
Werknota: het (referentie)adres voor daklozen
Versie februari 2017.



Foto Leo Wolfs - Brandpunt 23

Vooraf.

In 2012 zette het Netwerk tegen Armoede op papier wat het verwacht van een globale aanpak van dakloosheid.¹ Toen al schoven onze mensen de **gebrekkige toekenning op het terrein van het referentieadres aan daklozen** naar voren als dringend aan te pakken pijnpunt. In deze nota werken we dit verder uit -we komen daardoor ook uit bij **de andere mogelijkheden voor daklozen om een adres 'te bemachtigen'**- en formuleren enkele denkpistes en aanbevelingen in de richting van een meer sluitende (wettelijke) oplossing.

Deze nota vertrekt volledig vanuit de ervaringen van de vele tientallen daklozen en ex-daklozen die in een periode van 2 jaar (zomer 2013-zomer 2015) deelnamen aan groepsgesprekken in onze verenigingen waar armen het woord nemen, een interview weggaven of op een andere manier individueel reageerden. Ook de uiteindelijke beleidsaanbevelingen zijn het resultaat van verschillende groepsgesprekken met mensen 'die het hebben meegemaakt' en mensen die nu nog in een situatie van dakloosheid zitten.

We gebruiken ook Brusselse en Waalse ervaringen van op het terrein wanneer we denken dat dit een belangrijke aanvulling is op ons eigen -'Vlaamse'- materiaal. Die ervaringen werden ons vooral bezorgd door het Gemeenschappelijk Daklozenfront², gedeeltelijk ook door onze Waalse zusterorganisatie Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté³. We verwerkten ook enkele elementen die al gesignaleerd werden in het 2-jaarlijks Armoederapport van enkele jaren geleden en waar ook het Netwerk tegen Armoede toen aan mee werkte⁴; we verwijzen ook naar enkele zaken die op een studienamiddag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel naar voren kwamen en waar onze andere zusterorganisatie Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté aan mee werkte⁵. Ook de rapporten van het HOMERe-project, gemaakt door een team van opgeleide ervaringsdeskundigen in opdracht van staatssecretaris voor Armoedebestrijding en Maatschappelijke Integratie Maggie De Block en minister van Binnenlandse Zaken Annemie Turtelboom, bevatten een pak interessante bevindingen en bevestigen onze ervaringen op heel wat punten⁶.

In februari 2017 werd het dossier aangevuld en upgedated met ervaringen van (ex-)daklozen en bijkomende informatie die we via onze verenigingen sinds augustus 2015 verzamelden.

Zeker 3 belangrijke onderwerpen **komen niet aan bod** in deze nota:

- De ervaringen van de (ex-)daklozen die wij spraken rond het beroep bij zowel Arbeidsrechtbanken (beslissingen OCMW's) als FOD Binnenlandse Zaken (beslissingen gemeenten) of zelfs hogere rechtbanken waren zo schaars dat we besloten geen uitspraken te doen over het gebruik of de **toegankelijkheid van die beroepsmogelijkheden**. Over de ervaringen van mensen in armoede rond de toegankelijkheid van Justitie in het algemeen verwijzen we naar het (nog te beperkte, maar groeiende) materiaal van onze verenigingen op onze website⁷. Vanuit praktische overwegingen zochten we ook niet naar de **relevante rechtspraak** over het (referentie)adres voor daklozen en beperken we onze lezing van de regelgeving tot wat we daar zelf lezen, afgetoetst aan wat we weten van de lezing van een beperkt aantal andere actoren (OCMW's, gemeenten, VVSG, POD Maatschappelijke Integratie, FOD Binnenlandse Zaken, voor de gevolgen van het niet hebben van een adres ook enkele andere administraties en middenveldorganisaties). Hier hopen wij zeker op verder werk van de wetenschap. Idealiter toetst die onze bevindingen van de (ex-)daklozen en de lezing/toepassing van de regelgeving door bevoegde administraties aan de rechtspraktijk.
- Onder de nochtans zeer grote en diverse groep (ex-)daklozen die meewerkte aan onze nota waren geen leden van **rondtrekkende groepen** (foorkramers, woonwagenbewoners... deze mensen zijn ook niet allemaal dakloos uiteraard). Ook daar moeten we ons dus onthouden⁸.
- Een steeds grotere groep daklozen vinden we onder de **vreemdelingen zonder wettig verblijf** en onder **de mensen die wel een wettige (al dan niet tijdelijke) verblijfstitel hebben, maar van wie een aantal**

¹ *Hoe dakloosheid voorkomen? Hoe mensen weer uit de dakloosheid halen? Onze visie op een globale aanpak*. Netwerk tegen Armoede, 10 mei 2012. <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/1200510-Dossier-globale-aanpak-dakloosheid-%28Vlaams-Netwerk%29.pdf>

² <http://daklozen.frontsdf.be/>. Het Front werkt al jaren rond dit thema. Het Front en BAPN (Netwerk tegen Armoede, Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté, Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté, Brussels Platform Armoede) bereiden ook een gezamenlijk standpunt voor.

³ <http://www.rwlp.be/>

⁴ *Verslag armoedebestrijding 2008-2009*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dl. 2.

⁵ *Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2012. http://www.fds.be/uploads/Publications/COCOM/A4_evaluation_adresse_ref_Fev13_NL.pdf

⁶ *HOMERe, Rapport à mi-parcours*, Olivier Vangoethem, POD Maatschappelijke Integratie, juni 2013 ; *HOMERe, Projectrapport*, Fabienne Lasselien en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014.

⁷ <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunt--dossier/recht>

⁸ We wijzen hier wel graag op 2 interessante documenten waaruit blijkt dat ook voor deze groep de toekenning van het referentieadres niet vlekkeloos verloopt: <http://www.diversiteit.be/aanbeveling-referentieadres-voor-rondtrekkende-bevolkingsgroepen> ; *Dossier. Het referentieadres voor rondtrekkende woonwagenbewoners - ankerpunt in het werken aan integratie*, Kruispunt Migratie en Integratie, De8, Foyer en Mensen van de Weg, 4 november 2013.

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

rechten door de wetgever werd ingeperkt, bv. bepaalde vreemdelingen zonder recht op maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening. Ondanks het feit we deze mensen wel degelijk –en in steeds grotere getale (!)- bereiken via onze verenigingen, dat er zich ook voor deze groep problemen stellen bij gebrek aan een adres –zo is er vb. de noodzaak aan een adres bij het inleiden van een regularisatieprocedure, waarbij mensen die nog huurder zijn wél hun rechten kunnen uitputten en anderen niet, mogen een aantal mensen hier wel werken, maar verloopt het zoeken naar werk bijzonder moeizaam mede door gebrek aan een adres, waardoor zij in een vicieuze cirkel terecht komen...- toch beslisten wij op deze problematiek hier niet verder in te gaan. Dit omdat de ervaringen die we tijdens de voorbereidende gesprekken voor dit dossier noteerden nog te onvolledig waren, maar vooral omdat het hier eigenlijk over het veel bredere vraagstuk gaat van verblijfsrecht, de sociale rechten die daarmee samenhangen en de toegang daartoe. Wat een uitgebreid dossier waard is op zichzelf.

We eindigen met een belangrijke **noot** bij wat we wél schrijven:

Wij weten dat wij geen zicht hebben op alle praktijken in alle gemeenten. Dat de ervaringen waar we ons op baseren soms beperkt zijn, hetzij omdat de mensen die betrokken waren bij de voorbereidingen ze simpelweg niet hadden, hetzij omdat het gebruik van bepaalde maatregelen door daklozen beperkter is (dat lijkt ons bv. het geval bij het referentieadres bij privépersonen). Dat we daardoor soms niet kunnen uitmaken of wat we waarnemen een eenmalig feit dan wel een terugkerende praktijk is. Dat we niet altijd in staat zijn om naast een negatieve ervaring een positieve ervaring te plaatsen terwijl die mogelijk wel naar boven zou komen mocht een nog bredere groep van (ex-)daklozen worden bevestigd. Dat we er in sommige gevallen het raden naar hebben waarom OCMW's en bevolkingsdiensten of andere instanties handelen zoals ze handelen... Ook onze lezing van de regelgeving is wellicht niet 'af' en slechts een eerste poging om, rekening houdend met de door ons gekende info, duidelijkheid te scheppen waar die volgens ons ontbreekt, vaak óók voor veel van de rechtstreeks betrokken professionelen. We hebben ons uiterste best gedaan om die beperkingen duidelijk mee te geven in de nota, om vooral niet te veralgemenen of onjuiste conclusies te trekken waar dit niet mag. We beschouwen deze nota om al die redenen ook als een '**work in progress**' en zullen hem zeker bij stellen als uit overleg blijkt dat dat nodig is. Maar wij waarschuwen iedereen die onze nota wegens zijn beperkingen zou willen 'weg' nuanceren. Wij zijn wel degelijk overtuigd van de waarde van wat we schrijven. De ervaringen die we verzamelden zijn zó talrijk én ze bevestigen elkaar op zóveel punten dat we het onaanvaardbaar zouden vinden mocht men onze bevindingen naast zich neerleggen. **Er is een probleem met het (referentie)adres voor daklozen en dat moet aangepakt. Het is tijd voor actie!**

Maakten deze nota:

De Brug Hasselt, Recht-Op Jongeren Antwerpen, Betonne Jeugd Antwerpen, De Vrolijke Kring Ronse, ATD Vlaanderen, Onder Ons/groep Onderdak Sint- Truiden, Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen Aalst, Open Armen Halle, Daklozen Aktie Komitee Antwerpen, Werkgroep wonen Samenlevingsopbouw Sint-Niklaas, Wijkcentrum De Kring Eeklo, WASDA Genk, De Keeting Mechelen, Beweging voor Mensen met een Laag Inkomen Oostende (m.m.v. inloopcentrum Kwiedam van CAW Noord-West-Vlaanderen en vrijwilligers van nachtasiel Imagine Oostende).

We danken ook van harte alle mensen buiten het Netwerk tegen Armoede die ons hun feedback gaven tijdens het schrijven van deze tekst!

Leeswijzer.

Wat is dat nu, een dakloze? En wat is dakloosheid? We vinden het belangrijk eerst op die vraag in te gaan. Omdat we merken dat daarover nog dagelijks discussie ontstaat 'aan het loket' –heb ik nu wel of niet een dakloze voor mij (?)– maar even goed omdat overheden bepaalde maatregelen a priori niet toegankelijk maken voor bepaalde mensen. Hetzij omdat ze hun eigen definitie van 'dakloze' hanteren, hetzij omdat ze binnen de groep van daklozen met 'categorieën' werken en sommige daarvan uitsluiten van bepaalde vormen van hulp of dienstverlening. Ook in de kwestie van het (referentie)adres speelt dit. Afhankelijk van de concrete situatie waarin een dakloze zit kan de oplossing voor het gebrek aan een adres verschillen –het hoeft niet altijd om een referentieadres te gaan– maar **het is van groot belang dat geen enkele dakloze vergeten wordt**. We geven daarom in dit eerste hoofdstuk nog eens onze definitie van dakloosheid en de 'dakloze' zoals wij die gebruiken wanneer we het hele beleid rond dakloosheid bekijken. Zo weet u meteen ook voor welke mensen wij doorheen deze hele nota op zoek zijn naar oplossingen voor 'een adres'. U zal zien, dat is een brede en diverse groep.

De **negatieve gevolgen van het niet hebben van een adres** worden nog zeer vaak onderschat, vaak wordt enkel aan de meest voor de hand liggende zaken gedacht, zoals de onmiddellijke schorsing van een of andere uitkering. Maar er staat –zeker voor de dakloze– veel méér op het spel. Het tweede hoofdstuk is daarom een overzicht van de gevolgen van het niet hebben van een adres waar wij weet van hebben. Hopelijk weet u dan ook meteen waarom we het zo belangrijk vonden deze nota te schrijven.

Je bent dakloos en hebt geen adres? In een derde hoofdstuk geven we een overzicht van de **wettelijke mogelijkheden die er zijn voor daklozen om aan een adres te geraken**. Opgelet: daar zit al een stukje van onze eigen 'lezing' van de regelgeving in. Al behandelen we de meeste punten van discussie rond regelgeving verderop, wanneer we punt voor punt nagaan hoe de toekenning van een adres aan daklozen op het terrein gebeurt.

We gaan voort met een kort, maar belangrijk vierde hoofdstuk. Daarin geven we de **beschikbare cijfers over de praktijk rond het (referentie)adres voor daklozen op het terrein**. Conclusie: dat kan en moet beter.

In het vijfde en belangrijkste hoofdstuk van onze nota analyseren we –vertrekkend vanuit de door ons verzamelde ervaringen van (ex-)daklozen– **wat er volgens ons goed en mis loopt op het terrein** bij de aanvraag en toekenning van een (referentie)adres aan daklozen. De facto –omdat we daar de meeste ervaringen rond optekenden, maar ook omdat dit voor daklozen de meest gebruikte piste is– gaat de hoofdbrok van dit hoofdstuk over het referentieadres bij het OCMW.

Om dan in het zesde en laatste hoofdstuk enkele **denkpistes en aanbevelingen** te formuleren, zowel voor een betere praktijk op het terrein als voor een duidelijker en beter aan de realiteit van de dakloze aangepaste regelgeving. Een hoofdstuk waar wij dus van hopen dat zowel de federale overheid als de lokale besturen er mee aan de slag zullen gaan.

Af en toe maken we een **zijsprong** in een redenering of gaan we iets dieper in op een **detail** dat we belangrijk vinden. Dat doen we in de lichtgrijze kadertjes.

Inhoudstafel.

	Pagina
Vooraf	1
Leeswijzer	3
Inhoudstafel	4
1. Werken met een brede definitie van dakloosheid zodat niemand vergeten wordt.	6
2. Het niet hebben van een adres heeft ernstige gevolgen.	8
2.1. <i>Geen identiteitskaart.</i>	8
2.2. <i>Geen burgerrechten.</i>	8
2.3. <i>Geen post.</i>	8
2.4. <i>Geen bankrekening.</i>	8
2.5. <i>Uitkering in het gedrang.</i>	9
2.6. <i>Geen recht op een sociale huurwoning.</i>	12
2.7. <i>Geen nieuw rijbewijs.</i>	12
3. Je bent dakloos en hebt een adres nodig. Dit zijn de wettelijke mogelijkheden.	13
3.1. <i>Het referentieadres bij een privépersoon.</i>	13
3.2. <i>Het referentieadres bij het OCMW.</i>	13
3.3. <i>Woning die geen deftige woning is: voorlopige inschrijving.</i>	15
3.4. <i>Het referentieadres voor rondtrekkende groepen.</i>	15
3.5. <i>Bij verblijf in een instelling: 'tijdelijk afwezig' of hoofdverblijfplaats op het adres van de instelling.</i>	15
4. De beschikbare cijfers: opvallend laag 'gebruik' van het referentieadres.	17
5. De praktijk. Onze ervaringen met wat goed en mis loopt voor daklozen die een (referentie)adres nodig hebben.	18
5.1. <i>Informatie over de mogelijkheden om een adres te krijgen is niet het hoofdprobleem.</i>	18
5.2. <i>Het referentieadres bij privépersonen: slechts voor enkelingen.</i>	18
5.3. <i>Gebrekkige toekenning van het referentieadres bij het OCMW.</i>	20
5.3.1. <i>De stap naar het OCMW blijft groot.</i>	20
5.3.2. <i>Aanvraag/mededeling van de beslissing niet altijd correct.</i>	21
5.3.3. <i>De dakloze van het kastje naar de muur: discussie over de (territoriale) bevoegdheid OCMW.</i>	21
5.3.4. <i>Contraproductieve discussie over inkomen.</i>	24
5.3.5. <i>Tijdelijk samenwonen toelaten: het gebeurt, maar veel te weinig.</i>	25
5.3.6. <i>Ambtelijke schrapping: loopt nog teveel fout.</i>	26
5.3.7. <i>OCMW's beperken het recht op een referentieadres of leggen bijkomende voorwaarden op.</i>	27
5.3.8. <i>Het OCMW geeft wel referentieadres, maar het loopt mis bij de gemeente.</i>	31
5.3.9. <i>Sommige OCMW's en gemeenten negeren zelfs zeer bewust de wet.</i>	31
5.4. <i>Voorlopige inschrijving van de hoofdverblijfplaats: er schort wat.</i>	32
5.5. <i>Bij gebrek aan (referentie)adres: creatieve 'oplossingen'.</i>	34

6. Aanbevelingen en denkpistes.	35
6.1. Dakloosheid tegengaan.	35
6.2. Voor elke dakloze een adres.	35
6.3. Herschrijf de regelgeving.	35
6.4. De gevolgen van het niet hebben van een adres beperken waar mogelijk.	36
6.5. Correcte aanvraag en beslissing over het referentieadres.	38
6.6. Een correcte inschrijving in het bevolkingsregister, een correct gebruik van die gegevens om fouten te vermijden.	39
6.7. Schrapping oud adres en toekenning nieuw adres naadloos op elkaar laten aansluiten.	39
6.8. Een vlottere toekenning van het referentieadres bij een privépersoon.	40
6.9. Drempels wegwerken bij het OCMW.	41
6.10. Garantie voor de dakloze dat er minstens 1 instantie bevoegd is.	42
6.11. Geen discussie meer over (on)voldoende inkomen.	42
6.12. 'Tijdelijk samenwonen' consequent toestaan	43
6.13. Geen bijkomende voorwaarden.	43
6.14. Controle op naleving door OCMW's van regelgeving rond referentieadres.	44
6.15. Tijdelijke gedoogperiode ook bij wonen waar dat niet de bedoeling is.	45
6.16. 2 Slechte ideeën.	46

1. Werken met een brede definitie van dakloosheid zodat niemand vergeten wordt⁹.

Het Netwerk tegen Armoede heeft de gewoonte de termen 'dakloosheid' en 'daklozen' te gebruiken. Omdat de daklozen en mensen in armoede dit woord zélf gebruiken en er zich onmiddellijk iets kunnen bij voorstellen. Maar ook omdat wij niet van verwarring houden: de federale wetgever gebruikt deze term óók. Elders -vooral in de Vlaamse hulpverlening en Europees- wordt blijkbaar de voorkeur gegeven aan 'thuisloosheid' en 'thuislozen'. Naargelang het individu of de organisatie die ze gebruikt worden er verschillende betekenissen gegeven aan deze termen. Voor het Netwerk tegen Armoede is het **vooral belangrijk dat we het met zijn allen eens zijn over wie de doelgroep is van het beleid dat dakloosheid moet beëindigen en voorkomen**. Eens dat het geval is, kunnen wat ons betreft alle termen dan als synoniem van elkaar worden gebruikt.

'Een familie met 5 kinderen kocht een woning en trok daar in, maar na ondertekening van het verkoopcontract keurde de bank de lening niet goed (wilden maar 90% van de verkoopsprajs lenen en de familie had geen eigen middelen). Daardoor woonden zij daar bijna een volledig jaar zonder iets te betalen. Verschillende mensen gaven noodsignalen: deze familie moest ergens anders naartoe, maar niemand ondernam iets. Uiteindelijk werden ze uitgezet en sliepen ze met de hele familie in de auto gedurende een week. Toen schoot de burgemeester in actie en konden ze toch in een noodwoning, maar die is ook duur en bovendien te klein (2 kamers voor 2 volwassenen en 5 kinderen).'

'Ik verbleef een tijdje in een caravan, maar dat was een noodoplossing omdat ik niks anders vond. In de winter was het daar bitter koud. Het was echt overleven.'

'Ik ken een jongen die zich aanbood bij het OCMW omdat hij op straat stond en nergens terecht kon. Die jongen kwam er erg verzorgd voor, het OCMW wilde hem daarom niet geloven dat hij dakloos was, als ge niet aan het cliché voldoet...' (dit verhaal werd door verschillende mensen in dezelfde vereniging bevestigd, de jongeman in kwestie was er gekend, hij had deze uitleg gekregen tijdens een interview met de sociaal assistent, pas na tussenkomst van de wijkagent, die bevestigde dat hij in het park sliep, werd hij geloofd)

'Ik ondertekende een huurcontract voor een woning aan een voor mij betaalbare prijs. Toen ik aan de muren begon kwam alles los, het OCMW hielp mij om weer van het huurcontract af te komen, want de eigenaar wilde wel verbouwen, maar dan zou de huurprijs zwaar omhoog gaan. Nu woon ik tijdelijk in bij mijn zoon tot hij in die woning intrekt -hij kan die huurprijs wel betalen- en dan kan ik alleen blijven wonen in de woning waar hij nu woont. Maar dat zorgt voor problemen. Tevoren hadden wij een heel goeie band, maar nu zijn zowel hij als ik onze privacy kwijt en maken we de hele tijd ruzie. Dit mag echt niet te lang meer duren.'

'Ik zit al meer dan 6 maanden op straat. Ik werk via interim, maar dat gaat steeds moeilijker. Sta maar eens op tijd op als ge de hele nacht op een karton in de bosjes achter het station hebt 'geslapen', ge doet daar geen oog dicht. En u wassen, waar moet ge dat doen, ge moet er toch wat presentabel vóór komen op uw werk, niet? Ik ben ten einde raad, als er niet gauw iets gebeurt doe ik mijzelf iets aan'

Wat ons betreft is er in al deze voorbeelden sprake van dakloosheid. Ze tonen aan dat een voldoende **brede definitie van wat dakloosheid is en wie de daklozen zijn** absoluut noodzakelijk is. Het Netwerk tegen Armoede ziet het zó:

- Vertrekpunt is dat mensen in een extreme situatie van **onzekere of onstabiele huisvesting zitten, zonder huisvesting zitten of dreigen in zo'n situatie terecht te komen**. Een geschonden recht op wonen dus. Een 'thuis', als rustpunt, als 'eigen nest' of 'un chez soi' is uiteraard het doel en ja, het is niet omdat mensen een 'eigen huis' (dat betaalbaar is en van voldoende kwaliteit) hebben dat er ook altijd zomaar sprake is van een 'thuis'. In dat geval is er ook voor ons nog altijd een probleem dat moet opgelost worden. Maar wij willen toch waarschuwen voor het begrip 'thuis'. Allerlei alternatieve 'woonvormen' (kraken, samenhuizen, containerwonen, buitenwonen...) of vormen van opvang kunnen voor sommigen (zeker tijdelijk) wel een 'thuis'gevoel opwekken, maar zolang men daar niet **vrij en bewust voor kiest** (dus niet bv. omdat men iets beters toch nooit zal kunnen betalen, omdat 'ze mij dan gerust laten', omdat 'het toch al veel beter is dan daarvoor', omdat 'het wel gemakkelijk is'...) is er voor ons nog steeds een probleem. En dus een situatie van dakloosheid;
- Wij komen steeds meer mensen tegen die vooraf niet in armoede leefden en zuiver wegens persoonlijke problemen in dakloosheid terecht kwamen (de bankdirecteur of zelfstandige die alles verliezen na een depressie of scheiding, weggelopen jongeren uit middenklassegezinnen, mensen met psychische problemen...) Maar daarnaast is er ook een grote groep mensen die in dakloosheid terecht komt als gevolg van maatschappelijke uitsluiting en armoede. Ook daar zijn er vaak persoonlijke problemen, maar niet noodzakelijk altijd en als ze er zijn is de vraag vaak wat oorzaak en wat gevolg was. Beleid gericht op preventie van dakloosheid moet rekening houden met die diversiteit aan oorzaken. Voor beleid gericht op mensen terug uit dakloosheid halen geldt: **eens iemand in dakloosheid is verzeild staan armoede en sociale uitsluiting altijd in de weg. Elke dakloze is een persoon in armoede**. Er moet dan ook ingezet worden op alle uitsluitingsmechanismen die een dakloze

⁹ We hernemen, verfijnen en vullen aan wat we hierover al zegden in: *Hoe dakloosheid voorkomen? Hoe mensen weer uit de dakloosheid halen? Onze visie op een globale aanpak*. Netwerk tegen Armoede, 10 mei 2012. <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/1200510-Dossier-globale-aanpak-dakloosheid-%28Vlaams-Netwerk%29.pdf>
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

treffen. En dat moet op maat. Voor de een geldt dat huisvesting niet zal lukken zonder begeleiding, voor de ander is enkel kwaliteitsvolle en betaalbare huisvesting voldoende of toch minstens het vertrekpunt, maar bijna altijd zal gelden dat veel méér (inkomen, duurzame jobs, sociaal netwerk, gezondheidszorg...) nodig is.

- Als er iets opvalt bij daklozen dan is het wel het heel snel overgaan **van de ene situatie naar de andere**. Van de straat naar de opvang en terug naar de straat naar intrekken bij vrienden of familie naar in de auto slapen naar kraken naar tijdelijk terug huurder of zelfs koper van een woning naar... **Wij verzetten ons daarom heel hard tegen het indelen van daklozen in 'groepen' of 'categorieën'. Het gaat om dezelfde mensen!**
- Bijgevolg hebben we een probleem met elke focus die te eng is, vb. door enkel te kiezen voor mensen die 'persoonlijk kwetsbaar' zijn (wat dan met mensen die voornamelijk materiële problemen hebben?), door bepaalde 'categorieën' expliciet niet tot het doelpubliek van een aanpak van dakloosheid te rekenen of geen toegang te geven tot bepaalde specifieke maatregelen voor daklozen omdat ze al door een ander beleidsdomein worden 'bediend' (campingbewoners en woonwagenbewoners, asielzoekers, slachtoffers van huiselijk geweld, mensen die tijdelijk verblijven bij familie, vrienden of kennissen...) **Niemand mag vergeten worden!** Wij vragen daarom dat er bij het uittekenen van beleid tegen dakloosheid rekening wordt gehouden met **ALLE 'woon'situaties ('categorieën') waarvan sprake in de ETHOS-typologie**.

FEANTSA, de Europese koepel van dienst- en hulpverleners voor daklozen, maakt in de ETHOS-typologie¹⁰ een naar ons aanvoelen artificiële opsplitsing tussen 'daklozen', 'thuislozen', 'mensen in onstabiele huisvesting' en 'mensen in 'ontoereikende huisvesting', benoemt dit ook als 'categorieën' (voor ons dus te weinig flexibel en te absoluut) en biedt weinig inzicht in de oorzaken van dakloosheid (er wordt geen verband gelegd met armoede en de veelheid aan uitsluitingsmechanismen die daar spelen). De verdienste van deze typologie is echter dat ze zeer goed de grote diversiteit aan **'woon'situaties** vat waar daklozen mee geconfronteerd worden. Op die manier gebruiken we ze dan ook graag.

De vorige federale regering leek ons in deze hele redenering te zullen gaan volgen. Op 4 april 2014 keurde de ministerraad, op voorstel van toenmalig staatssecretaris van armoedebestrijding en maatschappelijke integratie Maggie De Block, een ontwerp van **Samenwerkingsakkoord rond Dakloosheid** goed tussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen.

De ontwerptekst was veelbelovend omdat hij én de schijnbare tegenstelling tussen het begrip 'thuisloosheid' en 'dakloosheid' probeerde weg te gommen én uitdrukkelijk koos voor een zeer brede doelgroep van het beleid gericht op bestrijding van dakloosheid: *'(art 6) De ondertekenende partijen erkennen de definitie van dakloze, zoals die werd overgenomen door de reglementering betreffende het recht op maatschappelijke integratie, dit wil zeggen, de persoon die niet over een eigen woongelegenschap beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenschap ter beschikking wordt gesteld. **Thuisloze wordt beschouwd als de uitdrukking die synoniem is van dakloze in de ruime zin** (wij zetten in het vet). (art 7) De ondertekenende partijen erkennen de ETHOS-typologie (European Typology on Homelessness and housing exclusion) als conceptuele kaderdefinitie van thuisloosheid. Deze kaderdefinitie vormt een instrument tot identificatie van de categorieën van daklozen in de ruime zin en **van de structuren die bevoegd zijn voor de noden van deze aldus geïdentificeerde categorieën**' (wij zetten in het vet)¹¹.*

De uiteindelijk door het Overlegcomité weerhouden tekst zwakte die ambitie echter weer sterk af. Een grote stap voorwaarts blijft dat de ETHOS-typologie behouden werd als gezamenlijke 'kaderdefinitie' van 'dak- en thuisloosheid' voor alle overheden samen¹². Ook vermeldt de definitieve tekst: *'In situaties waarin de bevoegdheden van eenieder niet formeel zijn afgebakend, zullen de ondertekenende partijen zich niet beroepen op de regels voor de bevoegdheidsverdeling om zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid. Zij verbinden zich er toe om in dat geval gemeenschappelijke concrete oplossingen te vinden'*¹³. Maar de definitieve tekst doet geen poging meer om de eigen focus van elke overheid in haar eigen beleid of bij specifieke maatregelen gericht op 'thuislozen' of 'daklozen' opnieuw te bekijken: *'Dit betekent echter niet dat het toepassingsgebied van de in hoofdstuk 3 genoemde wettelijke bepalingen (hier staat een lijst met beleidsinstrumenten per overheid, noot van ons) hierdoor uitgebreid of ingeperkt wordt, noch dat er hierdoor een interpretatie aan kan worden toegekend'*¹⁴.

Als je het ons vraagt is dat laatste een gemiste kans van formaat. Dat het niet altijd wenselijk zou zijn geweest zomaar alle beleidsmaatregelen van alle overheden in alle situaties zomaar toe te passen op alle daklozen is evident. Maar op deze manier blijft elke overheid bij zijn eigen focus en staat afstemming bijna automatisch enkel voor nieuw beleid op de agenda. Het risico (vaak al feit) **dat groepen daklozen onterecht van bepaalde maatregelen of voorzieningen worden uitgesloten** blijft daardoor bestaan. **Zoals we verderop zullen aantonen speelt dat risico ook in de kwestie van het (referentie)adres voor daklozen.**

¹⁰ <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

¹¹ (Ontwerp van) *Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in verband met dakloosheid dat tot doel heeft de rollen en verantwoordelijkheden te bepalen van elk beleidsniveau*, 4 april 2014, pp 6-7.

¹² *Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid*, 12 mei 2014, art. 3, 1^e lid.

¹³ *Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid*, 12 mei 2014, art. 1, 3^e lid.

¹⁴ *Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid*, 12 mei 2014, art. 3

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

2. Het niet hebben van een adres heeft ernstige gevolgen.

Zonder adres kan de bevolkingsdienst van een gemeente je niet inschrijven. Elke gemeente moet een bevolkingsregister bijhouden waarin Belgen en vreemdelingen met een verblijfsrecht worden ingeschreven op basis van hun adres (hoofdverblijfplaats of referentieadres). Op basis daarvan kan dan een identiteitskaart worden gegeven. Daarnaast dient het adres ook om bepaalde gegevens over jou (wie woont er met jou samen, welk inkomen heb jij en hebben jullie samen...) te kunnen opslaan en om ze dan te kunnen raadplegen via de kruispuntbank van de sociale zekerheid.

Zowel het niet hebben van een adres zelf, het niet hebben van een identiteitskaart, als het niet raadpleegbaar zijn van je gegevens via de kruispuntbank hebben **zeer verregaande consequenties voor het uitoefenen van andere rechten**.

We sommen er een aantal op die we zelf tegen kwamen op het terrein en waar daklozen mee te maken krijgen. Wellicht zijn we dus allesbehalve volledig. Omdat we hopen dat ook een aantal 'detail'kwesities een oplossing kunnen krijgen kozen we ervoor ook die op te nemen en ons niet te beperken tot de meest ingrijpende problemen.

Uit de voorbeelden hieronder blijkt ook duidelijk dat **ook de overheid er alle belang bij heeft mensen een adres te kunnen toekennen**. Mensen bestaan administratief niet zonder adres en kunnen door de overheid in zo'n geval dus ook niet gevat worden met het oog op het vervullen van bepaalde plichten als burger.

