

INLEIDING

Deze brochure is het resultaat van een lang werk dat door de afdeling Sociale Dienstverlening van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg werd uitgevoerd. De leden van de afdeling en talrijke deskundigen die aan deze werkgroep hebben deelgenomen, hebben geprobeerd een juridisch en administratief ingewikkelde materie te ontginnen. Alle deelnemers hebben er veel uit geleerd en wij hopen dat dit, na het lezen ervan, voor u hetzelfde zal zijn.

Deze kleine gids is vanzelfsprekend niet dwingend, het heeft daarvoor trouwens geen wettelijke basis. Wij hopen eenvoudigweg dat het een instrument zal zijn dat zowel de sociale werkers (publieke sector en verenigingen) als de gemeentebambtenaren zal helpen hun werk zo adequaat mogelijk te doen zodat de gebruikers hun recht op een officieel bestaan terug kunnen winnen of behouden. Een adres en een identiteitskaart zijn immers de basis zelf van elke vorm van recht van de personen. Wij hopen dat het nuttig voor u zal zijn.

Betty Nicaise

Voorzitster van de afdeling Sociale Dienstverlening

Enkele opmerkingen vooraf

Het oprichten van een werkgroep voor de toepassing van het "referentieadres" voor de daklozen is een initiatief van de afdeling Sociale Dienstverlening van de bicommunautaire Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg (GGC).

Deze afdeling omvat :

- vertegenwoordigers van de verenigingssector, de sector van de centra voor bijstand aan personen en de thuislozensector;
- vertegenwoordigers van de OCMW's;- des représentants des usagers
- vertegenwoordigers van de gebruikers;
- het Brussels Forum Armoedebestrijding;
- vertegenwoordigers van de vakorganisaties.



Ter herinnering, de daklozen kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op het "referentieadres". Hiermee kunnen ze een identiteitskaart verkrijgen, en dus ook maatschappelijke rechten aanvragen of behouden. Dit systeem zorgt er eveneens voor dat deze personen een officieel adres hebben waar hun post en administratieve stukken naartoe kunnen worden gestuurd.

De werkgroep heeft dus beslist om de toepassing van dit systeem, die vaak problemen veroorzaakt, te evalueren. De doelstellingen waren de volgende :

- De wettelijke basis van dit systeem kennen;
- Het verband tussen de verschillende reglementeringen begrijpen;
- De praktijken op het werkveld beter kennen (OCMW, bevolkingsdiensten, verenigingssector). Hiertoe werd er een **vragenlijst** naar de 19 OCMW's van het Brussels

- Hoofdstedelijk Gewest, de 19 Colleges van Burgemeester en Schepenen en 56 verenigingen van De informatie en de resultaten van de analyse van de antwoorden op de vragenlijst naar de betrokken actoren verspreiden;
- Aanbevelingen uitbrengen.

1 De vragenlijst

De verstuurde vragenlijst bevatte een aantal vragen over :

- de **administratieve last** die het referentieadres voor de OCMW's inhoudt;
- de **oorsprong en oorzaken** van de aanvragen van de gebruikers;
- de **criteria van niet-toekenning** van het referentieadres door de OCMW's;
- de al dan niet automatische aanvraag tot **schrapping** door de OCMW's.

15 OCMW's, 13 bevolkingsdiensten en 33 verenigingen hebben ons geantwoord.

Halve dag voorstelling van de resultaten

2

Na de resultaten te hebben ontvangen, onderzocht en geanalyseerd, hebben wij een halve informatiedag georganiseerd om de resultaten voor te stellen. Alle personen aan wie wij de vragenlijst hadden gestuurd, werden uitgenodigd. Deze ontmoeting had plaats op 5 november 2012 voor een honderdtal personen.

Een volledig document over de enquête en de analyse van de resultaten alsook de tekst van de tussenkomst van de heer Nicolas Bernard, hoogleraar Recht aan de Facultés Saint-Louis, zijn beschikbaar ofwel op de website van de Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten (www.fdss.be) ofwel op deze van het Brussels Forum Armoedebestrijding (www.fblp.be).

Samengevat, uit de resultaten van de enquête blijkt dat :

Er ***grote verschillen*** bestaan tussen de door de daklozen druk en weinig bevraagde OCMW's

Alle **administratieve taken** veel werk aan de OCMW's vragen, met uitzondering van de aanvragen tot schrapping omdat de meeste OCMW's de aanvraag maar zelden of helemaal niet zelf doen. Enkel één OCMW doet dit wel. (Situatie op 5 november 2012. Sindsdien is de situatie geëvolueerd, met name dankzij de werkgroep).

