



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Cahier rechtspraak nr. 1

Het referentieadres bij een OCMW



Onderzoek van de rechtspraak van
arbeidshoven en -rechtbanken in
de periode 2016-2017

**STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE,
BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING**

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	1
1. WETTELIJK KADER	3
2. TOEPASSING VAN DE WET: ERVARINGEN OP HET TERREIN	6
3. RECHTSPRAAK	8
3.1. Methodologie	8
3.1.1. Onderzoeksveld	8
3.1.2. Onderzoekperiode	8
3.1.3. Gevonden beslissingen	9
Arbeidshoven	9
Arbeidsrechtbanken	9
3.2. Bevindingen en analyse	10
3.2.1. Algemeen	10
3.2.2. Reden van het juridisch geschil	11
A. Betwisting van de dakloosheid van de aanvrager (34 beslissingen)	12
B. Afwezigheid van verblijfsrecht of -titel van de aanvrager (24 beslissingen)	14
C. Betwisting van territoriale bevoegdheid door het OCMW (15 beslissingen)	16
D. Gebrek aan medewerking van de persoon in kwestie (13 beslissingen)	18
E. Uitkeringsfraude en bedrieglijk onvermogen (7 beslissingen)	18
F. Het opleggen door het OCMW van voorwaarden die niet bij wet zijn voorzien (5 beslissingen) ...	19
G. Gevolgen van het referentieadres (5 beslissingen)	20
H. Het uitblijven van een beslissing door het OCMW (3 beslissingen)	21
I. Aanvraag tot maatschappelijke dienstverlening (2 beslissingen)	21
J. Gebrekkige motivering door het OCMW (1 beslissing)	22
BESLUIT	23
ANNEX: AANBEVELINGEN	24
LEXICON	25

Inleiding

De inschrijving in de bevolkingsregisters is een voorwaarde waaraan heel wat rechten onderworpen zijn. Zo'n inschrijving is bijvoorbeeld vereist voor het recht op sommige sociale uitkeringen, alsook voor het verkrijgen van een verblijfstitel voor sommige vreemdelingen. Ook in het gerechtelijk recht speelt de domiciliëring een belangrijke rol (betekening, kennisgeving ...). Niet-gedomicilieerde mensen lopen een groot risico op een verslechtering van hun toestand door een toename van hun financiële moeilijkheden, door het feit dat ze niet geïnformeerd kunnen worden over een procedure of geen procedure kunnen volgen, en door het feit dat ze in de clandestiniteit terechtkomen. Men komt eigenlijk terecht in een soort administratief en juridisch niemandsland¹. Daarom voorziet de wet in de mogelijkheid om zich in te schrijven op een referentieadres. Naar dat adres kunnen dan brieven en administratieve stukken verstuurd worden, die aan de betrokkene worden doorgegeven. De betrokkene heeft zo toegang tot zijn rechten of verliest bepaalde rechten niet, zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen².

Het referentieadres bij een OCMW bestaat intussen meer dan 20 jaar. Toch vloeide er tot voor kort nog niet bijzonder veel inkt over de rechtspraak daarrond. Het onderwerp kwam slechts beperkt aan bod in artikels en in een naslagwerk over sociale bijstand en maatschappelijke integratie³. Ook werd het zeer kort behandeld in een rechtspraakoverzicht uit 2012, uitgevoerd in opdracht van de POD MI, waarin iets meer dan een handvol beslissingen werden aangehaald⁴. Maar een meer uitgebreide analyse bleef uit. Dit zou doen vermoeden dat er weinig juridische twistpunten bestaan rond het thema, ware het niet dat er op het terrein toch verschillende problemen leken te zijn (waarover meer in punt 2). Die problemen werden bijvoorbeeld in kaart gebracht in een recente nota van het *Netwerk tegen armoede*⁵. Wat daarin uitdrukkelijk niet aan bod kwam is een analyse van relevante rechtspraak. Dit bleek niet mogelijk uit praktische overwegingen, maar de auteurs hoopten dat de bevindingen nog door anderen zouden getoetst worden aan de rechtspraktijk.

In 2017 verscheen vervolgens een masterscriptie over het referentieadres voor daklozen, waarin de bestaande rechtspraak wel onder de loep wordt genomen⁶. De scriptie bevat een niet-exhaustief overzicht van beslissingen van 2005 tot 2016, in totaal 22 vonnissen en arresten. Hoewel dit al een goed startpunt leverde, bestond nog steeds de vraag naar een meer systematische analyse van de recente rechtspraak. Zoals blijkt uit de inleiding, was het voor de auteur niet mogelijk om systematische opzoeken te verrichten. De online opzoeken leverden weinig resultaten op en een navraag bij de arbeidsrechtbanken en -hoven leerde dat de rechtspraak schaars is. De opzoeking werd bovendien bemoeilijkt door de klasseersystemen van de hoven en rechtbanken. Die classificeren immers de zaken over het referentieadres voor daklozen onder het grote thema 'OCMW-zaken'.