2.1. Geen identiteitskaart.

Heb je geen adres meer en wordt je identiteitskaart gestolen of verlies je die (wat veel daklozen overkomt, op straat is het bijhouden van documenten niet evident), dan kan je geen nieuwe krijgen. Ook als de geldigheidsduur van je identiteitskaart verloopt is dat het geval.

2.2. Geen burgerrechten.

Zonder identiteitskaart kan je niet gaan stemmen bij de **verkiezingen**, je kan dus je meest fundamentele burgerrecht niet uitoefenen. Omgekeerd: in het verleden werd het Gemeenschappelijk Daklozenfront hierover al gecontacteerd door de FOD Binnenlandse Zaken, immers, elke burger +18 heeft ook een stemplicht en als je dakloos bent kan men je daar niet aan houden.

Zonder adres **kan de rechtbank je niet dagvaarden**. Wat in correctionele zaken uiteraard belangrijk is, maar ook in burgerlijke zaken. Mensen worden dan vaak bij verstek veroordeeld, zonder zelfs het besef te hebben dat ze aangeklaagd werden, laat staan de kans gehad te hebben zich te laten bijstaan door een advocaat. Ook in beroep gaan is daarna vaak onmogelijk, gezien de wettelijke termijn daarvoor ongemerkt verstrijkt. Wat uiteraard verstrekkende gevolgen kan hebben, bv. wanneer bij schulden de schuldenberg extra aangroeit door nalatighedsinteressen, gerechtskosten...

Zonder identiteitskaart kan je bepaalde **contracten** (bv. gsm-abonnement) niet afsluiten, mag je in bepaalde **openbare gebouwen** niet binnen...

Luguber, maar realiteit. We kregen 3 afzonderlijke ervaringen van mensen die ambtelijk geschrapt waren en bij een poging om zichzelf terug in te schrijven in het bevolkingsregister niet geloofd werden omdat ze genoteerd stonden als **overleden**. 1 van deze mensen schakelde een advocaat in om dit aan te vechten (we konden niet reconstrueren welke procedure er werd gevolgd) en er kwam een medisch onderzoek bij kijken (gebit) vooraleer dit werd recht gezet.

2.3. Geen post.

Wat geldt voor een dagvaarding voor de rechtbank, geldt ook voor andere zaken. Zonder adres kan je in principe **geen belangrijke (aangetekende) post ontvangen**: van uitbetalingsinstellingen (RVA, adviserend geneesheer mutualiteit...), DAVO...

2.4. Geen bankrekening.

Veel mensen hebben nog een bankrekening op het ogenblik dat ze ambtelijk geschrapt worden en blijven die ook daarna nog (een tijdje) gebruiken, zelfs al hebben ze geen adres. Voor wie nog een betaalkaart heeft kunnen **verrichtingen aan de automaat** dan nog, maar voor **verrichtingen aan het loket** heb je ook je identiteitskaart nodig. Heb je geen van beide meer dan wordt betaalverkeer een echt probleem. Via BPost kan je dan nog **cash** betalen en dit laten storten op een rekening (aan €2,8 per storting op een derdenrekening –wat al duurder is dan een volledige maandvergoeding voor het hebben van een eigen rekening- en in postpunten beperkt tot een som van € 300¹⁵), wat op zich al heel omslachtig is en wat je dan ook nog eens moet weten, maar geld ontvangen kan als je

¹⁵ Tarieven augustus 2015.

geen eigen bankrekening meer hebt nog enkel in cash of een in **cash inbare cheque**. Van die laatste is ons niet duidelijk of alle banken hem ook willen uitbetalen in cash, zeker niet zonder identiteitskaart.

Wij noteerden nog geen enkel vb. waar het openen van een zichtrekening bij een bank kon zonder adres. De algemene praktijk lijkt te zijn dat banken dit niet toelaten.

Brengt de recente wetwijziging op de **basisbankdienst** hier binnenkort verbetering? De wet op de basisbankdienst van 24 maart 2003 –die bij ons weten nauwelijks werd toegepast- stelde daklozen voor problemen. Immers, die wet zei wel dat elke consument bij een bank van eigen keuze een zichtrekening kon openen op voorwaarde dat hij geen andere zichtrekeningen had en geen spaarrekening met een bepaalde minimumsom spaargeld er op of andere financiële producten, maar stelde ook dat de aanvrager 'een natuurlijke persoon... met hoofdverblijf in België' moest zijn. Hoewel dit bij ons weten niet nader werd omschreven in de wet en dus niet gelijkgesteld mocht worden met een inschrijving op hoofdverblijfplaats of referentieadres in het bevolkingsregister (zie ook 2.5.), was dat wel de praktijk bij de banken. De oude wet op de basisbankdienst van 2003 werd echter opgeheven op 19 april 2014, de basisbankdienst werd ingeschreven in het Wetboek van Economisch Recht¹⁶. De nieuwe wetsartikels bevatten **geen enkele bepaling meer rond hoofdverblijf of adres**.

2.5. Uitkering in het gedrang.

De uitbetaling van bepaalde uitkeringen wordt sowieso **stopgezet** van zodra er geen adres meer is, voor andere zijn er **in elk geval gevolgen**, óók al heeft de persoon in kwestie nog een bankrekening waar kan op worden gestort.

De bepaling '**hoofdverblijf**' (en de gezinssamenstelling die daaruit wordt afgeleid) wordt in sommige wetteksten van de sociale zekerheid en/of bijstand gelijkgesteld met een hoofdverblijfplaats of referentieadres ingeschreven in het bevolkingsregister en in andere niet. Het gaat in dat laatste geval eerder om een feitelijke vaststelling van de werkelijke verblijfplaats¹⁷. Zonder een echt overzicht te hebben lijkt het in elk geval dat hier **noch een logica** in zit – zo is de inkomensgarantie voor ouderen wel verbonden aan een inschrijving in de bevolkingsregisters¹⁸, terwijl de andere rechten in de bijstand dat niet zijn (leefloon/recht op maatschappelijke integratie, het recht op maatschappelijke dienstverlening, de gewaarborgde gezinsbijslag, tegemoetkomingen aan personen met een handicap (IVT, IT, THAB¹⁹))- **noch dat dit tot een eenduidige toepassing leidt op het terrein**. Zo bv. worden volgens onze informatie tegemoetkomingen aan personen met een handicap toch geschrapt bij 'verlies van adres' (hoofdverblijfplaats/referentieadres), terwijl bv. uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen soms toch nog lijkt te gebeuren mits er een feitelijk adres is (zie hieronder), hoewel de regelgeving daar een inschrijving in het bevolkingsregister voorschrijft.²⁰

Gezien er niet echt een logica lijkt te zitten in wat we vaststellen, hieronder in willekeurige volgorde:

- Voor zover wij weten worden **werkloosheidsvergoedingen** door de RVA in de regel geschorst bij verlies van adres. RVA –of sommige regionale kantoren van RVA (?), dit hoorden wij van daklozen in het Limburgse- zou in sommige gevallen wel toestaan dat een dakloze een postadres opgeeft van een kennis of familielid, daar zou dan met de dakloze een overeenkomst rond opgesteld worden waarin hij er zich toe verbindt regelmatig zijn post op te halen. In dat geval zou de uitkering verder gestort worden op de bankrekening van de betrokkene. Wij konden dit echter niet met zekerheid nagaan. We konden ook niet nagaan of RVA de werkloosheidsvergoeding in bepaalde gevallen met circulaire postcheque uitbetaalt (we vonden die mogelijkheid enkel terug voor het tijdskrediet).

Een **circulaire postcheque** ontvangen is sowieso al niet evident: BPost kan die op vraag bijhouden tot je hem komt ophalen in het postkantoor, maar dan moet je je wel nog kunnen identificeren met je identiteitskaart. Sommige uitkeringsinstellingen zouden wel bereid zijn zo'n cheque tijdelijk op een adres van een kennis of familielid te laten toekomen (vb. PDOS zou dat gedaan hebben), maar dat is zeker niet voor elke uitkering en bij elke instelling het geval.

We hebben ook verschillende voorbeelden waarbij er ook een schrapping/verlies van het recht op werkloosheidsvergoeding kwam na enkele maanden zonder adres te zijn.

'Ik was een jaar 'weg' bij de RVA omdat ik geen adres had en wat doet de RVA? Ze lappen mij nog een schrapping van 3 maanden aan mijn broek omdat ik niet op oproepingsbrieven reageerde, m.a.w. van dat jaar was ik bij 'terugkomst' mijn recht op 3 maanden werkloosheidssteun kwijt.'

¹⁶ Wetboek van Economisch Recht, Boek VII, Hoofdstuk 8, Art VII.57.

¹⁷ *L'inscription provisoire dans les registres de la population*, dr. Nicolas Bernard, Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 30 januari 2012, pg 5.

¹⁸ *KB tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen*, 23 mei 2001, art. 1, 5°.

¹⁹ *KB houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, 11 juli 2002, art. 2 en 2bis; *Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, 8 juli 1976, art. 1; *Wet tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag*, 20 juli 1971, art 1; *Wet betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap*, 27 februari 1987, art 4.

²⁰ *KB houdende de werkloosheidsreglementering*, 25 november 1991, art. 66 en art. 27, 12°.

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

Het was wel niet duidelijk of dit kan vermeden worden door aan te tonen dat men nog 'beschikbaar is voor de arbeidsmarkt', dus vb. door langs te gaan bij de VDAB –dan moet je inschrijving als werkzoekende ook nog geregeld zijn?

- We hebben voor wat de daklozen betreft voorbeelden waarbij de schorsing van de werkloosheidsvergoeding ook gevolgen heeft voor het bedrag dat zij nog 'trekken' van de **kinderbijslag**.

Bepaalde werklozen die hun werkloosheidsvergoeding verliezen –al dan niet bij gebrek aan adres- verliezen niet enkel 'hun' toeslag als langdurig werkloze, maar kunnen ook helemaal geen recht op kinderbijslag meer openen voor hun (of een) kind. Veel hangt daarbij af van het feit of de werkloze wel/niet beschouwd wordt als 'beschikbaar voor de arbeidsmarkt'/werkonwillig²¹. Famifed gaat dan ofwel op zoek naar een andere volwassene die het recht op kinderbijslag kan openen voor het kind, wat al inkomensverlies kan betekenen (die volwassene is bv. niet langdurig werkloos), of grijpt terug naar het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag.

In de voorbeelden die wij kregen van dakloze ouders die niet enkel hun werkloosheidsvergoeding verloren bij verlies van adres, maar ook inboetten aan kinderbijslag, viel voor ons niet op te maken waar dit inkomensverlies op terug ging. Naast de vaststelling dat er verlies is van een deel van de kinderbijslag bij een aantal daklozen, rijst bij ons de vraag: kan Famifed steeds de gewaarborgde gezinsbijslag 'leveren'? Of is dat niet het geval en zijn er dus ook dakloze ouders die volledig zonder kinderbijslag/gewaarborgde gezinsbijslag vallen?

In elk geval is er bij verlies van adres een uitbetalingsprobleem. Bij verlies van een bankrekening kan uitbetaling met een circulaire cheque als de volwassene die de kinderbijslag ontvangt daarom vraagt (zo hadden we een vb. van een mevrouw die nog niet ambtelijk geschrapt was, maar wel dakloos, voor wie dit een oplossing was). Maar ook mensen met een bankrekening komen al snel in de problemen: van zodra een kinderbijslagfonds weet heeft van de schrapping van een adres schorst men de uitbetaling en moet er een thuiscontrole gebeuren. Pas als men met zekerheid weet waar de volwassene die de kinderbijslag ontvangt woont start men de uitbetaling terug op.

De huidige regelgeving voorziet hier maar deels een oplossing voor: als het de volwassene is die normaliter de kinderbijslag ontvangt (vaak de moeder) die zonder adres valt, maar het niet zij is die als volwassene het recht op kinderbijslag opent (vaak de vader), kan zij vragen om tijdelijk de kinderbijslag te laten storten op een rekening van de volwassene die het recht opent. Als het die laatste is die nog voor de kinderen zorgt lijkt dat logisch, maar in het andere geval moet er uiteraard wel nog een goede relatie zijn tussen beide volwassenen wil het geld terechtkomen waar het best terechtkomt. Een mogelijkheid om de kinderbijslag uit te betalen aan een kennis of familielid naar keuze lijkt niet te bestaan.

- Binnen de **ziekteverzekering** moeten we een onderscheid maken tussen mensen die nog niet verzekerd zijn (of niet meer in regel zijn en zich terug in regel moeten stellen willen ze opnieuw verzekerd raken) en zij die nog verzekerd zijn. Wie nog niet of niet meer verzekerd is, **kan enkel (opnieuw) verzekerd** raken indien hij een inschrijving in het rijksregister heeft. Dat moet hij/zij aantonen **met een identiteitskaart**.

Voor mensen die wel nog in regel zijn met de ziekteverzekering tekenden we volgende problemen op bij het niet meer hebben van een als hoofdverblijfplaats ingeschreven adres of referentieadres in het bevolkingsregister en/of bij gebrek aan identiteitskaart:

Bij **ziekte- en invaliditeitsuitkeringen** kan een mutualiteit nog verder uitbetalen als de persoon in kwestie voldoende rechten heeft opgebouwd, als hij zich aanbiedt op kantoor en vb. rekeninguittrekels kan voorleggen die aantonen dat hij het geld van de rekening afhaalt of een bewijsje van het OCMW, de huisarts... dat hij daar langs gaat. Sommige mutualiteiten doen dit ook, maar we kregen ook voorbeelden waarbij mensen die meldden dat ze zonder adres waren gevallen –blijkbaar wist de mutualiteit dit dan niet al zelf via een andere weg (?) –onmiddellijk ook de uitbetaling van hun uitkering geschrapt zagen. Daar waar er wel werd verder uitbetaald, gaf de mutualiteit wel aan dat de uitkering werd teruggebracht naar die van samenwonende omdat men op dat moment via het rijksregisternummer niet kon nagaan wat de gezinssamenstelling was. Zonder bankrekening lijkt er nooit uitbetaling te gebeuren (van gebruik van circulaire postcheque of uitbetaling van de ziekte- of invaliditeitsuitkering in cash hebben wij geen weet).

Voor de **terugbetaling van medische prestaties** (een doktersbezoek, kinesist...) zien we uiteenlopende praktijken. Op sommige plaatsen kan dit nog cash, maar niet alle mutualiteiten of lokale kantoren zijn nog bereid dit te doen. Belangrijk is hier ook dat zonder adres vallen **vaak veel later nog voor problemen kan zorgen voor de verzekeraar** binnen de ziekteverzekering van de persoon in kwestie. Als je tijdens een periode zonder adres een inkomen hebt ontvangen waar voldoende sociale zekerheidsbijdragen werden op betaald dan is er geen probleem en kan het recht op ziekteverzekering automatisch worden toegekend. Maar als je tijdens een periode zonder adres onvoldoende inkomen had of er onvoldoende sociale zekerheidsbijdragen op betaalde (vb. bij deeltijds interim-werk of schorsing van werkloosheidsuitkeringen), dan kan je 2 jaar nadien, wanneer met dat inkomen wordt rekening gehouden om je verzekeraar te bepalen, plots (tijdelijk) geschrapt worden van de

²¹ Omzendbrief over de *raadpleging van de gegevens betreffende niet-vergoede werklozen – flux L035 (P063 in de terminologie van het Kadaster)*, Famifed, 17 december 2014.

ziekteverzekering. Dit in tegenstelling tot mensen met onvoldoende inkomen die te weinig sociale bijdragen betaalden maar wél nog een adres hadden. Zij kunnen zich nog laten regulariseren.

Sinds 1 januari 2014 stelt zich ook een bijkomend probleem voor wie geen adres meer heeft en **zonder identiteitskaart en SIS-kaart** valt. Immers, sinds die datum worden geen nieuwe SIS-kaarten meer uitgereikt en moet iedereen zijn verzekerbaarheid in de ziekteverzekering aantonen via hetzij een elektronische identiteitskaart, hetzij via een eveneens elektronische isi+kaart (enkel voor een beperkte groep mensen die wel verzekerbaar is, maar geen recht heeft op een elektronische identiteitskaart, dit zijn alle kinderen onder 12 jaar en een aantal vreemdelingen met voorlopige documenten). Bestaande en geldige SIS-kaarten konden nog tot maximum eind 2016 worden gebruikt²².

We kregen intussen de eerste voorbeelden binnen van daklozen voor wie dat een probleem is: ze worden geweigerd voor 'niet-dringende' medische zorgen, moeten de 'volle pot' betalen bij de apotheker (de regeling 3^e betaler wordt niet toegepast)... terwijl ze wel 'in orde zijn' met hun ziekteverzekering. Maar omdat ze geen adres hebben en geen (of een vervallen) SIS- of identiteitskaart kunnen ze dat niet aantonen. Dit terwijl het bekomen van een adres voor veel van deze mensen voor problemen blijft zorgen. Sinds 1 januari 2016 hebben zich bij deze groep ook de daklozen gevoegd die tot dan nog met hun geldige SIS-kaart konden werken. Het Netwerk tegen Armoede, Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté en het Gemeenschappelijk Daklozenfront zijn nog steeds in gesprek met het RIZIV en de Kruispuntbank om hier een oplossing voor te vinden.

Een kwestie waar we geen voorbeelden van vonden, maar wel mogelijke problemen vermoeden voor sommige daklozen, is de hoedanigheid van '**resident**' in de ziekteverzekering. Een stelsel dat gebruikt wordt voor mensen die weliswaar wettelijk in het land verblijven, maar geen of onvoldoende loon, noch een sociale zekerheidsuitkering ontvangen, waardoor ze –omdat er onvoldoende sociale bijdragen zijn betaald- niet automatisch van de ziekteverzekering kunnen gebruik maken. Mensen betalen hier –volgens draagkracht- een eigen bijdrage om toch nog gedekt te zijn door de ziekteverzekering. Maar... dan moeten ze wel ingeschreven zijn/blijven in het Rijksregister...

- **Tegemoetkomingen voor personen met een handicap** (inkomensvervangende tegemoetkoming, integratietegemoetkoming en tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden²³) worden stopgezet wanneer iemand ambtelijk wordt geschrapt. Dat betekent dat degene die zonder adres valt tijdens de hele periode dat hij dakloos is zijn uitkering verliest en die ook achteraf niet kan recupereren (wij noteerden zelfs een vb. waarbij men van iemand pas achteraf vaststelde dat hij zijn IVT verder had ontvangen terwijl hij ambtelijk geschrapt was en waarbij dit met terugwerkende kracht werd teruggeëist). Dat betekent ook dat mensen die op een bepaald moment terug een adres krijgen een nieuwe aanvraag voor IVT, IT moeten richten (weliswaar zonder nieuw medisch onderzoek) aan de FOD Sociale Zekerheid (DG Personen met een Handicap²⁴), met alle gevolgen van dien. Mensen weten dit niet of niet snel genoeg, wachten er zelf te lang mee, de DG Personen met een Handicap (of zorgkas) heeft hier opnieuw tijd voor nodig... waardoor er een extra periode zonder inkomen is.
- Wat de uitbetaling van **pensioenen** betreft hebben wij geen voorbeelden genoteerd (in elk geval zal uitbetaling aan huis door BPost niet meer kunnen), maar wij noteerden wel het voorbeeld van een mevrouw die in de jaren '70 een jaar dakloos was, waardoor voor die periode geen inkomensgegevens bekend waren (zij verbleef toen deels in de psychiatrie, zou nochtans een gelijkgestelde periode kunnen geweest zijn?) en waardoor haar pensioenberekening een stuk lager uitviel dan verwacht. Ook van de uitbetaling van de **inkomensgarantie voor ouderen** noteerden wij geen voorbeelden, in principe kan die dus wel niet meer zonder hoofdverblijfplaats ingeschreven in het bevolkingsregister of referentieadres (zie hoger). Een pensioenaanvraag of aanvraag voor inkomensgarantie voor personen zonder officieel adres (hoofdverblijfplaats of referentieadres) zou ook niet mogelijk zijn.
- Een OCMW moet je in principe het **leefloon** ook uitbetalen als je geen adres hebt, maar het is niet duidelijk of het verplicht is dat ook cash te doen. Het doet dat ook niet altijd, of doet dit in schijven per week, als een soort leefgeld (wat eigenlijk niet mag). We noteerden ook enkele verhalen waar minder dan het leefloon werd uitbetaald per maand, maar daar was niet altijd duidelijk of de persoon leefloongerechtigd was of enkel kon aanspraak maken op aanvullende financiële steun en/of er zonder medeweten van de gerechtigde 'gespaard' werd door het OCMW. Sommige OCMW's zouden niet cash uitbetalen omdat dit hen voor boekhoudkundige problemen stelt?

²² Wet houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de isi+kaart, 29 januari 2014, art 2-3; KB van 26 februari 2014 tot uitvoering van de wet van 29 januari 2014 houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de isi+kaart, art 16-17; KB tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 februari 2014 tot uitvoering van de wet van 29 januari 2014 houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de isi+kaart, art 1. .

²³ Die laatste uitkering werd recentelijk alvast in Vlaanderen overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap, dit echter voorlopig volgens dezelfde criteria als voorheen op federaal niveau. Het Netwerk tegen Armoede overlegt momenteel met de Vlaamse regering over een mogelijkheid om voor alle rechten in de Vlaamse Sociale Bescherming (waaronder THAB) ook te kunnen werken met een systeem van feitelijk contactadres, zodat niet moet worden geschorst in afwachting van inschrijving in het bevolkingsregister.

²⁴ Voor THAB gebeurt dit voortaan via de zorgkassen.

2.6. Geen recht op een sociale huurwoning.

Zonder adres ingeschreven in het bevolkingsregister kan je je niet inschrijven als kandidaat-huurder op een **wachtlIJst voor een sociale huurwoning**. Aangezien in de sociale huisvesting ook een inkomensvoorwaarde geldt -bij sociale huisvestingsmaatschappijen kijkt men dan 3 jaar terug in de tijd- kan een periode zonder adres bovendien ook hier achteraf nog voor problemen zorgen. Immers, je gegevens (inkomen, gezinssamenstelling...) voor die periode waren niet raadpleegbaar, waardoor men niet kan nagaan of je in aanmerking komt als kandidaat-huurder (inkomensvoorwaarde, evt. lokale bindingsvoorwaarde) en voor welk soort woning (aantal leden van het gezin) en dus inschrijving op de wachtlIJst.

Een **rechtsgeldig huurcontract** afsluiten met een private verhuurder kan in principe wel (dit kan zelfs voor mensen zonder wettig verblijf), maar uiteraard is het in de praktijk een extra drempel in de zoektocht naar een woning als iemand geen adres heeft (discriminatie; daklozen zijn net als andere mensen in armoede géén gegeerde kandidaat-huurders). Ook een **arbeidscontract** kan rechtsgeldig zonder vermelding van adres of zelfs rijksregisternummer, uiteraard moet iemand in zo'n situatie dan wel nog het recht hebben in België te werken. En ook hier is de ervaring dat duidelijke dakloosheid gewoon de facto voor uitsluiting zorgt. Wij noteerden ook verschillende voorbeelden van interimkantoren die een inschrijving zonder adres niet aanvaardden. Of VDAB en Actiris je (kunnen) inschrijven als (vrij) werkzoekende zonder adres en/of rijksregisternummer konden we niet nagaan. We noteerden wel een geval waarbij een dakloze Europeaan op basis van zijn rijksregisternummer –dat had hij bekomen bij een vorig verblijf in België, toen zijn hoofdverblijfplaats nog ingeschreven was op de huurwoning waar hij toen woonde, en was blijkbaar nooit geschrap- ingeschreven raakte bij Actiris als vrij werkzoekende.

2.7. Geen nieuw rijbewijs.

We noteerden een vb. van iemand die een opleiding als buschauffeur volgde maar die niet kon worden aangeworven omdat zij zonder adres haar **rijbewijs** niet kon laten wijzigen naar de juiste categorie.

3. Je bent dakloos en hebt een adres nodig. Dit zijn de wettelijke mogelijkheden.

Om bepaalde groepen van mensen, voor wie het tijdelijk niet mogelijk is zich te laten inschrijven op een hoofdverblijfplaats, toch aan een adres te helpen vond de wetgever het **referentieadres** uit. Dat is een adres in België waar je niet woont, maar waarmee je toch ingeschreven raakt in het bevolkingsregister²⁵. Daarnaast zijn er **nog enkele andere mogelijkheden om aan een adres te raken waar sommige daklozen kunnen op terugvallen**.

3.1. Het referentieadres bij een privépersoon.

Zowat iedereen zonder adres kan een referentieadres nemen **bij een privépersoon**²⁶.

Uitzonderingen zijn vooral mensen die nog een hoofdverblijfplaats hebben en door de wet als 'tijdelijk afwezig' worden beschouwd (bv. studenten, ontwikkelingswerkers...) en militairen en hun gezinsleden in het buitenland (zij krijgen, als ze geen vaste verblijfplaats meer hebben, een referentieadres bij Defensie)²⁷. Verderop gaan we in op 2 andere uitzonderingen: bepaalde mensen die in een instelling verblijven en mensen die in een mobiele woning wonen en die daarmee langer dan 6 maanden op eenzelfde plaats staan of liggen.

Enige voorwaarde is dat die privépersoon akkoord is en op dat adres zijn/haar hoofdverblijfplaats heeft en dat hij/zij zich bereid verklaart jou je post te bezorgen als die daar toekomt. Een referentieadres bij een privépersoon is niet hetzelfde als jouw hoofdverblijfplaats daar nemen -daarvoor moet je er wonen- en dus mogen er ook geen gevolgen zijn voor de persoon die er woont (stel dat je schulden hebt: de deurwaarder mag geen beslag leggen op goederen van de bewoner van dat adres, want jullie wonen niet samen; ook voor jouw inkomen of dat van de bewoner (zeer veel uitkeringen verminderen als je als samenwonende wordt beschouwd) mogen er geen gevolgen zijn; ook een huurder van een sociale woning kan jou zonder probleem een referentieadres laten nemen op zijn/haar adres, je woont niet samen, dus is er geen probleem met de 'rationele bezetting' (het aantal mensen dat in een bepaald type sociale woning mag wonen is beperkt) en ook geen gevolg voor de huurprijs, de sociale verhuurder heeft hier niks in te zeggen).

3.2. Het referentieadres bij het OCMW.

Daarnaast kunnen daklozen ook een referentieadres nemen **bij een OCMW**. Daarvoor zijn er 2 voorwaarden:

1. **Je moet dakloos zijn** volgens de wettelijke, federale, definitie: 'een dakloze persoon is iemand die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen kracht voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of tijdelijk in een tehuis verblijft, in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld²⁸'. Belangrijk: ook mensen 'die **voorlopig opgevangen worden door particulieren** om hen tijdelijk en kortstondig uit de nood te helpen, in afwachting dat betrokkenen een eigen woongelegenheden ter beschikking hebben' vallen onder die definitie²⁹.
2. Je mag **nergens meer ingeschreven zijn op een ander adres**. Stel dat je nog ergens ingeschreven bent op een adres waar je niet meer effectief verblijft, dan moet de dienst bevolking van de gemeente waar je nu verblijft -op eigen initiatief of op initiatief van het OCMW waar je het referentieadres aan vraagt, voor die discussie: zie verder- aan de dienst bevolking van de gemeente waar je nog ingeschreven bent vragen om je daar ambtelijk uit te schrijven vóór je bij het OCMW een referentieadres kan nemen.

We spreken opzettelijk slechts over 2 voorwaarden en niet over 3. Een derde 'voorwaarde' is namelijk dat je je tot het OCMW moet richten met een 'vraag om maatschappelijke dienstverlening'. Maar: het referentieadres is een vorm van maatschappelijke dienstverlening en dus is aan die 'voorwaarde' volgens ons altijd voldaan als je om een referentieadres vraagt, **of er nu een bijkomende vraag om hulp wordt gesteld of niet**.

²⁵ De *Wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, 19 juli 1991, art. 1,§2, zegt: 'Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon of deze rechtspersoon, een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven'.

²⁶ Wij spreken in deze tekst consequent van 'privépersonen' wanneer we het hebben over natuurlijke, fysieke personen (mensen dus) en dit in tegenstelling tot rechtspersonen (overheidsinstellingen, vzw's...)

²⁷ Zie daarvoor *de Wet betreffende de bevolkingsregisters*, 19 juli 1991, art. 1 §2 en het *KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 16 juli 1992, art. 17-20.

²⁸ Parl. doc Kamer, B.Z. 1991-1992, nr 630/5 pg 34; Koninklijk besluit *tot toekenning van een installatiepremie door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen*, 21 september 2004, art.1.

²⁹ Die verduidelijking bij de federale definitie van dakloze is niet terug te vinden in de omzendbrieven van 1997, 1998 of 2006 op het referentieadres, maar wordt wel elders gegeven. Zie Omzendbrief *over de wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een OCMW levert voor de integratie van daklozen*, 7 mei 2007, pp 4-5. VVSG vermeldt dit dan ook expliciet in zijn richtlijnen aan OCMW's over het referentieadres, zie http://www.vvsq.be/sociaal_beleid/OCMW-dienstverlening/Pages/Referentieadres.aspx 170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

De wet van 1991 op de bevolkingsregisters zegt: '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* kunnen genieten van een OCMW of *om het even welk ander sociaal voordeel* (worden) ingeschreven op het adres van het OCMW waar zij gewoonlijk vertoeven'³⁰. Wat ons betreft laat dat al weinig discussie meer toe: bij gebrek aan adres is er altijd wel 'om het even welk sociaal voordeel' in het gedrang, dus moet een OCMW je **altijd** het referentieadres geven **als je volgens de wettelijke definitie dakloos bent en zonder adres**³¹.

Voor de volledigheid: de wet van 1991 op de bevolkingsregisters spreekt naar onze mening nergens over een vraag om maatschappelijke dienstverlening als voorwaarde om een referentieadres te kunnen krijgen, die voorwaarde vinden wij enkel terug in het KB van 1992 dat uitvoering geeft aan de wet van 1991. Als dat klopt is dat al het einde van de discussie? Een KB mag niet strikter zijn dan een wet?

Maar er is meer. Het KB van 1992 spreekt over 'personen die (...) de maatschappelijke bijstand *vragen* in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 (...)'³². Het gaat over bijstand *vragen*, niet krijgen. Een aanvraag is genoeg. OCMW's die enkel het referentieadres geven op voorwaarde dat een aanvraag (om leefloon of andere steun) ook effectief wordt goedgekeurd gaan dus al in de fout. Dat het hier wel degelijk over een aanvraag om *maatschappelijke dienstverlening* gaat, wat veel ruimer is dan enkel het leefloon, is voor ons ook duidelijk. Het fameuze artikel 57 van de OCMW-wet zegt: 'het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (heeft) tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp (...) Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn'³³. De omzendbrief van 1997 herneemt dat en verwijst expliciet zowel naar een aanvraag voor het leefloon als een aanvraag voor maatschappelijke dienstverlening³⁴.

De hele vraag wordt dan wat men onder een vraag om maatschappelijke dienstverlening verstaat.

De omzendbrief van 2006 is het duidelijkst: 'Het gaat om een vorm van maatschappelijke hulp die het OCMW hen moet verlenen door hen, overeenkomstig artikel 60, §2, van de organieke wet van 8 juli 1976 (...) alle nuttige inlichtingen en raadgevingen te verstrekken en de nodige stappen te ondernemen die van aard zijn om hen *alle rechten en voordelen te verschaffen waarop ze krachtens de Belgische wetgeving aanspraak kunnen maken*' (wij zetten cursief)³⁵.