De aanvragen hoofdzakelijk een **socio-economische oorzaak** hebben.

Uit de juridische analyse van Nicolas Bernard blijkt voornamelijk dat **er een bepaalde vaagheid bestaat rond deze materie**, met name wat betreft de **identiteit** van de aanvrager en de **termijnen**.

Na de voorstelling hebben wij alle geïnteresseerde deelnemers (werknemers van de OCMW's en de verenigingssector) uitgenodigd om zich bij de werkgroep aan te sluiten om deze kwestie grondig te onderzoeken.

De uitgebreide werkgroep

3

Bovenop de leden van de afdeling Sociale Dienstverlening heeft de eerste vergadering van de uitgebreide werkgroep 11 vertegenwoordigers van OCMW's en de verenigingssector bijeengebracht. Tijdens deze eerste vergadering hebben de deelnemers elkaars werkwijzen kunnen leren kennen en beschrijven. Als gevolg van deze uitwisselingen, waaruit blijkt dat er **veel moeilijkheden en discrepanties** bestaan wat betreft de toekenning van het referentieadres voor de daklozen, heeft de werkgroep zich tot doel gesteld om in een eerste fase **de wettelijke basis** van deze materie **te begrijpen** en, in een tweede fase, te bekijken **hoe deze reglementering wordt toegepast**. In een latere fase zullen er **aanbevelingen** aan de bevoegde overheden worden voorgesteld om de huidige werking te verbeteren.

Anderzijds is bij deze uitwisselingen eens te meer gebleken dat één van de kernen van het probleem de **schrapping** uit de gemeente van oorsprong is, die immers noodzakelijk is om het referentieadres te verkrijgen. Er werd dus beslist om **vertegenwoordigers van de gemeentelijke overheden** op de volgende vergadering

uit te nodigen om te begrijpen hoe de schrappingsprocedure in de gemeenten verloopt en om eventuele verbeteringen aan te brengen.

Er werd eveneens beklemtoond dat het ***tijds-verloop*** tussen de schrapping en de toekenning van het referentieadres zo kort mogelijk zou moeten zijn, om het verlies van sociale rechten te vermijden.

De algemene vaststelling was dat een efficiënte ***krachtenbundeling OCMW/gemeente*** onontbeerlijk is voor de goede werking van de toekenning van de referentieadressen.

Op de volgende vergaderingen hebben de vertegenwoordigers van de bevolkingsdiensten van verschillende Brusselse gemeenten dus hun procedures m.b.t. schrappingsaanvragen voor het verkrijgen van een referentieadres, uiteengezet. De kwestie van de betrekkingen tussen OCMW's en gemeentelijke administratie en de kwestie van de termijnen werd uitgebreid ter sprake gebracht. Er werd beklemtoond dat ***een goede samenwerking tussen de OCMW's, de verenigingssector en de gemeente de stappen van de gebruiker enorm vergemakkelijkt.***



Opstellen van een vademecum

4

Uit al deze uitwisselingen is het idee ontstaan om een **werkinstrument** te ontwikkelen ten dienste van alle betrokken sectoren. Dit instrument zou “**goede praktijken**” voorstellen die door iedereen zouden kunnen worden toegepast : hoe kan men de procedure m.b.t. de aanvraag tot schrapping vereenvoudigen ? Hoe kan men ervoor zorgen dat de termijnen zo kort mogelijk zijn ? Hoe kan men de betrekkingen tussen de verschillende partners vergemakkelijken ? Hoe kan de verenigingssector het voor de gebruiker gemakkelijker maken met een efficiënte begeleiding ?

De werkgroep heeft zich nu aan deze taak gewijd door een **gemeenschappelijk instrument** uit te werken, rekening houdend met elkaars verplichtingen. Vanzelfsprekend geeft dit instrument – dat het resultaat is van een gemeenschappelijk werk van alle partners – **enkel voorstellen van denksporen** en is het in geen geval dwingend. Dit stellen wij hierna voor.

Suggesties voor de toepassing van een “ideale procedure” inzake het referentieadres

Waarschuwing : het gaat hier enkel over de bevolking volgens de definitie 1 van de Ethos-typologie: **“Persoon die leeft op de straat en in openbare ruimtes, zonder vaste verblijfplaats”**.

<http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=en>

De mogelijkheid om in de bevolkingsregisters op het adres van een OCMW gedomicilieerd te worden, dus om een referentieadres te verkrijgen, werd door de wet van 24 januari 1997 betreffende de bevolkingsregisters ingevoerd¹.

