakenreis zijn, diplomatiek of consulaire personeel, personeelsleden van ontwikkelingssamenwerking en, ten slotte, andere specifieke categorieën, zoals militairen en binnenschippers. Wij gaan ons in deze tekst uitsluitend concentreren op de reglementaire bepalingen voor de toekenning van een referentieadres aan daklozen.

2.1. WETTELIJKE BASES

Het referentieadres is al meer dan 20 jaar³ verankerd in een complexe wetgeving en wordt gedefinieerd als een officieel adres voor wie geen verblijfplaats heeft bij gebrek aan voldoende middelen. Dit adres is geen daadwerkelijke woning, maar een louter administratief adres dat ingeschreven is als hoofdverblijfplaats.

²De inhoud van dit punt is sterk geïnspireerd op de tussenkomst van Nicolas Bernard, hoogleraar recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis, op de halve informatiedag van 5 november 2012.

³Het referentieadres bij een OCMW heeft verschillende wettelijke referenties: wet van 24/01/1997 ter aanvulling van de wet van 19/07/1991 (betreffende de bevolkingsregisters); uitvoeringsbesluit van 21/02/1997 ter aanvulling van het koninklijk besluit van 16/07/1992; drie autonome omzendbrieven: 21/03/1997, 27/07/1998 en 4/10/2006; een omzendbrief tot wijziging van een andere omzendbrief: die van 2/4/1997 ter aanvulling van de algemene richtlijn van 7/10/1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Dit zijn alle wettelijke referenties die we in deze tekst zullen vermelden.

Dit adres is geen daadwerkelijke woning, maar een louter administratief adres dat ingeschreven is als hoofdverblijfplaats. Dit systeem zorgt ervoor dat deze personen een officieel adres hebben waar hun post en administratieve stukken naartoe gestuurd kunnen worden. Als aan andere voorwaarden is voldaan, kunnen via het referentieadres ook maatschappelijke voordelen worden aangevraagd of behouden blijven, zoals werkloosheidsuitkeringen, kindergeld, prestaties van de ziekenfondsen of andere vervangingsinkomens. Het is ook een voorwaarde voor het verkrijgen van een identiteitskaart en om te kunnen gaan stemmen. We geven ook mee dat een referentieadres of een ander officieel adres niet nodig is om een leefloon of maatschappelijke bijstand via de OCMW's te krijgen. In het begin was dit referentieadres bedoeld om misbruiken te vermijden, zoals het verkopen van adressen of valse domiciliëring. Het was echter vooral bedoeld om te vermijden dat daklozen rechten zouden verliezen.

Daklozen kunnen een adres van een derde of van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) als referentieadres opgeven. Als het referentieadres het hoofdadres van een privépersoon is die ingeschreven is in het bevolkingsregister van de gemeente, moet deze persoon zijn toestemming geven. Hij moet vervolgens alle post of elk administratief document voor de dakloze doorgeven. Een inschrijving op een referentieadres heeft **geen enkel ander gevolg** voor de persoon die aanvaardt dat iemand zich bij hem inschrijft. Zo zal de persoon die op het referentieadres ingeschreven is niet als deel uitmakend van de gezinssamenstelling of als medebewoner worden beschouwd.



Het systeem van het referentieadres bij een natuurlijke persoon staat eveneens open voor nomaden, diplomaten, personen op studiereis, en dus niet alleen voor daklozen. De mogelijkheid van een referentieadres bij de rechtspersoon die het OCMW is - een mogelijkheid die sinds 1997 bestaat, is uitsluitend voorbehouden aan daklozen of in ieder geval, de wet ziet dat ruimer, aan wie niet beschikt over voldoende inkomsten voor een verblijfplaats. Dit systeem werd bedacht in het belang van de begunstigde, maar ook in het belang van derden (schuldeisers, het gerecht, de administratie). Het begrip "referentie" verwijst overigens naar deze laatste: dankzij dit adres kunnen derden, ondanks de afwezigheid van een daadwerkelijke woonplaats, contact opnemen door te verwijzen naar een natuurlijke of rechtspersoon. Deze natuurlijke of rechtspersoon zal niet alleen de post ontvangen maar ook doorsturen naar de persoon die van dit referentieadres gebruik maakt.

Het bevoegde OCMW om een aanvraag voor een referentieadres te openen, is het OCMW waar, volgens de wet, de dakloze "gewoonlijk aanwezig is". Dit stelt natuurlijk heel wat problemen voor zover daklozen vaak rondtrekken. Het criterium "gewoonlijke aanwezigheid" moet in overeenstemming zijn met de algemene regels die de territoriale bevoegdheid van de OCMW's bepalen. Dit concept van gewoonlijke aanwezigheid omvat wel degelijk het begrip "feitelijke verblijfplaats", ingevoerd - om de bevoegdheid van de OCMW's tegenover de daklozen te bepalen - door de wet van 2 april 1965 (betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de OCMW's). Kortom, het is een louter feitelijke kwestie. Voor daklozen in een instelling is

het bevoegde OCMW, het OCMW van de gemeente waarin de betrokkene ingeschreven is met zijn hoofdverblijfplaats op het ogenblik dat hij in deze instelling is toegelaten. Als de dakloze overigens reeds OCMW-steun geniet, moet hij zijn aanvraag voor een referentieadres bij dat OCMW indienen.

Het OCMW mag niet beslissen over het toekennen van een referentieadres volgens de criteria "goed" of "juist". Het mag niet beslissen "wat opportuun is", maar moet rekening houden met drie voorwaarden:

1. De inschrijving bij het OCMW is voorbehouden aan daklozen. Zo zal het OCMW oordelen of **iemand daadwerkelijk dakloos is** (leven op straat, in een kraakpand, in een opvanghuis, tijdelijk bij iemand inwonen of in een instelling voor daklozen).
2. Het OCMW controleert ook of de aanvrager **over onvoldoende middelen beschikt voor een woning**.
3. Op het ogenblik van de indiening van zijn aanvraag tot inschrijving mag de dakloze **geen adres als hoofdverblijfplaats of een referentieadres hebben**. Indien mensen nog op een oud adres ingeschreven zijn, moeten ze worden geschrapt uit het bevolkingsregister van de gemeente in kwestie. We zullen verder in dit document (punt 2.3) zien dat de wet deze schrapping niet duidelijk bepaalt, wat dus voor verwarring kan zorgen wanneer ze in de praktijk wordt gebracht.

We merken tot slot op dat de omzendbrief uit 1997 stelt dat het OCMW een weigering moet

motiveren, dat het zijn beslissing tot niet-toekenning van een referentieadres moet argumenteren.

2.2. VOORBEELDEN EN VAAK GESTELDE VRAGEN

Wat gebeurt er als de dakloze een referentieadres heeft in een andere gemeente?

Wanneer een OCMW een aanvraag voor een referentieadres krijgt van een dakloze die reeds een referentieadres in een andere gemeente heeft, dan mag dit "tweede" OCMW geen referentieadres weigeren op basis daarvan alleen.

Mag men een beroep doen op een OCMW om alleen een referentieadres aan te vragen?

Volgens het koninklijk besluit van 1992 is het RA voorbehouden aan wie "maatschappelijke bijstand vraagt" (in de ruime zin). Een aanvraag van een referentieadres moet dus worden voorafgegaan door een aanvraag van bijstand. De wet van 1991 zegt echter niets hierover en bovendien is het referentieadres juist erkend als een vorm van maatschappelijke bijstand (het OCMW moet meer bepaald alle inlichtingen geven en alle stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat de gebruiker het sociale voordeel krijgt: art. 60, §2° van de organieke wet). We kunnen dus niet akkoord gaan met de omzendbrief van 1997 wanneer deze stelt dat het feit dat men geen leefloon meer vraagt, automatisch leidt tot het einde van het referentieadres. Het referentieadres is een autonome hulp die op zichzelf staat en moet niet noodzakelijk een aanvraag van een leefloon ondersteunen.

Moet men wachten tot men geen sociale voordelen meer heeft om een referentieadres aan te vragen?

Neen. Een referentieadres mag preventief worden aangevraagd, om zijn recht op sociale prestaties te behouden. Voorbeeld: zonder referentieadres zou een werkloze die dakloos

wordt zijn uitkeringen verliezen omdat hij niet langer ingeschreven zou zijn in het bevolkingsregister (hier een *conditio sine qua non* voor een werkloosheidsuitkering, in tegenstelling tot het leefloon of de maatschappelijke bijstand van de OCMW's).

Welke alternatieven zijn er wanneer het OCMW weigert om een referentieadres toe te kennen?