Maar de omzendbrief van 1998, die de omzendbrief van 1997 moet verduidelijken, kan wie niet aandachtig leest wel degelijk op het verkeerde been zetten: 'De verleende steun kan ook een preventief karakter hebben. Het aanvragen van een referentieadres teneinde te vermijden dat rechten op bijvoorbeeld sociale uitkeringen verloren gaan bij gebrek aan adres of om dergelijke rechten te verkrijgen, dient als preventieve hulp beschouwd te worden'. Met een beetje goede wil kan je dit niet verkeerd lezen. Het woordje *bijvoorbeeld* suggereert al dat het ook over het uitputten van andere rechten kan gaan. De tekst zegt uitdrukkelijk ook: 'De vraag tot het verkrijgen van een referentieadres bij het OCMW, voor zover aan de overige voorwaarden is voldaan, dient beschouwd te worden als een vraag om maatschappelijke dienstverlening in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976' (*wij lezen dat als: een referentieadres is een vorm van maatschappelijke dienstverlening*) En iets verderop: 'Het instellen van de mogelijkheid van een referentieadres bij het OCMW had duidelijk tot doel (...) om te vermijden dat daklozen hun *rechten* zouden kwijtspelen'. Jammer genoeg slaan alle voorbeelden die men in de omzendbrief van 1998 noemt van rechten die niet kunnen worden uitgeoefend zonder adres op uitkeringen: 'werkloosheidsuitkering, gehandicapentoeelage, pensioen'³⁶. Over andere rechten heeft men het niet expliciet, wat tot de enge interpretatie kan leiden: 'we geven het referentieadres enkel als het belangrijk is voor zijn of haar uitkering'. Maar voor ons is er geen twijfel mogelijk: **een vraag om een referentieadres is een vraag om maatschappelijke dienstverlening en dus is de 'derde voorwaarde' altijd vervuld.**

Om het referentieadres bij het OCMW te kunnen houden moet je je daar minstens om de 3 maanden melden.

³⁰ *Wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, 19 juli 1991, art. 1, §2.

³¹ Ook Prof. Nicolas Bernard van de Facultés universitaires Saint-Louis volgde die redenering op de studiedag over het referentieadres op 5 november 2012, beknopt weergegeven in *Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2012, pg 8.

³² *KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 16 juli 1992, art.20, §3.

³³ *Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, 8 juli 1976, art. 57, §1.

³⁴ *Omzendbrief betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekommen*, 21 maart 1997, pg2.

³⁵ *Omzendbrief betreffende Daklozen- bevoegd OCMW-referentieadres- inschrijving en schrapping van een inschrijving*, 4 oktober 2006, pg 2.

³⁶ *Omzendbrief over het referentieadres voor daklozen: bijkomende inlichtingen in aanvulling op de omzendbrief van 21 maart 1997*, 27 juli 1998, pg 3.

3.3. Woning die geen deftige woning is: voorlopige inschrijving.

Mensen die wonen op een plaats die eigenlijk niet bedoeld is voor (permanente) bewoning, zoals **een kraakpand, een garage, een tuinhuisje, een vakantiehuisje, een als 'appartement' verhuurde handelsruimte... -ook ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen vallen hieronder-** worden toch verondersteld dat adres te laten inschrijven als hun hoofdverblijfplaats.

Als je zelf vraagt om dat adres als hoofdverblijfplaats te laten inschrijven kan de bevolkingsdienst van je gemeente je dat niet weigeren als je daar werkelijk verblijft en nergens anders nog een hoofdverblijfplaats hebt. Als een gemeente zelf vaststelt dat je daar werkelijk verblijft en als je nergens anders nog een hoofdverblijfplaats hebt *moet* zij je zelfs zonder jouw toestemming inschrijven in het bevolkingsregister mét dat adres als hoofdverblijfplaats. **Maar de gemeente kan je in zo'n geval wel enkel voorlopig inschrijven.** Als ze van mening is dat je verblijft op een plaats waar dat niet mag (bv. omdat je in natuurgebied zit, omdat je in een gebouw zit dat niet voor bewoning geschikt is...) dan kan ze procedures opstarten om je verblijf daar aan te vechten en je te verplichten om te verhuizen of bepaalde aanpassingen te doen³⁷.

Dit geldt ook voor **bewoners van een mobiele woning** (een caravan, kampeerwagen, een boot...) van zodra ze langer dan 6 maanden op eenzelfde plaats staan of liggen.

3.4. Het referentieadres voor rondtrekkende groepen.

Bewoners van een mobiele woning hebben wel nog andere mogelijkheden als ze **rondtrekken en niet langer dan 6 maanden op dezelfde plaats verblijven**. Ook zij kunnen dan om te beginnen gebruik maken van het referentieadres bij een privépersoon. Maar daarnaast is er nog een specifieke regeling voor sommige rondtrekkende groepen.

Binnenschippers, circusartiesten, foorreizigers, woonwagenbewoners en zigeuners kunnen een referentieadres krijgen bij een beperkt aantal vzw's. De vzw's die zo'n referentieadressen willen kunnen toekennen moeten langer dan 5 jaar bestaan én moeten de hulp aan (een of meer) rondtrekkende groepen expliciet hebben opgenomen in hun statuten³⁸.

3.5. Bij verblijf in een instelling: 'tijdelijk afwezig' of hoofdverblijfplaats op het adres van de instelling.

Mensen die in instellingen verblijven (ziekenhuis, psychiatrie,...) worden als 'tijdelijk afwezig' beschouwd en **behouden de hoofdverblijfplaats** die ze hadden vóór hun opname in de instelling.

Dit gaat wel enkel op voor 'personen (...) die nog een gezin of een haardstede hebben in hun gemeente van oorsprong of die zich laten inschrijven op het adres van een onthaalgezin'³⁹. Daarover zegt FOD Binnenlandse Zaken dan weer: 'Iemand beschikt over een haardstede wanneer op het adres waar betrokkene is ingeschreven in de registers, niemand anders (tenzij eventuele gezinsleden van betrokkene) staat ingeschreven. Het is hierbij eveneens vereist dat betrokkene er voldoende belangen behoudt (vb. eigenaar of huurder van een niet gebruikte woning)⁴⁰. Het is ons niet duidelijk waarop FOD Binnenlandse Zaken zich hier baseert om het begrip 'haardstede' te verduidelijken, noch het KB van 16 juli 1992, noch de wet van 19 juli 1991 doen hier uitspraak over. De vraag stelt zich dan of een referentieadres kan vallen onder de omschrijving 'voldoende belangen behouden' op een adres. Ons lijkt dit in elk geval te beantwoorden aan de geest van de wetgeving op het referentieadres. Ook FOD Binnenlandse Zaken lijkt er van uit te gaan dat **iemand die een referentieadres had vóór opname in een instelling dat kan behouden**: 'Het referentieadres geldt als adres van de hoofdverblijfplaats. (...) *Met uitzondering van de* uitdrukkelijk voorziene gevallen van tijdelijke afwezigheid *en deze inschrijving op een referentieadres* (wij zetten cursief) kan de inschrijving van een persoon in de bevolkingsregisters van een gemeente niet gehandhaafd blijven indien betrokkene er niet effectief verblijft'⁴¹. Volgens hen kan het dus, **maar of het ook een verplichting is?** Ook is niet duidelijk of het behoud van de hoofdverblijfplaats/referentieadres geldt bij opname in alle instellingen, zo bv. komt de daklozenopvang niet voor in de opsomming van instellingen die in het KB van 16 juli 1992 wordt gegeven. Mogelijk zorgt ook de wetgeving op de tenlasteneming door de OCMW's van kosten verbonden aan de opname in instellingen

³⁷ Tot december 2015 kon een voorlopige inschrijving automatisch een definitieve inschrijving in het bevolkingsregister worden indien een gemeente niet op tijd de nodige procedures voor uithuiszetting... was opgestart of indien zo'n procedure te lang aansleepte. Omdat gemeenten er vaak tegenop zagen om die zware procedures op te starten, weigerden ze vaak de voorlopige inschrijving (zie ook verder, bij 5.4). Maar die mogelijkheid is door een recente wetwijziging afgeschaft: een voorlopige inschrijving blijft nu steeds voorlopig en kan niet meer definitief worden, tenzij de bewoning op die plaats later toch wettelijk zou toegelaten worden (niet helemaal duidelijk wat daarmee bedoeld wordt, maar we vermoeden vb. als je woont in een ongeschikte woning en die nadien na verbouwing en inspectie toch geschikt zou bevonden worden; een vb. zou ook kunnen zijn dat vakantiewoningen worden 'geregulariseerd' om er permanente woningen van te maken). Zie de *Wet houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken van 9 november 2015, art. 9, 2°*.

³⁸ Zie daarvoor ook <http://www.kruispuntmi.be/thema/bijzondere-groepen/woonwagenbewoners/hoe-werkt-een-referentieadres-voor-rondtrekkenden>

³⁹ *KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 16 juli 1992, art. 17 en art. 18 eerste lid.

⁴⁰ *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters, gecoördineerde versie: van kracht op 1 juli 2010 (bijwerking dd. 01.12.2014)*, pg 27.

⁴¹ *Algemene onderrichtingen*, pg 38.

hier voor extra moeilijkheden, gezien daar voor mensen met een referentieadres en een hoofdverblijfplaats andere regels gelden⁴². We stellen in elk geval verschillende praktijken vast op het terrein (zie verder).

Wel is het zo dat iedereen die in een instelling verblijft mag vragen aan de gemeente waar de instelling is gelegen om zich te laten inschrijven in het bevolkingsregister met het adres van de instelling als hoofdverblijfplaats⁴³. In elk geval worden mensen zonder hoofdverblijfplaats en zonder referentieadres ingeschreven in de registers waar ze hun effectieve verblijfplaats hebben of de gemeente waar de instelling waar ze verblijven gevestigd is⁴⁴. Dat geldt dus zowel voor daklozen die vóór opname geen adres meer hadden, als voor daklozen die tijdens opname hun adres zouden verliezen, bv. door ambtelijke schrapping.

⁴² *Wet betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, 2 april 1965, art. 2; *Omzendbrief betreffende uitbreiding van de lijst van instellingen van artikel 2, § 1,1^o, van de wet van 2 april 1965*, 19 juni 2014, pg 2.

⁴³ *KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 16 juli 1992, art 18, 1^e lid, 1^o.

⁴⁴ *KB betreffende de bevolkingsregisters, art 18, 2^e lid, 1^o.*

4. De beschikbare cijfers: opvallend laag 'gebruik' van het (referentie)adres voor daklozen.

Uit een studie van 2010 (cijfers 2008) in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie bleek dat **in Vlaanderen 75% van de kleine OCMW's en 65% van de middelgrote OCMW's zelden of nooit referentieadressen toekenden**, 50% van de grote OCMW's gaf toen aan 'vaak' een referentieadres te geven. Daar ging het om 21 referentieadressen gemiddeld per jaar per gemeente⁴⁵. Voor heel België had de POD MI in 2011 weet van 4785 referentieadressen bij OCMW's⁴⁶. Over referentieadressen bij privépersonen vonden wij geen cijfers. Over de referentieadressen voor rondtrekkende groepen hebben we slechts onvolledige cijfers: de drie vzw's samen die in Vlaanderen zo'n adres verschaffen zaten in 2013 aan hun maximumcapaciteit, samen 184 adressen⁴⁷. Verspreid over de periode 2006-2011 zouden er **23.523 voorlopige inschrijvingen** van hoofdverblijfplaats zijn geweest in heel België (niet duidelijk of dit om individuen of gezinnen gaat), volgens cijfers van FOD Binnenlandse Zaken. Het gaat hier wel niet enkel om daklozen⁴⁸. Over inschrijvingen van de hoofdverblijfplaats op het adres van een opvangstructuur of instelling (gesteld dat men hier al het verschil zou kunnen maken tussen daklozen en mensen die hun vorige hoofdverblijfplaats opgeven wegens langdurige of definitieve opname) vonden we geen cijfers.

Al bij al dus bijzonder onvolledige en verouderde gegevens. Bij een aantal West-Vlaamse OCMW's die we met deze cijfers confronteerden werd vermoed dat alvast voor de referentieadressen bij de OCMW's de situatie vandaag anders zou zijn. Zij zegden **de indruk te hebben dat het gebruik van het referentieadres bij de OCMW's de laatste jaren stijgt**. Indien die indruk klopt blijft de vraag natuurlijk of dit -afgezet tegenover het aantal daklozen- ook betekent dat er verhoudingsgewijs meer daklozen worden geholpen met een referentieadres door de OCMW's. En bij uitbreiding dus ook met een andere 'vorm' van adres/inschrijving van hoofdverblijfplaats.

Ook wij hebben **er het raden naar hoe hoog het aantal daklozen in Vlaanderen is en of hun aantal eerder constant blijft of toeneemt**. Op basis van de ervaringen die wij optekenen in onze verenigingen hebben wij eerder de indruk dat hun aantal toeneemt, maar ook dat is dus slechts een indruk. In 2012 kwamen wij op basis van toen beschikbare gegevens tot een **zeer ruwe schatting van 'enkele tienduizenden' daklozen in Vlaanderen alleen**⁴⁹, dit rekening houdend met onze brede definitie en dus zeker ook met alle door FEANTSA beschreven 'categorieën' (zie daarvoor ook 1.) Die schatting staat wat ons betreft nog altijd overeind, ook sinds de recentere 'nulmeting' van dak- en thuislozen door prof.dr. Koen Hermans (KUL i.o.v. Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen) die tot een veel lager aantal 'dak- en thuislozen' komt (een 5000-tal)⁵⁰. Immers, die 'nulmeting' was onderhevig aan heel wat beperkingen. Zo werden voor de onderzochte FEANTSA-'categorieën' bv. mensen in de winteropvang geteld, maar is de organisatie daarvan door lokale beleidskeuzes geografisch bijzonder ongelijk verdeeld, zo moest er voor uithuiszetting gewerkt worden met de per gerechtelijk kanton zeer verschillende registratie van ingeleide procedures... Daarnaast werd een groot aantal FEANTSA-'categorieën' niet opgenomen in de 'nulmeting'. Maar wat ons vooral treft: er werd geen passende oplossing gevonden om de zogenaamde 'sofaslapers' in kaart te kunnen brengen, de groep waarvan wij blijven herhalen dat die -afgaande op de ervaringen die wij dagelijks hebben met daklozen- de grootste is. Om kort te gaan: de 'nulmeting' van prof.dr. Hermans is wellicht het hoogst haalbare op dit moment om tot een concrete telling te komen, maar telt naar onze mening nog steeds maar een klein deel van het aantal Vlaamse daklozen.

Uiteraard is het zo dat een deel van de daklozen niet onmiddellijk een (referentie)adres nodig heeft, maar kan (of zou moeten kunnen) terugvallen op andere oplossingen om aan een adres te raken (hoofdverblijfplaats in een instelling, voorlopige inschrijving...) en dat we niet weten of en in welke mate zij in de groep van mensen met een 'gewone' inschrijving van hoofdverblijfplaats zijn terug te vinden. Toch geven bovenstaande cijfers wat ons betreft een indicatie dat er **op vrij grote schaal mensen verstoken blijven van een (referentie)adres terwijl ze dat wel écht nodig hebben**. In elk geval hebben we een hoop signalen over dingen die mis gaan. Daar gaan we in de volgende hoofdstukken op in.

⁴⁵ Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen, De Boyser e.a., 2010, pp 124-125.

⁴⁶ <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/ocmw-steunt-meer-dan-10000-ex-daklozen>

⁴⁷ 184 gezinnen, meer dan 600 personen. Dossier. Het referentieadres voor rondtrekkende woonwagenbewoners - ankerpunt in het werken aan integratie, Kruispunt Migratie en Integratie, De8 vzw, Foyer vzw en Mensen van de Weg vzw, 4 november 2013, p 7.

⁴⁸ L'inscription provisoire dans les registres de la population, dr. Nicolas Bernard, Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 30 januari 2012, pg 1.

⁴⁹ Hoe dakloosheid voorkomen? Hoe mensen weer uit de dakloosheid halen? Onze visie op een globale aanpak. Netwerk tegen Armoede, 10 mei 2012, pg 5.

⁵⁰ <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/nulmeting-dak-en-thuisloosheid>

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

5. De praktijk. Onze ervaringen met wat goed en mis loopt voor daklozen die een (referentie)adres nodig hebben.

5.1. Informatie over de mogelijkheden om een adres te krijgen is niet het hoofdprobleem.

In de groep daklozen die wij spraken viel het ons op dat een meerderheid van de mensen **wel degelijk op de hoogte** was van de mogelijkheid van het referentieadres én ook inzag wat het belang daarvan was/kon zijn voor hen. Mensen wisten ook dat je dit zowel bij het OCMW kan vragen als 'bij de gemeente'. De **mond-aan-mondreclame** via lotgenoten, vrijwilligers of professionelen op het terrein, doet op dat vlak duidelijk zijn werk. En héél opvallend: veel daklozen komen met hun vragen over het referentieadres terecht bij onze verenigingen na wat rond gesurft te hebben op het **internet**.

We merkten zeker dat andere zaken, zoals bv. de voorlopige inschrijving als hoofdverblijfplaats of wat kan bij tijdelijk verblijf in een instelling, veel minder goed gekend waren. Er waren zeker ook misverstanden over wat wel en niet kon van zodra we verder in detail op de regelgeving van het referentieadres zelf in gingen (al waren sommige mensen wél zeer goed geïnformeerd, ook als het wat ingewikkelder werd).

Uiteraard hebben wij geen zicht op de totaliteit van de groep daklozen en hoe goed hun kennis is van de wettelijke mogelijkheden. We gaan er van uit dat hier toch een slecht geïnformeerde groep bij zit. Uit enkele uitspraken blijkt alvast dat een aantal mensen weg blijft bij het OCMW omdat het er ten onrechte van uitgaat dat het referentieadres of andere hulp niet voor hen is bedoeld of niet aan hun situatie is aangepast.

'Ik ken hier in de stad mensen die 5 jaar of langer op straat leven, niets meer hebben en administratief met niets in orde zijn en toch stappen ze niet naar het OCMW. Ze gaan er van uit dat het OCMW hen toch niet kan helpen en vrees zelfs voor de gevolgen, want er waren in het verleden schulden. Dan zeg ik hen dat ze niets te verliezen hebben. Je kan een kei het vel niet afstropen.'

'Je moet eerst een identiteitskaart hebben vooraleer je een referentieadres kan vragen' (het ging om iemand met de Belgische nationaliteit)

Correcte en verstaanbare informatie op maat van de dakloze blijft dus zeker belangrijk. Maar stellen dat het lage gebruik van het referentieadres voor een groot stuk kan opgelost worden door 'sensibilisering' zoals wel eens gebeurt, is naar onze mening te kort door de bocht. Wij denken dat andere redenen zwaarder doorwegen.

5.2. Het referentieadres bij privépersonen: slechts voor enkelingen.

In al onze gesprekken in de verenigingen kregen we slechts enkele voorbeelden van mensen die een referentieadres kregen bij een privépersoon. De voornaamste redenen die mensen in dakloosheid aanhalen om geen gebruik te maken van die mogelijkheid zijn enerzijds hun **zeer beperkte sociale netwerk** –'ik zou niet weten aan wie ik het moet vragen'- en anderzijds de **vrees** dat schulden toch een probleem zullen stellen of dat er toch gevolgen zullen zijn voor het inkomen (uitkering) van de persoon bij wie het referentieadres wordt genomen. Zelfs al wordt er duidelijk bij gezegd dat dit eigenlijk niet kan, het wantrouwen blijft.

Zeker de vrees voor **inbeslagname van goederen** door een deurwaarder op een adres van een privépersoon dat als referentieadres dient speelt een grote ontradende rol. Veel mensen zijn er nog altijd van overtuigd dat dat risico groot is en sluiten daarom al bij voorbaat de mogelijkheid van een referentieadres bij een privépersoon uit. In die zin vinden wij het zeker belangrijk hier aandacht voor te vragen. Wil het referentieadres bij privépersonen beter gebruikt worden dan moet aan dit hardnekkige gerucht iets gedaan.

Tegelijk stellen we vast dat er af en toe toch ook echt reden is om te twijfelen of mensen die hun privéadres 'lenen' aan een dakloze volledige bescherming genieten. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting signaleerde een geval waar wel degelijk beslag was gelegd⁵¹. Ook het HOMER-rapport maakt hier melding van (daarin maakte een Waals OCMW er zelfs melding van dat een deurwaarder zich had aangeboden op een referentieadres bij het OCMW)⁵². Wij zelf noteerden vorig jaar een 'half' voorbeeld waarbij een deurwaarder zich aanbood op het adres van een privépersoon die daar een dakloze het referentieadres had toegestaan. In afwezigheid van de persoon die met de dakloze de overeenkomst rond het referentieadres had liet een ander persoon die er woonde de deurwaarder binnen en die maakte al een volledige beschrijving van de inboedel. Pas toen de persoon die van het referentieadres op de hoogte was de deurwaarder contacteerde en er op wees dat het hier over een referentieadres ging, trok die zich terug, zeggende dat het om een 'vergissing' ging. Was dat zo en ging het echt om een fout? Of was het toch een poging van een weinig bonafide deurwaarder om te zien of hij hier mee weg kwam? Gerechtsdeurwaarders hebben toegang tot de gegevens uit het bevolkingsregister en kunnen dus perfect zien dat het om een referentieadres gaat en niet over een werkelijke hoofdverblijfplaats.

⁵¹ Verslag armoedebestrijding 2008-2009, dl. 2, pg 51.

⁵² HOMER, Projectrapport, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pg 20.

Het Steunpunt kreeg ook voorbeelden waarbij (niet nader beschreven) uitkeringsinstellingen (sociale zekerheid en/of bijstand) mensen met een referentieadres bij een privépersoon **als samenwonende gingen beschouwen** i.p.v. als alleenstaande⁵³. Zo'n voorbeeld kregen wij niet, maar we kregen het vreemd genoeg wél bij iemand met een referentieadres bij het OCMW. Daar ging het om de RVA die de man in kwestie plots nog enkel als samenwonende zijn werkloosheidsvergoeding uitbetaalde. Ook hier dus: fouten zijn blijkbaar toch niet geheel uitgesloten⁵⁴.

We noteerden voorbeelden waarbij mensen op de bevolkingsdienst te horen kregen dat een referentieadres bij een privépersoon niet kon als die laatste in een **sociale huurwoning** woonde.

Uiteraard is dit niet correct. Zelfs indien sociale huisvestingsmaatschappijen in hun intern reglement of in typhuurovereenkomsten een clausule zouden opnemen die het nemen van een referentieadres bij een sociale huurder (privépersoon) zou verbieden, zou dit niet kunnen. Het referentieadres behoort tot de federale bevoegdheden, de gewesten –bevoegd voor de sociale huur– kunnen de regelgeving daarover niet afzwakken of beperken, de sociale huisvestingsmaatschappijen al helemaal niet. Een bevolkingsdienst die een referentieadres bij een privépersoon die in een sociale huurwoning woont weigert gaat dus in de fout⁵⁵.

We kregen verschillende voorbeelden van daklozen die op hun dienst bevolking te horen kregen dat een referentieadres bij een privépersoon voor hen niet kon, dat zij voor een referentieadres enkel bij het OCMW terecht konden⁵⁶. Iemand kreeg te horen dat een referentieadres bij een privé persoon alleen mogelijk was 'voor nomaden, mensen die in het buitenland werken etc., maar **niet voor daklozen**'. Hetgeen uiteraard niet klopt.

Een dakloze heeft wel degelijk de **vrije keuze tussen een referentieadres bij een privépersoon of bij een OCMW**. De wet van 1991 op de bevolkingsregisters zegt duidelijk: '*vrij vertaald door ons: alle personen die wettig verblijven in België*) worden op hun aanvraag door de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven, ingeschreven op een referentieadres (...) wanneer zij om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben. En de tekst gaat verder: 'Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel *een natuurlijke persoon (wij zetten cursief)* (...) ofwel een rechtspersoon (...)'. Om te besluiten: 'Op dezelfde wijze worden de personen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de bevolkingsregisters (*wij zetten cursief*) geen maatschappelijke bijstand kunnen genieten van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of om het even welk ander sociaal voordeel ingeschreven op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven⁵⁷. M.a.w. de dakloze kan perfect een referentieadres bij een privépersoon aanvragen op de dienst bevolking van de gemeente en hoeft daarvoor niet naar het OCMW. Omgekeerd is hij daar niet toe verplicht en moet het OCMW hem het referentieadres toekennen als duidelijk blijkt dat hij noch een hoofdverblijfplaats heeft, noch een referentieadres bij een privé persoon. De wettekst zegt duidelijk dat er een vrije keuze is. De omzendbrief van 1998 bevestigt dit nog eens expliciet⁵⁸.

Daarnaast **verwijst** de bevolkingsdienst in sommige gemeenten daklozen die vragen om zich in te schrijven op een referentieadres bij een privépersoon **door naar het OCMW voor een sociaal onderzoek**. In Brussel gebeurt dit door sommige gemeenten al systematisch⁵⁹, men staat er geen referentieadressen bij privé personen meer toe zonder een attest van een OCMW. Men wil zich er van verzekeren dat degene die het referentieadres bij een privépersoon aanvraagt wel degelijk een dakloze is en 'fraude' (tijdelijk inwonen, niet op de vlucht voor schuldeisers) uitsluiten. In alvast 1 Brusselse gemeente horen we dat het OCMW vervolgens weigert om het sociaal onderzoek uit te voeren voor het referentieadres bij een privé persoon, maar dan wel een referentieadres bij het OCMW toestaat. Opvallend: referentieadres bij een privé persoon zou in die gemeente enkel nog worden toegestaan na tussenkomst van de bevoegde Schepen. Wij noteerden tijdens onze gesprekken in de Vlaamse verenigingen waar armen het woord nemen 1 voorbeeld, maar in die gemeente leek dit geen systematische praktijk (iemand anders in dezelfde vereniging zei bij dezelfde bevolkingsdienst wel een referentieadres bij een privépersoon te hebben gekregen zonder zo'n attest van het OCMW).

Uiteraard betekent dit een extra drempel voor de mensen in kwestie. Zeker wanneer de tijd dringt om bepaalde rechten te kunnen uitputten kan dit mensen onnodig in de problemen brengen. Mensen die ontmoedigd afhaken onderweg van de gemeente naar het OCMW en weer terug of die niet wensen aan te kloppen bij het OCMW dreigen een belangrijke kans op het rechte trekken van hun situatie te missen.

⁵³ Verslag armoedebestrijding 2008-2009, dl. 2, pg 51.

⁵⁴ Zie ook 6.6.

⁵⁵ Dit werd ons ook bevestigd door Wonen Vlaanderen, op vragen hier rond van sociale huisvestingsmaatschappijen geven zij steeds positief advies, verwijzend naar de federale wetgeving.

⁵⁶ Ook HOMERe geeft hier een vb. van. Zie HOMERe, *Rapport à mi-parcours*, Olivier Vangoethem, POD Maatschappelijke Integratie, juni 2013, pg 10.

⁵⁷ *Wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, 19 juli 1991, art. 1 §1 1° en § 2, laatste lid.

⁵⁸ Omzendbrief *betreffende het referentieadres voor daklozen: bijkomende toelichtingen in aanvulling op de omzendbrief van 21 maart 1997*, 27 maart 1998, pg 2.

⁵⁹ *Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, pg 24.

We kregen ook voorbeelden waarbij de bevolkingsdienst het referentieadres bij een privépersoon slechts voor een **bepaalde/bepaalde duur van 3 maanden** gaf. Dit stond duidelijk vermeld op het schriftelijk bewijs dat de betrokken dakloze mee kreeg bij haar inschrijving. Verlenging met telkens 3 maanden kon, maar het moest dus telkens opnieuw aangevraagd. In 1 geval moest de dakloze zich zelfs samen met de privé persoon wiens adres hij gebruikte als referentieadres elke 3 maanden aanbieden bij het OCMW 'voor controle'.

Voor deze praktijk vonden wij geen enkele wettelijke basis terug. Dit lijkt ons een 'kopie' van de praktijk bij sommige OCMW's wanneer zij een referentieadres toekennen (ook bij OCMW's is een 'bepaalde duur' voor het referentieadres nochtans niet voorgeschreven door de regelgeving, zie verder).

We hebben ook enkele voorbeelden waarbij **een derde partij** de inschrijving van het referentieadres bij een privépersoon bemoeilijkt.

Het Gemeenschappelijk Daklozenfront signaleerde ons een vb. uit Wallonië waarbij een sociale huisvestingsmaatschappij een van haar huurders met uithuiszetting bedreigde als die aan een vriend toestond op zijn adres een referentieadres te nemen.

We kregen ook het voorbeeld van een campingeigenaar die zich verzette tegen het inschrijven van een dakloze op het adres van een van zijn permanente campingbewoners, hoewel die laatste daar zelf zijn hoofdverblijfplaats had en bereid was zijn adres als referentieadres te laten gebruiken door de dakloze.

5.3. Gebrekkige toekenning van het referentieadres bij het OCMW.

5.3.1. De stap naar het OCMW blijft groot.

Uiteraard speelt dit ook voor andere (potentiële) 'cliënten' van het OCMW en voor andere vormen van hulp, maar we vonden het toch belangrijk ook voor de daklozen en het referentieadres enkele voorbeelden te geven. OCMW's en gemeenten die hier niet op inzetten slaan gegarandeerd de bal mis.

Uit een Oost-Vlaamse gemeente een voorbeeld van een ex-politieman die dakloos was. Hij was te **beschaamd** om hulp te vragen aan het OCMW, wilde niet dat geweten was dat hij zo diep 'in de miserie' zat.

Ook **trots en een sterke wil om op eigen benen te staan**, onafhankelijk te blijven van hulp, speelt vaak mee.

Recent nog kregen we in het Limburgse bv. het verhaal van iemand die, hoewel ze op het punt stond om ambtelijk geschrapt te worden in haar laatste woonplaats en daardoor dreigde haar werkloosheidsvergoeding minstens tijdelijk niet te ontvangen, er voor koos om toch niet naar het OCMW van haar verblijfplaats te stappen. Zelfs al wist zij dat ze met een referentieadres mogelijk ook in aanmerking zou komen voor een installatietoelage voor daklozen en later eventueel voor een huursubsidie. In plaats daarvan was ze bezig met een race tegen de klok –vóór ze haar huidige adres zou verliezen- om op eigen kracht een goedkope kamer te vinden op de private huurmarkt.

Uit Vlaams-Brabant dan weer een vb. van iemand die werkte, een afbetalingsplan met verschillende schuldeisers had dat hij wilde nakomen, uit huis was gezet maar geen nieuwe woning wilde huren uit vrees dan zijn schulden niet meer verder te kunnen afbetalen. Tegelijk wilde hij zijn hoofdverblijfplaats niet nemen bij de vriendin waar hij al enkele maanden was ingetrokken uit vrees dat er een deurwaarder zou opduiken en zij mee voor de afbetaling van zijn schulden zou aangesproken worden. Naar het OCMW wilde hij dan weer niet gaan omdat hij geen financiële hulp wilde en omgekeerd ook geen inmenging in zijn privéleven.

In veel gevallen heeft het niet naar het OCMW stappen voor hulp ook te maken met een zekere **moeheid** tegenover de hulp- en dienstverlening, het vooruitzicht te moeten opboksen tegen een weigerachtige houding van maatschappelijk werkers, moeilijke vragen. Soms gelooft men niet in een goede afloop bv. omdat bij een eerdere gelegenheid slechts mondjesmaat informatie werd gegeven of fouten werden gemaakt. Soms is er regelrecht **wantrouwen**.