Deze maatregel werd genomen om de situatie van de daklozen te verbeteren die, bij gebrek



aan voldoende bestaansmiddelen, geen verblijfplaats (meer) hebben en geen sociale rechten kunnen genieten waarvoor een inschrijving in het bevolkingsregister vereist is (bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen).

De doelstelling van deze tekst is het voorstellen van een "ideale procedure" of een "referentiegids" die als praktische steun voor de verschillende betrokken actoren zou kunnen dienen. Hiermee kunnen de actoren (gemeenten, OCMW's) die het wensen tevens hun werkwijzen uniformiseren.

1 - Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, gewijzigd door de wet van 24 januari 1997 strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben (B.S. 06.03.1997).

1 De juridische bronnen :

De inschrijving op het referentieadres wordt immers geregeld door talrijke teksten, waarvan de voornaamste in de volgende lijst zijn opgenomen :

Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, **gewijzigd door de wet van 24 januari 1997** strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben (*B.S. 06.03.1997*);

K.B. van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (*B.S. 15.08.1992*);

K.B. van 21 februari 1997 tot wijziging van het K.B. van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (*B.S. 06.03.1997*);

Omzendbrief van 21 maart 1997

betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen (B.S. 25.04.1997), **aangevuld door de omzendbrief van 27 juli 1998** betreffende het referentieadres voor daklozen;

Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende de daklozen, het bevoegde O.C.M.W., het referentieadres, de inschrijving en schrapping van een inschrijving (B.S 06.11.2006);

Algemene onderrichtingen van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken betreffende het houden van de bevolkingsregisters. **Gecoördineerde versie, van kracht op 1 juli 2010** (bijwerking d.d. 31.03.2014);

Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 30 augustus 2013 – Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oor-

deelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude

Omzendbrief van het College van Procureurs-generaal van 03 juli 2013 betreffende de bestrijding van de sociale fraude die voortvloeit uit fictieve domiciliëringen (in werking getreden op 01 september 2013).



Ideale procedure :

De gebruiker meldt zich
aan bij het onthaal of
de permanentie van een
OCMW om een aanvraag
voor een referentieadres in
te dienen.

1

Onderzoek naar de territoriale
bevoegdheid van het OCMW

Het is het OCMW van de gemeente waar de dakloze zijn feitelijke verblijfplaats heeft dat bevoegd is om hem de nodige maatschappelijke bijstand te verlenen². Het gaat om een **feitelijke** situatie op het ogenblik van de steunaanvraag en die door **een maatschappelijke assistent**

3- 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 professor Nicolas Bernard omvat dit concept van gewoonlijke aanwezigheid het begrip "feitelijke verblijfplaats", dat werd ingevoerd om de bevoegdheid van de OCMW's met betrekking tot de daklozen te bepalen (wet van 2 april 1965).

wordt nagegaan. In het Vlaams Gewest wordt het begrip verblijfplaats echter op een verschillende manier geïnterpreteerd. Er wordt namelijk geoordeeld dat de stappen voor het verkrijgen van het referentieadres worden genomen **door het OCMW waar de aanvrager zich aanmeldt**, aangezien hij in elk geval geen verblijfplaats heeft. De werkgroep keurt deze interpretatie goed, te meer omdat het Brusselse grondgebied zo beperkt is dat een gemeente en een andere zich dikwijls met elkaar vermengen (cf. Noordstation).

Belangrijke opmerking 1 : er doet zich een bijzonder probleem in Brussel voor in het kader van de **winteropvang**. Het lijkt duidelijk voor alle leden van de werkgroep dat de daklozen die in de lokalen van Samusocial slapen, ***zich niet moeten inschrijven voor een referentieadres in de gemeente waar de lokalen zich bevinden***. Dit zou onbeheersbaar zijn zowel voor de betrokken OCMW's als voor de gebruikers. De enige oplossing is dat de gebruikers ingeschreven worden in het OCMW van de gemeente waar **de persoon al een maatschappelijke opvolging krijgt**³.

Belangrijke opmerking 2 : Men dient er zich van te vergewissen dat er geen weigering of geen vorm van selectie door een administratieve

beambte wordt uitgevoerd aan het onthaal van het OCMW. Het referentieadres is immers een **vorm van maatschappelijke** dienstverlening in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁴. De territoriale bevoegdheid van het OCMW alsook de voorwaarden voor het bekomen van een referentieadres moeten dus door een **maatschappelijk assistent** worden nagegaan. Artikel 60, §2, van dezelfde wet verplicht eveneens alle nuttige raadgevingen en inlichtingen aan de gebruiker te geven.