Vooreerst blijft er nog altijd de mogelijkheid om een referentieadres bij een natuurlijke persoon te krijgen. Verder is het, aangezien een referentieadres wordt gezien als een vorm van maatschappelijke bijstand, altijd mogelijk om zich tot de arbeidsrechtbank te wenden.

Houdt het referentieadres het voeren van een gemeenschappelijke huishouding in en, bijgevolg, een daling van het tarief voor samenwonenden?

Neen. De omzendbrief uit 1992 vermeldt dat dit referentieadres "een afzonderlijk gezin vormt". Dit geldt ook als het referentieadres bij een OCMW wordt aangevraagd. De omzendbrief uit 1998 vermeldt in dezelfde zin dat "het referentieadres nooit kan dienen als bewijs voor samenwoning".

Over hoeveel tijd beschikt een OCMW om een aanvraag voor een referentieadres te beantwoorden?

De omzendbrief uit 1997 zegt dat het OCMW wordt "aanbevolen" om binnen 30 dagen op een aanvraag voor een referentieadres te antwoorden. Deze termijn is dus niet dwingend.

Is het referentieadres definitief?

Neen. De betrokkene moet zich eenmaal per kwartaal bij het OCMW melden om zijn "gewoonlijke aanwezigheid" in de gemeente aan te tonen - sommige OCMW's tonen zich soepeler, maar deze tolerantie is niet voorzien in de wet. Bovendien moet de gebruiker het OCMW elk element melden waardoor hij niet langer in aanmerking zou komen voor het refe-



rentieadres (verandering van gemeente, toegang tot een woning, arbeidsovereenkomst, enz.). Het OCMW moet de informatie op zijn beurt aan de gemeente bezorgen die, in voorkomend geval, de inschrijving op het referentieadres zal schrappen. Maar deze informatieplicht in hoofde van de gebruiker bestaat niet in de wet noch in het koninklijk besluit.

2.3. DE SCHRAPPING

Naast het daadwerkelijk ontbreken van een woning en onvoldoende middelen is er nog een andere fundamentele voorwaarde om een dakloze een referentieadres toe te kennen. Hij mag in geen geval ingeschreven zijn in een bevolkingsregister. Deze voorwaarde bestaat opdat men eenvoudigweg geen twee verschillende adressen, welke dan ook, zou kunnen hebben. De inschrijving op het referentieadres is tevens niet mogelijk zolang de schrapping op het oude adres niet uitgevoerd is.

Er bestaat een onbehagen met betrekking tot de wettelijke basis van deze vereiste voor niet-inschrijving die deze voorafgaande schrapping rechtvaardigt. Deze vereiste staat noch in de wet van 1991 betreffende de bevolkingsregisters noch in het koninklijk besluit van 1992. Alleen in de omzendbrief uit 1992 wordt de voorwaarde gesteld dat men **“in geen geval ingeschreven mag zijn in een gemeentelijk bevolkingsregister in België”**. Zowel de wet van 1991 als het koninklijk besluit van 1992 bepalen wel degelijk dat uitsluitend wie “geen verblijfplaats (meer) heeft” aanspraak kan maken op een referentieadres, hetgeen de stelling van een voorafgaande schrapping geloofwaardig zou kunnen maken. Voor zover de teksten echter verduidelijken dat dit gebrek aan verblijfplaats toe te schrijven moet zijn aan een “gebrek aan voldoende middelen”, kunnen we ons voorstellen dat hiermee het individu wordt bedoeld dat, bij gebrek aan middelen, feitelijk geen verblijfplaats heeft gevonden, zonder enige andere vorm van overweging –

met name administratief. Om deze redenen is de dakloze overigens de aangewezen - of zelfs exclusieve – begunstigde van het referentieadres bij een OCMW. Voor de rest spreekt de omzendbrief uit 1998 over onvoldoende inkomsten om “een woning te kopen met zijn eigen middelen”. Dit alles verwijst dus niet naar enige administratieve domiciliëring.

De wetteksten geven een slechte omschrijving van wie de schrapping bij de oude gemeente moet uitvoeren. Ze twijfelen tussen het OCMW of de gemeente waar de aanvraag is ingediend. Zeker is wel dat de gebruiker niet zelf aan de gemeente van inschrijving mag vragen om over te gaan tot zijn schrapping. En het is wel degelijk omdat de betrokkene dit recht niet heeft dat, daarentegen, de gemeente en of het OCMW verplicht zijn om gehoor te geven aan de aanvraag van een referentieadres door de nodige stappen te zetten voor de schrapping in de eerste gemeente. De schrapping is synoniem voor administratief overlijden, met een resem van vaak nadelige gevolgen. We kunnen dus voorstellen dat de wet op de schrapping opzettelijk ingewikkeld is, en dit om een al te gemakkelijke neiging tot schrapping te vermijden.

De eerste omzendbrief, uit 1992, zegt: “De gemeente waar de aanvraag ingediend wordt, dient dit te controleren vooraleer ze de inschrijving verricht”. Of nog: *De betrokkene begeeft zich, met zijn attest, afgeleverd door het OCMW, naar het gemeentebestuur. Nadat het gemeentebestuur gecontroleerd heeft of de betrokkene op deze datum niet ingeschreven is in een gemeentelijk register*”. Maar iets verder zaait dezelfde omzendbrief uit 1992 verwarring door te bevestigen dat: “Het de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, en niet van de gemeente, is om te controleren of deze voorwaarden vervuld zijn”, zonder dat het duidelijk is of deze voorwaarden evengoed verwijzen naar de afwezigheid van inschrijving als de andere

voorwaarden (afwezigheid van voldoende inkomen, vraag om hulp, enz.). De omzendbrief uit 1998 neemt de vorm aan van een expliciet verzoek aan de OCMW's. We lezen er immers – en hier is de minister aan het woord: *“Ik meen dat het aangewezen is dat het OCMW dat dergelijke vraag ontvangt, zich tot de gemeente van inschrijving richt met de uitdrukkelijke vraag om tot schrapping van deze inschrijving over te gaan”*. Deze tekst uit 1998 stelt dus duidelijk het OCMW aan, met de toevoeging zelfs dat deze aanvraag tot schrapping vergezeld moet gaan van een beschrijving van de verblijfssituatie en van alle elementen die aantonen dat de aanvrager geen belang meer heeft in de gemeente waar hij is ingeschreven. Maar de omzendbrief uit 2006 zaait opnieuw verwarring door te verduidelijken dat: *“de gemeente vóór de inschrijving de nodige verificaties moet doen”* en dus de schrapping moet aanvragen. Ook de formulieren in bijlage bij deze omzendbrief tonen aan dat deze schrapping moet uitgaan van de gemeente waar de inschrijver wil worden ingeschreven.

Dit gezegd zijnde is de schrapping een voorwaarde voor het krijgen van een referentieadres. Alle teksten zijn op dit vlak unaniem. De omzendbrief uit 1992 verduidelijkt met name dat: *“Nadat het gemeentebestuur gecontroleerd heeft of de betrokkene op deze datum niet ingeschreven is in een gemeentelijk register, schrijft het hem in op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn”*. Het gaat hier wel degelijk om een voorafgaande voorwaarde omdat: *“de gemeente waar de aanvraag ingediend wordt, dit dient te controleren vooraleer ze de inschrijving verricht”*.

Wat de termijn betreft, stelt de omzendbrief uit 1998 dat de gemeente van inschrijving 8 dagen heeft om haar onderzoek uit te voeren en af te ronden, alvorens haar besluiten

“onverwijld” te overhandigen aan de aanvrager via tussenkomst van het OCMW. Dit nogal onduidelijke “onverwijld” werd verduidelijkt door de omzendbrief van 2006 die het heeft over “15 dagen”. Als er na het verstrijken van deze termijn geen antwoord komt, heeft het OCMW de mogelijkheid om zich tot de FOD Binnenlandse Zaken te richten, zodat het zelf kan bepalen of de betrokkene al dan niet daadwerkelijk zijn vorige woning heeft verlaten. We herhalen dat, over het algemeen, het OCMW dat een aanvraag voor een referentieadres heeft gekregen deze aanvraag moet beantwoorden, volgens de omzendbrief van 1997, binnen 30 dagen - waarbij deze termijn slechts “aanbevolen” is. Maar als de schrapping de bevoegdheid van de gemeente en niet van het OCMW is, dan is de voornoemde termijn niet van toepassing. Er blijft dus onduidelijkheid over de snelheid waarmee de gekozen gemeente, de tweede, deze stap moet zetten⁴.