¹ [Adv.RvS nr. 63 054/2 van 27 maart 2018 bij wetsvoorstel tot instelling van een verbod tot inschrijving in de bevolkingsregisters ingeval de woning onbewoonbaar is verklaard, Parl.St Kamer 2015-16, nr. 1612, 4-5.](#)

² K. DOCKERS, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, 10-11.

³ F. BOUQUELLE, C. MAES, K. STANGHERLIN, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. MORMONT, & K. STANGHERLIN (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, La Chartre, 2011, 24-28 ; E. CORRA, "La compétence territoriale des C.P.A.S." in H. MORMONT & K. STANGHERLIN (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, La Chartre, 2011, 514-515 ; K. DOCKERS, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, 10-11.

⁴ L. VENY, I. CARLENS, P. GOES, B. WARNEZ, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gent, UGent, 2014, 117-118.

⁵ Netwerk tegen armoede, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Brussel, Netwerk tegen armoede, 2017.

⁶ G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, 64p.

Vanuit het Steunpunt tot bestrijding van armoede ontstond dan ook het idee om een dieper onderzoek te doen naar het referentieadres bij het OCMW. In het kader van het project Rechtspraak, verzamelt en publiceert het Steunpunt tot bestrijding van armoede namelijk gratis beslissingen die gelinkt zijn aan armoede en bestaansonzekerheid. Het doet dit ook voor zaken die niet rechtstreeks gelinkt zijn aan armoede, maar die wel pertinente aspecten behandelen in het kader van de doelstellingen van het project. Deze doelstellingen zijn de volgende :

- het recht bevorderen als middel tegen armoede bij de betrokken personen en relevante organisaties;
- het bekendmaken aan gerechtelijke actoren van pertinente beslissingen in onderwerpen die voornamelijk mensen in armoede raken;
- bijdragen aan een evaluatie van de effectiviteit van rechten van mensen in armoede.

We starten met het wettelijk kader om de lezer enigszins vertrouwd te laten worden met het referentieadres, want deze nota richt zich niet alleen tot juridische experts in deze materie (1). Vervolgens wordt dieper ingegaan op de waarnemingen vanop het terrein (2). In het 3^{de} punt stellen we – na de gebruikte methodologie uitgelegd te hebben (3.1.) - de uitgebreide analyse van de verzamelde rechtspraak voor (3.2.).

Het onderzoek van de vonnissen en arresten heeft het mogelijk gemaakt de signalen vanop het terrein te objectiveren. Het is niet de bedoeling om te wijzen op mogelijke wanpraktijken aan de zijde van het OCMW of mogelijk ongepast gedrag van de aanvragers. Temeer omdat deze rechtspraakstudie niet toelaat daar algemene uitspraken over te doen. Wel laat het toe om een zicht te krijgen op mogelijke knelpunten in de toegang tot het recht op een referentieadres. Bovendien geeft het een zicht op hoe het recht wordt toegepast. Daarbij herhaalt de rechter de grote principes van het instrument en geeft hij een interpretatie aan de bestaande wetgeving of laat hij net een bepaalde marge van appreciatie toe. Met deze kennis moet het dan ook mogelijk worden om op zoek te gaan naar oplossingen en het referentieadres zo te verbeteren⁷.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wenst alvast te benadrukken dat een studie van de rechtspraak geen volledig zicht geeft op alle juridische problemen die mensen ervaren met het referentieadres. Zo valt bijvoorbeeld te wijzen op de problematiek van de non-take-up van rechten⁸. Dit fenomeen is wijder verspreid dan vaak wordt aangenomen en treft in het bijzonder de meest kwetsbare mensen⁹.

⁷ We dienen nog te vermelden dat een eerste versie van deze cahier werd voorgesteld aan de [Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede](#). De opmerkingen en suggesties die we daar kregen – onder andere van de verschillende verenigingen, alsook van de 3 Federaties van OCMW's – waren bijzonder vruchtbaar. Ook de FOD Binnenlandse Zaken heeft opmerkingen gemaakt. Deze hebben we vervolgens verwerkt in de uiteindelijke versie van het cahier. We wensen dan ook alle nalezers te bedanken voor hun uitgebreide feedback. De definitieve tekst blijft wel de volle verantwoordelijkheid van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, 2017.

⁹ Meer informatie over de 'non-take-up' van rechten is te vinden op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>

1. Wettelijk kader

Het referentieadres is in België ingevoerd in 1992¹⁰ als een *“reëel adres waarheen post en administratieve documenten gestuurd kunnen worden, met het oog op de bezorging ervan aan de geadresseerde”*. Dit systeem werd gepreciseerd in 1997¹¹, door wijzigingen aan te brengen aan de wetgeving¹² en regelgeving¹³ over het houden van bevolkingsregisters. Sinds 1997 is de inschrijving op referentieadres bij het OCMW mogelijk voor daklozen.