Heel belangrijk ! Zodra de gebruiker zijn aanvraag voorlegt, en voor *elke andere stap*, moet hem een **ontvangstbewijs** worden gegeven.

In deze fase :

- Als het OCMW waar de aanvraag wordt ingediend, **bevoegd** is (**Wet van 2 april 1965 - art. 2, § 7**), wordt het maatschappelijk onderzoek voltooid en worden de vereiste voorwaarden onderzocht;
- Als het OCMW **niet bevoegd** is, moet de maatschappelijke assis-

4- Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, art. 57 en art. 60, §2.

5- Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn, art. 58, §3.
6- Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 04 oktober 2006, art. 2.1., die verwijst naar de wet van 24 januari 1997, omzendbrief van 21 maart 1997, art. 3.1., en omzendbrief van 27 juli 1998, § 3.
6-Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 04 oktober 2006, art. 2.1., die verwijst naar de wet van 24 januari 1997, omzendbrief van 21 maart 1997, art. 3.1., en omzendbrief van 27 juli 1998, § 3.

tent de gebruiker verwijzen naar het OCMW dat hij bevoegd acht⁵. Er kan immers geen weigering aan de gebruiker worden gegeven zonder hem te informeren over waar hij zich dient te richten om de maatschappelijke bijstand, waarop hij recht heeft, te verkrijgen.

Indiening van de aanvraag voor het referentieadres

De aanvraag voor het referentieadres wordt **door de aanvrager** (en zijn familie in voorkomend geval) **getekend** en **bij de maatschappelijke assistent ingediend**. Hiervoor dient het ad-hocformulier gebruikt te worden. Eerst gaat het OCMW, via de "Kruispuntbank", na of de aanvrager al dan niet **geschrapt** is uit het bevolkingsregister van zijn laatste gemeente van verblijf. Deze schrapping is immers één van de **voorwaarden voor de inschrijving** op een referentieadres⁶.



Vervolg van het sociale onderzoek 2 Controle van de andere voorwaarden

Het sociale onderzoek dat door de maatschappelijk assistent wordt verricht, controleert vervolgens **de andere voorwaarden** voor het verkrijgen van een referentieadres :

Gewoonlijke verblijfplaats van de aanvrager

De territoriale bevoegdheid van het OCMW moet door het onderzoek van de **maatschappelijk assistent van het OCMW** worden bevestigd.

Bestaansmiddelen van de aanvrager

Bij toepassing van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters (gewijzigd bij de wet van 24 januari 1997), kunnen "de personen die **bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen**

geen verblijfplaats hebben of meer hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de bevolkingsregisters geen maatschappelijke bijstand van een OCMW of om het even welk ander sociaal voordeel kunnen genieten, een referentieadres bij een OCMW krijgen. Te vermelden : de OCMW-steun is **residuaire**. Er zal eerst worden nagegaan of de aanvrager al dan niet toegang tot andere middelen kan hebben⁷. De rol van het OCMW is echter de persoon te helpen de toegang tot deze bronnen van inkomsten te **behouden** of **opnieuw te verkrijgen**. Dit proces kan beginnen met de toekenning van een referentieadres opdat de begunstigde basisrechten kan terugkrijgen, zoals een postadres en een identiteitskaart.

Aangezien het begrip "voldoende bestaansmiddelen" – niet alleen materiële maar ook sociale, psychologische, enz. – **niet** in de geldende teksten wordt **verduidelijkt**, stellen de leden van de werkgroep voor dat de maatschappelijke assistenten deze kwestie aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (RMW) voorleggen. De bedoeling is een eventueel referentieplafond of een berekeningsbasis die als referentie zou kunnen dienen, te kunnen gebruiken. De deelnemers aan de werkgroep stellen eveneens voor om de bijzondere situatie van elke aanvrager in aanmer-

7- Deze kwestie is moeilijk want de gezinsleden mogen vrezen voor een inkomstenverlies in geval van inschrijving op hun woonplaats (tarief samenwonende).

king te nemen (eventuele schulden, bijzondere lasten, bijzondere gezinstoestand, enz.) en dus om "geval per geval" te kunnen beslissen.

Door het referentieadres aan te vragen, doet de aanvrager automatisch een beroep op de maatschappelijke hulp.



3

Indiening van het dossier bij het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst

Het aanvraagdossier wordt aan het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst (BCSD) binnen 30 dagen na indiening van de aanvraag voorgelegd⁸.