⁴Om verder te gaan in de juridische lezing van het systeem van het referentieadres, zullen we aandachtig enkele elementen uit de rechtspraak lezen. Met name: Arbeidsrechtbank van Brussel (15e k.) n° 2.815/08, 17 juni 2008; Cassatie (1e k.) AR F.05.0287.F, 16 juni 2006 (Q. C. / V. E. R., e.a.); Arbeidsrechtbank van Brussel, 15 mei 2008; Cassatie (1e k.) AR F.01.0218.F, 19 april 2002 (Fortis AG / Q. en M.), Arbeidsrechtbank van Brussel (15e k.) nr. 15.926/05, 21 december 2005; Civ. Antwerpen (sais.) 11 mei 1998; Arbeidsrechtbank van Gent (10e k.), 8 april 2005; Arbeidsrechtbank van Nijvel (2e k.) nr. 2001/N/2000, 8 mei 2001.



3. EVALUATIE VAN HET SYSTEEM

3.1. EVALUATIEMETHODE

Zoals gemeld in de inleiding is de evaluatie door de ad hoc-werkgroep van de Adviesraad voor Gezondheids- en welzijnzorg bedoeld om de procedures te analyseren die het systeem van het referentieadres gebruikt. Het is in geen geval een beoordeling van de relevantie vanuit het standpunt van een of ander normatief kader. Daarom hebben we gekozen voor de techniek van de enquête per vragenlijst. Wie is immers beter in staat om de praktische werking van een dergelijk systeem te beschrijven dan de actoren op het terrein en de bevoegde diensten?

De vragenlijst⁵ werd opgesteld binnen de ad hoc-werkgroep en omvat alle punten die de verschillende actoren in deze groep verder zouden willen uitwerken. Op die manier geeft hij een antwoord op de vragen van de vertegenwoordigers van de OCMW's, de verenigingen en de gebruikers.

De vragenlijst werd zodanig opgesteld dat de respondenten niet het gevoel hebben dat er een evaluatie wordt gemaakt die hun acties sanctioneert. Zo werden bijvoorbeeld de vragen over de evaluatie van de administratieve last in het begin van de vragenlijst gesteld om een gevoel van vertrouwen te scheppen en om te vermijden dat te veel vragen onbeantwoord zouden blijven. Er worden zo veel mogelijk gesloten vragen gebruikt zodat de antwoorden kunnen worden vergeleken. Het aantal items werd zo opgevat om het aantal neutrale want centrale standpunten tot een minimum te beperken. Er zijn drie versies van de vragenlijst: een voor de OCMW's, een tweede voor de verenigingen en een derde voor de gemeentebesturen.

⁵ De vragenlijst die naar de OCMW's werd verstuurd is als bijlage 4.1 bij dit document gevoegd.

De vragenlijst werd in drie keer verzonden (zomer 2012): een eerste verzending werd gevolgd door een herinnering die, wanneer deze onbeantwoord bleef, telefonisch werd herhaald. De lijst van de actoren aan wie de vragenlijst werd gericht, werd in overleg uitgewerkt binnen de werkgroep. Het betrof de 19 OCMW's van het Brussels Gewest, de 19 bevolkingsdiensten en 56 organisaties voor daklozenhulp.

De invoer en de verwerking van de gegevens hebben alleen betrekking op de analyse van de statistische varianties voor de gesloten vragen en de interpretatie en hergroepering in semantische categorieën voor de open vragen. In dit evaluatieve deel wordt geen enkele juridische of normatieve analyse gegeven. Ze hebben enkel betrekking op de objectivering van de toekenningsprocedures en op de middelen die ze gebruiken en beogen in geen geval de gevolgen en de impact van het systeem te meten.

3.2. RESULTATEN

Wij gaan de belangrijkste resultaten van de evaluatie samenvatten door eerst het aantal antwoorden op de vragenlijsten te geven, door vervolgens toelichting te geven bij de analyse van de antwoorden van de onderzochte actoren en door tot slot de verzamelde informatie te kruisen.

3.2.1. AANTAL ANTWOORDEN

Het aantal antwoorden is bevredigend, want ruimschoots representatief. Zo ontvingen we van de OCMW's 12 ingevulde vragenlijsten binnen de 2 weken en 3 andere na een herinnering. Wat de herinneringen betreft, werden de gegevens telefonisch verzameld.

De 15 OCMW's die hebben geantwoord, hebben dit uitvoerig gedaan. Zo werden alle vragen doorgaans precies en gedetailleerd

EVALUATIE VAN HET SYSTEEM

beantwoord. Dit geldt ook voor de open vragen op het einde van de vragenlijst.

Van de 56 vragenlijsten die naar de privéorganisaties werden verstuurd, kwam ongeveer de helft (22) ingevuld en een tiental (11) gedeeltelijk ingevuld terug (percentage van 59%). Net zoals bij de OCMW's hebben we de grote organisaties die niet hadden geantwoord telefonisch eraan herinnerd.

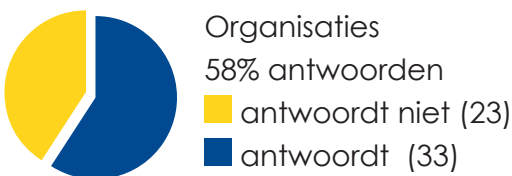
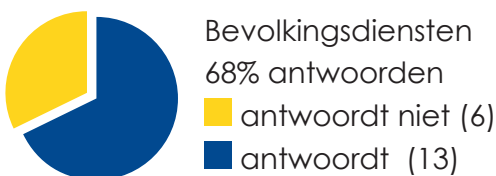
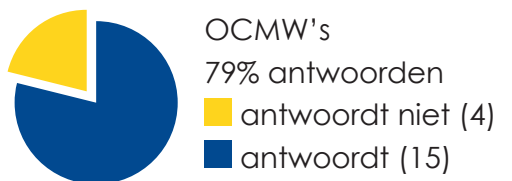
Tot slot hebben 13 bevolkingsdiensten van de gemeenten de vragenlijst uitvoerig ingevuld: 7 uit eigen beweging en 6 na een telefonische herinnering.

zich meebrengt, terwijl zeven andere denken dat de last laag tot verwaarloosbaar is en 2 OCMW's niet antwoorden.

Administratieve last
Omvang van de administratieve last
die de OCMW's ervaren



Antwoorden,
terugkeer van vragenlijsten



Deze cijfers moeten worden gecorreleerd met de cijfers van het aantal verwerkte aanvragen: de OCMW's die jaarlijks meer dan 150 aanvragen verwerken (5 OCMW's) en de OCMW's die er meer dan 50 verwerken (3 OCMW's) zijn van mening dat de administratieve last zwaar is. De overige OCMW's, die minder dan 35 aanvragen per jaar verwerken (7 OCMW's) denken niet dat de maatregel te veel middelen vergt. Dezelfde vaststelling kan worden gedaan voor de vraag over de ingezette VTE's: de 7 OCMW's waarop het vaakst een beroep wordt gedaan besteden minstens anderhalve VTE aan de maatregel. Het algemene gemiddelde schommelt niettemin rond 0,83 VTE per OCMW.