Deze mogelijkheid werd ingevoerd omdat *“een aantal mensen in België, en in het bijzonder in de grote steden, geen verblijfplaats hebben of die verblijfplaats verloren hebben.”* Voor deze mensen wou men vermijden dat ze na schrapping uit de bevolkingsregisters de band met hun gemeentebestuur en ook met de sociale en gerechtelijke diensten zouden verliezen. Het doel was dus dubbel: de voor daklozen *“noodlottige”* illegale toestand waarin ze verblijven vermijden, maar ook handelen *“in het belang van derden zoals schuldeisers, tegenpartijen in een geding of anderen, alsmede in het belang van het bestuur met het oog op een juistere controle en een grotere doeltreffendheid van zijn diensten”*.¹⁴ Uit de debatten die zijn gevoerd in de toenmalige Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt¹⁵, blijkt dat de parlementsleden op hun hoede waren voor misbruik van het referentieadres. Daarom werd bijvoorbeeld besloten om dit niet toe te staan bij een vereniging.

Voorwaarden

Dakloze personen kunnen ingeschreven worden in de bevolkingsregisters van de gemeente waar ze een referentieadres bekomen:

- op het adres van een natuurlijk persoon:
de persoon die als hoofdbewoner op dit adres woont, moet zijn akkoord geven en er zich toe verbinden om alle briefwisseling en administratieve documenten aan de bestemming te bezorgen;

¹⁰ [KB 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister](#), BS, 15 augustus 1992.
(gearchiveerde versie nr. 1 is consulteerbaar op juridat)

¹¹ [Wet van 24 januari 1997 houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben](#), BS 6 maart 1997; [KB 25 april 1997 tot invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen](#), BS 6 maart 1997; Omz. 2 april 1997 met nieuwe bepalingen betreffende de inschrijving als referentieadres in de bevolkingsregisters. - Wijzigingen van de Algemene Onderrichtingen van 7 oktober 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, BS 7 juni 1997.; [Parlementaire stukken](#).

¹² [Wet van 19 juli 1991 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](#), BS 3 september 1991.

¹³ [KB 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister](#), BS 15 augustus 1992.

¹⁴ [Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben](#), Parl.St. Kamer 1995-96, nr 122/1.

¹⁵ [Verslag namens de Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt](#).

- op het adres van een OCMW:

het OCMW moet eerst nagaan of de dakloze persoon voldoet aan de drie door de wet voorziene voorwaarden: (1) een gebrek aan voldoende middelen voor een woning; (2) niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters; (3) een vraag voor ondersteuning aan het OCMW.

Het OCMW zal vervolgens, met het oog op de inschrijving in de bevolkingsregisters, een attest afleveren dat bevestigt dat de voorwaarden voor inschrijving op het OCMW-adres zijn vervuld. De inschrijving treedt nadien in werking vanaf de datum van aflevering. De betrokken personen zijn verplicht zich ten minste één keer per trimester bij het OCMW aan te bieden¹⁶.

Wie in een woonwagen verblijft, heeft behalve bij een OCMW of bij een natuurlijk persoon sinds 2006¹⁷ ook de mogelijkheid om een referentieadres te bekomen bij een rechtspersoon. Deze moet tenminste vijf jaar bestaan en de statuten moeten bepalen dat ze de belangen van nomadische bevolkingsgroepen beheren en verdedigen¹⁸. Dit werd op vraag van het Vlaams Minderhedenforum en het Centrum voor gelijke kansen en racismebestrijding ingevoerd, omdat mensen in mobiele woningen te weinig de weg vonden naar het referentieadres en dat de weinige natuurlijke personen die in een dergelijke mogelijkheid voorzagen, overstelpt geraakten door de talrijke aanvragen¹⁹.

Om bovenvermelde wet- en regelgeving te concretiseren werden er omzendbrieven opgesteld door de FOD Binnenlandse Zaken en door de POD Maatschappelijke Integratie²⁰. Om dit allemaal te harmoniseren werd er door de FOD Binnenlandse Zaken een document opgesteld met de naam 'Algemene Onderrichtingen'²¹, gericht aan de lokale overheden. Zo kunnen zij de wet- en regelgeving op uniforme wijze toepassen. Deze Algemene Onderrichtingen hebben de status van een omzendbrief. Het gaat om een interpretatieve omzendbrief waarbij de bevoegde minister instructies geeft over de wijze waarop wetten en besluiten naar zijn mening geïnterpreteerd moeten worden. Omzendbrieven mogen geen striktere voorwaarden opleggen dan degene voorzien in de wet. Het betreft hier bovendien een gebonden bevoegdheid. Dat wil zeggen dat gemeenten geen

¹⁶ [Art. 20, §3, lid 3 KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister](#), BS 15 augustus 1992.

¹⁷ [Wet van 14 december 2005 houdende administratieve vereenvoudiging II](#), BS 28 december 2005.

¹⁸ [Art. 1, §2, lid 3 van de wet van 19 juli 1991 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](#), BS 3 september 1991.