De OCMW's hebben verschillende praktijken wat betreft de voorstelling van het dossier aan het Comité. Overwegende dat het risico om de maatschappelijke hulp te verliezen te groot is, stellen we voor om **het dossier bij het Comité in te dienen zonder het antwoord over de schraping af te wachten**.

In deze fase en volgend op het akkoord van het BCSD kunnen er zich twee situaties voordoen :

Ofwel is de persoon geschrapt :

De aanvraag tot inschrijving op het referentie-adres wordt overgemaakt aan de gemeente van het OCMW waar de aanvraag werd ingediend, samen met het bewijs dat de wettelijke voorwaarden wel vervuld zijn.

8- Omzendbrief van 21 maart 1997 betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen.

Ofwel is de persoon nog niet geschrapt

Als de persoon niet ambtshalve geschrapt is, neemt het **OCMW van de plaats waar de aanvraag werd ingediend**, contact op met **zijn eigen gemeente**, die op haar beurt contact opneemt met de gemeente van oorsprong van de aanvrager (indien ze verschillend is) om de schrapping te vragen⁹ (model 10 voor de aanvraag en 10 bis voor het antwoord). De termijn tussen de verzending van model 10 en 10 bis is ten hoogste 15 dagen. De schrapping zelf kan echter meer tijd in beslag nemen (politieonderzoek). De werkgroep beveelt aan erop toe te zien dat **deze termijn zo kort mogelijk is**.

De deelnemers aan de werkgroep herhaalt de noodzaak tot een betere samenwerking tussen de gemeenten en de OCMW's in deze fase.

De schrapping van ambtswege is enkel mogelijk na een grondig onderzoek van de verblijfplaats, uitgevoerd volgens de regels van het gemeentereglement opgesteld door de betrokken gemeente¹⁰.

9-Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende de daklozen, het bevoegde O.C.M.W., het referentieadres, art. 2.3., die verwijst naar de omzendbrief van 21 maart 1997 en zijn bijlagen 1 en 2 (model 10 en 10bis).
10- K.B. van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters, art. 10.

De FOD Binnenlandse Zaken stelt evenwel in zijn algemene onderrichtingen van 2010 betreffende het houden van bevolkingsregisters, een **modelverslag** m.b.t. de inschrijvingen en schrappingen van ambtswege, dat door de wijkpolitie kan worden gebruikt, bij de uitvoering van deze verblijfscontroles. Het doel van dit model is een grotere uniformiteit te waarborgen in de wijze van verblijfscontrole door de wijkpolitie ("Best Practices" – procedure van afvoering van ambtswege gevoegd bij de omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 30 augustus 2013).



Effectieve inschrijving in de registers van de gemeente

4

De **gemeente** van het OCMW waar de aanvraag voor het referentieadres werd ingediend gaat over tot de inschrijving van de aanvrager in de bevolkingsregisters en stuurt een oproeping naar zijn nieuw referentieadres, opdat hij zich bij de gemeente zou aanmelden voor het aanmaken van zijn nieuwe identiteitskaart.

Zodra zijn nieuwe identiteitskaart aangemaakt is, zal de aanvrager een tweede keer door de gemeente worden opgeroepen om haar af te halen.

Vanaf de inschrijving, en krachtens de omzendbrief van 21 maart 1997, zal de aanvrager zich **ten minste één keer per trimester** (maar bij voorkeur vaker, om de maatschappelijke opvolging te verzekeren en om een opeenstapeling van brieven te vermijden) bij het OCMW moeten aanmelden om zijn referentieadres te behouden.

5

Schrapping van de inschrijving op het referentieadres bij het OCMW



Krachtens de omzendbrief van 04 oktober 2006 die verwijst naar art. 20, §3, van het K.B. van 16 juli 1992, gewijzigd door het K.B. van 21 februari 1997, moet **het OCMW** waar een persoon op een referentieadres ingeschreven is aan de gemeente meedelen welke personen **niet meer voldoen aan de voorwaarden** die vereist zijn om hun inschrijving op het referentieadres te behouden en de gemeente stelt een dossier met een voorstel tot schrapping op.

Aangezien de schrapping van het referentieadres een procedure met heel zware gevolgen is (schrapping van de sociale rechten, enz.), zal het betrokken OCMW er op toezien dat de situatie van de aanvrager nauwkeurig wordt nagegaan, dat hij opnieuw wordt opgeroepen om hem te herinneren aan zijn plichten en taken en om het contact proberen te hervatten.