Specifiek voor het referentieadres noteerden we klachten van daklozen over **het openen van post**. 1 mevrouw had in een eerdere periode van dakloosheid vast gesteld dat haar toenmalige sociaal assistente systematisch haar post opende en wilde om die reden, nu ze opnieuw dakloos was, niet opnieuw een referentieadres bij het OCMW vragen. Nochtans had ze geen andere oplossing. Zij bleef zonder adres. Een andere dakloze had wel een referentieadres gevraagd én gekregen bij zijn OCMW, maar liet door Bpost een deel van zijn officiële briefwisseling doorsturen naar het adres van zijn dochter, net omdat hij vreesde dat het OCMW zijn post zou openen. 2 andere daklozen met een referentieadres bij datzelfde OCMW bevestigden dat bij hen de post werd geopend.

VVSG, VSGB en UVCW wezen recent zelf op de **wettelijke onmogelijkheid** voor hen om bij mensen met referentieadres die hun post niet komen ophalen in te grijpen als ze merken dat er voor de betrokkene belangrijke post bij zit. Ze gaven daarbij het voorbeeld van een goed herkenbare brief van de RVA (stempel op de omslag). Ze vroegen voor dit soort brieven de mogelijkheid om ze te openen 'met het oog op het behoud of de toekenning van

rechten van de persoon'. De betrokkene zou zich daar toe moeten verbinden bij het ontvangen van het referentieadres d.m.v. een soort van contract⁶⁰. Voor het eerste valt veel te zeggen, tegen het tweede –dit opleggen via een verbintenis- verzetten wij ons. Dit moet een vrije keuze blijven van de betrokkene en gebaseerd op een vertrouwensrelatie met zijn sociaal assistent. Het mag noch een bijkomende drempel worden voor het bekomen van het referentieadres, noch een uitholling van zijn fundamentele rechten op privacy.

Uiteraard zijn er ook de **positieve tegenvoorbeelden**:

'Bij ons is er een sociaal assistent waar iedereen bij wil, die man haalt echt het onderste uit de kan voor u'.

'Ik wil zeker niet dat we te negatief zijn over het OCMW en het CAW, zij hebben mij goed geholpen. Ik ben op straat terecht gekomen omdat ik plotseling uit de psychiatrie werd ontslagen, het is door hen dat ik in de problemen ben gekomen' (Het ging om iemand die vlot een referentieadres had gekregen bij een OCMW en vervolgens ook een tijd in de crisisopvang van een CAW had verbleven).

5.3.2. Aanvraag/mededeling van de beslissing niet altijd correct.

In veel OCMW's komt een dakloze met zijn vraag om een referentieadres eerst bij een **onthaalbediende** terecht. Vaak is dit geen sociaal assistent en gebeurt bij de behandeling van die vraag ook niet direct een sociaal onderzoek. Toch krijgen we ervaringen die aangeven dat hier de facto soms al een eerste selectie gebeurt. Een aantal mensen kreeg mondeling zaken te horen als 'je bent niet van de gemeente', 'je inkomen is te hoog', 'je hebt geen bewijzen dat je op ons grondgebied verblijft', 'je bent niet geschrapt'... en werden weggestuurd. Verschillende mensen kregen **geen schriftelijk bewijs dat ze zich met hun vraag hadden aangemeld** bij het OCMW. Nochtans voorziet de OCMW-wet uitdrukkelijk dat elke aanvraag voor maatschappelijke dienstverlening moet opgenomen worden in een register bijgehouden door het OCMW en dat op de dag van de aanvraag een ontvangstbewijs moet overhandigd of opgestuurd worden⁶¹.

Ook bij de aanvraag op de bevolkingsdienst van een referentieadres bij een privépersoon gebeuren dit soort zaken. Hier is ons wel niet duidelijk of de wetgeving voorziet in een verplichting voor de bevolkingsdienst om zo'n vraag te registreren en een ontvangstbewijs af te leveren, laat staan een eventuele weigering te motiveren. FOD Binnenlandse Zaken voorziet in een formulier 'model 2' dat 'het ontvangstbewijs van de aangifte (is) waarin voorzien is bij artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister'⁶². De aangifte van de hoofdverblijfplaats dus. Hoewel FOD Binnenlandse Zaken het referentieadres voor daklozen gelijk lijkt te stellen met de hoofdverblijfplaats (zie 3.5) wordt nergens in de onderrichtingen duidelijk of dit 'model 2' ook kan gebruikt worden als ontvangstbewijs voor de aanvraag van een inschrijving op het referentieadres bij een privé persoon. Dit lijkt ons alvast niet de praktijk te zijn. Wat betreft **weigeringen** (zowel om de aanvraag in overweging te nemen en te laten plaatsvinden, als na de aanvraag te hebben aanvaard en beoordeeld): hoe informeel ook meegedeeld, dit lijkt ons een bestuurshandeling en bestuurshandelingen **moeten worden gemotiveerd**⁶³. Al is de wetgeving niet duidelijk of en zo ja, hoe, die motivatie moet worden **meegedeeld** aan de betrokkene.

Ook wanneer er effectief een aanvraag is geweest en er dus een officiële beslissing volgt én die wordt meegedeeld, loop het toch nog vaak mis bij de **mededeling van de beslissing**. Sommige OCMW's sturen deze beslissing aangetekend op, maar gezien de persoon hetzij geen adres meer heeft, hetzij niet meer verblijft op zijn bestaande hoofdverblijfplaats (nog niet ambtelijk geschrapt) komt de beslissing niet toe. We noteerden ook meerdere voorbeelden waarbij het mededelen van een beslissing bijzonder lang op zich liet wachten (2 tot 3 maanden, in een geval zelfs langer dan 6 maanden).

5.3.3. De dakloze van het kastje naar de muur: discussie over de (territoriale) bevoegdheid OCMW.

Een zeer veel voorkomend probleem, bij verschillende OCMW's.

Een aantal daklozen zwerft, andere mensen worden dakloos in hun gemeente en komen in een andere gemeente terecht omdat ze daar een kennis of familie hebben, sommige mensen vluchten weg van relationele problemen in de gemeente waar ze vertrokken, gaan ergens anders op zoek naar werk... Het **OCMW trekt dan in twijfel of de persoon in kwestie wel op het grondgebied van de gemeente verblijft**.

Zo bv. een verhaal van een jongen van 25 die ambtelijk geschrapt was in zijn gemeente en in de buurgemeente al enkele weken op een bank in het park sliep. Toen hij zich aanbood bij het OCMW werd eerst niet geloofd dat hij dakloos was (zijn voorkomen was te netjes), toen de wijkagent bevestigde dat hij de jongen kende en dat die al die

⁶⁰ Brief van VVSG, VSGB en UVCW aan minister Anniemie Turtelboom, minister van Binnenlandse Zaken, van 22 september 2011, over *HOMERe – Projet développé par le SPF Intérieur*, pg 3.

⁶¹ *Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, 8 juli 1976, art. 58 § 1-2.

⁶² *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters, gecoördineerde versie: van kracht op 1 juli 2010 (bijwerking dd. 01.12.2014)*, pg 74.

⁶³ Zie de definitie van 'bestuurshandeling' in de *Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen*, 29 juli 1991, § 1, eerste lid.

tijd in het park verbleef werd er doorgevraagd. Toen bleek dat hij uit de buurgemeente afkomstig was werd hij naar daar doorverwezen, maar het OCMW daar wilde hem niet helpen omdat hij niet meer in die gemeente verbleef en er ook geen adres meer had.

Een ander vb. was dat van een mevrouw die al enkele weken met haar kinderen in de auto sliep op een parking in de gemeente. Toen ze vertelde dat ze al een paar keer bij een vriendin in dezelfde gemeente had overnacht om het toch wat draaglijk te houden voor haar kinderen (eens in een bed slapen, wassen...) kwam het OCMW daar op bezoek. Omdat de sociaal assistente van het OCMW haar bij dat bezoek daar niet aantrof wilde zij niet geloven dat ze op het grondgebied van de gemeente verbleef.

Bij een ander OCMW weigerde de sociaal assistente het referentieadres omdat de persoon in kwestie nog niet ambtelijk geschrappt was in haar vorige woonplaats (andere gemeente), maar trok zij bij het eerste gesprek ook al meteen in twijfel of de betrokkene wel in de gemeente verbleef. Dit terwijl deze al 2 maanden in de (eerst crisis-, dan winter-) opvang van het CAW in de gemeente had verbleven en ook na haar vertrek uit de winteropvang (zij sliep in die tijd in een kraakpand, samen met haar vriend) al enkele weken elke dag langs kwam in het lokale inloopcentrum voor daklozen en in de computerruimte van de lokale vereniging waar armen het woord nemen. Dat vertelde ze, maar de maatschappelijk werker gaf aan dat ze 'bewijzen nodig had' van haar aanwezigheid in de gemeente. Zij zou anders ook bij ambtelijke schrapping in de buurgemeente geen kans maken op een referentieadres, het zou ook 'in elk geval 3 maanden duren'.

1 OCMW ging nog verder: enkel als de dakloze kon aantonen dat hij al 6 maand op het grondgebied van de gemeente verbleef kon een referentieadres worden toegekend, alle andere daklozen stuurden zij terug naar 'hun vorige gemeente'.

We noteerden ook een vb. waarbij een OCMW geen referentieadres gaf omdat de persoon al een leefloon kreeg van het OCMW van zijn vorige woonplaats, zelfs al kon hij duidelijk aantonen dat hij al geruime tijd verbleef in het werkingsgebied van het OCMW waar hij zich aanbood. Weliswaar moet iemand die een aanvraag voor een referentieadres of een andere vorm van maatschappelijke dienstverlening doet dit normaal doen bij het OCMW waar hij/zij al andere steun krijgt, maar hier betrof het dus iemand die 'verhuisd' was. De 'gewoonlijke verblijfplaats' kon hier duidelijk worden vastgesteld. Tenzij het OCMW een probleem zou hebben gemaakt van de samenwoning –het ging om iemand die tijdelijk inwoonde bij een kennis- en de aanvrager dus niet als dakloze zou hebben aanvaard, wat al zeker niet het antwoord was van het OCMW in ons vb., moest hier volgens ons alleen al daarom het referentieadres worden gegeven én moest het OCMW bovendien ook de uitbetaling van het leefloon overnemen van het OCMW van zijn vorige woonplaats.

Vanuit een Limburgse gemeente kwamen dan weer verschillende ervaringen van daklozen die door het OCMW gevraagd werden met tussenpozen van een week 2 maal langs te komen 'om te bewijzen dat ze in de gemeente verbleven'.

Een extreem voorbeeld kregen we van een Waals OCMW. Dat stelde een sociaal assistent vrij om daklozen 'te begeleiden'. In de feiten kreeg die man de opdracht om 's nachts op vindplaatsen (in het park, in een kraakpand, het station...) te gaan controleren of daklozen wel aanwezig waren. Indien iemand met een referentieadres bij het OCMW in 1 maand tijd bij 2 opeenvolgende controles niet werd 'gevonden' vroeg het OCMW aan de gemeente om het referentieadres opnieuw te schrappen. Omgekeerd sleepte de toekenning van een referentieadres vaak maanden aan en werd in die periode hetzelfde gedaan: indien de aanvrager niet 'gevonden' werd tijdens deze controles werd de aanvraag afgekeurd.

Voor ons is toch **niet echt duidelijk wat voor het referentieadres het criterium is om uit te maken welk OCMW bevoegd is**. Eerst en vooral: de wet op de bevolkingsregisters van 1991 zegt dat '(daklozen, wij vatten samen) worden ingeschreven op het adres van het OCMW van de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven (wij zetten cursief)'⁶⁴. Hetzelfde geldt trouwens voor een referentieadres voor daklozen bij een privépersoon of voor personen die behoren tot rondtrekkende groepen bij een van de daarvoor bevoegde vzw's, ook dat wordt ingeschreven in het bevolkingsregister van 'de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven'⁶⁵.

Voor het referentieadres bij het OCMW lijkt dat te betekenen: zie dat je als OCMW goed weet waar iemand effectief verblijft. Is dat niet op het grondgebied van je gemeente of kan je dat niet met zekerheid vaststellen, dan ben je niet bevoegd en ben jij het niet die het referentieadres moet geven. En laat nu net dat het steeds weerkerende probleem zijn bij daklozen.

VVSG verwijst naar de wet van 1965 om een onderscheid te maken tussen 'gewoonlijke verblijfplaats' en 'feitelijke verblijfplaats'. VVSG verwijst in dat verband zelf naar rechtspraak die zegt 'de gewoonlijke verblijfplaats van een persoon is daar waar hij zijn zetel, zijn pijp en pantoffels heeft staan', en gebruikt de vuistregel: 'de gewoonlijke verblijfplaats blijft behouden tijdens de verhuizing; de gewoonlijke verblijfplaats gaat over naar de gemeente waar de nieuwe woonst ligt, zodra de verhuizing afgerond is'⁶⁶. Specifiek voor daklozen, niet opgenomen in een instelling zoals bepaald in diezelfde wet (daar is het OCMW van de gewoonlijke verblijfplaats bevoegd), geldt: 'is bevoegd om

⁶⁴ Wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, 19 juli 1991, art. 1 § 2, laatste lid.

⁶⁵ Wet betreffende de bevolkingsregisters, art. 1 § 2, eerste lid.

⁶⁶ Welk OCMW is bevoegd? (5^e editie), VVSG-Politeia 2014, pp 13 en 17.

maatschappelijke dienstverlening aan een dakloze persoon (...) toe te kennen, het OCMW waar de betrokkene zijn *feitelijke verblijfplaats* (wij zetten cursief) heeft⁶⁷. VVSG baseert zich dan op de omzendbrief van 2003 om te bepalen waarin dit verschilt van de 'gewoonlijke verblijfplaats'⁶⁸. Immers, de gewoonlijke verblijfplaats is het bevoegdheids criterium dat geldt voor mensen die niet dakloos zijn en voor daklozen die verblijven in een instelling zoals opgenomen in de wet van 1965. De feitelijke verblijfplaats is dan volgens de VVSG heel simpel **de plaats waar de dakloze zijn hulpvraag stelt**⁶⁹. VVSG stipt hierover wel aan van mening te verschillen met de PODMI, dat in bepaalde gevallen toch teruggrijpt naar het begrip van de gewoonlijke verblijfplaats als criterium, met alle discussie van dien. VVSG besluit: 'wij betreuren die interpretatie'. En wij met hen. Het is voor de dakloze van enorm belang dat hij kan geholpen worden waar hij zich aanbiedt.

Of daarmee de kous af is, is wel nog maar de vraag. Wat dan met de wet op de bevolkingsregisters van 1991? Is die niet in tegenspraak met de wet van 1965 die bepaalt welk OCMW moet instaan voor de maatschappelijke dienstverlening aan daklozen? Dat het referentieadres zonder meer een vorm van maatschappelijke dienstverlening is, is dan uiteraard belangrijk (zie daarvoor hoofdstuk 3). Maar ook wie er erkend wordt als dakloze. VVSG hanteert een zéér limitatieve lijst van wie als dakloos mag beschouwd worden (zie voor onze vragen daarbij ook 5.4). Woonwageneigenaren vallen daar bv. al expliciet uit, zelfs al wonen die op een plaats waar het niet mag of is dat in slechte omstandigheden, want 'wonen in een woonwagen is een door de Vlaamse regering erkende woonvorm'. Hoog tijd dat we met een bredere definitie van dakloosheid (zie hoger) gaan werken en ook voor wat de problematiek van het adres gaan kijken of we dan wel voor iedereen het probleem hebben opgelost (zie bv. ook de problematiek van de 'voorlopige inschrijving', behandelen we verderop). Wat ons betreft mag er wat gesleuteld aan wetten en omzendbrieven.

Wij hebben de indruk dat de **procedure onbevoegdheid**⁷⁰ **maar zeer uitzonderlijk wordt toegepast wanneer het gaat over daklozen** die een vraag om maatschappelijke dienstverlening (al dan niet referentieadres) stellen.

In het vb. hiervoor weten we niet of de jongen in kwestie bij zijn eerste weigering een schriftelijk bewijs mee kreeg dat hij zich daar had aangeboden, noch of hij een kopie kreeg van een brief aan het andere OCMW (van zijn vorige woonplaats) waarin het OCMW zich onbevoegd verklaarde en hem doorverwees.

Wij zien zeker regelmatig dat daklozen een kopie mee krijgen van een brief van het OCMW waar ze zich aanboden met een vraag om hulp naar een ander OCMW, maar wanneer ze ook daar te horen krijgen dat het OCMW niet bevoegd is, is het vaak onduidelijkheid troef. Zet het tweede OCMW bij een weigering van hulp ook de volgende stap, nl. het zelf aanschrijven van de PODMI met de vraag om binnen de 5 dagen een beslissing te nemen over welk OCMW bevoegd is? In de voorbeelden die wij kregen zijn de **mensen zelf** die wij gesproken hebben daar in elk geval **niet van op de hoogte**. Wat er lijkt op te wijzen dat het niet altijd gebeurt.

Uit gegevens die de PODMI zelf recent publiceerde kunnen we niet afleiden hoe vaak de procedure onbevoegdheid niet wordt gebruikt terwijl dat wel zou moeten. Maar het feit dat een aantal vragen onontvankelijk wordt verklaard omdat ze van derden komt –vaak andere instellingen, zoals ziekenhuizen- lijkt onze ervaringen te bevestigen. Immers, een derde kaart een probleem aan terwijl de betrokken OCMW's dat niet hebben gedaan⁷¹. Niet duidelijk voor ons is ook **hoe OCMW's die de procedure bevoegdheid niet gebruiken omgaan met hun verplichting om maatschappelijke dienstverlening te verlenen**. De organieke wet op de OCMW's zegt immers: *'Het openbaar centrum voor maatschappelijke integratie dat deze verplichting niet naleeft, moet overeenkomstig de door deze wet gestelde voorwaarden maatschappelijke dienstverlening verlenen zolang het de aanvraag niet heeft overgezonden en de redenen die aan de onbevoegdheid ten grondslag liggen niet heeft meegedeeld'*⁷².

We noteerden ook een voorbeeld waarbij **2 OCMW's het onder elkaar regelden**. Een vb. waar we toch een dubbel gevoel bij krijgen. Het ging om een dakloze die in een Antwerpse gemeente referentieadres had gekregen bij het OCMW daar, maar die aan het zwerven ging. Toen hij zich aanbod in het OCMW van een andere, Oost-Vlaamse, gemeente, kreeg hij daar onderdak in een doorgangswoning maar mocht hij daar van het Oost-Vlaamse OCMW niet zijn hoofdverblijfplaats nemen. Beide OCMW's kwamen wel overeen dat de post die in Antwerpen op het referentieadres toekwam werd doorgestuurd naar het Oost-Vlaamse OCMW. Het ging helemaal mis toen het Oost-Vlaamse OCMW aandrong bij de dakloze om de noodwoning te verlaten en te verhuizen naar crisisopvang van het CAW in weer een andere gemeente. Omdat de dakloze dat weigerde –hij zag de overgang van woning opnieuw naar opvang niet zitten- werd hij door het Oost-Vlaamse OCMW uit de noodwoning gezet en liet het Antwerpse OCMW ook zijn referentieadres schrappen.

Een specifiek probleem noteerden we in Brussel, waar daklozen met een referentieadres bij een OCMW in een van de Brusselse gemeenten **geschrap**t werden omdat ze gebruik maakten van de bed-bad-broodopvang tijdens de winter, gelegen in een andere Brusselse gemeente. Het OCMW ging er daarbij vanuit dat de dakloze maar in het OCMW van de gemeente waar de winteropvang was gelegen een nieuwe aanvraag voor referentieadres moest doen (inschrijving

⁶⁷ Wet betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 2 april 1965, art. 2 § 7.

⁶⁸ Omzendbrief betreffende de nieuwe territoriale bevoegdheidsregel voor daklozen en de meldingsplicht, 24 februari 2003, pg 3.

⁶⁹ Welk OCMW is bevoegd? (5^e editie), VVSG-Politeia 2014, pp 106-107.

⁷⁰ http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/OCMW-dienstverlening/bevoeg_OCMW/Pages/Procedureonbevoegdheid.aspx

⁷¹ http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/jd_bc_2013_evaluatieverslag_bevoegheidsconflicten_nl_def_ok.docx

⁷² Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 8 juli 1976, art. 58 §3, 4^e lid.

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

in het bevolkingsregister met hoofdverblijfplaats op het adres van de bed-bad-brood werd niet als mogelijkheid aangeboden en zou 'onmogelijk' zijn)⁷³.

In Vlaanderen noteerden we wel enkele voorbeelden van mensen die hun referentieadres behielden bij opname in de crisisopvang in een andere gemeente. Tegelijk is niet duidelijk of het probleem zich ook niet daar stelt. Immers, een opname in de crisisopvang is niet zelden heel kort en ook in Vlaanderen is op veel plaatsen tijdens de winteropvang het aantal nachten dat men daar kan verblijven beperkt. Zijn er OCMW's die het referentieadres toekennen aan daklozen die **tijdelijk in de opvang of een andere instelling** verblijven op hun grondgebied? Worden daarover dan afspraken gemaakt met die instellingen (wanneer inschrijving met hoofdverblijfplaats op het adres van de instelling, wanneer inschrijving op een referentieadres bij het OCMW)? Zijn er omgekeerd OCMW's die het referentieadres terug afnemen van zodra een dakloze hun grondgebied verlaat om tijdelijk in een instelling elders te verblijven? En vallen mensen dan ook hier tussen twee stoelen?

5.3.4. *Contraproductieve discussie over inkomen.*

We noteerden 1 voorbeeld waarbij het referentieadres geweigerd werd door het OCMW omdat de betrokken dakloze een 'te hoog inkomen' zou hebben. Het ging om een man die nog werkte en een loon ontving.

Een andere man –het ging om een zelfstandige in hoofdberoep- vroeg weliswaar geen referentieadres –hij had zijn hoofdverblijfplaats voorlopig nog bij zijn hoogbejaarde ouders- maar wel een 'attest dakloosheid' aan het OCMW. Hij leefde de facto in zijn wagen op het grondgebied van het OCMW, het OCMW trok dit niet in twijfel, maar weigerde omdat hij een te hoog inkomen zou hebben. De man gebruikte zijn inkomsten (soms had hij er enkele maanden zo goed als geen, andere maanden ontving hij de betaling van enkele facturen in een keer tegelijk) om de schulden van zijn bedrijf af te betalen, waardoor hij onvoldoende middelen over hield om zelf voor een andere woonst te zorgen. Hij hoopte op het attest om bij het sociaal verhuurkantoor sneller in aanmerking te kunnen komen voor een huurwoning.

Ook vanuit Wallonië krijgen we voorbeelden van weigeringen wegens een 'te hoog inkomen'. Daarbij werd in sommige gevallen zelfs het hebben van een sociale zekerheidsuitkering in aanmerking genomen als 'voldoende hoog inkomen', terwijl die uitkering net dreigde geschorst te worden bij gebrek aan adres.

Vanuit Wallonië kregen we ook enkele voorbeelden waarbij een OCMW, op zoek naar 'bewijs' over het 'werkelijke inkomen' van de dakloze bankafschriften van de laatste 2 maanden (niet mogelijk als je geen bankrekening hebt) vroeg en zelfs een bewijs van gezinssamenstelling (kan niet afgeleverd worden als je geen identiteitskaart meer hebt en/of ambtelijk geschrapt bent).

Een ander, Vlaams, OCMW stuurde een dakloze naar het regionale kantoor van FOD Financiën om er een attest van zijn belastbaar inkomen van 2 jaar terug op te vragen. Pas toen FOD Financiën meedeelde dat het zo'n attest niet kon geven omdat de dakloze geen adres had (nu of 2 jaar geleden? dat was niet duidelijk, de betrokkene was ook al in die periode dakloos) hechtte de sociaal assistent geloof aan het feit dat hij dakloos en zonder inkomen was.

Deze OCMW's baseren zich op de federale 'definitie' van dakloze⁷⁴ die zegt dat 'een dakloze persoon iemand (is) die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die *niet de middelen heeft (wij zetten cursief)* om daar op eigen kracht voor te zorgen (...)' De hele vraag is dan natuurlijk wat als 'niet de middelen heeft' wordt beschouwd. In de Waalse voorbeelden baseerden de OCMW's zich blijkbaar op de inkomensvoorwaarde die geldt voor het toekennen van de installatietoelage als dakloze –leefloon +10%- om uit te maken of iemand al dan niet als dakloze werd erkend en dus kon aanspraak maken op een referentieadres. Nochtans wordt **nergens in de regelgeving een maximum bedrag aan bestaansmiddelen voorgeschreven**, iets wat ons ook door de FOD Binnenlandse Zaken werd bevestigd. Dat men bij iemand met een vervangingsinkomen -waarvan de uitbetaling net in het gedrang komt bij gebrek aan adres- dat inkomen als 'te hoog' omschrijft om in aanmerking te komen voor een referentieadres of de erkenning als dakloze, is dan weer in strijd met de omzendbrief van 1998 die duidelijk stelt dat een van de centrale doelstellingen van het referentieadres net is om andere sociale rechten die afhankelijk zijn van het hebben van een adres veilig te stellen⁷⁵.

De **kern van de zaak** voor ons is evenwel dat een deel van de daklozen –al dan niet tijdelijk- wel degelijk over een eigen inkomen beschikt en **dat het niet zo is dat zij steeds in staat zijn een eigen woonst te verwerven omdat ze een –soms zelfs redelijk hoog- inkomen hebben**. Dat kan aan schulden liggen, waardoor hun werkelijk beschikbaar inkomen sterk verschilt van hun officieel gekend inkomen, maar het kan ook aan andere zaken liggen: een administratieve knoop die niet ontward raakt, een gebrek aan sociaal netwerk, psychologische problemen,

⁷³ De 19 Brusselse OCMW's maakten hier zeer recent –in 2016- afspraken over n.a.v. overleg over het referentieadres in de schoot van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het referentieadres zou nu niet meer geschrapt worden bij verblijf in de winteropvang. Het is echter te vroeg om te weten of dit probleem nu volledig van de baan is: wordt dit correct opgevolgd door alle 19 OCMW's, gebeurt dit ook bij tijdelijke opvang tijdens het jaar (en dus niet enkel in de winter)...?

⁷⁴ In feite gaat deze definitie terug op de parlementaire stukken ter voorbereiding van het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving', *parl. doc Kamer, B.Z. 1991-1992; nr 630/5 p. 34*.

⁷⁵ Omzendbrief *betreffende het referentieadres voor daklozen: bijkomende toelichtingen in aanvulling op de omzendbrief van 21 maart 1997*, 27 maart 1998, pg 3.

discriminatie op de huurmarkt en een gebrek aan voor de dakloze beschikbare woningen⁷⁶... Als in zo'n geval een referentieadres geweigerd wordt zakt zo'n persoon nog verder weg in het moeras, ondanks het feit dat er een 'voldoende hoog inkomen' is.

5.3.5. Tijdelijk samenwonen toelaten: het gebeurt, maar veel te weinig.

Een voorbeeld uit een Oost-Vlaamse stad. Een jongeman van 24 is op het ogenblik dat hij ons zijn verhaal doet al 5 maanden ambtelijk geschrappt in een andere Oost-Vlaamse stad: *'Ik ga al een tijd over en weer van vriend naar vriend. Meestal word ik ergens weggejaagd door de politie. Die dreigen me bij iemand in te schrijven als ze me er nog eens zien. Met als resultaat dat ik daar niet meer welkom ben. Nu ook verblijf ik tijdelijk bij een vriendin. Ik wil mijn leven terug op de sporen krijgen. Ik wil terug werken en sparen om een eigen studio/appartementje te kunnen huren. Zoals ik al eerder zei heb ik geen identiteitskaart en kan ik niet solliciteren. Ik heb het al geprobeerd maar elk interimkantoor vraagt hier naar. Ik ben uiteindelijk naar het OCMW hier gestapt met de vraag om een referentieadres. Echter voldoe ik volgens hun niet aan de voorwaarden. Ik ben volgens hen niet dakloos. Ik had volgens hen 2 keuzes. Ofwel mijn adres bij deze vriendin zetten, ofwel op straat leven. Ik zie het niet zitten om op straat te leven. Ik heb al een jaar op straat geleefd, ik wil dit niet nog eens (...) Er is geen enkele mogelijkheid mijn adres bij deze vriendin te plaatsen. Dit wil zij absoluut niet. Bovendien heb ik ook schulden. En ik wil niet dat mijn bedankje voor de hulp een hoop deurwaarders zijn.'*

Een voorbeeld uit West-Vlaanderen. Een jonge vrouw verliest haar werk en wordt uit huis gezet na huurachterstal. Ze trekt met haar kinderen in bij haar vader. Zowel zijzelf als haar vader zijn uitkeringsgerechtigd werkloos en zowel zijzelf als haar vader ondervinden vrijwel onmiddellijk gevolgen voor hun werkloosheidsuitkering. Haar vader wijst haar en haar kinderen daarop de deur. Een vriendin neemt hen op bij haar in huis terwijl zij op zoek gaat naar een nieuwe huurwoning. Omdat ze intussen ambtelijk geschrappt is op het adres van haar vader en haar werkloosheidsvergoeding is geschorst vraagt ze bij het OCMW een referentieadres, maar het OCMW weigert omdat ze 'samenwoont' met haar vriendin.

We herhalen nog eens dat volgens onze ervaring **de overgrote meerderheid van de daklozen in Vlaanderen** in deze situatie zit: tijdelijk inwonen bij een vriend, kennis of familielid⁷⁷. Het gaat hier om grote solidariteit, daklozen worden in de eerste plaats opgevangen door andere mensen in armoede of met een hoog armoederisico. Vaak hebben ook de helpers veel te verliezen: hun eigen uitkering gaat naar beneden als er een 'samenwonende' bij komt, in geval van schulden worden ze medeverantwoordelijk... De inschrijving van het tijdelijke adres als hoofdverblijfplaats vermijden heeft op zo'n moment niets met een poging tot fraude te maken, wel met zichzelf beschermen tegen erger. Tegelijk **heeft de samenleving er alle belang bij dat deze vorm van solidariteit niet afgestraft wordt**: de dakloze die hier terecht komt heeft tijdelijk een dak boven zijn hoofd waar OCMW of andere hulpverlening niet moeten voor zorgen, de **dakloze komt hier even 'op adem'**, krijgt de kans een stabielere, zelfstandiger, oplossing voor te bereiden (sparen voor de huur en de huurwaarborg van een eigen stek (o.m. door het behoud van een uitkering als alleenstaande), vermijden van verdere schulden, de tijd om een woning te zoeken, administratief terug in regel te zijn met..., werk zoeken...)

De manier waarop OCMW's met tijdelijk inwonen omgaan **verschilt echter enorm**⁷⁸.

Een aantal OCMW's ziet de opvang door kennissen... duidelijk als een kans voor de dakloze en geeft in dat geval **vlot** een referentieadres. We hebben voorbeelden waarbij 6 maanden tijdelijk inwonen en zelfs langer zonder probleem wordt aanvaard.

Maar net zo goed zijn er OCMW's die bij tijdelijk inwonen **altijd het referentieadres weigeren**. Daarbij beroepen zij zich op het KB op de bevolkingsregisters, dat zegt dat iemand die ergens feitelijk woont zich binnen de 8 dagen moet laten inschrijven in het bevolkingsregister op dat adres (hoofdverblijfplaats)⁷⁹. Met het feit dat de federale definitie van een 'dakloze' ook slaat op mensen die tijdelijk inwonen en dat het referentieadres dus ook voor hen kan (zie hoger), houden zij geen rekening.