¹⁹ [Verslag van 10 november 2005 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers](#), Parl.St. Kamer 2004-05, nr. 1967/005, p. 4.

²⁰ [Omz. 7 oktober 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister](#), BS 15 oktober 1992; [Omz. 21 maart 1997 tot invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen](#), BS 24 mei 1997; [Bijkomende toelichtingen van 27 juli 1998](#); [Omz.POD MI & FOD BZ 4 oktober 2006 betreffende daklozen – bevoegd OCMW – referentieadres – inschrijving en schrapping van een inschrijving](#); [Omz. FOD BZ 2 mei 2006 betreffende uitbreiding van de mogelijkheden tot het gebruik van het referentieadres voor rondtrekkende bevolkingsgroepen](#); [Omz. FOD BZ 12 oktober 2006 betreffende daklozen – bevoegd OCMW – referentieadres – inschrijving en schrapping van een inschrijving](#); Omz. van het College van Procureurs-Generaal van 3 juli 2013; [Omz. FOD BZ 30 augustus 2013 tot opheffing van de omzendbrief van 20 juli 2001 betreffende de juridische draagwijdte van bijlage 35 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. - Afvoering van de registers. - Inschrijving](#), BS 6 september 2013.

²¹ [Algemene Onderrichtingen](#), 112, 1^e - versie 1 juni 2018.

vrijheid hebben in de toekenning van een referentieadres en dat het wettelijk voorschrift waarop de bevoegdheid is gebaseerd, precies voorschrijft welk besluit een gemeente moet nemen²².

Een aanpassing van dit reglementair kader stond in de steigers op het moment van de opmaak van voorliggende cahier. Gelet op de kritiek vanuit de ervaringen op het terrein (waarover meer in punt 2) en vanuit een streven tot verduidelijking, is een ontwerp van omzendbrief voorbereid door de FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie, samen met de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding. Deze omzendbrief moet de vroegere omzendbrieven over de inschrijving voor daklozen op een referentieadres vervangen. De Eerste minister heeft in 2017 de ontwerpomzendbrief voor advies voorgelegd aan de federaties van OCMW's, aan organisaties die rond de kwestie actief zijn, evenals aan het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Eind juli 2018 kreeg het Steunpunt tot bestrijding van armoede een versie ter inzage van de nieuwe omzendbrief. Deze zou eind september gepubliceerd moeten worden. Tijdens de duur van ons onderzoek was de omzendbrief uiteraard nog niet van toepassing.

Deze versie van de omzendbrief bevat instructies om de procedure te verbeteren en poogt de regels met betrekking tot de territoriale bevoegdheid, de omschrijving van 'dakloosheid' en het onderzoek naar de middelen van de aanvrager te verbeteren. Aangezien de omzendbrief een antwoord biedt op verschillende problemen, zou het interessant zijn om in de toekomst opnieuw een rechtspraakstudie uit te voeren. Dit nadat de omzendbrief al enige tijd van toepassing is, opdat de impact op het terrein zichtbaar zou worden.

Tot slot vermelden we nog dat verschillende actoren werden geraadpleegd bij de voorbereiding van de nieuwe omzendbrief. Zij waren het eens dat deze discussie verder moest worden gezet in overleg met de bevoegde vakministers en met de instellingen uit sociale zekerheid en sociale bijstand. Het Netwerk tegen armoede, het BAPN en het Gemeenschappelijk Daklozenfront pleitten ervoor dat de discussie zou worden verbreed naar een diepgaandere reflectie over een manier om de toegang tot sociale rechten minder afhankelijk te maken van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede steunt deze zienswijze.

Beroep²³

Wanneer men het niet eens is met een beslissing van het OCMW, kan men daartegen in beroep gaan bij de arbeidsrechtbank. Dit beroep moet worden ingesteld binnen de drie maanden na de kennisgeving van de beslissing of de datum van het ontvangstbewijs. Bovendien is beroep mogelijk wanneer het OCMW na één maand nog geen beslissing heeft genomen²⁴.

²² [Cass. 16 juni 2006](#), C.05.0287.F

²³ Geschillen over de inschrijving in de bevolkingsregisters door de gemeente, vallen buiten het onderzoeksveld van deze nota. Beroep is mogelijk tegen een weigering tot inschrijving van de gemeente. Tot en met 2015 kon administratief beroep worden ingesteld bij de Minister van Binnenlandse Zaken. Maar na een wijziging in de wetgeving is dit niet meer mogelijk. Nu is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd. [\(art. 8, §4 wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, BS 3 september 1991, gewijzigd door de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, BS 30 november 2015 ; art. 568, lid 1 Ger.W.\)](#)

²⁴ [Art. 71 OCMW-wet, BS 5 augustus 1976.](#)

2. Toepassing van de wet: ervaringen op het terrein

Het referentieadres is een thema dat met de regelmaat van de klok naar voren wordt geschoven door de deelnemers aan het overlegwerk van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Het Algemeen Verslag over de Armoede onderstreepte reeds in 1994²⁵ dat het referentieadres theoretisch een grote stap vooruit was, maar ook dat de wet vaag blijft op heel wat punten en zo te veel verkeerde interpretaties toelaat. Het wees op de gebrekkige kennis van het systeem, de slechte of verschillende toepassing al naargelang het OCMW bij wie het werd aangevraagd, en soms ook de slechte wil vanwege een OCMW; verschillende elementen die vandaag nog naar voren worden gebracht.