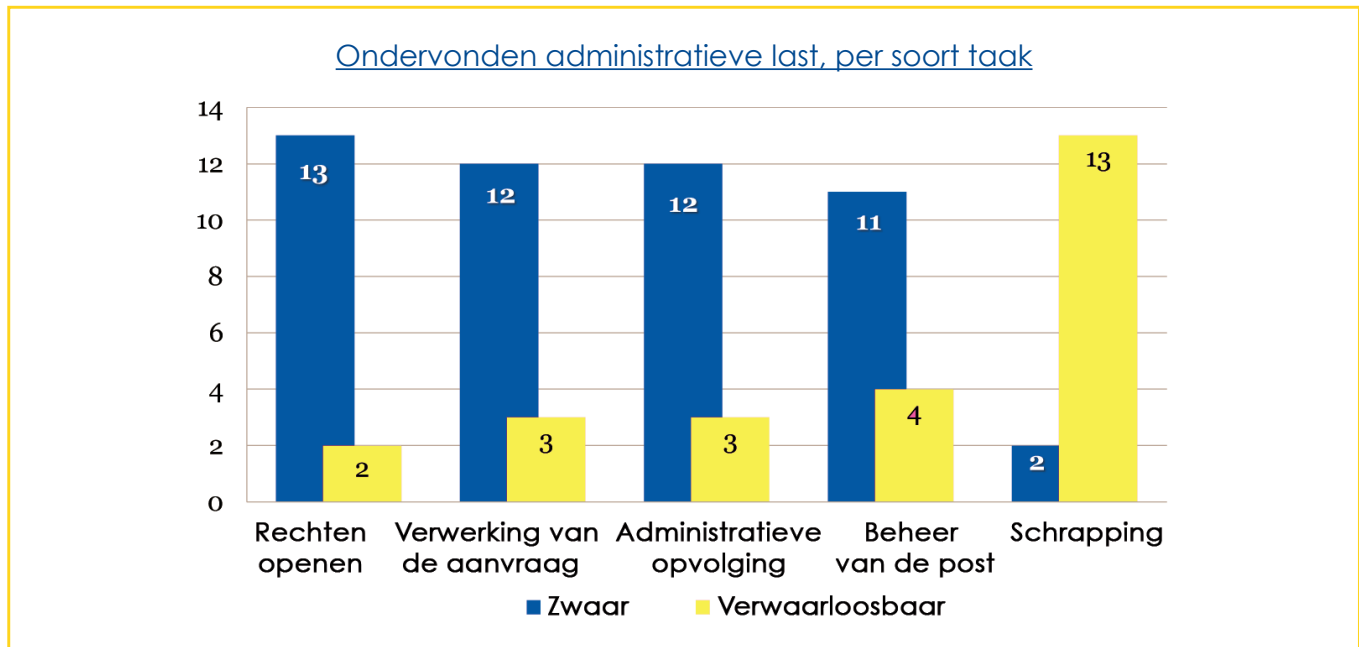
Haast alle administratieve taken in verband met de opvolging van de aanvragen vergen volgens de OCMW's veel energie. Dit is met name het geval voor de verwerking van de eigenlijke aanvraag (12 maal vermeld), de administratieve opvolging (12 maal), de procedures voor toegang tot sociale rechten (13 maal) en het beheer van de inkomende post (11 maal). De procedures voor de schrapping uit de bevolkingsregisters, procedures die de OCMW's kunnen en/of moeten ondernemen

3.2.2. ANALYSE VAN DE ANTWOORDEN

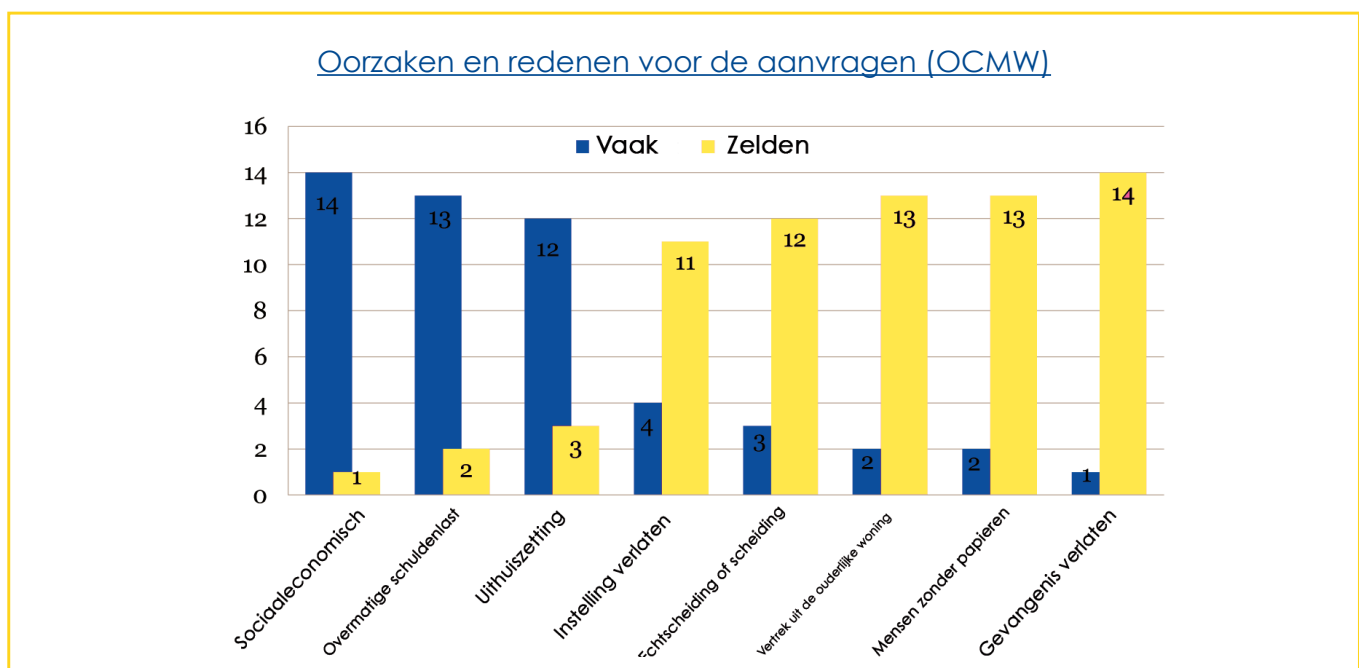
De visie van de OCMW's met betrekking tot de administratieve last door het systeem is redelijk uiteenlopend. Zes OCMW's zijn immers van mening dat de opvolging van de aanvragen veel tot heel veel administratieve last met



bij de oude gemeenten van de woonplaats van de aanvragers van een referentieadres vormen geen grote administratieve taak (2 maal vermeld).

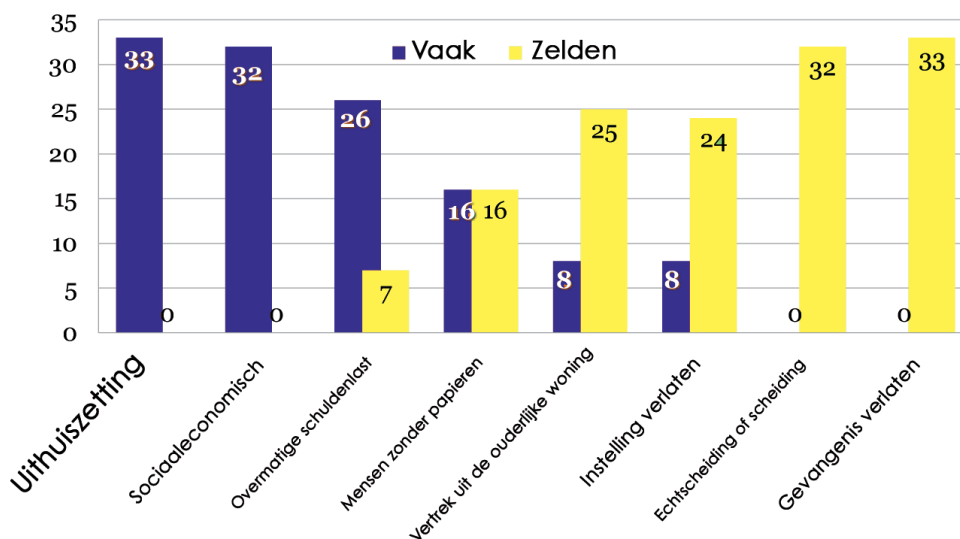


Het aandeel dat wordt besteed aan het bestuderen van de oorsprong van de aanvragen leert ons welk soort mechanisme van sociale uitsluiting de personen ertoe brengt om contact op te nemen met een OCMW om de toekenning van een referentieadres aan te vragen. Als oorzaken die de OCMW's hebben achterhaald en dus het vaakst in de vragenlijst hebben vermeld, zien we, in dalende volgorde: sociaaleconomische oorzaken (14 maal vermeld), uithuiszetting (12 maal) en overmatige schuldenlast (13 maal). De minst vaak aangehaalde redenen zijn: vertrek uit het ouderlijk huis (2 maal), echtscheidingen en scheidingen (3 maal), het verlaten van een instelling (4 maal), het verlaten van de gevangenis (1 maal) en mensen zonder papieren (2 maal).