We worden nog altijd geconfronteerd met OCMW's die onvoldoende op de hoogte zijn van die mogelijkheid. Maar de ervaring is toch ook dat tijdelijk inwonen nog in zeer veel gevallen zonder meer gelijk gesteld wordt met een poging tot domiciliefraude. Niet zelden krijgen we van daklozen te horen dat enorm wordt doorgevraagd over de verblijfssituatie tot men de vinger kan leggen op een aanwijzing dat er wordt 'samengewoond'. In een aantal situaties is de enige conclusie die wij kunnen trekken dat hier een bijzonder **hard oordeel** geldt tegenover daklozen –'trek uw plan'- ofwel opnieuw gepoogd wordt mensen te weren uit de gemeente of het OCMW. Wat immers te denken van mensen die hun verhaal doen waaruit duidelijk blijkt dat ze aan het zwerven zijn of lange tijd op straat zitten om dan

⁷⁶ Zie daarvoor ook *HOMERe, Projectrapport*, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pp 7-8.

⁷⁷ Zie ook <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/1200510-Dossier-globale-aanpak-dakloosheid-%28Vlaams-Netwerk%29.pdf> pg 5.

⁷⁸ Onze ervaringen lopen op dat vlak gelijk met wat de OCMW's daar zelf over zeggen. Zie *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, De Boyser e.a., Antwerpen, 2009, pp 125-126. http://mi-is.be/sites/default/files/doc/STUD%201003-01%20OCMW-hulpverleningen%20aan%20daklozen_Aides%20CPAS%20aux%20sans%20abri_NL.pdf

⁷⁹ *KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 16 juli 1992, art 7 § 4.

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

1 of 2 nachten in de zetel te kunnen bij een vriend –reactie OCMW: ‘domicilieer u daar’- of van maatschappelijk werkers die mensen niet wijzen op de mogelijkheid van een referentieadres, hen aanraden bij vrienden of kennissen te gaan slapen en dan bij een volgend gesprek, wanneer het probleem van een adres en administratieve gevolgen zich stelt, klaar staan met het antwoord: ‘sorry, we kunnen u niet helpen, gij moet u daar domiciliëren’⁸⁰.

Tussen die twee uitersten in zien we dan OCMW’s met kortere periodes van tijdelijk inwonen die worden aanvaard, verschillen binnen een en hetzelfde OCMW –een dakloze kreeg het in die situatie wel, een andere niet- zelfs een OCMW dat van tijdelijk inwonen geen punt maakte, het referentieadres gaf, maar dan wel na 1 maand het leefloon van de dakloze van alleenstaande naar dat van samenwonende bracht. Wat uiteraard niet correct is: als men een referentieadres toekent erkent men dat iemand niet samenwoont.

5.3.6. Ambtelijke schrapping: loopt nog teveel fout.

We krijgen voorbeelden waarbij OCMW’s wel degelijk zelf de schrapping vragen (in 1 vb. –de dakloze kwam van een andere gemeente- kregen we de indruk dat dit rechtstreeks aan de gemeente gevraagd werd van de vorige woonplaats en dat men niet via de bevolkingsdienst van de eigen gemeente ging), maar waar men dan **tot enkele weken zit te wachten tot het vorige adres wordt geschrapt**. Een probleem dat zich ook in Wallonië stelt⁸¹.

We krijgen veel voorbeelden waarbij OCMW’s bij een vraag om referentieadres **niet zelf de ambtelijke schrapping vragen** van het oud adres waar de dakloze nog ingeschreven staat.

In een aantal gevallen wordt er vanuit gegaan dat het **niet in het belang is van de persoon** die zich aanbiedt om de ambtelijke schrapping te vragen. De maatschappelijk werker vreest voor de schorsing van de uitkering van de betrokkene en is niet zeker dat het referentieadres daarna zal aanvaard worden door de Raad van zijn OCMW of redeneert dat dit niet snel genoeg zal gaan, waardoor de betrokkene te lang zonder inkomen zou vallen. Zeer vaak is die bezorgdheid terecht, soms lijkt het ons dat hier te lang gearzeld wordt, soms lijkt het ons ook dat die redenering eerder als excuus dient om niet te moeten handelen.

In het eerdere vb. van de vrouw die al 2 maanden in de crisis- en winteropvang van het CAW had verbleven en ook daarna al weken over de vloer kwam bij de vereniging waar armen het woord nemen en het inloopcentrum van de gemeente, deelde de maatschappelijk werker bv. mee dat ‘wij dit niet doen’ –de aanvraag tot ambtelijke schrapping van het oud adres- ‘want dat is niet in uw belang’.

In een aantal gevallen is niet meteen duidelijk wat de beweegreden van het OCMW is, maar wordt in elk geval niet geredeneerd vanuit het belang van de betrokkene. Zo kregen verschillende mensen de mededeling dat ze zich eerst moesten laten uitschrijven op hun oud adres zonder verdere uitleg.

Een sprekend voorbeeld was dat van een vrouw die bij haar zoon in een Oost-Vlaamse gemeente woonde, maar daar (wederrechtelijk) door de huisbaas van haar zoon het huis werd uit gezet. Zij hield wel haar adres (hoofdverblijfplaats) daar, wat blijkbaar geen probleem stelde voor hun inkomen (zij had een overlevingspensioen, haar zoon werkte). Zij trok tijdelijk in bij haar dochter in een Vlaams-Brabantse gemeente, maar kon daar niet blijven. Ze stapte naar het OCMW in de Vlaams-Brabantse gemeente met een vraag om hulp bij het vinden van een woning. Noch de mogelijkheid van een ambtelijke schrapping, noch die van een referentieadres werden haar mee gedeeld. Zij werd doorverwezen naar het OCMW van de Oost-Vlaamse gemeente. Nochtans was het in haar geval duidelijk dat zij niet alleen niet kon terugkeren en wel degelijk in de Vlaams-Brabantse gemeente verbleef, maar ook dat haar ambtelijke schrapping en het toekennen van een referentieadres een belangrijke opstap kon betekenen naar een stabiele situatie. Zij zou er het recht mee openen op een installatietoelage voor daklozen en mogelijk ook het recht op een huursubsidie.

In 1 voorbeeld was het OCMW op de hoogte van een nakende uithuiszetting door een onbewoonbaarverklaring in de eigen gemeente, maar werd ondanks het feit dat men wist dat de betrokkene geen nieuwe woonst had **gewacht tot dat adres kon geschrapt** worden, vooraleer een aanvraag werd ingevuld voor een referentieadres. Gevolg was dat de betrokkene bij zijn uithuiszetting enkele weken moest wachten op de beslissing van de Raad van het OCMW en in tussentijd geen werkloosheidsvergoeding kreeg.

Wij verwijzen hier opnieuw naar de wet van 1991 op de bevolkingsregisters die zegt dat iemand die dakloos is volgens de wettelijke definitie en die niet kan ingeschreven worden in het bevolkingsregister wordt ingeschreven op het adres van zijn of haar OCMW (zie 3.2). Wij zijn van mening dat die bepaling ook betekent dat iemand die nog niet aan die voorwaarden voldoet perfect *preventief* een aanvraag tot referentieadres kan doen én dat het OCMW dit ook niet kan weigeren als uit sociaal onderzoek duidelijk blijkt dat die persoon binnenkort zeker aan de voorwaarden zal

⁸⁰ ‘Domiciliëren’ hier in de zin van inschrijven in het bevolkingsregister als hoofdverblijfplaats van het adres waar iemand werkelijk woont. We zijn echter niet 100% zeker dat ‘domicilie’ wettelijk gezien exact hetzelfde betekent als ‘adres ingeschreven als hoofdverblijfplaats’. We hebben daarom de woorden domicilie en domiciliëren zoveel mogelijk uit onze tekst gelaten, om verwarring te vermijden.

⁸¹ Zie *HOMERE, Projectrapport*, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pg 26.

voldoen. Noch in de wet van 1991 op de bevolkingsregisters, noch in het uitvoerende KB van 1992 vinden wij een bepaling terug die dit zou verbieden of onmogelijk maken. Dit voorbeeld doet ons dan ook de wenkbrauwen fronsen.

We noteerden trouwens ook voorbeelden van daklozen die nog niet ambtelijk geschrapt waren, maar er **zelf voor terugschrokken om een referentieadres te vragen**, uit vrees voor een schorsing van hun uitkering na schrapping van hun oud adres vóór toekenning van een referentieadres. Hetgeen uiteraard ook niet wenselijk is: dit komt neer op uitstel van executie, er gaat ook tijd verloren waarin kan gewerkt worden aan een verbetering van de situatie van de dakloze. Gezien een naadloze overgang van het oude adres naar een referentieadres echter geen zekerheid is, begrijpen wij deze angst van de betrokkenen echter volkomen.

De verschillende omzendbrieven zorgen ook voor **onduidelijkheid over de verplichtingen van OCMW's en diensten van bevolking rond de procedure voor ambtelijke schrapping**. Wie is verantwoordelijk om de ambtelijke schrapping van het oud adres te vragen: het OCMW waar de dakloze zich aanbiedt of de dienst bevolking van die gemeente? Op de studiedag van de GGC over het referentieadres in 2012 was prof.dr. Nicolas Bernard (UFSAL) over 1 ding duidelijk: wettelijk gezien is het in elk geval **niet de dakloze zelf** die de ambtelijke schrapping kan vragen. Volgens Nicolas Bernard is het wettelijk gezien de dienst bevolking van de gemeente waar de dakloze feitelijk verblijft die de ambtelijke schrapping moet vragen, maar hij stelt wel vast dat het minstens in 1 van de 3 omzendbrieven over het referentieadres de bedoeling van de bevoegde minister was deze verantwoordelijkheid bij het OCMW te leggen waar de dakloze om een referentieadres komt vragen⁸². De omzendbrief waar Nicolas Bernard naar verwijst is die van 2006 en zegt –voor het referentieadres *bij het OCMW* (wij zetten cursief)- inderdaad expliciet: 'Om de dakloze te helpen door hem in te schrijven op een referentieadres bij het OCMW, moet het centrum bij de gemeente stappen ondernemen voor de schrapping van de vroegere inschrijving van de betrokkene in welke hoedanigheid dan ook, zelfs in het geval van een referentieadres'⁸³. De wetgeving waar Nicolas Bernard naar verwijst is echter veel minder expliciet. De wet op de bevolkingsregisters van 1991 zegt enkel dat daklozen die een referentieadres wensen bij een privépersoon en leden van rondtrekkende groepen die dit wensen bij een van de bevoegde vzw's 'op hun aanvraag *door de gemeente (wij zetten cursief)* waar zij gewoonlijk vertoeven (worden) ingeschreven op een referentieadres' en vervolgt 'op dezelfde wijze (wij zetten cursief) worden de (daklozen, we vatten samen) ingeschreven op het adres van het OCMW waar zij gewoonlijk vertoeven'⁸⁴. Dan lijkt het inderdaad –wettelijk gezien toch- logisch dat het die gemeente is die zowel voor het referentieadres bij een privépersoon/vzw als bij een OCMW ook de administratieve stap zet om de ambtelijke schrapping elders te vragen, maar letterlijk staan doet het er dus niet. Zowel VVSG als VSGB volgen wellicht daarom de omzendbrief en leggen de verantwoordelijkheid volledig bij het OCMW van de feitelijke verblijfplaats, althans in geval van aanvraag van een referentieadres bij dat OCMW⁸⁵.

In de praktijk zien wij wel voorbeelden waarbij **daklozen zelf de schrapping gaan vragen**, op de dienst bevolking van hun vorige woonplaats, maar bv. ook door de wijkagent aan te spreken die dit dan in gang kan zetten. Maar een verplichting om na de melding van een dakloze dat hij ergens niet meer woont ook effectief na te gaan of er kan/moet geschrapt worden is er volgens onze informatie echter niet, een verplichting om te schrappen uiteraard ook niet, dat hangt van het onderzoek door de gemeente/politie af.

Dat **ambtelijke schrapping omgekeerd zeker niet iets is waarover licht mag beslist worden**, mag blijken uit een vb. dat we kregen uit een van onze verenigingen van iemand die niet dakloos was. Een oudere man die als huurder een zeer geïsoleerd leven leidde werd na bezoek van de politie op zijn hoofdverblijfplaats ambtelijk geschrapt terwijl hij opgenomen was in het ziekenhuis. Reden: geen van de andere huurders in het gebouw kon zich bij navraag herinneren de man in de laatste maanden nog gezien te hebben op dit adres en iedereen ging er van uit dat hij verhuisd/verdwenen was zonder verder bericht.

5.3.7. OCMW's beperken het recht op een referentieadres of leggen bijkomende voorwaarden op.

Enkel indien er een 'andere hulpvraag' is.

Een vb. van een OCMW in de provincie Antwerpen. Een vrouw zat zwaar in de schulden, had wel een relatie met een man onder voorlopig bewind, maar omdat de bewindvoerder het nemen van de hoofdverblijfplaats op het adres van de man afhiel wegens de schulden, kreeg zij toch een referentieadres van het OCMW. Die oordeelden blijkbaar wel dat zij het referentieadres enkel kreeg tot haar 'andere hulpvraag', nl. een oplossing voor haar schulden vinden, beantwoord was. Van zodra de vrouw een aanvraag had gedaan voor een collectieve schuldenregeling en er door de rechter een schuldbemiddelaar was aangesteld –er was nog niet eens garantie dat die tot een schuldaflossingsplan zou kunnen komen dat ook door de schuldeisers zou worden aanvaard, daar had de bemiddelaar een jaar voor gekregen- oordeelde het OCMW dat haar **andere hulpvraag was 'opgelost' en dus dat zij geen aanspraak**

⁸² Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, pp 9-10.

⁸³ Omzendbrief betreffende Daklozen- bevoegd OCMW-referentieadres- inschrijving en schrapping van een inschrijving, 4 oktober 2006, pg 3.

⁸⁴ Wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, 19 juli 1991, art. 1 § 2, eerste lid.

⁸⁵ Zie http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/OCMW-dienstverlening/Pages/Referentieadres.aspx en http://www.ocmw-info-cpas.be/index.php/fiche_FT_nl/ladresse_de_reference_aupres_du_cpas_ft#m8
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

meer kon maken op het referentieadres. Het OCMW vroeg de schrapping van het referentieadres aan de gemeente en deelde mondeling mee aan de vrouw dat zij nog enkel een referentieadres bij een privépersoon kon vragen. Een werker van de vereniging waar armen het woord nemen die nog trachtte te bemiddelen door bij de sociaal assistent een andere, nieuwe hulpvraag te formuleren, nl. 'het niet hebben van een inkomen en de nood om haar statuut in orde te brengen' werd afgewimpeld. Deze vraag kwam zelfs niet voor op de raad van het OCMW. De vereniging, die contact opnam met de gemeente om te vragen of dit allemaal wel correct was en wat ze er kon aan doen, vernam daar dat deze mevrouw al de derde was die week die op deze manier –'de andere hulpvraag was beantwoord'– haar referentieadres verloor op vraag van het OCMW.

Enkel indien nodig voor een andere uitkering dan het leefloon of voor loon.

*'Ik was net 18 en door omstandigheden dakloos, ik woonde in een kraakpand zonder inkomsten, zonder adres, zonder enig idee waar en bij wie ik moest zijn. Ik wou gewoon mijn leven op orde krijgen. Men had mij de raad gegeven naar het OCMW te gaan voor een leefloon en een referentieadres. Ik dus naar het OCMW voor een aanvraag om daar langer dan 2 maanden aan het lijntje gehouden te worden voor een antwoord op mijn aanvraag. Na 2 maanden mocht ik terug om te horen dat een leefloon mij werd toegezegd, dat gingen ze in kleine gedeelten uitbetalen, maar een referentieadres werd mij geweigerd. Ik kreeg te horen dat ik daar absoluut geen recht op had, mijn sociaal assistent had verteld dat het referentieadres niet voor jonge daklozen was, maar eerder **voor mensen die werkten maar nergens ingeschreven waren**, ik had zoiets niet nodig. Ik wou werken maar kreeg niets in orde omdat ik nergens mijn post kon laten toekomen, was ambtelijk afgeschreven en ik kreeg geen referentieadres omdat ik geen werk had. Ik zat dus vast in een vicieuze cirkel.'* (Bij deze man kwam alles wel in een stroomversnelling toen de lokale vereniging waar armen het woord nemen stappen ondernam om naar de Arbeidsrechtbank te gaan).

Van 2 Vlaamse OCMW's weten we dat ze systematisch enkel de aanvraag tot referentieadres in overweging nemen indien dit nodig is **om een sociale zekerheidsuitkering of een bijstandsuitkering** uitgekeerd door een andere instantie dan het OCMW zelf te kunnen behouden of krijgen. Dit impliceert bv. dat mensen die nog een identiteitskaart en een bankrekening hebben en daardoor nog steeds hun uitkering ontvangen geen referentieadres krijgen, zelfs al zijn ze ambtelijk geschrapt. Ze hebben het immers 'niet nodig'. Tot voor kort werd bij 1 van deze 2 OCMW's het referentieadres ook uitdrukkelijk niet toegekend indien de dakloze ook leefloon kreeg toegekend. Immers, het leefloon kon ook in cash uitbetaald en dus had de dakloze ook in dit geval geen adres nodig, was de redenering.

In 1 gemeente blijkt het OCMW enkel referentieadres te geven aan daklozen met een ziekte- of invaliditeitsuitkering indien de mutualiteit eerst die uitkering schrappt. Tot zolang dat niet het geval is wordt er gerekend op de mutualiteit om met een informeel contactadres te werken⁸⁶. Schrappt de mutualiteit de uitkering wel, dan geeft het OCMW, samen met het referentieadres en in afwachting dat dit wordt ingeschreven in het bevolkingsregister, ook een voorschot op de ziekte- en invaliditeitsuitkering, waarna de mutualiteit pas dan terug kan 'overnemen', opnieuw de ziekte- of invaliditeitsuitkering kan uitbetalen en de voorschotten kan terugbetalen aan het OCMW.

Enkel voor leefloners (en/of gevangenen).

Uit de 3 landsdelen komen voorbeelden waarbij het referentieadres **enkel wordt toegekend aan mensen die ook een leefloon** krijgen toegekend. Wie geen leefloon krijgt, krijgt er ook geen referentieadres.

Over deze 3 praktijken gaven we hiervoor al onze mening: volgens ons kan dit niet (zie daarvoor hoofdstuk 3).

Sinds de recente wetswijziging voor gedetineerden kregen we ook uit 1 OCMW de melding dat zij enkel referentieadres geven 'aan daklozen die aan alle voorwaarden voldoen volgens de RMI-wetgeving, als **aan personen die gedetineerd zijn en ambtshalve geschrapt**. Deze laatste groep wordt via de gevangenis doorverwezen naar onze basisdienstverlening met de vraag naar een referentieadres'

Het ontbreekt ons hier verder voorlopig aan voorbeelden, maar wij zijn wel –net zoals we dat zijn voor gedetineerden met hoofdverblijfplaats in de gevangenis omdat zij geen hoofdverblijfplaats hadden vóór hun opsluiting– **ongerust over wat hier gebeurt met deze mensen bij hun vrijlating**. Immers, FOD Binnenlandse Zaken stelt dat er geen naadloze overgang kan zijn voor de ex-gedetineerde van referentieadres als gedetineerde bij een OCMW naar een referentieadres als dakloze bij het OCMW, eerst moet er een ambtshalve schrapping zijn van het eerste referentieadres en de ex-gedetineerde/dakloze moet zelf zijn situatie 'regulariseren'⁸⁷ –lees: zijn referentieadres als dakloze bij het OCMW gaan aanvragen? Tegelijk legden de OCMW's er bij de voorbereiding van deze wetgeving de nadruk op dat het OCMW van de gemeente waar de gevangenis ligt bevoegd blijft voor maatschappelijke dienstverlening⁸⁸. Opnieuw een scenario waarin de ex-gedetineerde/dakloze minstens tijdelijk dreigt in een situatie zonder rechten terecht te komen, zonder garantie ook op hulp of begeleiding voor de 'regularisatie' van zijn situatie.

⁸⁶ De ZIV-wetgeving laat dit toe, zie ook 2.5.

⁸⁷ Omzendbrief over de *Wet houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken – Aanpassingen van de reglementering over het houden van de bevolkingsregisters vanaf 1 januari 2016*, 22 december 2015, pg 4.

⁸⁸ Brief van VVSG, VSGB en UVCW aan minister Jan Jambon, minister van Binnenlandse Zaken, van 8 juli 2015, over *Advies over het artikel 9, 2° van het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen – Binnenlandse Zaken*, pg 3.

170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

Voorwaarden voor het leefloon zijn meteen ook voorwaarden voor het referentieadres.

In sommige gevallen past men blijkbaar de voorwaarden die gelden voor het leefloon/het recht op maatschappelijke integratie meteen ook toe op het referentieadres. Zo kregen we het voorbeeld van een jongere die onder **art. 60** werkte, maar regelmatig afwezig was wegens ziekte en daardoor ook al enkele afspraken had gemist. Hij verloor niet alleen zijn arbeidscontract, maar meteen ook zijn referentieadres.

Een ander voorbeeld was dat waarbij een OCMW een **GPMI** opstelde dat uitdrukkelijk vermeldde dat de betrokken jongere binnen de 3 maanden een woning moest hebben, zo niet verloor hij niet alleen zijn leefloon, maar ook zijn referentieadres.

Ook deze voorbeelden lijken ons geen correcte toepassing van de wetgeving. Indien uit sociaal onderzoek blijkt dat de betrokkene dakloos is en zonder adres staat dit volgens ons geheel los van verwachtingen of verplichtingen in het kader van andere hulp die door het OCMW wordt verstrekt en mag men het referentieadres niet weigeren of terug inhouden op basis van die andere elementen (ook hier verwijzen we naar hoofdstuk 3).

Bijkomende 'inspanningen' die gevraagd worden in ruil voor het referentieadres zelf.

De eis van het OCMW om **actief te zoeken naar een woning** kwam ook terug in enkele Waalse voorbeelden: daar moesten daklozen met een referentieadres bewijsjes binnen brengen dat ze actief zochten naar een huurwoning of een inschrijving voorleggen als kandidaat-huurder bij een sociale huisvestingsmaatschappij. We weten wel niet of die voorwaarde deel uitmaakte van afspraken rond het leefloon of rond het referentieadres of rond beide.

Bij 1 geval weten we dit wél zeker. Daar werd de inschrijving als kandidaat-sociale huurder gevraagd als voorafgaande voorwaarde om het referentieadres te kunnen krijgen. Bedenklijk, gezien dit in de meeste situaties een onmogelijke opdracht is voor een dakloze, het hebben van een adres is namelijk net een voorwaarde om ingeschreven te raken als kandidaat-huurder. Enkel mocht iemand vóór hij dakloos werd al ingeschreven zijn geweest op een wachtlijst en daar nog niet van zijn verwijderd, zou het kunnen.

Al even bedenkelijk: een OCMW dat een bewijs vroeg dat de aanvrager **een identiteitskaart had aangevraagd**. Ook dit is voor iemand zonder adres onmogelijk. Bij gebrek aan adres kan een aanvraag van een identiteitskaart immers niet.

Bij een aantal OCMW's wordt een mogelijke toekenning van het referentieadres nog altijd gekoppeld aan de voorwaarde om **een of andere vorm van begeleiding of hulp te aanvaarden**, zelfs al wenst de dakloze in kwestie dat uitdrukkelijk niet en vraagt hij enkel om het referentieadres. Zo kregen we het vb. van iemand met een alcoholprobleem die de boodschap kreeg dat hij in ontwenning moest gaan wilde hij het referentieadres kunnen krijgen, iemand anders kreeg enkel het referentieadres als hij in budgetbeheer ging. In 1 gemeente bleek op een overlegvergadering van het OCMW en onze vereniging waar armen het woord nemen dat daklozen die een opvangplaats kregen toegewezen, maar daar geen gebruik van maakten -er waren verschillende vbn. van mensen die daar niet aardden (lawaai en verbaal geweld, niet proper, geen privacy)- van het OCMW ook geen referentieadres kregen of wanneer ze eerst aanvaardden en daarna toch opstapten uit de opvang het ook weer verloren.

Een extra voorwaarde waar wij heel hard van schrokken toen we er de eerste keer van hoorden, maar die we nu al bij 2 OCMW's hoorden: de dakloze moet een **verklaring ondertekenen** waarbij hij zich akkoord verklaart dat het OCMW informatie over zijn verblijf en zijn contactgegevens kan doorgeven aan de politie als die daarom vraagt, zo niet kan hij/zij zelfs geen referentieadres aanvragen. 1 van deze OCMW's verklaarde dit te doen om te anticiperen op het verzet bij politie en bevolkingsdienst, waar men zich niet kon verzoenen met het feit dat men van sommige mensen niet zelf kon achterhalen waar ze werkelijk verbleven (zie ook verder, bij 5.3.9)

Hier gaat het niet om voorwaarden die betrekking hebben op andere hulp verstrekt door het OCMW, maar om **voorwaarden die door het OCMW bijkomend worden opgelegd voor het verkrijgen van het referentieadres zelf**. Toch kan ook dit niet naar onze mening. Immers, de regelgeving zegt duidelijk dat een OCMW steeds een referentieadres moet geven als iemand dakloos is volgens de wettelijke definitie en ook geen andere hoofdverblijfplaats heeft (zie daarvoor 3.2) . Dat impliceert volgens ons dat bijkomende voorwaarden –zelfs indien men geen koppeling maakt met mogelijke andere vragen om hulp- nooit kunnen.

Regelmatig aanmelden en/of een referentieadres van 'bepaalde duur'.

Het leven van een dakloze bestaat uit overleven, vaak verplaatsen mensen zich ook waardoor ze uit een gemeente verdwijnen. Zeker wanneer de enige relatie met het OCMW het referentieadres zelf is zien mensen niet altijd het nut van een regelmatig bezoek aan het OCMW, al dan niet om hun post op te halen. Ze schatten er dan de consequenties voor zichzelf niet altijd van in wanneer ze dat niet doen. Sommige OCMW's zouden dan weer net uit vrees voor

administratieve last -veroorzaakt door het niet regelmatig ophalen van post- terughoudend zijn om referentieadressen toe te kennen⁸⁹.

Hoe regelmatig een dakloze zich moet aanmelden in het OCMW, al dan niet enkel om zijn post af te halen, **verschilt enorm**. Sommige OCMW's beperken zich tot het wettelijk minimum van om de 3 maanden, andere vragen zelfs wekelijks minstens 1x langs te komen. Vanuit de ervaringen die we optekenden is het ons wel niet duidelijk of OCMW's die vragen regelmatig langs te komen ook sneller vragen aan de gemeente om het **referentieadres te schrappen** als de dakloze daar niet op ingaat.

Het is ook niet helemaal duidelijk of OCMW's die dat zouden doen wel/niet wettelijk bezig zouden zijn. Zowel het KB op de bevolkingsregisters als de omzendbrieven op het referentieadres vermelden enkel dat het aan het OCMW toekomt te bepalen of de dakloze die bij hen een referentieadres heeft nog steeds aan de voorwaarden voldoet en dat, als het OCMW van oordeel is van niet en daarom vraagt, de gemeente het referentieadres ambtelijk mag schrappen⁹⁰. Nergens vinden wij terug of een OCMW dat de bepaling dat 'de betrokken personen zich *minstens een keer per trimester (wij zetten cursief)* (moeten) aanmelden bij het OCMW'⁹¹ interpreteert als 'het mag dus ook meer zijn' de schrapping mag vragen aan de gemeente indien de dakloze aan zo'n strengere voorwaarde niet voldoet. Ons lijkt dit in elk geval in te gaan tegen de geest van de regelgeving.

Sommige OCMW's geven het referentieadres sowieso **enkel voor 3 maanden**. Daarna moet dan een nieuwe aanvraag voorkomen op de raad wil de dakloze 'zijn' referentieadres kunnen behouden. Indien de dakloze geen nieuwe aanvraag doet is het ons niet altijd duidelijk hoe het dan verder gaat.

Van een West-Vlaams OCMW dat dit zo toepast hoorden we dat een vraag om schrapping van het referentieadres vanuit het OCMW aan de gemeente bij haar in elk geval pas kan na een formele beslissing van de raad. Maar we weten niet of dit altijd zo gaat: zijn er ook OCMW's waar het referentieadres 'automatisch' vervalt als de dakloze na 3 maanden niets van zich liet horen/geen nieuwe aanvraag deed? Waar dus, zonder nieuwe beslissing van de raad, al dan niet na nieuw sociaal onderzoek van een sociaal assistent, een brief vertrekt naar de gemeente met de vraag het referentieadres te schrappen?

Onze mening? **Dit kan zo maar niet, het OCMW heeft nog altijd haar wettelijke begeleidingsopdracht**: 'Het centrum verstrekt alle nuttige raadgevingen en inlichtingen en doet de stappen om aan de betrokkenen alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of de buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken' en 'Het OCMW verzekert, met eerbiediging van de vrije keus van de betrokkene, de psychosociale, morele of opvoedende begeleiding die de geholpen persoon nodig heeft om geleidelijk zelf zijn moeilijkheden te boven te komen'⁹².

Hetzelfde OCMW gaf ook aan deze werkwijze te volgen omdat het wil vermijden dat de dakloze in kwestie zich zou gaan 'nestelen' in zijn situatie en minder actief zou gaan zoeken naar een meer duurzame oplossing voor zijn (huisvestings)probleem. Ook hier is de motivatie dus breder dan enkel het behouden van het contact met de dakloze.

De bezorgdheid van een OCMW dat de dakloze zich zou gaan 'nestelen' in zijn situatie duiden wij zeker niet a priori ten kwade. Iemand die dakloos is heeft veel katten te geselen, het risico bestaat inderdaad dat hij of zij na het krijgen van een referentieadres een vals gevoel van veiligheid krijgt en zijn/haar probleem van huisvesting voor zich uitschuift. Al mag dat risico zeker niet overdreven worden: de overgrote meerderheid van de mensen die wij spraken waren net bijzonder onrustig over hun onzekere situatie en zochten –referentieadres of niet- koortsachtig naar een stabilere oplossing voor hun huisvestingsprobleem. Maar zelfs al is het risico op berusting er, wat als de limiet van 3 maanden dan verstrijkt? Dan stuurt men de dakloze terug naar 'af', kiest men doelbewust voor 'herval', met zelfs gevolgen voor een aantal rechten en dus stabiliteit die men vanuit het OCMW zelf heeft helpen heropbouwen? **Men maakt hier van een terechte doelstelling –vermijden dat een dakloze zich zou gaan 'nestelen' in zijn precare situatie- een voorwaarde en dat vinden wij een stap te ver**. We stellen ons opnieuw ook de vraag of dit wel wettelijk is. Een 'minimale aanmelding' van 3 maanden zoals voorzien in de wet op het bevolkingsregister is iets anders dan het referentieadres beperken tot 3 maanden. Dit nog los van het feit dat 3 maanden bijna altijd een te korte periode is om vanuit een situatie van dakloosheid een duurzame oplossing te vinden voor huisvesting. En van de vraag of het OCMW zelf wel voldoende inspanningen levert om het contact te bewaren en mee te zoeken naar een oplossing voor het huisvestingsprobleem. Die verantwoordelijkheid enkel bij de dakloze leggen en 'afwachten' tot het mis gaat kan voor ons niet.

⁸⁹ Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen, De Boyser e.a., 2010, pg 126; Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting, dl. 2, pg 50.

⁹⁰ KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, 16 juli 1992, art. 20 § 3, 4^e lid; Omzendbrief betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen, 21 maart 1997, pg 3; Omzendbrief betreffende Daklozen – bevoegd OCMW – referentieadres –inschrijving en schrapping van een inschrijving, 4 oktober 2006, pp 3-4.

⁹¹ KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, 16 juli 1992, art. 20 § 3, 3^e lid.

⁹² Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 8 juli 1976, art. 60 § 2 en 4.