Het onderwerp werd bondig besproken in het tweejaarlijkse Verslag 2008-2009 over de strijd tegen dakloosheid en armoede²⁶, waarin de toepassingsproblemen bij het verlenen van een referentieadres werden onderzocht. In het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 'Burgerschap en armoede'²⁷ werd het thema referentieadres uitvoeriger besproken in het hoofdstuk betreffende de toegang tot rechten van mensen in armoede. Het systeem werd er weergegeven als ontoereikend, maar tegelijkertijd absoluut noodzakelijk voor de minimale toegang tot rechten voor de personen die niet aan een woning kunnen geraken. Daarin werd de vaststelling herhaald dat het referentieadres bij natuurlijke personen weinig wordt gebruikt, aangezien het onbekend is en omdat mensen bang zijn van kwalijke gevolgen. Voor wat betreft referentieadressen bij OCMW's worden meerdere problematische situaties aangekaart:

- weigering van territoriale bevoegdheid door OCMW's;
- bijkomende voorwaarden die door OCMW's worden opgelegd;
- de definitie van dakloosheid;
- de schrapping uit de bevolkingsregisters;
- de te lange termijn van drie maanden om geen rechten te verliezen,

Dit Verslag bevat dan ook een aantal aanbevelingen om:

1) gebrekkige wetgeving/regelgeving aan te passen, en 2) de bestaande wetgeving/regelgeving correct en uniform toe te passen.

In 2012 werd er door de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in samenwerking met Prof. N. Bernard, een evaluatie gemaakt van de toepassing van het referentieadres in de

²⁵ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). [Algemeen Verslag over de Armoede](#), Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 218-219.

²⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). [Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 49-52.

²⁷ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 14-23.

19 Brusselse gemeenten²⁸. Op basis van dit werk werd in 2015 een folder voor de gemeenten en OCMW's opgesteld. Daarin stonden een reeks aanbevelingen, met onder andere als bedoeling om de termijn van schrapping uit de bevolkingsregisters in te korten ten gunste van aanvragers van een referentieadres²⁹.

Ook de federaties van OCMW's van de drie gewesten hebben in 2013 hun bezwaren geuit tegen de werking van het referentieadres³⁰. Het hoofdzakelijke bezwaar was dat de onduidelijkheid in de wetgeving en de continue stijging van het aantal gevallen een te grote werklast veroorzaakten. Ook werden specifieke moeilijkheden aangeklaagd :

- problemen met de ambtshalve schrapping,
- dakloze mensen die hun post niet komen ophalen;
- weigeringen van inschrijving op het werkelijke adres door de gemeentediensten die leiden tot inschrijvingen met een referentieadres die niet conform de wet zijn;
- en de gebrekkige kennis van het mechanisme door verenigingen die mensen in armoede bijstaan.

Verder valt nog te wijzen op het werk van talrijke organisaties die zich al lang inzetten om het referentieadres op de politieke agenda te plaatsen.

De nota van het Netwerk tegen Armoede, gepubliceerd in 2015 en geactualiseerd in 2017³¹ vertrekt volledig vanuit de ervaringen van de daklozen zelf en biedt beleidsaanbevelingen die het resultaat zijn van verschillende groeps gesprekken. Verschillende pijnpunten komen aan bod. Zo wordt het referentieadres bij privépersonen zelden gebruikt, onder andere door het zeer beperkte sociale netwerk van de personen in kwestie en de (wettelijk gezien onterechte) vrees dat er gevolgen zullen zijn voor de persoon bij wie het referentieadres wordt genomen. In het kader van het referentieadres bij een OCMW kwamen dan weer verschillende andere pijnpunten naar voren:

- onterecht opleggen van bijkomende voorwaarden;
- het niet altijd correct verlopen van aanvragen of mededelingen van de beslissingen;
- discussies over de territoriale bevoegdheid van het OCMW;
- discussies over het inkomen ;
- problemen bij de ambtelijke schrapping;
- weigeringen door de gemeente.

²⁸ Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg – Afdeling Sociale Actie, [Evaluatie van het systeem van het "referentieadres" voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#), Brussel, 2012.

²⁹ Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg, afdeling Sociale Dienstverlening (2015). [Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem](#), Brussel, Betty Nicaise, p. 14-15.

³⁰ VVSG (Afdeling OCMW's), Federatie van de OCMW's van de Waalse steden en gemeenten en Associatie van de Stad en gemeenten van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest (Afdeling OCMW's), [Brief van 12 november 2013 aan Minister Milquet](#).