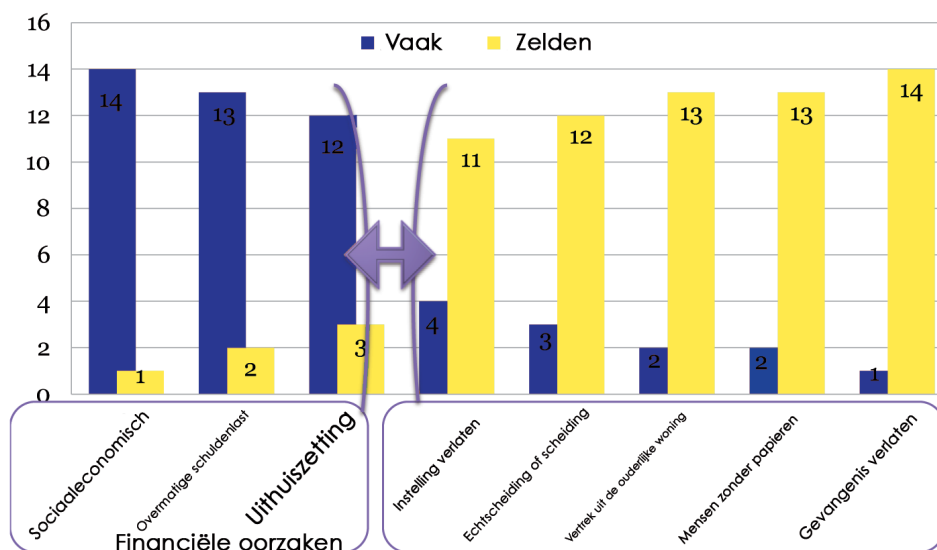
EVALUATIE VAN HET SYSTEEM

Oorzaken en redenen voor de aanvragen (organisaties)



Het is interessant om vast te stellen dat de vaakst genoemde redenen allemaal verband houden met financiële problemen van de mensen, terwijl de minst vaak genoemde redenen verwijzen naar niet-financiële redenen. Zo kunnen we besluiten dat, in het licht van deze indicator, een van de belangrijkste variabelen die dakloosheid in Brussel verklaren, waarschijnlijk de financiële variabele is. Opvallend is de grote standaarddeviatie tussen de financiële en niet-financiële variabelen. Welnu, zelfs al weten we dat dakloosheid een veel complexer fenomeen is dan het eenvoudige gebrek aan middelen en te maken heeft met hun levensloop, toch is het interessant om de centrale rol van de economische variabelen te benadrukken in de verklarende schema's van sociale uitsluiting.

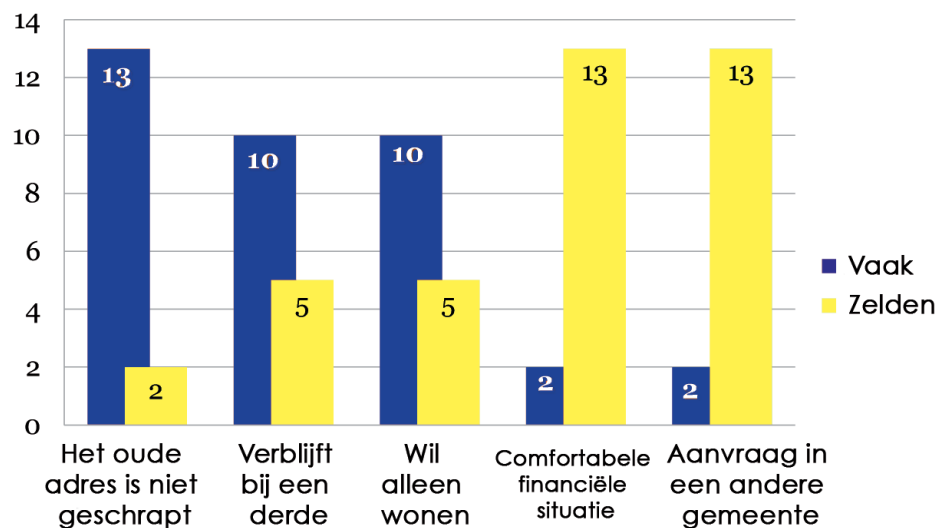
Oorsprong en oorzaken van de aanvragen





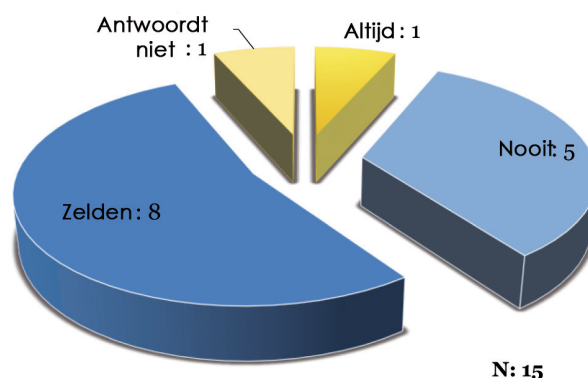
De analyse van de antwoorden voor de redenen voor een weigering maakt het mogelijk om de vaakst aangehaalde redenen voor niet-toekenning aan te halen. Het belangrijkste criterium is ontegensprekelijk de niet-schrapping van de aanvrager uit het bevolkingsregister van de oude gemeente van verblijf. Dit criterium wordt 13 maal vermeld. De twee overige vaak vermelde criteria zijn het feit dat de aanvrager bij een naaste of derde verblijft (10 maal) en de intentie van de aanvrager om in de ogen van de sociale bescherming als alleenstaande vermeld te worden (10 maal). Schijnbaar verwaarloosbare redenen voor een weigering zijn het feit dat de aanvraag werd ingediend in een andere gemeente (2 maal vermeld) en een financiële situatie van de aanvrager die hem toegang biedt tot een woning op de huurmarkt (2 maal vermeld).

Criteria voor niet-toekenning van een referentieadres (antwoorden OCMW)



Het resultaat dat aangeeft dat de voorafgaande niet-schrapping een vaak voorkomend criterium is om de toekenning van een referentieadres te weigeren wordt gestaafd door de antwoorden op de vraag waarin de OCMW's expliciet werd gevraagd of ze al dan niet een automatische aanvraag tot schrapping indienen wanneer ze een verzoek voor een referentieadres verwerken. Het blijkt daadwerkelijk dat van de 15 OCMW's die hebben geantwoord slechts één systematisch een aanvraag tot schrapping bij de oude gemeente van de aanvrager indient. Dit bijzondere resultaat moet echter gedeeltelijk worden genuanceerd: enerzijds, door de antwoorden van de OCMW's te kruisen met de antwoorden van het gemeentebestuur zien we dat in één geval de aanvraag tot schrapping wordt ingediend door de bevolkingsdienst. Anderzijds, hoewel het waar is dat 14 OCMW's niet systematisch deze aanvraag indienen, antwoorden 8 dat ze het "zelden" doen tegenover 5 die het "nooit" doen.

Aanvragen voor automatische schrapping



Het is belangrijk te benadrukken dat deze evaluatie geen normatief doel heeft. Het is dus niet via de vragenlijst dat we de gegrondheid van de procedures kunnen bepalen die uitmonden in een weigering van een toekenning door de voorafgaande niet-schrapping van de aanvrager aan te halen. Het lijkt echter een objectief feit dat de automatische indiening van de aanvraag tot schrapping een procedure is die haast systematisch niet wordt toegepast.

3.2.3. CONCLUSIES

In het licht van deze analyses kunnen we vier vaststellingen benadrukken:

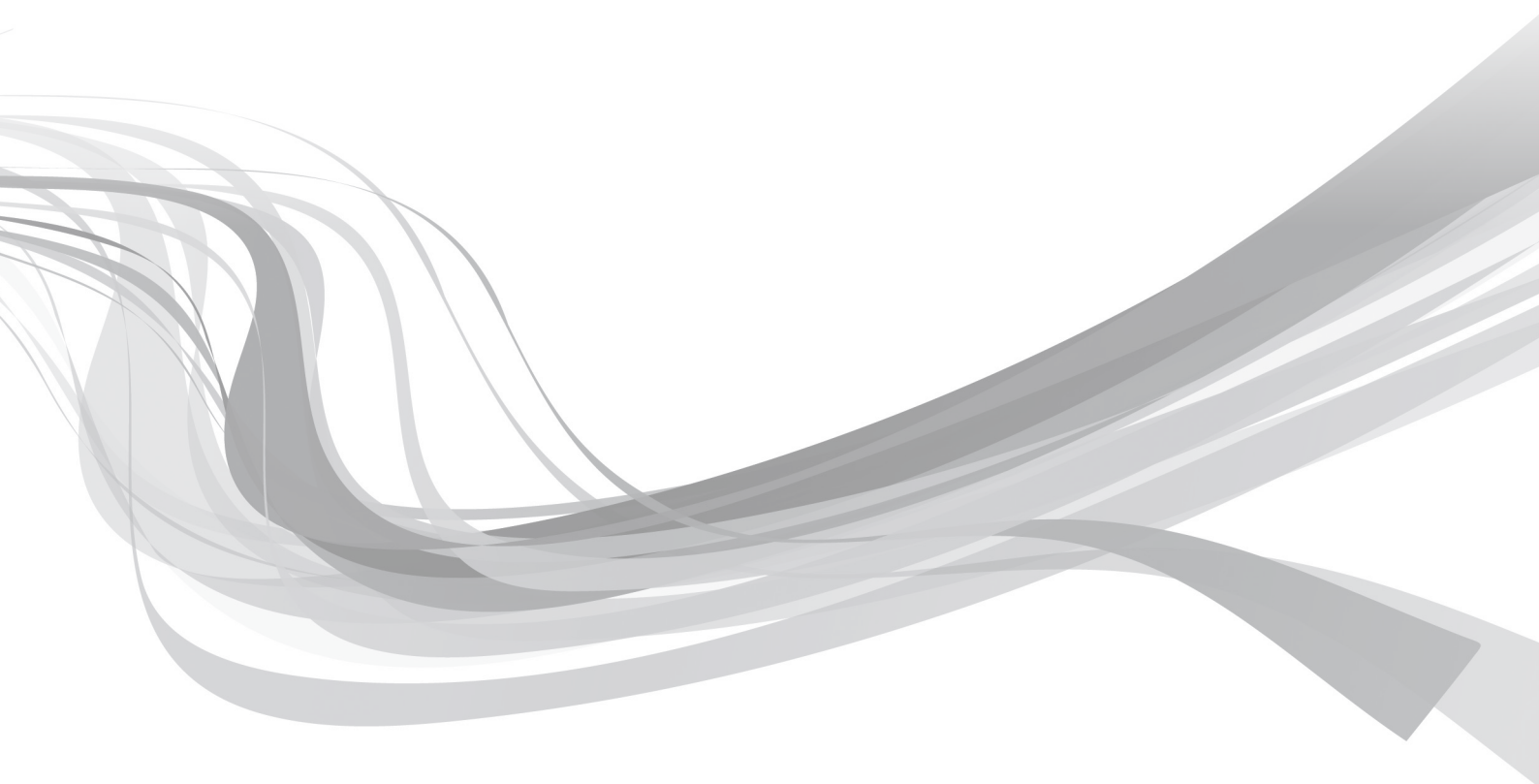
- Ten eerste, voor wat de geïnvesteerde energie betreft, zijn de verschillen tussen de OCMW's zeer groot. De standaarddeviatie is bijzonder groot voor wat betreft de administratieve last die de maatregel inhoudt voor de diensten die ervoor verantwoordelijk zijn. Het aantal verwerkte aanvragen is natuurlijk gecorreleerd aan de druk voor het personeel.
- Ten tweede worden sociaaleconomische redenen het vaakst aangehaald als oorzaak voor aanvragen voor een referentieadres. Ook al heeft dakloosheid niet alleen een financiële oorzaak, toch is het zeker dat deze financiële oorzaak een centrale verklarende rol speelt.
- Met uitzondering van de procedures voor de schrapping wegen alle administratieve lasten zwaar in termen van de middelen die de OCMW's aanwenden.
- Een uitzondering niet te na gesproken, is de schrapping van de aanvrager uit het bevolkingsregister van de oude gemeente geen procedure waarvoor het OCMW instaat. Integendeel, niet-schrapping is het vaakst aangehaalde criterium om de toekenning van een referentieadres te weigeren. Deze vaststelling is, nogmaals, geen evaluatie van de normatieve gegrondheid van de procedure die de OCMW's hanteren.

Als we deze laatste vaststelling echter koppelen aan de juridische analyse van Nicolas Bernard, dan werpt een centrale conclusie zich op: de juridische instrumenten moeten absoluut opnieuw verduidelijkt worden omdat ze in hun huidige toestand onvoldoende duidelijkheid verschaffen



aan de maatschappelijk werkers. Ze zorgen daarentegen voor verwarring. De vraag in verband met de voorafgaande schrapping geeft goed aan dat dit criterium verschillend wordt geïnterpreteerd door de OCMW's. Deze ambiguïteit in de teksten vertaalt zich in een zekere ambiguïteit op het vlak van de praktijken zoals ze doorheen de evaluatie zijn waargenomen.

Tot slot merken we op dat de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg – Afdeling Sociale Actie voorstelt om dit werk voort te zetten om het systeem te verduidelijken en te beheersen. Zo zullen de onduidelijkheden en de moeilijkheden die dankzij de hier voorgestelde analyses aan het licht zijn gekomen verder worden onderzocht via de oprichting van werkgroepen die openstaan voor alle actoren van de sector. Deze werkgroepen zullen de moeilijkheden voor de implementering van het systeem waarop in deze tekst werd gewezen, verder kunnen uitwerken om pistes voor praktische oplossingen vrij te maken. Deze oplossingen kunnen de vorm aannemen van uitwisselingen van goede praktijken, maar ook, indien nodig, van aanbevelingen voor de invoering van het systeem die rechtstreeks gericht zijn aan de bevoegde politieke besluitvormers.



4. BIJLAGEN

4.1. VRAGENLIJST VOOR DE OCMW'S

EVALUATIE VAN HET SYSTEEM VAN HET "REFERENTIEADRES"

In het kader van verkennende werkzaamheden naar de referentieadressen vragen wij u om ongeveer vijftien minuten te willen vrijmaken om de vragen in dit document te beantwoorden. Wij willen in de eerste plaats een idee krijgen van de administratieve last die de toepassing van deze wetgeving inhoudt voor uw diensten. Daarnaast willen we begrijpen hoe de geplande maatregelen inzake het referentieadres worden uitgevoerd binnen de diensten die instaan voor hun implementering. Tot slot willen wij weten welke de interpretatieve marges zijn bij de uitvoering van de procedure voor het toekennen van een referentieadres.

Uw antwoorden worden vanzelfsprekend anoniem verwerkt en alle informatie wordt onderworpen aan een geaggregeerde analyse (geen verwerking en/of verspreiding van individuele antwoorden, zelfs anoniem). De resultaten van deze analyse worden niet gepubliceerd maar kunnen, desgewenst, op aanvraag worden ingekeken op ons secretariaat.

1E DEEL: ADMINISTRatieve LASTEN

1. Is de administratieve last als gevolg van de verwerking van de aanvragen voor een referentieadres en het beheer ervan ... (duid aan met een kruisje):

zeer zwaar	zwaar	laag	verwaarloosbaar
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Schatting van het aantal aanvragen voor een referentieadres die uw diensten jaarlijks verwerken?

3. Schatting van het aantal VTE's voor de verwerking en het beheer van de aanvragen voor een referentieadres (bv. 0.25, 1.5, 5, enz.):



4. Wat zijn de oorsprong en oorzaken voor de aanvragen voor het verkrijgen van een referentie-adres?

Oorsprong en oorzaken (duid het vak van uw keuze aan met een kruisje)	Zeer vaak	Redelijk vaak	Zelden	Nooit
Dakloos om sociaaleconomische redenen				
Vertrek uit de ouderlijke woning				
Echtscheiding of scheiding				
Uithuiszetting				
Verlaten van een instelling of een andere opvangplaats (ziekenhuis, dienst voor jeugdbijstand, enz.)				
Verlaten van de gevangenis				
Vermijden van huisbeslag in geval van overmatige schuldenlast				
Mensen zonder papieren				
Andere (verduidelijk ...):				
.....				

5. Welke lasten en functies vergen de meeste tijd en middelen in uw dienst?

Lasten en functies (duid het vak van uw keuze aan met een kruisje)	Beaucoup	Vol doende	Weinig	Zeer weinig
Verwerking van de aanvragen voor een referentieadres				
Aanvraag van voorafgaande schrapping				
Administratieve opvolging van personen met een referentieadres				
Aanvragen voor toegang tot sociale rechten na het verkrijgen van een referentieadres				
De post van de persoon met een referentieadres ontvangen en bewaren				
Andere (verduidelijk ...):				
.....				



2E DEEL: CRITERIA VOOR HET VERKRIJGEN OF WEIGEREN VAN EEN REFERENTIEADRES

6. Wat zijn de belangrijkste redenen die het weigeren van het toekennen van een referentieadres rechtvaardigen?

Reden om de toekenning van een referentieadres te wijzigen (duid het vak van uw keuze aan met een kruisje)	Ze er Vaak	Vaak genoeg	Zelden	Nooit
De aanvrager moet zijn aanvraag in een andere gemeente indienen				
De aanvrager is niet geschrapt uit het register van zijn oude gemeente van verblijf				
De aanvrager beschikt over voldoende middelen voor een woning (kan een huur betalen, is eigenaar van een woning)				
De aanvrager logeert bij een naaste of bij een derde				
De aanvrager deelt een woning met een naaste mag wil alleenstaande vermeld staan				
Andere (verduidelijk ...):				
.....				