5.3.8. Het OCMW geeft wel referentieadres, maar het loopt mis bij de gemeente.

Een dakloze man ontving referentieadres bij het OCMW van de Antwerpse gemeente waar hij dakloos werd, werd ingeschreven in het bevolkingsregister, kreeg een identiteitskaart, maar verloor die. Hij ging dit aangeven bij de politie van diezelfde gemeente, die een bewijs –'bijlage 12'- afleverde van verlies van identiteitskaart. Omdat hij nadien aan het zwerven ging en in verschillende andere gemeenten verbleef viel hij opnieuw zonder adres (zijn eerste referentieadres werd geschrapt) en was de 'bijlage 12' het enige wat hij had. Op een bepaald ogenblik verloor hij ook die bijlage 12, waarvan hij opnieuw aangifte ging doen bij de politie, ditmaal in de Oost-Vlaamse gemeente waar hij op dat ogenblik was aangeland. Ditmaal wilde (of kon?) de politie echter geen bijlage 12 afleveren, maar werd hem enkel een kopie gegeven van het proces verbaal van zijn aangifte. Bij het OCMW van dezelfde gemeente vroeg en kreeg hij kort daarna wél een referentieadres toegezegd –eerst was hem dit geweigerd, maar dit kwam snel in orde toen hij deeltijds werd aangeworven voor een job. Maar bij de inschrijving in het bevolkingsregister op de dienst bevolking van de gemeente werd er moeilijk gedaan: de dienst wilde (of kon?) hem niet inschrijven –men sprak van een 'adreswijziging'- omdat, zo werd hem gezegd, zij **niet zeker waren of hij wel was wie hij beweerde te zijn**. Immers, de kopie van het proces-verbaal van de politie bevatte geen foto (bij de bijlage 12 was dat wel het geval). Pas na lang aandringen –ook door het OCMW zelf- werd hij ingeschreven.

We verwijzen hier ook naar de voorbeelden die we eerder gaven (zie 2.2.) waarin bleek dat mensen niet ingeschreven raakten bij de dienst bevolking nadat ze ambtelijk geschrapt waren omdat men ze beschouwde als overleden. In 1 geval ging het nochtans om een OCMW-cliënt (wel niet duidelijk of die referentieadres kreeg).

Het voorbeeld met de 'bijlage 12' is het enige dat wij zelf noteerden waarbij een gemeente ná het fiat van haar OCMW zelf nog op de rem ging staan. Komt dat omdat de daklozen zelf hier geen zicht op hebben omdat dit 'interne keuken' is tussen OCMW en gemeente of komt dit omdat dit eerder zeldzaam is? Bij een eerste bespreking met een aantal OCMW's in West-Vlaanderen van onze bevindingen in dit dossier werd er door verschillende aanwezigen op gewezen dat er bij hen in de gemeente meer dan eens wordt geprotesteerd door hetzij de politie, hetzij de bevolkingsdienst, over het feit dat het OCMW een aanvraag voor referentieadres goedkeurde voor een dakloze. Ofwel **wilde de politie weten waar iemand écht verbleef** –er werd een vb. gegeven van een ex-gedetineerde- ofwel werd voorbehoud gemaakt bij het feit dat het OCMW tijdelijk samenwonen toestond en wilden politie of gemeente dat de persoon in kwestie gedwongen werd om op het werkelijke verblijfsadres ook zijn officiële hoofdverblijfplaats te nemen. Minstens in 1 geval was een OCMW al teruggekomen op een genomen beslissing na contact tussen burgemeester en OCMW-voorzitter daarover.

Vanuit een Brusselse gemeente kregen we dan weer een vb. waarbij een dakloze die bij het OCMW net een aanvraag had gedaan voor een referentieadres, daarbij ook had mee gedeeld dat hij tijdelijk inwoonde, plots een bezoek kreeg van de politie op het adres waar hij verbleef. De politie maakte een verslag op dat stelde dat hij samenwoonde en hij werd op dat adres **ambtshalve 'ingeschreven'** (hoofdverblijfplaats). In dit geval was er dus nog geen beslissing van het OCMW over het referentieadres, maar de **politie was wel duidelijk ingelicht**. Omdat het OCMW bij de bevolkingsdienst van de gemeente had nagevraagd of de betrokkene al ambtshalve was geschrapt op zijn vorig adres? En dus op initiatief van de gemeente en zonder het OCMW hier in te kennen?

Vanuit Wallonië kregen we ook een voorbeeld waarbij een dakloze wel het referentieadres kreeg van bij het OCMW, ook ingeschreven raakte in het bevolkingsregister, maar **de aflevering van zijn identiteitskaart niet kon betalen**. Hij had geen eigen middelen en ontving geen financiële steun van het OCMW.

5.3.9. Sommige OCMW's en gemeenten negeren zelfs zeer bewust de wet.

Zijn er OCMW's of gemeenten die bewust en vanuit politieke motieven nooit referentieadressen toekennen? We weten het niet, zeer vaak zullen er andere redenen zijn (weinig of foute kennis regelgeving, slechts zelden geconfronteerd met een vraag van een dakloze, wat bv. in meer landelijke gemeenten zeker gebeurt omdat daklozen daar zelf wegtrekken bij gebrek aan voorzieningen), maar het politieke discours tegenover daklozen bij sommige lokale besturen, gecombineerd met het beperkte cijfermateriaal dat we hebben en waaruit blijkt dat sommige –ook iets grotere- OCMW's 'zelden of nooit' het referentieadres toekennen, doet toch vermoeden dat er in sommige gemeenten meer aan de hand is.

Bij een aantal ervaringen die wij optekenden konden wij ons in elk geval niet van de indruk ontdoen dat de betrokken OCMW's en gemeenten de lacunes of onduidelijkheden in de regelgeving niet eens zo erg vonden omdat het hen toeliet minstens in een aantal gevallen de andere kant op te kijken en het referentieadres niet toe te kennen. Dit zonder al teveel vragen over hun werkelijke –ook politieke (?)- beweegredenen. Een indruk die ook in Wallonië bestaat⁹³.

In 1 Vlaams OCMW kregen we van een personeelslid van de sociale dienst te horen dat binnen het OCMW werd meegedeeld aan het personeel dat de omzendbrieven op het referentieadres niet bindend zijn.

⁹³ HOMERE, *Projectrapport*, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pg 9 en 12.

Vanuit Wallonië kregen we 2 gelijklopende ervaringen die wel erg cru waren.

Een uitspraak van het hoofd van een sociale dienst van een OCMW, in gesprek met een vrijwilliger van een daklozenorganisatie: *'Ja, we kennen de wet, maar hier respecteren wij die niet, wij hebben onze orders'*, om er aan toe te voegen *'als ge naar de Arbeidsrechtbank gaat ben ik zeker dat ge wint, doe dat en dan zal ik wel verplicht zijn de wet toe te passen'*.

En in een andere gemeente deelde een maatschappelijk werker, in aanwezigheid van een werker van een van onze verenigingen, mee: *'normaal moet ik het referentieadres geven, maar ik heb opdracht van de voorzitter van het OCMW om dit niet te doen'*.

5.4. Voorlopige inschrijving van de hoofdverblijfplaats: er schort wat.

'Toen ik hier in Limburg aankwam had ik ook eerst een appartement gevonden, maar nadien stond ik op straat en zonder adres kon ik niet werken. Het appartement dat ik daarna vond, dat waren vakantiewoningen, met een contract van telkens 1 maand en ik moest een vast adres hebben, dus ben ik daar vertrokken, want zo kon ik niet werken.' (de bevolkingsdienst had in dit vb. de inschrijving als hoofdverblijfplaats geweigerd)

Een mevrouw in een Oost-Vlaamse gemeente ondertekende een (voor haar dúúr: 750 euro/maand) huurcontract, maar de woning bleek een handelspand te zijn, de ruimte achterin werd niet voor bewoning geschikt geacht (geen buitenramen, enkel airco). De bevolkingsdienst weigerde dit adres om die reden in te schrijven als haar hoofdverblijfplaats. Gezien zij de huur al betaald had kon zij zich ook geen andere woning veroorloven (gesteld dat zij er onder uit kon, zij had dit huurcontract wel getekend en moest voorlopig dus ook verder huur betalen). Het OCMW liet dan weer verstaan dat een referentieadres niet mogelijk was, het was van mening dat zij zich in het bevolkingsregister moest inschrijven op het adres van haar woning.

Nog een Oost-Vlaams voorbeeld. Een mevrouw kon intrekken in een doorgangswoning van het OCMW. Het OCMW deelde echter mee dat inschrijving in het bevolkingsregister op het adres van de doorgangswoning niet kon –een probleem dat wij ook al in andere individuele ervaringen van daklozen tegenkwamen⁹⁴, het is ons niet duidelijk of de normale procedure hier de voorlopige inschrijving zou zijn, dan wel of het hier om een 'instelling' gaat, maar dit voor problemen zorgt, gezien deze niet voorkomt in de opsomming van instellingen waar inschrijving op het adres van de instelling bij 'opname' mogelijk is⁹⁵. Het OCMW weigerde in eerste instantie echter ook een referentieadres en drong aan op het zo lang mogelijk behouden van de officiële hoofdverblijfplaats op het adres van de woning waar deze mevrouw was uit huis gezet, maar waar ze nog niet ambtelijk geschrapt was. Toen deze mevrouw uiteindelijk ambtelijk geschrapt werd, werd dit eerst door de gemeente recht gezet op vraag van het OCMW, maar vervolgens werd, na problemen met briefwisseling, door het OCMW toch de mogelijkheid van een referentieadres geopperd, zij het dat de mevrouw verschillende weken zonder adres zat in tussentijd, waardoor ze in de problemen kwam met haar rechten (o.m. kinderbijslag, toegang tot KSZ voor fiscale gegevens bij inschrijving sociale woning).

Een voorbeeld uit de Kempen. Een mevrouw vertrok halsoverkop bij haar man en verbleef in een chalet, wat tot dan als buitenverblijf had gediend voor haar en haar gezin, zij was nog niet uit de echt gescheiden en was er samen met haar echtgenoot nog eigenaar van. Een kennis had haar verteld dat de gemeente deze woning niet zou aanvaarden als hoofdverblijfplaats, gezien het een vakantiewoning was. Zij kon bij niemand anders terecht en vond ook niet meteen een voor haar betaalbare huurwoning. Intussen vreesde ze op heel korte termijn haar werkloosheidsuitkering te verliezen, ze wist dat haar man al naar de bevolkingsdienst van zijn gemeente was gestapt om haar daar 'uit te schrijven'. Zij ging er van uit dat een referentieadres bij het OCMW niet kon omdat men daar zou aandringen op het nemen van haar hoofdverblijfplaats op het adres van haar chalet.

Nog een Limburgs voorbeeld. Een mevrouw had een noodwoning toegewezen gekregen vanuit het OCMW, maar kreeg de boodschap (niet duidelijk of dit enkel van het OCMW kwam of ook van de gemeente) dat 'inschrijving' op dat adres niet kon omdat die woning niet aan de Vlaamse Wooncode voldeed. Omgekeerd wilde het OCMW haar geen referentieadres geven omdat ze weigerde naar de crisisopvang te gaan. Dat was een tijd geen probleem omdat ze nog een hoofdverblijfplaats had elders, maar werd het wel toen ze daar ambtelijk geschrapt dreigde te worden. Zij werkte halftijds en stempelde halftijds en dreigde dus haar werkloosheidsvergoeding te verliezen.

We noteerden slechts enkele voorbeelden van mensen voor wie de voorlopige inschrijving van hoofdverblijfplaats van toepassing was/zou kunnen zijn. Een volledig zicht op de problematiek hebben we daarom zeker niet. Zo vermoeden we bv. verschillende praktijken bij krakerspanden –in het ene geval wel voorlopige inschrijving, in het andere niet (?), in het ene geval wel referentieadres, in het andere niet (?) We weten ook dat een aantal OCMW's hier probeert zoveel mogelijk te handelen vanuit het belang van de dakloze.

Tot vóór de recente wetswijziging⁹⁶ leek het er op dat gemeenten de voorlopige inschrijving vooral niet gebruikten om te vermijden dat ze loodzware procedures voor onbewoonbaarheidsverklaring of uithuiszetting moesten opstarten. Voor die mensen die, net zoals dat het geval is bij tijdelijk samenwonen, gewoon **nood hebben aan een tijdelijke**

⁹⁴ Zie bv. ook de ervaring onder 5.3.3.

⁹⁵ Zie 3.5.

⁹⁶ Een voorlopige inschrijving blijft nu voorlopig, zie 3.3.

overgangperiode om zich administratief in regel te kunnen stellen, een woning te zoeken, een financiële buffer op te bouwen... lijkt de wetswijziging daarom een goede zaak.

Al zit er ook een addertje onder het gras: een dakloze met **schulden** die zich op deze manier voorlopig inschrijft kan inbeslagname van goederen op dit adres niet ontlopen. Dit zorgt alweer voor problemen indien verschillende mensen in armoede op hetzelfde adres verblijven, de solidariteit tussen hen komt opnieuw onder druk. Maar ook voor de dakloze zelf die zich op dit adres moet inschrijven is dit een probleem. Voor iemand die –vaak na veel stress en onzekerheid- min of meer 'geïnstalleerd' is, zo minstens tijdelijk wat rust en comfort vindt, vinden wij inbeslagname van goederen niet alleen onmenselijk, maar gewoon contraproductief: er is geen doorstart mogelijk, dit zorgt opnieuw voor spanningen en stress... Als de dakloze om dit te vermijden zelf geen inschrijving vraagt en de gemeente ook niks onderneemt is het risico bovendien niet ondenkbeeldig dat hij alsnog zonder adres blijft en zijn situatie niet in regel raakt. Zeker als het OCMW ook nog eens het referentieadres zou weigeren, want zou verwijzen naar zijn mogelijkheid om zich voorlopig in te schrijven –wat in ons eerste voorbeeld hierboven het geval leek.

Indien een OCMW wel een referentieadres toekent –en gelukkig doen sommige OCMW's dat in sommige gevallen nog- opereert dat OCMW vaak toch in een grijze zone. Bij uitbreiding is dat ook zo voor de gemeente zelf in geval de dakloze iemand bereid zou vinden om een referentieadres bij een privépersoon te nemen en indien de gemeente dat dan aanvaardt.

VVSG lijkt hier –zowel voor het toekennen van referentieadres als voor andere hulp aan daklozen- de lijn te trekken tussen een verblijf in een door de overheid erkende 'woonvorm' en een verblijf in een woonvorm (gebouw, constructie...) die door de overheid als niet geschikt voor bewoning wordt beschouwd. Zo bv. sluit het expliciet woonwageneigenaren en campingbewoners uit van het referentieadres⁹⁷. Over een persoon die in een woonwagen woont op een terrein waar hij eigenlijk niet mag verblijven zegt VVSG: 'Het wonen in een woonwagen is een door de Vlaamse Regering erkende woonvorm. Iemand die in een woonwagen woont, kan dan ook niet beschouwd worden als een dakloze. Het feit dat deze woonwageneigenaren niet op een legaal woonwagenterrein staat, is een andere problematiek. Woonwageneigenaren zijn dan ook niet opgenomen in de opsomming van de bewoners die als dakloos moeten worden beschouwd'. VVSG geeft vervolgens een erg beperkende opsomming van wie volgens hen dakloos is⁹⁸. Om te beginnen stellen wij ons de vraag waar die opsomming vandaan komt. VVSG verwijst naar de omzendbrief van 2003 over *de territoriale bevoegdheidsregel voor daklozen en de meldingsplicht* die de federale definitie van dakloosheid zou vertalen in een aantal categorieën van daklozen, maar wij vinden daarover niets terug in die omzendbrief⁹⁹. Gesteld dat zo'n omzendbrief al een beperkende opsomming zou mogen bevatten. Immers, toen de federale definitie van dakloze gelanceerd werd, werd die opzettelijk flexibel gehouden: *'De Raad (van State) heeft lang geaarzeld over de definitie van het begrip 'dakloze persoon'. Oorspronkelijk vond hij dat de definitie duidelijker moest zijn, maar uiteindelijk werd voor de huidige tekst van het ontwerp gekozen. Er moet immers ruimte overblijven om zich nog aan de feiten te kunnen aanpassen. Een te strikte definitie zou al te gemakkelijk een bron van uitsluiting kunnen worden'*¹⁰⁰. Ook bij de redenering dat de woonvorm (wettelijk erkend of niet) mee bepaalt of mensen als dakloos kunnen beschouwd worden of niet stellen wij ons vragen, het is ons niet duidelijk waarop VVSG zich daarvoor baseert. Dat naast VVSG ook de beleidsmakers zelf al hebben geworsteld met deze kwestie mag duidelijk zijn. Zo kan een leefloongerechtigde, die verhuist vanuit een woonwagen die op een terrein staat waar die niet hoort naar een andere woning, een installatiepremie krijgen als dakloze. Voor niet-leefloongerechtigden geldt dit dan weer niet¹⁰¹. U volgt de logica nog? Wij niet.

Dit gezegd zijnde: zeker in Wallonië blijft er ook een groot probleem voor mensen die **voor langere tijd verblijven** in vakantiehuisjes, caravans...¹⁰² Het gaat hier over een grote groep die sinds jaren in grote onzekerheid woont, in wettelijk niet voor bewoning erkende situaties, maar de facto wel gedoogd. Een grote meerderheid van deze mensen zijn mensen in armoede voor wie een andere woonoplossing niet toegankelijk of bereikbaar is en valt dus onder onze brede definitie van daklozen¹⁰³. Met de recente wetswijziging rond de voorlopige inschrijving verdwijnt nu de druk op gemeenten om de situatie van deze mensen te regulariseren of om alternatieve huisvesting te voorzien, de voorlopige inschrijving blijft immers voorlopig. Bijkomend krijgen deze mensen als gevolg van de wetswijziging nu ook te maken met een stigma, gezien de begeleidende omzendbrief nu als voorwaarde oplegt dat op alle officiële documenten bij het adres de vermelding 'voorlopige inschrijving' dient te staan. Zo kregen we reeds een aantal ervaringen binnen van mensen die hun huisje of caravan wensten te verkopen (hun enige bezit en hun garantie om zich met dat geld elders te vestigen) dat deze vermelding potentiële kopers afschrikte, bij anderen weigerde de bank een lening voor renovatie op basis van deze vermelding (het ging nochtans om kleine bedragen).

⁹⁷ http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/OCMW-dienstverlening/Pages/Referentieadres.aspx

⁹⁸ *Welk OCMW is bevoegd?* (5^e editie), VVSG-Politeia 2014, pp 103-104.

⁹⁹ *Omzendbrief betreffende de nieuwe territoriale bevoegdheidsregel voor daklozen en de meldingsplicht*, 24 februari 2003.

¹⁰⁰ Voorbereidende werken van de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving: *Doc. Kamer (1991-1992). nr.630/5*, pg 34.

¹⁰¹

http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Wonen/daklozen_en_thuislozen/financi_le_administratieve_ondersteuning/Documents/Wijziging_n%20in%20de%20installatiepremie%20voor%20daklozen%20toegekend%20door%20het%20OCMW.pdf

¹⁰² Wij vermoeden dat dit probleem –zij het voor een minder grote groep- ook in Vlaanderen bestaat (en zelfs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?). Maar zoals gezegd (zie pg 1 bij 'vooraf') bereikten wij deze mensen te weinig via onze verenigingen waar armen het woord nemen om over hun situatie betrouwbare uitspraken te kunnen doen in dit dossier.

¹⁰³ Zie daarvoor bij 1. Werken met een brede definitie van dakloosheid...

5.5. Bij gebrek aan (referentie)adres: creatieve 'oplossingen'.

Brievenbus.

We noteerden verschillende voorbeelden van mensen die een **brievenbus** huurden bij Bpost om hun briefwisseling te kunnen ontvangen, aangetekende brieven konden ze daar wel niet ontvangen. Uiteraard moet je dat dan wel nog kunnen betalen, wat voor veel daklozen zonder uitkering sowieso niet het geval is.

Postbuslogeurs.

Andere mensen huurden een **appartement of kamer** zodat ze daar hun hoofdverblijfplaats konden nemen en hun uitkering verder konden blijven ontvangen, maar **mochten er niet wonen** van de eigenaar. Het ging zowel om mensen die feitelijk op straat leefden, als om mensen die tijdelijk bij iemand inwoonden maar waar de bewoner niet wilde dat ze er hun hoofdverblijfplaats namen uit vrees voor klachten van de huisbaas of omdat er gevolgen zouden zijn voor het inkomen van de bewoner (die zich dit niet kon veroorloven en anders dreigde een einde te maken aan de tijdelijke inwoonst).

Uit een onderzoek van onze vereniging waar armen het woord nemen WASDA Genk en RIMO Limburg uit 2009 over 'postbuslogeurs' in de Limburgse logementshuizen bleek toen duidelijk dat deze mensen geen financieel voordeel deden aan deze 'domiciliefraude': wat zij aan een hogere uitkering wonnen door als alleenstaande beschouwd te worden, verloren ze aan huur van het adres. Ook toen al was de vaststelling: mensen doen dit om mensen waar ze worden opgevangen te vrijwaren van gevolgen of omdat zij geen andere oplossing zagen om aan een adres te komen (al dan niet na weigering van het referentieadres door OCMW). Soms waren er ook niet-financiële of –administratieve redenen, zo huurde iemand bv. een kamer zonder er te wonen puur uit een soort veiligheidsgevoel, opdat ze in geval haar prille relatie zou mislopen ergens naartoe kon (in haar geval ging het dus wel om een kamer die leeg stond en waar ze zo gewenst in kon trekken)¹⁰⁴.

Uitbuiting.

Iemand werkte 2 jaar lang bij een traiteur, kreeg er enkel **kost en inwoon** (geen loon), mocht er van zijn baas ook niet zijn hoofdverblijfplaats nemen – 'ik was met niks in orde'.

OCMW-adres voor postwisseling.

In Brussel noteerden we een voorbeeld van een dakloze die geen referentieadres kreeg van het OCMW, maar aan wie het wel toegestaan werd het **adres van de sociale dienst te gebruiken voor briefwisseling**. Het ging om een Europees staatsburger die wettelijk in het land verbleef, maar geen recht had op maatschappelijke dienstverlening. Hij was op zoek naar werk, kwam ook in aanmerking voor een regulier arbeidscontract en had een adres nodig om briefwisseling van interim-kantoren te kunnen ontvangen.

¹⁰⁴ http://netwerktegenarmoedebe.webhosting.be/documents/Wonen_dossier_Rapport-postbuslogeurs.pdf
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP
Pagina 34

6. Aanbevelingen en denkpijstes.

6.1. Dakloosheid tegengaan.

Wij schrijven deze nota onder protest. De problemen die daklozen ondervinden met het al dan niet hebben van een adres stellen zich maar omdat dakloosheid blijft bestaan. Dakloosheid is een extreme vorm van armoede en uitsluiting die gepaard gaat met de schending van een hele reeks grondrechten. De eerste opdracht blijft *dakloosheid tegengaan*.

- Dakloosheid voorkomen en mensen uit dakloosheid halen is vandaag nog veel te weinig een issue voor het beleid. Wij blijven aandringen op een **globale en structurele aanpak van dakloosheid**. Het recent afgesloten samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten is een eerste stap in die richting, maar gaat lang niet ver genoeg. Immers, het beperkt zich tot het oplijsten van het huidige beleid en de huidige bevoegdheidsverdeling rond dakloosheid en een verder niet geconcretiseerd engagement om 'in situaties waarin de bevoegdheden van eenieder niet formeel zijn afgebakend (...) gemeenschappelijke concrete oplossingen te vinden'. Een volgende stap moet bestaan uit duidelijke afspraken tussen de verschillende overheden in ons land over **complementaire korte en lange termijndoelstellingen en bijhorend budget**. Een eerste denkoefening over waar dit voor ons moet over gaan maakten we in mei 2012¹⁰⁵. Dakloosheid tegengaan kán, maar men moet het ook willen!

In feite zijn de gevolgen van het niet hebben van een adres zo ingrijpend dat we kunnen spreken over de *schending van een grondrecht op zich*. **Het hebben van een adres zou geen voorwaarde mogen zijn om iemands vindplaats (identiteit?) te bepalen en dus om die persoon toe te laten andere (grond)rechten uit te putten.**

- In het buitenland (o.m. Duitsland) zijn er voorbeelden waarbij het **beschikken over een identiteit (sbewijs) los staat van het hebben van een adres**, wat het mogelijk zou moeten maken bepaalde sociale en burgerrechten uit te oefenen zonder afhankelijk te zijn van een adres. We verwijzen ook naar de denkpijstes die werden aangereikt in de scriptie van Alexandra Vervooren. Zij onderzoekt hoe de nood van de overheid om een persoon te kunnen koppelen aan een 'vindplaats' kan worden losgekoppeld van de fysieke woonplaats¹⁰⁶. **Wij vragen dat men deze vbn. onderzoekt** en nagaat of en onder welke voorwaarden dit een oplossing zou bieden voor daklozen en of dit ook in België toepasbaar is. Wij vragen dat men ons bij dit onderzoek betreft.

6.2. Voor elke dakloze een adres.

Wij verwijzen naar onze brede definitie van dakloosheid die we in dit dossier nog eens toelichten (zie 1.).

- Wij vragen dat zowel lokale besturen, de Vlaamse regering, als de huidige federale regering hun beleid naar daklozen toe **afstemmen op alle vormen van dakloosheid** en dus een brede definitie van wat 'dakloos' zijn is hanteren. Onze eigen definitie en die van het ontwerp van samenwerkingsakkoord kunnen als basis dienen.
- **Voor alle categorieën van daklozen** moeten er realistische oplossingen –d.w.z. op maat van hun problematiek– komen die hen toelaten **snel een adres** te verwerven. Dat betekent voor ons dat men zowel voor het referentieadres bij het OCMW, een vzw of een privépersoon, bij de voorlopige inschrijving op een hoofdverblijfplaats voor preciaire woonvormen, bij inschrijving van de hoofdverblijfplaats op het adres van een instelling als men daar verblijft... ook durft herbekijken voor wie die maatregelen open staan. De té enge interpretatie van de doelgroep die er nu vaak geldt moet open getrokken waar nodig, zodat **niemand uit de boot valt**.

6.3. Herschrijf de regelgeving.

We stellen vast dat zowel OCMW's als gemeenten (bevolkingsdiensten, politie) uiteenlopende interpretatie geven aan de regelgeving op het (referentie)adres voor daklozen. Ook hogere overheden (PODMI, FODBiZa) of ondersteunende diensten zoals de verenigingen van steden en gemeenten geven vaak een eigen interpretatie aan de regelgeving.

- Alvast de 4 (ook die op het referentieadres voor rondtrekkende groepen moet worden meegeteld) bestaande omzendbrieven rond het referentieadres moeten worden opgeheven en er moet **1 nieuwe omzendbrief** komen

¹⁰⁵ *Hoe dakloosheid voorkomen? Hoe mensen weer uit de dakloosheid halen? Onze visie op een globale aanpak.* Netwerk tegen Armoede, 10 mei 2012. <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/1200510-Dossier-globale-aanpak-dakloosheid-%28Vlaams-Netwerk%29.pdf>

¹⁰⁶ Alexandra Vervooren won met deze scriptie de Vlaamse scriptieprijs, net wegens het in vraag stellen van de gelijkstelling van de woonplaats en de vindplaats van personen in het burgerlijk recht. *De betekenis van het geslacht en de woonplaats voor de identificatie van de persoon*, Alexandra Vanvooren, pg 138-140 http://www.scripriebank.be/sites/default/files/webform/scriptie/Thesis%20Alexandra%20Vanvooren_0.pdf. Zie ook het interview met Alexandra Vanvooren in *Huurdersblad* nr. 222 (maart 2015) pg 5-9 <http://www.vob-zvw.be/Portals/vob/download/HB/Hblad%20online/huurdersblad%20222%20online.pdf> 170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

die duidelijkheid verschaft **over alle mogelijkheden die een dakloze moet krijgen voor het verwerven van een adres** (dus naast het referentieadres ook de voorlopige inschrijving op hoofdverblijfplaats, het al dan niet van toepassing zijn van de tijdelijke afwezigheid en het kunnen behouden van het referentieadres indien iemand dakloos is, de inschrijving van de hoofdverblijfplaats bij verblijf in een instelling). Die omzendbrief moet zowel voor gemeenten (bevolkingsdienst, politie...), OCMW's, andere overheidsadministraties (sociale en wooninspectie, sociale zekerheidsinstellingen...) dezelfde bindende interpretatie van de rechten die de dakloze heeft bevatten en de toepassing die die moeten krijgen op het terrein. Ook de gecoördineerde versie van de instructies van FOD Binnenlandse Zaken op het bijhouden van de bevolkingsregisters moet hier op afgestemd zijn.

- Gezien interpretatieve omzendingen (en ook de instructies van FOD Binnenlandse Zaken?) enkel bindend zijn voor personen die tot de administratie behoren, vragen wij dat ook de **wetteksten zelf** (OCMW-wet, wet van 1965 bevoegdheid OCMW's, wet op de bevolkingsregisters...) en de bijhorende KB's worden **aangepast**. Dit om de rechten van de daklozen ook afdwingbaar te maken.

6.4. De gevolgen van het niet hebben van een adres beperken waar mogelijk.

Zelfs al kan de toegang tot een adres veel effectiever gemaakt, helemaal sluitend krijgen we dit wellicht nooit. **Zo weinig mogelijk andere rechten laten afhangen van het hebben van een adres** is daarom altijd winst. Zonder volledig te kunnen zijn, zien we enkele mogelijkheden o.b.v. de voorbeelden die we noteerden. We vragen dat die minstens worden onderzocht.

Het **opschorten van uitbetaling van uitkeringen aan een rechthebbende** heeft tot gevolg dat die laatste nog verder in de problemen dreigt te komen (vb. het maken van bijkomende schulden, uitstel van gezondheidsuitgaven...) of minder snel in staat is om andere problemen aan te pakken (vb. om vanuit een situatie van dakloosheid terug naar stabiele huisvesting te gaan). **Waar mogelijk moet dit vermeden worden.**

- Waarom **werkloosheidsuitkeringen** schorsen bij verlies van adres indien de rechthebbende kan aantonen dat hij nog beschikbaar is voor de arbeidsmarkt?! **Indien de rechthebbende zich regelmatig aanbiedt** bij de VDAB en net als andere werkzoekenden kan aantonen dat hij zoekt naar werk –hij moet uiteraard ook dezelfde kansen krijgen op begeleiding als andere werkzoekenden- moet verdere uitbetaling mogelijk gemaakt worden. Het probleem van briefwisseling kan volgens ons in zo'n geval perfect opgevangen worden indien men aanvaardt dat de rechthebbende/werkzoekende een **postadres** (postbus, adres persoonlijke kennis...) opgeeft voor het ontvangen van zijn post. Het verder uitbetalen van de werkloosheidsvergoeding moet ook toelaten het statuut van uitkeringsgerechtigd werkloze (langer) aan te houden, wat belangrijk kan zijn voor het uitputten van andere rechten (toeslag in de kinderbijslag, opbouw pensioenrechten...). Gezien de staatshervorming, zal dit alles uiteraard extra duidelijke afspraken vergen tussen de Vlaamse en federale overheid.
- In de **kinderbijslag** moet het ook mogelijk zijn voor de ouder die de zorg heeft over de kinderen zich te laten **uitbetalen op een rekening van een kennis of familielid naar keuze**. Wat ons betreft zou dit geheel de logica volgen waarbij de kinderbijslag als een 'recht van het kind' wordt omschreven, wel te verstaan zonder de meest voordelige 'opening van het recht' via een volwassene met een band met het kind te vergeten¹⁰⁷. Het is in het belang van het kind dat de continuïteit van uitbetaling van de kinderbijslag wordt gegarandeerd, óók als een ouder zonder adres valt.
- Wij vragen dat men ook **onderzoekt of het zich terug in regel stellen met de ziekteverzekering – minstens in de hoedanigheid van 'resident'- kan toegankelijk gemaakt worden voor mensen zonder hoofdverblijfplaats of referentieadres** ingeschreven in het bevolkingsregister. Ook hier denken wij dat kan gewerkt worden met regelmatige contacten, een onderling afgesproken 'vindplaats'...
- Sommige (lokale afdelingen van) mutualiteiten **gaan bij verlies van adres toch door met uitbetaling van invaliditeitsuitkering en/of andere tussenkomsten voor langdurig zieken of personen met een beperking**. Het feit dat de rechthebbende zich nog regelmatig bij hen aanbiedt, zodat men blijft zicht hebben op zijn of haar actuele situatie, volstaat. Deze manier van werken zou **veralgemeend en verplicht** moeten worden voor alle mutualiteiten en de hulpkas voor ziekte en invaliditeit. Zelfs voor de oproep tot controle bij de adviserend geneesheer –naar wij vernemen zowat de enige situatie waarin er nu nog moet gewerkt worden met de hoofdverblijfplaats van de patiënt zoals ingeschreven in het bevolkingsregister- zien wij niet in waarom dit niet persoonlijk zou kunnen overhandigd worden. Met een reçu ondertekend door de dakloze heeft men het bewijs dat de persoon in kwestie is opgeroepen. Naar onze mening mag men pas besluiten dat de betrokkene 'onvindbaar' is of niet ingaat op uitnodigingen als de mutualiteit kan aantonen zelf al het mogelijke te hebben gedaan om de dakloze op te roepen voor controle (zie ook 6.9 waar we eenzelfde werkwijze van proactief handelen vragen van de OCMW's).