³¹ Netwerk tegen armoede, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Brussel, Netwerk tegen armoede, 2017.

3. Rechtspraak

3.1. Methodologie

3.1.1. Onderzoeksveld

Bovenstaande overwegingen maken duidelijk dat er nog ruimte bestond voor een meer systematische analyse van recente rechtspraak rond het referentieadres. Daarom zijn we op zoek gegaan naar beslissingen van arbeidshoven en -rechtbanken met betrekking tot dit onderwerp. Beslissingen van rechtbanken van eerste aanleg en van de Raad van State maken geen deel uit van ons onderzoeksveld³².

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede lanceerde hiervoor een oproep aan alle arbeidsrechtbanken en -hoven en kreeg ofwel rechtspraak opgestuurd van de griffie, ofwel de toestemming om zelf op zoek te gaan naar de relevante rechtspraak. In twee gevallen werd toegang geweigerd, met name bij de arbeidsrechtbanken van Eupen en van Waals-Brabant. Bij enkele andere rechtscolleges was niet steeds alle rechtspraak beschikbaar voor inzage, waarover hieronder meer informatie.

Tijdens onze eigen opzoekingen in de griffies hebben wij ons - wanneer dit door de klasseermethode van de griffie mogelijk was - beperkt tot het OCMW-contentieux. Wij danken alle griffieleden die ons hebben bijgestaan in ons opzoekingswerk, net zoals de drie rechtenstudenten die stageliepen bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede (Laura, Iris en David) en die samen met ons op pad zijn getrokken.

Tot slot valt nog te vermelden dat wij na onze oproepen - aan de Orde van Duitstalige en Franstalige balies, evenals aan de Orde van Vlaamse balies - via diverse kanalen rechtstreeks rechtspraak hebben mogen ontvangen van bepaalde magistraten en advocaten. Vanzelfsprekend zijn wij hen hier heel erkentelijk voor.

3.1.2. Onderzoekperiode

Op voorstel van het Begeleidingscomité van het project Rechtspraak, samengesteld uit professoren, advocaten en magistraten³³, hebben we het onderzoek beperkt in de tijd tot de jaren 2016 en 2017. Zo konden we op een exhaustieve manier rechtspraak van alle arbeidsrechtbanken en -hoven verzamelen. Aangezien er nog geen digitale databank bestaat voor rechtspraak, waren we genoodzaakt nagenoeg al het opzoekingswerk handmatig te doen. Bijgevolg hebben we duizenden beslissingen doorgenomen in de periode van 2016 en 2017, op zoek naar vermeldingen over het referentieadres.

Bij twee rechtscolleges was niet alle rechtspraak beschikbaar voor inzage. Zo was het niet mogelijk om bij de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Aalst de rechtspraak uit 2017 te onderzoeken. Daar bleef het onderzoek

³² De rechtbank van eerste aanleg en de Raad van State zijn bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van de gemeente met betrekking tot het referentieadres. Voorbeelden van dergelijke gevallen zijn: weigering van inschrijving op een referentieadres bij een particulier; weigering van de gemeente om een referentieadres bij een OCMW te aanvaarden; problemen met de ambtshalve schrapping van de aanvrager op zijn vorig adres; ...

³³ <http://www.armoedebestrijding.be/begeleidingscomiterectspr.htm>

bijgevolg beperkt tot 2016. In Dendermonde was de rechtspraak uit de onderzoeksperiode niet aanwezig, omdat deze op dat moment werd ingebonden. Mogelijk kan het Steunpunt tot bestrijding van armoede op een later moment wel nog inzage krijgen in de relevante vonnissen.

3.1.3. Gevonden beslissingen

In totaal werden er precies 100 beslissingen bekomen. Deze zijn integraal geanonimiseerd en beschikbaar op de [website van ons project rechtspraak](#). De lijst hieronder geeft een overzicht van het aantal beslissingen per hof of rechtbank:

Arbeidshoven

- Arbeidshof Antwerpen (0)
- Arbeidshof Bergen (0)
- Arbeidshof Brussel (4FR + 3NL)
- Arbeidshof Gent (1)
- Arbeidshof Luik (1)

Arbeidsrechtbanken

Arbeidsrechtbank Antwerpen

- Afdeling Antwerpen (5)
- Afdeling Hasselt (3)
- Afdeling Mechelen (2)
- Afdeling Tongeren (0)
- Afdeling Turnhout (0)

Arbeidsrechtbank Brussel

- Franstalige arbeidsrechtbank Brussel (37)
- Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel (3)

Arbeidsrechtbank Eupen

- Arbeidsrechtbank Eupen : weigering inzage.