7. Als de aanvrager vermeld is als ingeschreven in het bevolkingsregister van een andere gemeente, dienen uw diensten dan automatisch een aanvraag tot schrapping in zodat hij een referentieadres kan krijgen?

Altijd	Vaak	Zelden	Nooit

3E DEEL: KWALITATIEVE EVALUATIE VAN HET SYSTEEM

8. Hoe luidt uw algemene evaluatie van het systeem van het referentieadres vanuit het standpunt van de gevolgen ervan op het terrein?

8.a. Wat zijn de positieve gevolgen voor de begunstigde op het vlak van maatschappelijke integratie en/of armoedebestrijding?

8.b. Wat zijn de negatieve gevolgen voor de begunstigde op het vlak van maatschappelijke integratie en/of armoedebestrijding?

9. Hoe luidt uw algemene evaluatie van het systeem van het referentieadres vanuit het standpunt van de gevolgen ervan voor uw dienst?

9.a. Wat zijn de positieve gevolgen voor de organisatie van de dienst op het vlak van organisatie van het werk en administratieve last?

9.b. Wat zijn de negatieve gevolgen voor de organisatie van de dienst op het vlak van organisatie van het werk en administratieve last?

10. Wat zijn volgens u de maatregelen die zouden kunnen worden voorgesteld om de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren, zowel voor de begunstigde als vanuit administratief standpunt?



4.2. VERSLAG VAN DE INFORMATIESESSIE/DEBATTEN

Artikel van Stéphanie Devlésaver van de CBCS (Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique - Brusselse raad voor Sociaalpolitieke Coördinatie) na de halve werk- en informatiedag van 5 november 2012, een organisatie van de werkgroep van de Adviesraad.

REFERENTIEADRES: OPGELET, VAGE ZONES! EVALUATIE VAN DE MAATREGEL VOOR DAKLOZEN

OCMW van Sint-Gillis, 5 november 2012. De **werkgroep van de Adviesraad van de GGC-Afdeling Sociale Actie – stelt zijn enquête over het referentieadres voor daklozen voor** (Zie voetnoot 1). Waaruit bestaat dit systeem dat min of meer wordt toegepast naargelang de 19 Brusselse gemeenten? Is dit halve adres of adres een echt hulpmiddel voor daklozen? Kan het worden gezien als een vorm van maatschappelijke bijstand? Wat laat het toe en met welke resultaten? Allemaal vragen waarop verschillende getuigenissen gesteund door de resultaten van de enquête een antwoord hebben willen geven. Niet zonder slag of stoot. Het is dat de opeenvolgende wetten en andere omzendbrieven ter zake een kwalijke neiging hebben om de pistes in verwarring te brengen.

WIE GEEN ADRES HEEFT, BESTAAT NIET VOOR DE ADMINISTRATIE.

Volgens de definitie van Nicolas Bernard, hoogleraar recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis, bestaat de maatregel uit een: *“officiële inschrijving in de bevolkingsregisters voor wie geen verblijfplaats heeft bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen zonder daadwerkelijk op dit adres te wonen”*. Volgens hem is het dus een **louter administratief adres** waarop men zijn administratieve post ontvangt, maar dat niet alleen. Het is ook de

voorwaarde om een identiteitskaart en andere sociale prestaties te krijgen (zie voetnoot 2), zoals een werkloosheidsuitkering, prestaties van de ziekenfondsen, kindergeld, ... Essentiële rechten om het leven op straat achter zich te laten, “administratief overlijden” te vermijden, zoals een oud-gebruiker van Diogènes getuigt. *“Nadat ik de computer van een maatschappelijk assistent op de grond had gegooid, kwam ik op een zwarte lijst terecht”*, zo vertelt hij. Hij heeft geen inkomen en leeft en slaapt in de straten van Brussel-Stad. Kortom, hij kan de klok niet terugdraaien en zit, zoals hij het zegt *“in de stront”*.

Hij dient dan ook een aanvraag voor een referentieadres in bij het OCMW. En daar begint de lijdensweg. Aangezien zijn oude adres in Namen niet is geschrapt, raakt de procedure niet rond. Na talrijke verzoeken bij het Forem, Actiris, de vakbond, het gemeentebestuur van Namen, verneemt de maatschappelijk werker van het OCMW van Brussel-Stad die zich met zijn dossier bezighoudt uiteindelijk dat er een officieel formulier bestaat om de schrapping uit te voeren. Hij krijgt een referentieadres in de Hoogstraat en alles komt stilaan in orde. Voor deze voormalige dakloze waren het *“vele stappen in een periode van totale marginaliteit”*, zo herinnert hij zich. Zonder de steun van Diogènes en deze tweede kans van het OCMW, met begeleiding op maat, denkt hij dat hij nooit zou hebben gestaan waar hij nu staat, *“helemaal in vorm”*.

TROEBELE WETGEVING, ADMINISTRatieve LAST

Een eerste getuigenis, een eerste voorbeeld van de ambivalentie van het systeem, **dat zeker interessant is, maar waarvan de toepassing uiterst complex is**. Nicolas Bernard heeft zich gebogen over deze *“complexe wetgeving”* (zie voetnoot 3). Wetten, besluiten en een hele resem omzendbrieven hebben volgens hem immers *“de gaten in de muur gedicht”* en kun-

nen op verschillende niveaus worden gelezen, die elkaar soms tegenspreken. De kwestie van de schrapping van het oude adres is hier een voorbeeld van: **wie voert de schrapping uit en hoe...?** Het is moeilijk om een duidelijk antwoord te geven tussen de gemeentelijke bevoegdheden en die van de OCMW's die al naargelang de omzendbrief naar voren worden geschoven. Eén zekerheid: de gebruiker mag niet zelf in de gemeente waar hij ingeschreven is, vragen om te worden geschrapt.

Voor Noël De Coster van het OCMW van Sint-Gillis is het systeem duidelijk een *“vorm van maatschappelijke bijstand die helpt om een situatie van armoede te overstijgen of te verbeteren”*. Maar tegenover de aanvragen die jaar na jaar blijven toenemen (het aantal inschrijvingen is op 5 jaar meer dan verdubbeld) en deze complexe wetgeving, staat de administratieve last die blijft groeien. Overzicht van de ondervonden moeilijkheden: onduidelijkheid over het territoriale gebied en dus over de bevoegdheid van het OCMW (zie voetnoot 4), moeilijkheden om een referentieadres stop te zetten zodra het is toegekend (zie voetnoot 5), noodzaak om typeformulieren en -brieven op te stellen voor de situaties die men is tegengekomen, samenstelling van een volledig dossier om toegang te krijgen tot de rechten en voor de opvolging, enz. *“Het is een administratieve last waarvoor wij geen enkele vergoeding krijgen”*, zo zegt hij. De resultaten van de enquête die diezelfde dag werden voorgesteld verwijzen ook naar deze administratieve last: Sommige OCMW's verwerken meer dan 150 aanvragen per jaar, een taak waarvoor minstens 1,5 VTE nodig zou zijn.

FRAUDULEUZE AANVRAGEN?

Een ander probleem van het systeem: de vrees voor eventueel misbruik – oprichting van een adres zodat men niet moet aangeven

dat men samenwonend is of om aan schuldeisers te ontsnappen bijvoorbeeld - leidt tot een andere soort werk dat voorafgaat aan de opening van een dossier: de controle van de ontvankelijkheid van de aanvragen van particulieren! Hoewel de dakloze een aanvraag bij het OCMW mag indienen (wet van 24/1/1997), kan het referentieadres immers ook bij een natuurlijke persoon worden ondergebracht (zie voetnoot 6). En hoe weet men in dat geval of die persoon wel echt dakloos is? Of hij daadwerkelijk onvoldoende bestaansmiddelen heeft?

Een medewerker van de bevolkingsdienst van de gemeente Sint-Gillis getuigt: *“wij krijgen elke dag nieuwe aanvragen voor referentieadressen vanwege particulieren”*. De gemeente moet al deze aanvragen voorzichtig benaderen en *“een zekere sociale controle”* uitoefenen. Het verwijst de mensen daarom systematisch naar het OCMW, dat een sociaal onderzoek uitvoert en, in voorkomend geval, een attest aflevert. Een inschrijving is alleen mogelijk wanneer men in het bezit van dit document is. De praktijk lijkt steeds meer ingang te vinden... Volgens Christine Deconinck, secretaris van de Vereniging van Steden en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGBHG), zijn de OCMW's niet verplicht om deze enquêtes voor rekening van de gemeenten uit te voeren. *“De Vereniging van Steden en Gemeenten gaat de kwestie onderzoeken”*, zegt zij. *“De federatie van de OCMW's pleit voor een uitbreiding van de middelen om al deze dossiers te verwerken”*, maar het verzoek zou, tot op heden, nog geen gehoor gevonden hebben.