¹⁰⁷ We verwijzen hier graag naar het standpunt van het Netwerk tegen Armoede over de kinderbijslag n.a.v. de regionalisering van deze bevoegdheid. Zie <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140126-Standpunt-kinderbijslag-Netwerk-tegen-Armoede-%28lange-versie%29.pdf> en ook <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140702-Hervorming-kinderbijslag-open-brief.pdf> 170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

- Ditzelfde principe zien wij waar mogelijk ook graag terugkomen bij de uitbetaling van **andere uitkeringen in de sociale zekerheid**: swt, overlevingspensioenen, pensioenen... **Als de persoon in kwestie zich ergens regelmatig aanbiedt, vindbaar is op een adres naar keuze...** moet verdere uitbetaling zoveel mogelijk worden nagestreefd.
- Minstens bij de inkomensvervangende tegemoetkoming –is dit bv. ook het geval bij integratietegemoetkoming, tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, zelfs andere **bijstandsuitkeringen** als IGO of gewaarborgde gezinsbijslag... (?)– stellen wij vast dat er niet enkel geschorst wordt, maar dat het recht op deze uitkering tout court wordt geschrapt. Dit lijkt ons een gevolg van het feit dat men –wat bij bijstandsuitkeringen steeds een voorwaarde is– niet meer kan vaststellen of de rechthebbende wel/niet over eigen middelen beschikt, of daarbij ook wel/niet eigen middelen van eventuele samenwonenden kunnen mee geteld. Wij vragen dat men **via sociaal onderzoek zoveel mogelijk nagaat of dit niet kan vermeden worden** door rekening te houden met de werkelijke verblijfplaats (indien men daar vermoedt dat er ook andere personen met een eigen inkomen verblijven, kan men dan minstens het tarief van samenwonende aanhouden? Zie verder). Wij vragen dat men de uitbetaling van deze tegemoetkomingen minstens automatisch opnieuw opstart van zodra de rechthebbende opnieuw over een adres beschikt en indien daarbij blijkt dat zijn inkomenssituatie niet is veranderd. Met andere woorden: **dat men het recht niet schrap, maar schorst.**
- Wij vragen voor bijstandsuitkeringen én sociale zekerheidsuitkeringen bij verlies van adres **een periode waarbij de rechthebbende 'het voordeel van de twijfel' krijgt** en niet onmiddellijk wordt geschorst van zijn uitkering. D.w.z. dat indien er toch geen enkele andere mogelijkheid zou zijn dan schorsen (of zelfs schrappen), wij ervoor pleiten de **schorsing/schrapping enkel met vertraging in te laten gaan**, zodat de persoon in kwestie de tijd heeft zich in regel te stellen met zijn adres. Gezien mensen dit vaak niet zien aankomen, gezien er dan nog vaak enige tijd over gaat vóór zij hulp zoeken en te weten komen dat er bv. zoiets als het referentieadres bestaat, gezien vervolgens ook de aanvraag van het referentieadres en de beslissing daarover tijd in beslag nemen, denken wij dat een redelijke termijn van 'vertraging' **6 maanden** dient te zijn. Kan er daarbij een strategie worden uitgewerkt om mensen er op te wijzen dat ze snel een oplossing moeten zoeken voor het niet hebben van een adres? (wij denken aan: in de mededeling bij de storting een waarschuwing, inschakelen van een lokaal netwerk (proactief handelen), evt. zelfs de uitkering korte tijd inhouden of slechts een 'voorschot' uitbetalen opdat mensen bij hun uitbetalingsinstelling zouden aankloppen voor meer info...? Waarna ze, na uitleg te hebben gekregen, nog enkele maanden van het respijt van schorsing kunnen gebruik maken...)
- Kan er **vermeden worden dat de rechten van mensen**, wanneer er verder wordt uitbetaald op basis van persoonlijk contact, een overeengekomen 'vindplaats'... **worden 'afgetopt'** (van alleenstaande naar samenwonende, van met gezinslast naar zonder gezinslast...)? Wij vragen dat het vermoeden dat mensen zonder adres ook een ongewijzigde gezinssituatie hebben minstens in de eerste maanden na verlies van adres kan spelen. Of kan er een technische oplossing worden gezocht om, over verschillende sociale zekerheids- en bijstandsinstellingen heen, voor mensen die geen hoofdverblijfplaats of referentieadres ingeschreven in het bevolkingsregister hebben, toch een door iedereen aanvaarde **samenstelling van het gezin'** bij te houden en gebruiken, zodat de sociale rechten van deze mensen op basis daarvan kunnen berekend worden en uitgeput/uitbetaald? Dit uiteraard in afwachting van het zich 'in regel' stellen met de inschrijving in het bevolkingsregister.
- **Indien men bij rechthebbenden toch uitkeringen zou aftoppen** (alleenstaande naar samenwonende, met gezinslast naar zonder gezinslast...) moet dit **verlies aan inkomen nadien kunnen gecompenseerd worden** door de rechthebbende. Er moet een eenvoudige regeling worden uitgewerkt die toelaat dat de rechthebbende achteraf aantoonbaar wat in die periode zijn gezinssituatie was (met ruimte voor een zekere 'foutemarge'/positief vermoeden van niet-wijziging). Bij een vermoeden van onterecht uitbetaalde bedragen puur wegens een periode zonder adres waardoor men toen de gezinssituatie en eventuele andere inkomsten niet kon vaststellen, vinden wij dat men de **geest van het Handvest van de sociaal verzekerde moet volgen en geen terugvordering meer mag doen achteraf**¹⁰⁸. Immers, het gaat om zo'n precarie situaties dat dit geld hoogstwaarschijnlijk niet meer voor handen is bij de rechthebbende en tot nieuwe schulden zal leiden, met alle – ook voor de hulpverlening en de maatschappij ongewenste- gevolgen van dien.
- Wij vragen dat er een oplossing komt voor mensen zonder SIS-kaart en identiteitskaart, die ook (tijdelijk) zonder adres zitten, los van het feit of ze behoren tot 1 van de categorieën die kan geholpen worden met een isi-kaart. Kan een **tijdelijk document** dat het voor zorgverstrekkers mogelijk maakt na te gaan dat zij in regel zijn met hun **ziekteverzekering**? Het tijdelijke –maar verlengbare- karakter zou dan kunnen garanderen dat mensen zich nog wenden tot hun mutualiteit of hulpkas om zich in regel te stellen met de ziekteverzekering indien nodig.
- Kan er een **technische oplossing worden uitgewerkt om gegevens** over inkomen, sociale bijdragen, gezinssamenstelling... voor een periode zonder adres minstens **achteraf terug toegankelijk te maken** (vaak weten instellingen bv. wel wat het inkomen was, maar was dit niet traceerbaar door gebrek aan adres; als dit achteraf zo blijft: waar zijn die gegevens dan gebleven? Wij begrijpen dit niet goed)? Dit is van belang om

¹⁰⁸ Wet tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, art. 22 §2 a).
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP
Pagina 37

opgebouwde rechten via sociale bijdragen te kunnen nagaan (verzekeraarbaarheid in de ziekteverzekering, pensioenopbouw, recht op werkloosheidsuitkering...)

- Het is duidelijk dat het **statuut samenwonende** in de sociale zekerheid en de bijstand ook hier voor extra problemen zorgt. Niet alleen zorgt het bij tijdelijke samenwoning (zie verder) voor verlies van inkomen dat bijzonder nuttig zou zijn om snel naar een stabielere situatie te kunnen gaan in geval er geen referentieadres is, het zorgt er dus ook voor dat uitbetaling wordt opgeschort door twijfel over het al dan niet samenwonen bij verlies van adres. Wij vragen dat men **politiek hierover eindelijk eens het debat aangaat**. Minstens vragen wij dat bekeken wordt of in bepaalde woonsituaties individuen die onder hetzelfde dak wonen systematisch als alleenstaand kunnen worden behandeld (dat zou bv. het geval kunnen zijn bij tijdelijke samenwoning als dakloze). Meer algemeen dient men te evalueren of bepaalde uitkeringen niet steeds individueel dienen uitgekeerd te worden. Wij blijven echter waarschuwen voor simplismen: daar waar afgeleide rechten bepaalde groepen net beschermen voor armoede, dienen zij behouden te worden!
- Door sommige uitkeringsinstellingen wordt nu al gewerkt met **circulaire cheques**. Bij gebrek aan adres worden die echter niet altijd afgeleverd, zelfs al heeft de rechthebbende een bankrekening waar het bedrag van de cheque kan op gezet worden. Op vraag van de rechthebbende zou dit ook moeten kunnen worden **toegezonden op een adres naar keuze of persoonlijk afgehaald aan een loket**. Uiteraard is dit enkel een oplossing voor mensen die deze cheque nog kunnen innen op vertoon van een identiteitskaart bij hun bank of bij BPost.
- OCMW's moeten steeds het **leefloon cash** uitbetalen als de gerechtigde in kwestie geen bankrekening heeft. Sparen of in schijven uitbetalen mag enkel kunnen als de dakloze daar zelf mee instemt, zo niet moet de volledige uitkering per maand in 1 keer worden uitbetaald. Indien uitbetaling in cash problemen stelt met de verantwoording van uitgaven naar hogere overheden toe (BBC? Terugbetaling door PODMI?) dan verwachten wij daar oplossingen voor op het niveau van die hogere overheden. Een reçu ondertekend door de dakloze kan niet aanvaard als bewijsstuk?
- Wij vragen dat uitbetalingsinstellingen aan rechthebbenden zonder bankrekening maximaal uitbetaling van uitkeringen en tegemoetkomingen mogelijk maken in hetzij **cash aan het loket**, hetzij via **cheques die cash inbaar zijn zonder het hebben van een bankrekening**. Kan een circulaire cheque ook geïnd worden zonder adres en zelfs op basis van een andere vorm van identificatie dan een identiteitskaart (bv. voorlopig document van verlies identiteitskaart afgeleverd door politie, reisпасpoort...)? Uiteraard moet er op toegezien dat de uitkering niet in verkeerde handen terecht komt.
- Gezien de **wetgeving op de basisbankdienst** geen voorwaarde van 'hoofdverblijf' meer bevat, verwachten wij dat er op toegezien wordt dat ook mensen zonder wettelijke hoofdverblijfplaats of referentieadres, indien zij aan de inkomensvoorwaarden voldoen, vlot toegang krijgen tot een eenvoudige zichtrekening aan een basistarief bij een bank naar keuze. Wellicht is ook hier een oplossing denkbaar door te werken met regelmatig contact, een 'vindplaats' (adres) naar keuze voor de dakloze... Uiteraard moet misbruik door criminelen worden uitgesloten, maar wij vragen dus **garanties dat de banken deze wet toepassen**. Het hoeft geen betoog dat er moet op toegezien dat hier niet onrechtstreeks toch drempels worden ingebouwd, bv. door extra kosten aan te rekenen voor andere diensten...

6.5. Correcte aanvraag en beslissing over het referentieadres.

- Wij vragen een minimum aan opleiding van de onthaalbedienden bij zowel OCMW als dienst bevolking van de gemeente: omgang met en kennis van het doelpubliek, kennis van de wetgeving, de sociale kaart in de streek... Idealiter gebeurt het **onthaal door een sociaal assistent**. Ook de inzet van een **ervaringsdeskundige** kan bijdragen tot een beter onthaal.
- Mensen moeten bij het onthaal steeds onmiddellijk en in de hand een **schriftelijk bewijs** krijgen dat vermeldt wanneer ze zich hebben aangemeld en met welk type (hulp)vraag. Dit conform de organieke wet op de OCMW's van 8 juli 1976. Indien dit niet gebeurt moeten mensen hierover klacht kunnen neerleggen bij een hogere overheid (inspectiediensten PODMI?) Die moet ook onverwachte, gerichte en anonieme controles kunnen uitvoeren.
- Een weigering moet steeds schriftelijk gemotiveerd worden. Bij een aanvraag bij het OCMW moet ze gebaseerd zijn op een volwaardig sociaal onderzoek. De **motivatie moet in detail** en met exacte beschrijving van de redenen waarom de persoon in kwestie niet in aanmerking komt. Standaardzinnen als 'de aanvrager voldoet niet aan de wettelijke voorwaarden' zijn uit den boze. Wij verwijzen hier naar de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Indien het om een aanvraag bij het OCMW gaat kan dit met een uittreksel uit de notulen van de Raad, op voorwaarde dat die notulen voldoende gedetailleerd zijn.
- Uiteraard vragen wij een **beslissing van het OCMW binnen een redelijke termijn**. Gezien de zeer precare en dringende situatie van de betrokkene, lijkt een maand ons het maximum.

- De dakloze moet de mogelijkheid hebben om deze beslissing **ten allen tijde af te halen bij het OCMW of de dienst bevolking** (gezien de beroepstermijn over het algemeen 3 maanden bedraagt vanaf de betekening, is het uiteraard wel in zijn belang dat dit zo snel mogelijk gebeurt, wij rekenen er op dat het OCMW dit duidelijk maakt bij de aanvraag, zie ook verder bij proactief handelen). De beslissing opsturen via de post moet kunnen, maar dan wel in nauw overleg met de dakloze, zodat er zekerheid is dat hij die briefwisseling ontvangt.
- Het is ons niet duidelijk of er al een wettelijke verplichting is voor gemeentelijke bevolkingsdiensten om een bewijs af te leveren wanneer iemand een vraag naar inschrijving van een adres (referentieadres of hoofdverblijfplaats, voor daklozen is dit vooral belangrijk bij het referentieadres bij een privépersoon) stelt. Er moet **steeds onmiddellijk een schriftelijk bewijs** worden mee gegeven bij zo'n vraag, zowel indien er geweigerd wordt als wanneer men meedeelt dat de aanvraag zal behandeld worden. Kan 'model 2' (zie hoger) hiervoor gebruikt worden? Bij een **weigering** moet het gemeentebestuur dit ook schriftelijk en in detail/op maat van de betrokkene **motiveren**. Ook hier pleiten wij voor een maximumtermijn van 1 maand.

6.6. Een correcte inschrijving in het bevolkingsregister, een correct gebruik van die gegevens om fouten te vermijden.

Sommige uitbetalingsinstellingen in de sociale zekerheid of bijstand zouden mensen met een referentieadres **toch nog behandelen als samenwonende**. Ook 'vergissingen' bij gerechtelijk beslag van goederen bij een privépersoon die op zijn adres het referentieadres toestaat aan iemand met schulden gebeuren nog.

- Bevolkingsdiensten moeten nu al bij inschrijving in het bevolkingsregister naast het ingeschreven adres via een bepaalde **code** vermelden dat het om een referentieadres gaat, waardoor dit soort van 'vergissingen' kan uitgesloten worden¹⁰⁹. Maar... bevolkingsdiensten passen dit niet systematisch toe? Wij vragen dat men het consequente gebruik door de bevolkingsdiensten van deze code garandeert. Wat ons echter niet helemaal duidelijk is: de duidelijke codes uit het bevolkingsregister/rijksregister zijn **niet raadpleegbaar via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid¹¹⁰**? Dit kan een verklaring zijn voor de 'vergissingen' die nog begaan worden op het niveau van uitkeringsinstellingen? In dat geval vragen wij dat hiervoor een **technische oplossing wordt gezocht**, zodat de verschillende 'soorten' adresgegevens duidelijk zichtbaar zijn voor uitkeringsinstellingen en zij op basis daarvan een correcte inschatting kunnen maken van de aard van het 'samenwonen' van mensen op hetzelfde adres. **Uitkeringsinstellingen moeten dan wel duidelijke instructies krijgen** om bij zo'n vermelding ook steeds uit te gaan van aparte 'gezinnen'. De bewoner van de woning waarop het referentieadres bij een privépersoon is genomen of de andere daklozen die op eenzelfde referentieadres van een OCMW zijn ingeschreven moeten worden uitgesloten bij het bepalen van de gezinssamenstelling van de persoon die het referentieadres gebruikt en omgekeerd.
- Wanneer mensen **door 'vergissingen' toch schade lijden** (bij onterecht beslag van goederen, bij onterecht inkomensverlies omdat men het statuut alleenstaande niet toekent) moeten zij **billijk worden vergoed** voor die schade (bv. bij beslag rekening houden met kost voor vervanging). Onterecht inkomensverlies moet minstens kunnen gerecupereerd worden. Ook hier denken wij dat men zich kan baseren op het Handvest van de sociaal verzekerde¹¹¹.
- Er moet opgetreden worden tegen **gerechtsdeurwaarders** die bij beslag voorbij gaan aan het feit dat het over een referentieadres gaat, zeker wanneer de gegevens uit de bevolkingsregisters daarover duidelijk zijn en zij niet kunnen beweren dit niet te weten. In dat geval is dit een professionele fout met zware gevolgen voor de betrokkenen (het financiële aspect is maar een deel van de schade, met geld heb je je thuis en je persoonlijke spulletjes niet terug, herstel je het vertrouwen etc. niet tussen kennissen die elkaar geholpen hebben en daar ongewild de gevolgen van ondervinden...) en dan moet er wat ons betreft een **sanctie** zijn.

6.7. Schrapting oud adres en toekenning nieuw adres naadloos op elkaar laten aansluiten.

Het kan niet de bedoeling zijn dat daklozen die nog niet ambtelijk geschrapt waren in afwachting van een referentieadres of nieuwe hoofdverblijfplaats opeens zonder adres vallen. Nochtans is dat wat nu vaak gebeurt. Niet enkel wanneer de dakloze zelf in de gemeente van zijn vorige hoofdverblijfplaats de schrapting gaat vragen, maar ook indien het initiatief van het OCMW of de politie komt. Immers, in de praktijk loopt de aanvraag voor het

¹⁰⁹ Zie *Omzendbrief betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister*, 7 oktober 1992, art. 55M1. § 1. vermeldt duidelijk de verplichting van de gemeente om de verschillende soorten adresgegevens van de betrokkene bij te houden. §2. vermeldt duidelijk dat er specifieke codes gelden waaruit kan worden afgeleid of het over een hoofdverblijfplaats, referentieadres, voorlopige inschrijving of tijdelijke afwezigheid gaat.

¹¹⁰ *Beschrijving van de gegevens uit het Rijksregister en de KSZ-Registers*, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, 22 april 2015, pg 10; Zie bv. ook *Addendum bij de dienstbrief 996/109*, Famifed, 23 december 2015, pg 3, waarin Famifed de kinderbijslagfondsen er voor waarschuwt dat een referentieadres niet kan herkend worden in de KSZ, waardoor bij een referentieadres bij een privépersoon of verschillende referentieadressen op een zelfde adres (OCMW) een vermoeden van wettelijke samenwoning ontstaat, probleem dat enkel kan opgelost worden door een bezoek ter plaatse.

¹¹¹ *Wet tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde*, art. 17 en 22 §2 a).

referentieadres in veel OCMW's en gemeenten pas nadat de ambtelijke schrapping een feit is. Dit terwijl de beslissing van de Raad van de OCMW vaak verschillende weken op zich kan laten wachten. Bovendien loopt de dakloze het risico met lege handen achter te blijven bij een eventuele negatieve beslissing van de Raad. Omgekeerd is dit risico in sommige gevallen net aanleiding voor het OCMW van de gemeente waar de dakloze feitelijk verblijft om niets te ondernemen en de aanvraag naar een referentieadres niet te doen, zelfs al weet men dat de ambtelijke schrapping in de vorige gemeente er wellicht vanzelf komt binnen afzienbare tijd. Daarop anticiperen gebeurt dan niet, terwijl dit zowel in het belang van de dakloze zou zijn, die dan onmiddellijk in zijn nieuwe gemeente aan het rechte trekken van zijn situatie kan beginnen, als in het belang van het OCMW dat nadien minder zou moeten remediëren aan bijkomende problemen na verlies van adres.

- Een OCMW of dienst bevolking van de gemeente waar de dakloze referentieadres vraagt moet **éerst een principiële beslissing** nemen over de toekenning van dat referentieadres. Voor zover wij kunnen nagaan kan dit ook al binnen de huidige wetgeving, maar wij vragen dus dat dit een verplichting wordt. De ambtelijke schrapping mag pas daarna gevraagd worden.
- In het belang van de dakloze –die bij een eventuele weigering nog maximaal andere mogelijkheden moet kunnen uitputten om zijn hoofdverblijfplaats te wijzigen- mag het OCMW de ambtelijke schrapping pas vragen **na een positieve beslissing** over het referentieadres.
- Van zodra er een positieve beslissing is kan **een 'voorlopige inschrijving'** van het referentieadres in het bevolkingsregister van de gemeente waar de dakloze feitelijk verblijft. De inschrijving moet automatisch definitief worden van zodra de ambtelijke schrapping van het vorige adres is gebeurd. Er mag op die manier geen periode vallen waarin de dakloze zonder adres is.
- Voor de dakloze van wie uit sociaal onderzoek blijkt dat hij over onvoldoende of geen inkomen beschikt (wat ons betreft zijn er ook mensen bij wie er wel voldoende inkomen is, die een referentieadres nodig hebben -zie hoger- voor hen hoeft dit mogelijk niet) moet de aflevering van de identiteitskaart en inschrijving in het bevolkingsregister **gratis** zijn. Het OCMW moet in zo'n geval altijd het persoonlijk aandeel in de administratieve kost vergoeden voor de inschrijving in het bevolkingsregister en de aflevering van de identiteitskaart. Dit dus zowel als het een referentieadres toestaat op haar adres, als wanneer bij een referentieadres bij een privépersoon of vzw uit sociaal onderzoek blijkt dat er onvoldoende middelen zijn. Het lijkt ons billijk dat het OCMW daarvoor vergoed wordt door de federale overheid.

Wij vragen dat de **onduidelijkheid wordt weggewerkt over wiens verantwoordelijkheid** het is om bij een aanvraag voor een referentieadres van iemand die nog elders is ingeschreven op een adres de ambtelijke schrapping van dat laatste adres te vragen. **Dit zowel in de wetgeving als in de omzendbrieven.**

- Indien de dakloze een referentieadres vraagt bij een privépersoon of bij een vzw (rondtrekkende bevolking) moet de bevolkingsdienst van de gemeente waar dit nieuwe adres moet ingeschreven worden in het bevolkingsregister het initiatief nemen en de bevolkingsdienst van de gemeente waar de dakloze zijn laatste adres had om (een onderzoek naar mogelijke) ambtelijke schrapping vragen.
- Indien de dakloze een referentieadres bij een OCMW vraagt moet dat OCMW het initiatief nemen en -na een 'voorlopige inschrijving' van het referentieadres bij de bevolkingsdienst van de eigen gemeente te vragen- aan de gemeente waar de dakloze zijn laatste adres had een (onderzoek naar mogelijke) schrapping vragen. Wij laten in het midden of dit via de bevolkingsdienst van de eigen gemeente (dus die waar het OCMW is gelegen) moet of rechtstreeks door het OCMW kan gevraagd worden aan de bevolkingsdienst van de gemeente waar de dakloze zijn laatste adres had. Het eerste lijkt ons wel sneller en efficiënter te kunnen zijn.
- In geen geval mag de dakloze worden weggestuurd met de opdracht zelf de ambtelijke schrapping te vragen van zijn oud adres. Ook mag het referentieadres niet geweigerd worden louter omdat men vaststelt dat er nog een adres is, men moet bij aanvraag (maar pas na principiële toekenning) van het referentieadres altijd laten onderzoeken of de aanvrager nog verblijft op zijn vorige hoofdverblijfplaats.
- Uiteraard is het zowel in het belang van de dakloze zelf als het OCMW dat het referentieadres toekent dat een eventuele ambtelijke schrapping, eens gevraagd, niet aansleept. Wij dringen aan op een redelijke termijn voor de gemeente die hierover een beslissing moet nemen. Is een maand haalbaar?

6.8. Een vlottere toekenning van het referentieadres bij een privépersoon.

Een **doorverwijzing naar het OCMW** moet ingegeven zijn vanuit de zorg mensen die ook met andere problemen kampen daarmee te laten helpen. Een onderzoek door het OCMW of een door het OCMW afgeleverd 'bewijs van dakloosheid' voor iedereen die zich aanbiedt bij de bevolkingsdienst van de gemeente vinden wij echter een stap te ver.

- Wij gaan er van uit dat wanneer daklozen zich aanbieden in de gemeente met een vraag om een referentieadres bij een privépersoon in de meerderheid van die gevallen met wat goede wil onmiddellijk duidelijk kan zijn dat men wel degelijk met een situatie van dakloosheid te maken heeft. Wij hopen m.a.w. dat de meeste bevolkingsdiensten de regelgeving toepassen **zonder steeds het OCMW te willen inschakelen**. Doet men dit wel en vraagt men een sociaal onderzoek dan vragen wij dat er kan gewerkt worden –en wij zien dit in dat geval dan graag een wettelijke verplichting worden (zie ook 6.7.)- met een **'voorlopige inschrijving' van referentieadres bij een privépersoon**. De dakloze krijgt zijn referentieadres bij de privépersoon, hij wordt dus voorlopig ingeschreven, en zijn inschrijving wordt definitief van zodra het OCMW via een sociaal onderzoek bevestigt dat hij dakloos is. Het OCMW deelt zijn beslissing wel persoonlijk mee aan de dakloze, maar stuurt zijn bevestiging ook rechtstreeks aan de bevolkingsdienst zodat er verder geen tijd meer verloren gaat en de dakloze ook verder zelf geen stappen meer moet zetten om het referentieadres bij de privépersoon 'definitief' te krijgen.
- Wij pleiten ook voor een **begrijpelijke informatiebrochure**, waarin de dakloze zelf en de persoon op wiens adres hij wordt ingeschreven uitleg krijgt over wat zijn of haar rechten en plichten zijn bij een referentieadres bij een privépersoon.

6.9. Drempels wegwerken bij het OCMW.

- Zeker bij daklozen, maar bij uitbreiding voor een zeer groot deel van mensen in armoede, geldt: indien mensen niet tot bij het OCMW raken, dan moet het OCMW tot bij hen raken. Het OCMW moet 'buiten komen' en actief op zoek gaan naar mensen die hun rechten niet uitputten en daarbij de hulp van het OCMW kunnen gebruiken. Dit in samenwerking met andere organisaties aanwezig op het terrein zoals het straathoekwerk, welzijnswerk, opbouwwerk, verenigingen waar armen het woord nemen, vakbonden, mutualiteiten, VDAB, huisartsen, thuiszorg... Tegelijk moet het OCMW de eigen werking van haar diensten screenen op drempels, die maximaal wegwerken en er een automatisme van maken om bij mensen die het bereikt met 1 hulpvraag of zelfs een onduidelijke hulpvraag zelf na te gaan welke andere rechten mogelijk niet uitgeput worden en daar hetzij zelf voor te zorgen, hetzij via warme overdracht te garanderen dat andere actoren daarvoor zorgen. Kort samengevat: **outreaching en proactief maatschappelijk werk**.
- OCMW's moeten voor dat intensieve werk afdoende worden gefinancierd, maar omgekeerd moeten er ook financiële consequenties zijn indien minimale resultaten op het vlak van proactief werken (opsporen gerechtigden, maximaal uitputten rechten) niet worden gehaald. Wij vragen dat **zowel de gemeenten, de Vlaamse als federale overheid financieel extra inspanningen** leveren voor de OCMW's en werken met **streefcijfers**. Er moet ook een **eenvormige registratie** komen van alle hulpaanvragen bij OCMW's, het positieve of negatieve gevolg dat daaraan wordt gegeven en de motivatie of reden voor deze beslissingen. Nu gebeurt dit niet uniform, noch centraal en –volgens onze informatie- enkel voor *toegekende* hulp, niet voor geweigerde *aanvragen* (terwijl dit wettelijk wel zou moeten, zie hoger).
- **Correcte en begrijpelijk geschreven informatie over het referentieadres** blijft belangrijk. De **daklozengids**, een initiatief van het Gemeenschappelijk Daklozenfront en de PODMI, lijkt ons daarvan een goed voorbeeld, al liggen daar nog kansen op meer volledigheid en moet die ook goed up to date worden gehouden i.s.m. organisaties van daklozen/mensen in armoede zelf. De verspreiding van deze gids is tot op heden ook heel passief (kan besteld worden op de website van PODMI) en we merken dat veel lokale besturen, politiediensten... nog niet eens het bestaan van deze gids kennen, laat staan hem verspreiden onder de daklozen. Wij vragen dan ook dat hier in geïnvesteerd wordt (update en uitbreiding i.s.m. de daklozenorganisaties zelf én ruime bekendmaking en verspreiding). Gezien mensen duidelijk ook van het **internet** gebruik maken lijkt ons dit ook een te ontwikkelen piste. Daarnaast kan, net zoals voor het referentieadres bij privépersonen, ook gewerkt worden met een aparte uitgebreidere **informatiefolder** specifiek voor de kwestie van het (referentie)adres voor daklozen die mensen mee krijgen wanneer ze zich aanbieden met een vraag daar rond.

Ook de **vertrouwensrelatie** tussen de dakloze en de sociaal assistent dient bewaakt te worden. Een aspect daarvan is de zekerheid voor de dakloze dat zijn **post** niet zal geopend worden door het OCMW, tenzij hij daar –vrijwillig- mee heeft ingestemd.

- Indien er een vertrouwensrelatie bestaat tussen de sociaal assistent bij het OCMW en de dakloze kan het voor ons zeker dat goed herkenbare officiële post geopend wordt indien de dakloze daar vooraf uitdrukkelijk zijn akkoord voor gaf. Maar de dakloze moet hier de **vrije keuze** in krijgen, dit mag geen voorwaarde zijn om het referentieadres te krijgen. Bij niet tijdig afhalen van dringende post en indien de dakloze geen toestemming heeft verleend aan het OCMW om deze te openen vinden wij dat het OCMW alles in het werk moet stellen om de dakloze snel op te sporen. Indien dit niet lukt –en dat ook kan worden aangetoond- lijkt het ons het beste indien de post door het OCMW ongeopend wordt teruggestuurd naar de afzender met een duidelijke vermelding dat de betrokkene de briefwisseling niet heeft gezien. De dakloze moet hierover van bij de start duidelijk geïnformeerd worden.