Arbeidsrechtbank Gent

- Afdeling Aalst (0)
- Afdeling Brugge (3)
- Afdeling Dendermonde (-)
- Afdeling Gent (2)
- Afdeling Ieper (1)
- Afdeling Kortrijk (0)
- Afdeling Oudenaarde (1)

- Afdeling Roeselare (0)
- Afdeling Sint-Niklaas (4)
- Afdeling Veurne (0)

Arbeidsrechtbank Henegouwen

- Afdeling Bergen (0)
- Afdeling Binche (0)
- Afdeling Charleroi (2)
- Afdeling Doornik (1)
- Afdeling La Louvière (0)
- Afdeling Moeskroen (0)

Arbeidsrechtbank Leuven

- Arbeidsrechtbank Leuven (0)

Arbeidsrechtbank Luik

- Afdeling Aarlen (1)
- Afdeling Dinant (5)
- Afdeling Hoei (4)
- Afdeling Luik (4)
- Afdeling Marche-en Famenne (1)
- Afdeling Namen (11)
- Afdeling Neufchâteau (0)
- Afdeling Verviers (1)

Arbeidsrechtbank Waals-Brabant

- Afdeling Nijvel: weigering inzage.
- Afdeling Waver : weigering inzage.

Vervolgens hebben we de beslissingen onderverdeeld per rechtscollege en thema, en zo opgenomen in een overzichtelijk document. Op die manier konden we de analyse maken en nagaan of er grote lijnen naar boven kwamen in de uitspraken over het referentieadres.

3.2. Bevindingen en analyse

3.2.1. Algemeen

Geen enkele zaak is dezelfde. De uitspraak van de rechter – over de weigering, de toekenning of het behoud van het referentieadres – kan op verschillende argumenten steunen. Het onderzoek van de vonnissen en arresten heeft het mogelijk gemaakt enkele grote lijnen te onderscheiden en vooral de signalen vanuit het terrein te objectiveren. Het is niet de bedoeling om te wijzen op mogelijke wanpraktijken aan de zijde van het OCMW of mogelijk ongepast gedrag van de aanvragers, maar wel om het referentieadres als middel te verbeteren. De

bijgevoegde cijfergegevens over de uitkomst van een beslissing zijn daarom louter informatief. Het zou voorbarig zijn om daaruit al conclusies te trekken gezien het relatief beperkte aantal onderzochte beslissingen en de onderzoeksperiode van slechts twee jaar.

Uit het onderzoek blijkt in 39 van de onderzochte geschillen de vraag naar een referentieadres ongegrondⁱ te zijn. In 30 gevallen meent de rechter dat het referentieadres wel moet toegekend of behouden worden. Bij 19 van de beslissingen is de zaak zonder voorwerpⁱⁱ geworden. In de meeste gevallen is dat omdat de eiser intussen een domicilie heeft gevonden³⁴ of omdat inmiddels een referentieadres werd toegewezen door het OCMW³⁵, maar soms was er geen verdere verklaring voor het zonder voorwerp worden³⁶. Ten slotte hebben 12 van de hier besproken beslissingen geen betrekking op de toekenning van het referentieadres 'as such'. In deze beslissingen was het hebben van een referentieadres een element dat van belang was voor een ander geschil, zoals bijvoorbeeld de toepassing van het statuut samenwonende bij het uitkeren van het leefloon. Bij een gering aantal beslissingen werd het referentieadres eerder anekdotisch vermeld in het feitenrelaas.

Deze cijfers gelden voor zowel de Nederlandstalige als de Franstalige hoven en rechtbanken, met inbegrip van Brussel. Aangezien het totale aantal beschikbare beslissingen redelijk gering is, lijkt het statistisch niet aangewezen om dit nog eens op te splitsen in verschillende geografische zones. Enkel wanneer er een significant verschil te merken is in verband met een jurisdictie zal dit vermeld worden.

3.2.2. Reden van het juridisch geschil

Zoals eerder vermeld variëren de redenen van de juridische geschillen rond het referentieadres:

- A. Betwisting van de dakloosheid van de aanvrager: **34 beslissingen**
 - Vast verblijf
 - Voldoende middelen
- B. Afwezigheid van verblijfsrecht of -titel van de aanvrager: **24 beslissingen**
- C. Betwisting van territoriale bevoegdheid van het OCMW: **15 beslissingen**
- D. Gebrek aan medewerking van de aanvrager: **13 beslissingen**
- E. Uitkeringsfraude en bedrieglijk onvermogen: **7 beslissingen**
- F. Opleggen door het OCMW van voorwaarden die niet bij wet zijn voorzien: **5 beslissingen**
- G. Gevolgen van het referentieadres (bijv. statuut samenwonende): **5 beslissingen**
- H. Uitblijven van een beslissing door het OCMW: **3 beslissingen**
- I. Aanvraag tot maatschappelijke dienstverlening: **2 beslissingen**
- J. Gebrekkige motivering door het OCMW: **1 beslissing**

Deze redenen overlappen vaak. In sommige gevallen gaat de betwisting zowel over het begrip dakloosheid als over territoriale bevoegdheid, enzovoort. En zoals hierboven reeds uitgelegd bespreken we enkele beslissingen

³⁴ Arbrb. Namen 11 maart 2016, AR 15/1559/A; Arbrb. Brugge 20 april 2016, AR 15/2131/A; Arbrb. Brugge 4 januari 2017, AR 16/1250/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 9 januari 2017, 16/5601/A; Arbrb. Antwerpen 2 maart 2017, AR 16/5749/A; Arbrb. Mechelen 22 maart 2017, AR 16/767/A; Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/913/A; Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/838/A; Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/175/A;

³⁵ Arbrb. Brussel (Fr.) 26 februari 2016, AR 15/11682/A; Arbrb. Namen 12 juli 2016, AR 16/700/A, Arbrb. Brussel (Fr.) 18 november 2016, AR 16/7783/A.