HET REFERENTIEADRES VOOR VERANKERING

Juridische onduidelijkheid, administratieve last, vrees voor misbruik, ... U ziet het, het referentieadres botst op meer dan één obstakel.



Een laatste getuigenis benadrukt nochtans het nut van een dergelijke maatregel, de positieve gevolgen op lange termijn. *“Ze leefde al meer dan 10 jaar op straat”*, vertelt een maatschappelijk werker van Diogènes. Een adres aanvragen via het OCMW was niet vanzelfsprekend voor haar. *“Ze zag het nut er niet van in. Ze verplaatste zich moeilijk, ze leed aan een zekere futloosheid...”* Na verschillende pogingen ging ze eindelijk naar de antenne van het OCMW in de wijk waar ze het grootste gedeelte van haar tijd doorbracht. Langzaam maar zeker krijgt het dossier vorm. *“De dag dat ze haar identiteitskaart kreeg”*, aldus Diogènes, *“was ze zo aangedaan dat ze hem eerst teruggaf aan de maatschappelijk werkster alvorens ze hem, maanden later, zelf kon bijhouden. »*.

In dit specifieke geval *“kon de persoon dankzij het systeem steeds terecht bij het OCMW”*, aldus de werkneemster bij Diogènes, ***“het systeem gaf haar niet enkel toegang tot de rechten, maar zorgde er ook voor dat een band kon worden gesmeed”***, zo stelt ze vast. En dit dankzij het werk van de maatschappelijk werkster van het OCMW die zich aan haar ritme heeft aangepast, die heeft geluisterd naar en rekening heeft gehouden met haar verzet tegen de instellingen. Ze heeft haar ontvangen buiten de gewone bezoeken. Ze heeft haar bureau bij het OCMW verlaten (voor het gezondheidsdossier, enz.). Ze bleef voortdurend in contact met Diogènes, heeft het soms gewelddadige gezelschap van deze dakloze vrouw getrotseerd. Kortom, ze trad zeer attent op, als bemiddelaar en toeverlaat. Voor Diogènes *“moesten de regels worden omzeild om deze grote kloof tussen de straatcultuur en de institutionele cultuur van het OCMW te vermijden; om daadwerkelijk in te grijpen in het leven van deze persoon”*. Deze verankering was nodig om het werk te ontwikkelen en te kunnen voortzetten.

In dat opzicht is het referentieadres een kostbaar instrument. Een instrument dat echter tijd vraagt. Veel tijd. Vandaar het belang om de wetten op elkaar af te stemmen en de procedures te vereenvoudigen. Dat is wat de werkgroep van de Adviesraad van de GGC voorstelt: blijven overleggen en nadenken met medewerkers van de verenigingen en de OCMW's en zelfs met medewerkers van de gemeentediensten. Kwestie van ieders beroepsrealiteit beter te begrijpen, maar ook om verslag uit te brengen over de werkzaamheden, om de aanbevelingen aan de politieke wereld te laten opvolgen. Wordt vervolgd dus!

Stéphanie Devlésaver, voor de vzw CBCS

-
- (1) De maatregel richt zich tot een hele reeks andere mensen (nomaden, diplomatiek personeel, personeelsleden ontwikkelingssamenwerking, enz.), maar bij de evaluatie in kwestie werd enkel rekening gehouden met het specifieke geval van de daklozen. Er werd binnen de werkgroep een vragenlijst opgesteld die naar de 19 OCMW's, de 19 bevolkingsdiensten van de gemeente en 56 organisaties voor daklozenhulp werd verstuurd. **Om de enquête en het verslag van de dag te raadplegen, stuurt u uw e-mailadres naar betty.nicaise@fdss.be**
 - (2) Het referentieadres geeft, daarentegen, geen recht op een leefloon of maatschappelijke bijstand. Volgens Nicolas Bernard is het een autonome hulp die op zichzelf staat en moet het niet noodzakelijk een aanvraag voor een leefloon ondersteunen.
 - (3) Overzicht van de verschillende wettelijke referenties (cf. Nicolas Bernard):
 - wet van 24 januari 1997 ter aanvulling van de wet van 19 juli 1991 (betreffende de bevolkingsregisters);
 - uitvoeringsbesluit van 21 februari 1997 ter aanvulling van het koninklijk besluit van 16 juli 1992;
 - hierbij komen 3 autonome omzendbrieven (21/3/1997, 27/7/1998 en 4/10/2006) en een vierde omzendbrief van 2/4/1997 (waarover minder wordt gesproken).

Tegenover dit juridische kluwen stelt de professor een studie van gevallen uit de rechtspraak voor, een geheel van juridische beslissingen die, vanaf een bepaald aantal interpretaties, een trend kunnen weergeven, een rechtsbron kunnen vormen.

- (4) Volgens de wet op het referentieadres is het OCMW bevoegd wanneer het valt onder de gemeente waar de dakloze **«gewoonlijk aanwezig»** is. Maar wat betekent dit nu juist ... Volgens de professor omvat dit concept van gewoontelijke aanwezigheid het begrip "feitelijke verblijfplaats" dat werd ingevoerd om de bevoegdheid van de OCMW's tegenover de daklozen te bepalen (wet van 2 april 1965). Wanneer daarentegen de dakloze in een instelling leeft (bv. een opvanghuis), is het bevoegde OCMW dat van de gemeente waar de betrokkene op het ogenblik van zijn opname ingeschreven was. Als de dakloze, tot slot, reeds OCMW-steun geniet, moet hij zijn aanvraag bij dat OCMW indienen.
- (5) Volgens Nicolas Bernard is het referentieadres niet definitief. De gebruiker moet zich eenmaal per kwartaal melden op het OCMW en moet ook elk element melden waardoor hij mogelijk niet meer in aanmerking komt voor een referentieadres (het OCMW moet de informatie aan de gemeente bezorgen). Maar deze informatieplicht bestaat niet in de wet noch in het koninklijk besluit.
- (6) De rol van deze persoon beperkt zich echter niet tot het ophalen van de post, zoals een "adres poste restante"; hij moet hem de post ook overhandigen. Deze maatregel is dus van dubbel belang, zowel voor de begunstigde als voor derden zoals schuldeisers, de administratie, ... daar ligt overigens de oorsprong van de naam «referentieadres», in de zin van **«refereren naar»**.



4.3. LIJST VAN ORGANISATIES

Accueil d'urgence

Centre d'accueil d'urgence Ariane
Asile de nuit Pierre d'angle
Samusocial
L'Ilot
Transit

Maison d'accueil - Hommes

Café de Vrede
Armée du Salut / Foyer Bodeghem
Vrienden van het huizeke
Armée du salut/ Foyer George Motte
Home baudouin
L'ilot (pour hommes)
Les Petits Riens
Poverello

Maison d'accueil - Femmes et enfants

Centre de prévention des violences conjugales & familiales
Chevrefeuille
Vogelzang
Home Du Pré
La maison rue verte
Le chant d'oiseau
Les 3 pommiers
Open deur
Maison de la mère et de l'enfant
Talita
Sœurs de Mère Térésa

Maison d'accueil - Femmes

Accueil Monfort

Maison d'accueil - Mixtes

Albatros/ CAW Archipel
Le Relais
Les foyers d'accueil
La Rive

Centres de jour et d'accompagnement social

Hobo, CAW Archipel
Bij Ons
Consigne article 23
Jamais sans toit
La fontaine
Le clos
Nativitas
Nulle Part Ailleurs
Pigment
Centrum Het Anker
Un toit à soi

Travail en rue

Diogènes
CLIP-DUNE
Educateurs de rue de St-Gilles
Infirmiers de rue
Jeugd en Stad, straathoekwerkers
La maraude de St-Josse

Services sociaux en partie en contact avec des personnes sans-abri

Fami Home
Comité de la Samaritaine
L'autre «lieu»
Maison de Quartier Bonnevie
Référente sociale SNCB
Convivence
Samenlevingsopbouw
Groot Eiland
123 logements
La Rencontre
Médecins du monde/CASO
Front commun des SDF
De Schutting
La rue
De Boei
CAFA
Entr'Aide des Marolles
Espace social
Wolu-service
Service social abbé Froidure
Centre social protestant
Bruxelles accueil porte ouverte
Puerto, CAW Archipel



Services juridiques

Droit sans toit

Atelier des droits sociaux

Espace social

Regionaal integratie centrum