6.10. Garantie voor de dakloze dat er minstens 1 instantie bevoegd is.

De dakloze moet de garantie hebben dat hij niet van het ene naar het andere OCMW wordt gestuurd zonder dat binnen zeer korte termijn (max. 1 week) duidelijk is welk OCMW bevoegd is.

- We verwijzen naar de discussie rond de 'feitelijke verblijfplaats' en de 'gewoonlijke verblijfplaats', zonder goed te weten welk criterium momenteel echt van toepassing is om uit te maken welk OCMW de vraag naar referentieadres moet behandelen. Voor ons is het duidelijk: wij willen dat **het OCMW waar de dakloze zich aanbiedt** met zijn vraag om een referentieadres deze vraag opneemt. Wij willen dat dit ook in de wetgeving wordt vastgelegd. Is daarvoor een wetswijziging op de wet van 1965 of wijziging van het uitvoerend KB nodig? Vraagt dit ook een wijziging van de wet op de bevolkingsregisters van 1991 of een verduidelijking in het KB dat daaraan uitvoering geeft van 1992? In elk geval mag hierover geen discussie meer bestaan en moet dit door alle OCMW's eenvormig worden toegepast. Wij willen bovendien dat **dezelfde logica meteen ook geldt voor de aanvraag op de dienst bevolking van een gemeente van een referentieadres bij een privépersoon of bij een vzw (nu enkel voor trekkende bevolking)**.
- Bij een weigering van het referentieadres bij een privépersoon of discussie over waar hij zijn hoofdverblijfplaats moet nemen (met uitzondering van de voorlopige inschrijving, daarvoor moet hij nu naar de rechtbank), kan de dakloze terecht bij de FOD Binnenlandse Zaken. In geval een OCMW weigert kan de dakloze enkel de grote stap zetten naar de arbeidsrechtbank. Een dakloze moet na weigering van hulp door een eerste OCMW dat zich onbevoegd verklaart, bij weigering door een tweede OCMW dat zich onbevoegd verklaart **zélf een snelle beslissing kunnen vragen aan de PODMI**, dat hem dan aan een OCMW moet toewijzen.

Bij opname in een instelling moet, in overleg met de dakloze, gekozen worden voor het meest stabiele adres. Dit wil zeggen: inschrijving van de hoofdverblijfplaats of het referentieadres met het minste risico op verlies van adres tijdens verblijf in de instelling of bij ontslag uit de instelling.

- Mensen die **zonder hoofdverblijfplaats of referentieadres zijn vóór opname in een instelling of die zonder hoofdverblijfplaats vallen tijdens opname** moeten ook een referentieadres kunnen krijgen bij het OCMW van de gemeente waar de instelling ligt. Op die manier loopt de dakloze minder risico opnieuw (tijdelijk) zonder adres te vallen bij ontslag. Het zou ook een logische uitbreiding zijn van de huidige regelgeving: nu al is het dit OCMW dat bevoegd is voor alle andere hulp aan deze dakloze (bv. het betalen van de opvang; leefloon...) Voor het ontvangen van de post zou er tijdens het verblijf in de instelling perfect een regeling kunnen getroffen worden met het OCMW zodat die toekomt waar de dakloze verblijft, wellicht kan het OCMW op die manier ook al preventief een goede relatie opbouwen met de dakloze die een aantal andere problemen kan voorkomen bij (plots) ontslag, zoals vb. het op tijd voorbereidingen treffen voor het vinden van een stabiele woonst.
- **Daklozen die al een referentieadres hadden vóór opname** in een instelling moeten dat referentieadres **altijd kunnen behouden**, ongeacht de duur van hun verblijf. Zeker bij kort verblijf (vb. in bed-bad-broodopvang of zeer korte crisisopvang), waarbij het nemen van de hoofdverblijfplaats op het adres van de instelling soms zelfs niet mogelijk zal zijn omdat de tijd die rest vóór ontslag te kort is, is dit de enige garantie dat een dakloze zijn referentieadres niet nodeloos verliest en van voren af aan moet beginnen bij een ander OCMW na ontslag. Dit moet verduidelijkt/toegevoegd in de wetgeving op de bevolkingsregisters (cfr. 'tijdelijke afwezigheid').
- Daklozen die om een of andere reden geen beroep willen doen op een (referentieadres bij een) OCMW moeten **nog altijd het adres van de instelling waar ze verblijven kunnen laten inschrijven als hoofdverblijfplaats** voor de duur van hun verblijf.
- De **lijst met instellingen waar mensen na opname hun officiële hoofdverblijfplaats kunnen nemen lijkt ons onvolledig**. Om up to date te blijven en discussies te vermijden: kan hier niet gewerkt worden met een omgekeerd principe? NI. in de wetgeving enkel die instellingen expliciet vermelden waar iemand bij opname zich niet kan laten inschrijven, waardoor de facto alle niet vernoemde instellingen die mogelijkheid wel moeten bieden? Zeker inschrijving in doorgangswoningen en daklozenopvang dient als mogelijkheid te worden voorzien.
- Wij vragen een goede monitoring en **snelle evaluatie van de nieuwe regeling rond het referentieadres van sommige gedetineerden**. Indien na evaluatie blijkt dat er zich problemen stellen bij invrijheidsstelling (geen naadloze overgang naar referentieadres als dakloze, discussies over bevoegdheid tussen OCMW's, non take up van rechten omdat dakloze zelf initiatief moet nemen zonder begeleiding...) moet de mogelijkheid voor een gedetineerde om zich tijdens detentie te laten inschrijven op het adres van de gevangenis minstens als vrije keuze voor de gedetineerde opnieuw worden mogelijk gemaakt.

6.11. Geen discussie meer over (on)voldoende inkomen.

Wij willen geen weigeringen van referentieadres meer gebaseerd op strakke eisen rond inkomen.

- Wij vragen dat de draagwijdte van de wettelijke bepaling 'niet de middelen heeft...' duidelijker én ruim genoeg wordt omschreven: er mag geen algemeen geldend/voor iedereen uniform maximum inkomen worden gebruikt, er moet naar het werkelijk beschikbaar inkomen worden gekeken en niet enkel naar het officieel gekende inkomen, twijfel of onduidelijkheid over de inkomsten van de persoon mogen op zich geen reden tot weigering zijn, het sociaal onderzoek moet naar de gehele situatie van de dakloze kijken en ook andere –al dan niet tijdelijke- problemen die verhinderen dat daklozen op eigen kracht een woongelegenheid kunnen vinden moeten worden weerhouden als reden om een referentieadres toe te staan, zelfs al is er sprake van een voldoende hoog werkelijk beschikbaar inkomen. **'Middelen' mag dus niet gelijkgesteld worden met 'financiële middelen'**. Uiteraard dient opnieuw bevestigd dat uitkeringen of financiële voordelen waarvan de uitbetaling afhankelijk is van een adres geen weigeringsgrond mogen zijn voor een referentieadres, zelfs al zouden ze 'te hoog' zijn. In geval inkomenszekerheid in het spel is bij verlies van adres moet net wél het referentieadres worden toegekend. Wij willen die verduidelijkingen minstens in de nieuwe omzendbrief op het referentieadres, maar zeker indien nodig wegens consequenties voor andere regelgeving (vb. m.b.t. inschrijvingsvoorwaarden in de sociale huur waar enkel een 'attest dakloze' wordt gevraagd) ook in de wetgeving zelf.

Bij dat laatste twijfelen we wel zelf. Wij willen geen strakke omschrijving van wie wel of niet dakloos is. Men zou kunnen volstaan door te verwijzen naar de huidige wettelijke bepaling die zegt 'niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen'. De bepaling 'op eigen krachten' zou, in de ruimst mogelijke zin, dus kunnen geïnterpreteerd worden als 'ook als hij voldoende financiële middelen heeft'. Het feit dat de omzendbrief van 1997 'middelen' zeer eng als 'financiële middelen' interpreteert én het feit dat ook een nieuwe omzendbrief hier enkel een niet-bindende interpretatie zou kunnen aan geven die ruimer is, doet ons toch besluiten dat hier nog te veel ruis op zit. Voer voor juristen, maar wij willen hier **meer wettelijke garanties voor de daklozen**, zonder dat hierdoor een verenging van de doelgroep zou ontstaan.

6.12. 'Tijdelijk samenwonen' consequent toestaan.

Zeer veel –zo niet de overgrote meerderheid van de- daklozen worden opgevangen door vrienden en kennissen. Dit gebeurt wel degelijk met de intentie om mensen voorlopig uit de nood te helpen. Het is zowel in het belang van de maatschappij en de hulpverlening, als in het belang van de dakloze dat deze vorm van hulp niet afgestraft wordt, maar integendeel als een kans wordt gezien om van daaruit naar een stabielere situatie te gaan (sparen voor een waarborg, tijd om een eigen woning te zoeken, werk...) **Wij vragen een veel consequenter en positief beleid van de OCMW's tegenover tijdelijk samenwonen.**

- Een periode van **6 maanden tijdelijk samenwonen, verlengbaar met nog eens 6 maanden**, mét referentieadres -en dus zonder de verplichting voor de aanvrager om het adres waar hij tijdelijk inwoont als hoofdverblijfplaats te laten inschrijven en zonder gevolgen voor de officiële gezinssamenstelling van de bewoner(s) die er wel zijn (hun) hoofdverblijfplaats heeft (hebben)- moet steeds worden toegestaan als uit het sociaal onderzoek blijkt dat de aanvrager van het referentieadres in die periode niet op eigen kracht voor een woongelegenheid en/of adres kan zorgen. Dit moet ook expliciet in zowel de wet op het bevolkingsregister, als het KB en de nieuwe omzendbrief worden voorzien.
- Er moet verduidelijkt worden hoe het zit met de verplichting tot aangifte van de nieuwe hoofdverblijfplaats binnen de 8 dagen na aankomst, zodat een dakloze in dit geval niet van ambtswege kan worden ingeschreven zonder daar nog verweer tegen te hebben. Minstens moet een bewijs van aanvraag voor een referentieadres uitstel van die verplichting geven. Maar –rekening houdend met het gebrek aan gedetailleerde kennis van de regelgeving bij veel daklozen- vragen wij ook dat bij een eerste bezoek van een agent of ambtenaar eerst een **waarschuwing** wordt gegeven en gewezen wordt op de mogelijkheid van het referentieadres. Er moet dan een redelijke termijn -10 werkdagen (?)- worden gerespecteerd die toelaat om het referentieadres aan te vragen, vooraleer een tweede bezoek plaats vindt.
- Bij tijdelijk samenwonen, net zoals in alle andere gevallen waar een referentieadres wordt toegekend, moet de dakloze steeds het **statuut van alleenstaande** krijgen/behouden.

6.13. Geen bijkomende voorwaarden.

Een aanvraag voor het referentieadres bij een OCMW is een vraag om maatschappelijke dienstverlening (zie 3.2).

- Als voorwaarde voor het bekomen van een referentieadres bij het OCMW opleggen dat een **aanvraag om maatschappelijke dienstverlening** wordt gedaan is eigenlijk overbodig. Om alle discussie te vermijden zou deze **voorwaarde best geschrapt** worden.
- Er moet **in de wetgeving (in de wet op de bevolkingsregisters?) duidelijk worden ingeschreven** dat het **referentieadres bij het OCMW een vorm van maatschappelijke dienstverlening is** in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 en met het oog op de verplichting van het OCMW, zoals voorzien in artikel 60 §2 van diezelfde wet, om 'de nodige stappen te ondernemen die van aard zijn om hen alle rechten en voordelen te verschaffen waarop ze krachtens de Belgische wetgeving aanspraak kunnen maken'. Nu staat die

duidelijke interpretatie enkel in de omzendbrief van 2006 en ontstaat nog discussie o.b.v. onder meer enkele passages in de andere omzendbrieven.

Het referentieadres is een recht op zich. Wij willen geen bijkomende voorwaarden.

- Er moet expliciet worden opgenomen in de wetgeving en de omzendbrieven dat OCMW's **geen restricties of bijkomende voorwaarden** mogen opleggen voor de toekenning van het referentieadres.
- **Andere vragen om hulp of aangeboden hulp moeten apart worden bekeken** en de beslissing om deze al dan niet toe te kennen moet ook los staan van de beslissing over het referentieadres. Dit ook qua timing: er mag bv. niet worden gewacht met het toekennen van het referentieadres omdat het sociaal onderzoek voor een aanvraag rond het leefloon nog loopt. En qua voorwaarden: de voorwaarden voor andere hulp mogen het recht op een referentieadres niet inperken.
- Om uit te maken of iemand 'dakloos' is volgens de wettelijke federale definitie mag een OCMW **niet vragen naar documenten** die onmogelijk kunnen worden aangeleverd door iemand zonder adres. Maar zelfs indien de persoon in kwestie dit in theorie nog zou kunnen (omdat hij bv. nog niet ambtelijk is geschrapt of nog een identiteitskaart, een bankrekening... heeft), dan nog vinden wij dat dit tot het hoogstnodige moet worden beperkt. Zeker indien er geen vragen meer moeten worden gesteld over het inkomen, maar vooral naar andere zaken moet worden gepeild (zie ook 6.11). Wij zijn er van overtuigd dat een OCMW met een combinatie van een uitgebreid interview, evt. 'huis'bezoek op de werkelijke verblijfplaats en de gegevens waar het toegang toe heeft in databanken de belangrijkste afwegingen kan en moet maken. Hoe meer documenten de dakloze zelf moet afleveren, hoe hoger de drempel, hoe hoger het risico op uitval.

Geen referentieadres 'van bepaalde duur'.

Wij denken dat het in het belang is van de dakloze zelf **regelmatig langs te komen op het OCMW**. Om zijn post – waar belangrijke officiële stukken kunnen in zitten (van een uitbetalingsinstelling, het gerecht...)- op te halen, maar ook om het OCMW toe te laten hem bij te staan bij het in orde houden van zijn administratieve toestand, eventuele andere hulpvragen te detecteren en bijkomende rechten te laten uitputten. Maar het referentieadres op zich is te belangrijk om het zomaar te schrappen. Men moet er alles aan doen opdat de dakloze niet opnieuw zonder adres valt. Dit is ook in het belang van de maatschappij, gezien het verlies van adres onmiddellijk ook bijkomende problemen creëert die nadien via hulp- en dienstverlening toch opnieuw moeten aangepakt.

- De dakloze regelmatig trachten te zien dan wat de wet voorschrijft als minimum –om de 3 maand- **is wenselijk, maar dit mag geen bijkomende voorwaarde worden** en zeker niet worden aangegrepen om het referentieadres voortijdig opnieuw te schrappen.
- Het automatisch schrappen van het referentieadres indien de dakloze niet op tijd langs komt kan voor ons niet. In die zin vragen wij ook dat het **'tijdelijk' toekennen voor 3 maanden van het referentieadres niet langer kan**, dus dat een referentieadres zo lang als nodig kan worden aangehouden zonder dat daarvoor een nieuwe aanvraag moet gebeuren na 3 maanden en dus opnieuw een beslissing van de Raad nodig is.
- Het OCMW moet **proactief op zoek naar mensen met een referentieadres die zich niet meer bij hen aanbieden**, al dan niet om hun post op te halen. Elk OCMW moet daarvoor een actieplan hebben i.s.m. terreinorganisaties die, na een signaal van het OCMW, *mee* (dit blijft een verantwoordelijkheid van het OCMW) op zoek kunnen naar de persoon in kwestie.
- Enkel wanneer een OCMW kan aantonen dat het proactief al het mogelijke heeft gedaan (incl. telefoon, afstappen op de vindplaats van de dakloze) om iemand terug te vinden kan het referentieadres worden **geschrapt**. Wij pleiten ervoor hier voldoende tijd voor uit te trekken, een **termijn van 6 maanden lijkt ons een minimum** waar men niet mag onder gaan. Dit mag bovendien niet kunnen zonder een formele beslissing van de Raad van het OCMW.

6.14. Controle op naleving door OCMW's van regelgeving rond referentieadres.

We hadden het hierboven al over de mogelijkheid die moet bestaan voor een dakloze om de PODMI zelf te vatten indien 2 opeenvolgende OCMW's zich onbevoegd verklaren. Maar wij vinden ook dat daklozen en/of hun tussenpersonen voor andere zaken de mogelijkheid moeten hebben om klacht neer te leggen bij een hogere overheid of zaken waar zij van vinden dat ze niet door de beugel kunnen te melden. Voor het referentieadres bij een privépersoon of een vzw, indien men niet akkoord is met een ambtelijke schrapping of omgekeerd ambtelijke inschrijving, bestaat in feite deze mogelijkheid via de FOD Binnenlandse Zaken, waardoor mensen niet verplicht zijn hiervoor onmiddellijk naar de rechtbank te lopen. Voor de voorlopige inschrijving werd deze mogelijkheid recent geschrapt en moet de betrokkene nu naar de rechtbank van 1^e aanleg of zelfs de Raad van State. Voor het referentieadres -en andere vormen van maatschappelijke dienstverlening, uiteraard is dit breder dan het

referentieadres- bij het OCMW is er enkel de –in de praktijk voor daklozen torenhoge- stap naar de Arbeidsrechtbank. **Het Netwerk tegen Armoede is er zelf nog niet uit hoe dit het best georganiseerd wordt, maar wil:**

- Een mogelijkheid voor de dakloze om een weigering van referentieadres of andere maatschappelijke dienstverlening ergens aan te kaarten en –indien daar een grond voor is- de mogelijkheid om via een hogere instantie via **bemiddeling** tot een oplossing te komen. Dit zonder dat hij zijn recht om in beroep te gaan bij de Arbeidsrechter verliest. Voortgaand op slechts enkele ervaringen die negatief waren en zonder meteen te willen veralgemenen, betwijfelen wij toch of interne klachtendiensten of ombudsdiensten van de OCMW's zelf hier voldoende zijn. Wij denken dat, wil zo'n instantie functioneren, ze **onafhankelijk** moet zijn. Ze moet ook **garanderen dat de klacht wordt geregistreerd én dat er een gemotiveerd antwoord wordt gegeven**. Ze moet jaarlijks een rapport uitbrengen over de geregistreerde klachten en daar **beleidsaanbevelingen** aan koppelen.
- Maar ook –en dan is de vraag of dat wel door een klassieke ombudsdienst kan- de garantie dat als bepaalde klachten gegrond zijn en steeds weerkeren, er op basis daarvan **gerichte controles** gebeuren bij het betrokken OCMW, waar dan ook consequenties/sancties kunnen aan gekoppeld worden.
- Wij vinden dat controles bij OCMW's ook **onaangekondigd en anoniem** moeten mogelijk zijn.
- Voor de voorlopige inschrijving moet, net zoals voor alle andere vormen van inschrijving in het bevolkingsregister, de meer laagdrempelige en gratis beroepsprocedure bij FOD Binnenlandse Zaken opnieuw mogelijk worden.

6.15. Tijdelijke gedoogperiode ook bij wonen waar dat niet de bedoeling is.

We wezen op de nood van een aantal mensen in preciaire vormen van wonen (in een caravan die niet op de juiste plaats staat, een vakantiehuisje...) om ook hen een **tijdelijke overgangperiode te gunnen** (om paperassen in orde te brengen, een woning te kunnen zoeken, een financiële buffer op te bouwen...).

- Tenzij er een veiligheids- of gezondheidsrisico is; ongeacht of het over een door de overheid erkende woonvorm gaat of niet; als uit sociaal onderzoek blijkt dat mensen 'over onvoldoende middelen' (zie hoger voor de interpretatie die wij daar graag aan zien geven) beschikken om –minstens tijdelijk- 'op eigen kracht een wooneigenheid te vinden' vragen wij dat OCMW's ook in het geval van wonen op een plaats waar dat niet de bedoeling is een referentieadres kunnen toekennen **voor 6 maanden**, na sociaal onderzoek **verlengbaar met 6 maanden**. Dit volgens dezelfde logica die wij vragen bij tijdelijk inwonen bij een kennis, vrienden... Een aantal OCMW's dat dit principe nu al in sommige gevallen toepast, opereert in een grijze zone. Daarom moet deze mogelijkheid wettelijk (in de wet op de bevolkingsregisters van 1991?) worden vastgelegd.
- Uiteraard **in dat geval geen voorlopige inschrijving in het bevolkingsregister te doen als hoofdverblijfplaats**. Ook hier moet in de regelgeving verduidelijkt worden hoe het zit met de verplichting tot aangifte van de nieuwe hoofdverblijfplaats binnen de 8 dagen na aankomst, zodat de dakloze ook in dit geval niet toch van ambtswege kan worden ingeschreven zonder daar nog verweer tegen te hebben. Minstens moet ook hier een bewijs van aanvraag voor een referentieadres uitstel van die verplichting geven. Maar –opnieuw rekening houdend met het gebrek aan (gedetailleerde) kennis van de regelgeving bij veel daklozen- vragen wij, naar analogie van wat wij graag zien bij tijdelijk inwonen, dat bij een eerste bezoek van een agent of ambtenaar eerst een **waarschuwing** wordt gegeven en gewezen wordt op de mogelijkheid van het referentieadres. Er moet dan een redelijke termijn -10 werkdagen (?)- worden gerespecteerd die toelaat om het referentieadres aan te vragen, vooraleer een tweede bezoek plaats vindt.
- Of de dakloze die een tijdelijke overgangperiode nodig heeft daarvoor nu moet terugvallen op een referentieadres bij het OCMW of op de voorlopige inschrijving; er is voor deze mensen nood aan een vorm van '**tijdelijk pardon**' –een overgangperiode waarin geen uithuiszetting (ten minste niet zonder herhuisvesting) mogelijk is en geen inbeslagname van goederen. Uiteraard op voorwaarde dat we wel degelijk met een dakloze – volgens onze brede definitie (!)- te maken hebben.
- **In alle andere gevallen moet de voorlopige inschrijving** voor de gemeente wel een verplichting blijven waar de betrokkene moet kunnen op rekenen om een adres te verkrijgen. Uiteraard is **bij uitdrijving herhuisvesting dan nodig**, maar daar verwijzen we graag door naar een ander dossier van ons, dat is nog een hele problematiek op zich¹¹².
- Meer fundamenteel vragen wij **lange termijnoplossingen** voor de vele duizenden mensen die –bij gebrek aan alternatieven- voor **langere periode/permanent buiten wonen op terreinen die wettelijk niet erkend raken**. Wij vragen een politiek van regularisatie.

¹¹² <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/111110-Dossier-ongeschikt--en-onbewoonbaarverklaring-Vlaams-Netwerk.pdf>
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP

- De verplichting voor de gemeenten om op officiële documenten en in voor notarissen toegankelijke databanken de **vermelding 'voorlopige inschrijving' op te nemen dient te vervallen**. Dit soort 'ontradingpolitiek' door mensen te stigmatiseren of financieel te treffen, zonder dat hen alternatieven worden geboden, kan voor ons niet.

6.16. 2 Slechte ideeën.

Er zijn er wellicht meer te bedenken, maar wij vinden het hier ook belangrijk onze mening te geven over twee mogelijke beleidsvoorstellen die nog geen realiteit zijn, maar die in het verleden al wel geopperd werden als mogelijk bijkomende 'oplossing' voor het geven van een adres aan daklozen. **Beleidsvoorstellen die wij niet kunnen steunen.**

- Zelf noteerden wij nog geen vb. in die zin, maar het HOMERe-rapport verwijst naar een gemeente waar men zou toestaan dat een **referentieadres bij een privépersoon kan, óók als de dakloze effectief tijdelijk inwoont op datzelfde adres**¹¹³. Onze eerste reactie: indien dit klopt, dan is het bijzonder positief dat een gemeentebestuur ook in dit geval uit gaat van het belang van opvang door kennissen, de voordelen daarvan voor zowel de dakloze zelf (periode van stabiliteit, voorbereiden op periode daarna, behoud van inkomen...) als de overheid (voorkomen van erger, tijd kopen om een stabielere oplossing te zoeken...) Toch lijkt ons dit een gevaarlijke piste.

Wij zien onmiddellijk eindeloze discussies ontstaan: 'tijdelijke inwoning' kan wel als het over een dakloze gaat, maar hier gaat het over een referentieadres bij een privépersoon. Wie heeft er hier vastgesteld dat het over een dakloze gaat? Zoals gezegd: wij willen niet dat iedere dakloze die een referentieadres bij een privépersoon aanvraagt voor een sociaal onderzoek naar het OCMW moet, op deze manier dreigt dat echter een *conditio sine qua non* te worden. Wie maakt het verschil tussen tijdelijk inwonen wegens dakloosheid en mensen in armoede die voor langere tijd willen samenwonen, maar wat tijd kopen vooraleer ze er hun hoofdverblijfplaats vestigen? Zoals gezegd: het statuut van samenwonende is ons een doorn in het oog, maar zolang het er is zien wij geen sluitende manier om dit verschil te bepalen. Zeker niet als we willen garanderen dat het toestaan van tijdelijk inwonen flexibel en op maat van de persoon blijft (minimum 6 maanden, verlengbaar met 6 maanden, zie onze aanbeveling onder 6.12)...

Indien men dit zou toelaten en men kan op al die vragen geen eensluidend antwoord –dat dan ook nog eens door alle actoren wordt gevolgd (politie, dienst bevolking, uitbetalingsinstellingen, justitie...)- geven, loopt de dakloze ernstig risico dat zijn referentieadres bij een privépersoon een erg vergiftigd geschenk wordt voor zowel zichzelf als zijn gastheer of –vrouw. Indien men begint te zoeken naar allerlei ingebouwde veiligheidsmaatregelen om 'misbruiken' tegen te gaan (wij zien de daklozen zelf dit niet zo zeer misbruiken, maar anderen wel) dreigt de hele aanvraagprocedure voor een referentieadres bij een privépersoon zó zwaar te worden dat ze wellicht voor niemand nog echt toegankelijk is. Met als gevolg dat de weinige daklozen die er nu nog gebruik kunnen van maken dat ook niet meer kunnen.

Laten rusten dus die piste, zeggen wij.

- In het verleden werd al door verschillende middenveldorganisaties gepleit voor de **mogelijkheid om private vzw's toe te laten op hun adres referentieadressen te laten toekennen voor daklozen**¹¹⁴. Ook in het HOMERe-rapport wordt dit opnieuw als mogelijke piste naar voren geschoven¹¹⁵. Die mogelijkheid bestaat op sommige plaatsen ook in het buitenland¹¹⁶. Bij ons is het momenteel dus enkel mogelijk voor rondtrekkende groepen.

Het lijkt op het eerste zicht een heel aantrekkelijk voorstel. Zeker als we enkel naar onszelf als verenigingen waar armen het woord nemen kijken en er ons bij voorstellen 'wat we op die manier allemaal zouden kunnen realiseren voor de mensen'. Verenigingen aan de basis bereiken bepaalde groepen soms makkelijker dan dat het OCMW dat doet, de laagdrempelige en vertrouwenwekkende manier van werken maakt het mogelijk om vertrekkend vanuit het referentieadres stapjes vooruit te zetten, naast de dakloze te staan, met hem een weg af te leggen. Iets waar een sociaal assistent achter een bureau van een sociale dienst van een OCMW niet noodzakelijk in slaagt, zeer vaak omdat daarvoor de tijd en/of het personeel ontbreekt, maar zeker ook omdat van het OCMW toch vaak de dreiging van 'controle' en andere verwachtingen uitgaat. Voor verenigingen in gemeenten waar het lokale bestuur als terughoudend of zelfs 'vijandig' tegenover daklozen wordt ervaren kan het idee ook aantrekkelijk lijken in de zin dat men op die manier, door het dan maar zelf te doen, druk zet op dat lokaal bestuur om na verloop van tijd toch op de kar te springen en zelf ook de dienstverlening rond het

¹¹³ HOMERe, *Projectrapport*, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pg 20.

¹¹⁴ *Verlag armoedebestrijding 2008-2009*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dl. 2, pg 51.

¹¹⁵ HOMERe, *Projectrapport*, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, februari 2014, pg 20.

¹¹⁶ Zie bv. <http://gemeente.groningen.nl/verhuizen/briefadres> ; <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F17317.xhtml> ; <http://humanservices.alberta.ca/homelessness/14632.html>

(referentie)adres voor daklozen te verbeteren. Een tactiek gericht op 'voortschrijdend inzicht' die in het verleden al op verschillende plaatsen succesvol is gebleken, vb. voor de organisatie van de winteropvang.

Maar voor het Netwerk tegen Armoede **wegen deze voordelen niet op tegen de ernstige nadelen.**

Ons belangrijkste bezwaar is principieel: het is de **plicht van de overheid** om fundamentele grondrechten van elke burger te garanderen, het garanderen van een identiteitsbewijs en adres als toegang tot andere burger- en sociale rechten maakt daar deel van uit. Wij willen niet dat oplossingen vanuit het middenveld of (semi-)private hulpverlening als alibi kunnen dienen voor de overheid om onder die plicht uit te komen (wat bv. in het Franse systeem heel uitgesproken het geval is, dit omdat de lokale overheden er enkel mensen 'ten laste' nemen die een lokale binding kunnen aantonen -u vermoedt terecht: een kleine minderheid- en alle anderen overlaten aan gespecialiseerde (grotendeels private) verenigingen)¹¹⁷.

Daarnaast zien we ook een hoop **ongewenste risico's** voor zowel de dakloze zelf als voor de verenigingen die dit zouden gaan gebruiken.

Het toekennen van een referentieadres betekent voor de dakloze een vorm van **afhankelijkheid** tegenover degene die het adres 'toekent' op zijn eigen adres. Dat kan tot een gespannen relatie leiden met de dakloze als er iets 'mis' gaat, bv. als het aantal 'weg te geven' referentieadressen beperkt is en er een 'wachlijst' zou ontstaan, indien het contact met een dakloze verloren gaat -'schrapp' je hem dan, met alle consequenties voor de vertrouwensband nadien (?)- of indien de organisatie die het referentieadres toelaat op haar adres ook andere hulpverlening te bieden heeft die voor de dakloze belangrijk is -hoe vermijd je dat toegang tot het referentieadres wordt gekoppeld aan toegang tot die andere hulp, dat het een geen voorwaarde wordt voor het ander, de schrapping van het een niet meteen de schrapping van het ander met zich brengt? Een aantal van die spanningsvelden vraagt nu al permanente aandacht bij de 3 vzw's in Vlaanderen voor wie het wettelijk mogelijk is een referentieadres toe te kennen aan een of meerdere rondtrekkende groepen.

Voor onszelf, als verenigingen waar armen het woord nemen, geldt ook: wij zien niet graag dat mensen naar onze verenigingen komen enkel 'omdat ze er iets kunnen krijgen', puur om materiële redenen dus. Naar een vereniging waar armen het woord nemen kom je omdat je daar een 2^e thuis vindt, jezelf kan ontplooiën, na verloop van tijd eventueel mee wil participeren aan discussie, actie, dialoog met beleid... Daar kan materiële hulp bij zijn, maar dat mag niet de hoofdmotivatie vormen. Daarnaast zijn we er ook niet gerust in mochten andere private actoren zichzelf kandidaat stellen. Wij willen niet alleen niet terug naar een systeem van 'charity', waar de versterkende en emancipatorische gedachte ontbreekt, wij willen uiteraard ook geen misbruiken, waarbij mensen in een afhankelijkheidspositie terecht zouden komen tegenover mensen met minder goede bedoelingen.

¹¹⁷ Zie bv. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_657/Etude_domiciliation_SDF_012010_I.pdf
170200/Het (referentie)adres voor daklozen/Netwerk tegen Armoede/AP
Pagina 47