³⁶ Arbrb. Verviers 14 juni 2016, AR 16/219/A; Arbrb. Luik 21 maart 2017, AR 16/3530/A; Arbrb. Gent 2 juni 2017, AR 16/1020/A; Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/522/A.

waarbij het referentieadres geen hoofdvordering was. Ze blijken immers interessant omwille van de gevolgen van het referentieadres en het vermeende 'misbruik'.

Deze redenen zullen we hier nader toelichten.

A. Betwisting van de dakloosheid van de aanvrager (34 beslissingen)

Eén derde van de geschillen betreft de vraag of iemand kan beschouwd worden als dakloos. Meestal ontspruit het geschil uit twijfel vanwege het OCMW of de aanvrager effectief dakloos is en deze over onvoldoende middelen beschikt om een woning te kunnen vinden. Uit oudere rechtspraak bleek al dat wanneer een aanvrager niet betwist een verblijf te hebben en over voldoende middelen te beschikken, een referentieadres terecht kan geweigerd worden³⁷.

- Vast verblijf

Soms blijkt dat het verblijf van de eiser bij een andere persoon duidelijk niet meer tijdelijk is³⁸. In sommige van die gevallen weigert de persoon in kwestie daar zijn domicilie te nemen, uit angst voor de financiële gevolgen voor diegene bij wie men onderdak krijgt. Maar volgens de regelgeving is het niet aan particulieren om te beslissen of ze al dan niet ergens een domicilie nemen. Het domicilie is namelijk een feitelijke situatie³⁹. Zo mocht een vrouw de inschrijving bij haar vriend niet weigeren, ook al dachten ze beiden (onterecht) dat dit zijn pensioen zou doen dalen⁴⁰. In een andere zaak wou een vrouw een referentieadres verkrijgen omdat haar ex-man haar bedreigde vanuit de gevangenis. Aangezien zij over een vast adres beschikte en zelf ook niet beweerde dakloos te zijn, werd het referentieadres niet toegekend. Temeer omdat bescherming tegen een ex-echtgenoot geen wettelijke grond is om een referentieadres te bekomen⁴¹.

In andere gevallen besloot het OCMW iets te snel tot een vast verblijf. Zo meende een OCMW onterecht dat een verblijf bij de ouders langdurig was, ondanks het feit dat de zoon met hen in een juridisch conflict betrokken was. Vervolgens zag de eiser zich genoodzaakt om zich in te schrijven op het adres van zijn ouders, opdat hij zijn rechten zou kunnen vrijwaren. Voor de rechtbank was het duidelijk dat hij recht had op een referentieadres, wat hem dan ook werd toegekend⁴². In een andere zaak meende het OCMW dat een man over een vast verblijf beschikte, omdat hij dagelijks gebruik maakte van Facebook. In eerste instantie gaf de arbeidsrechtbank het OCMW gelijk, maar in hoger beroep werd het vonnis hervormd. Facebook kan immers gebruikt worden via publieke netwerken en een smartphone. Daar kan men geen vast verblijf uit afleiden. Bovendien werd een getuigenis van een neutrale derde persoon door het OCMW genegeerd⁴³. Verder is er een zaak waarin het

³⁷ Arbrb. Charleroi 21 november 2012, AR nr. 12/3210/A, onuitg., aangehaald door L. Veny, I. Carlens, P. Goes, B. Warnez, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gent, UGent, 2014, 118.

³⁸ Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/1847/A; Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/3698/A; Arbrb. Antwerpen 13 oktober 2016, AR 16/2392/A; Arbrb. Sint-Niklaas 7 maart 2017, AR 16/1320/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 27 april 2017, AR 17/1521/A; Arbrb. Namen 23 juni 2017, AR 17/550/A.

³⁹ Arb. Brussel 12 mei 2016, AR 2015/AB/921; Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/1847/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 1 september 2017, AR 16/13257/A.

⁴⁰ Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/3698/A.

⁴¹ Arbrb. Brussel (NI) 14 juli 2017, AR 17/866/A.

⁴² Arbrb. Oudenaarde 16 februari 2017, AR 16/494/A.

⁴³ Arb. Brussel 7 januari 2016, AR 2014/AB/1155.

tijdelijk inwonen van de eiser bij familie niet als weigeringsreden werd aanvaard door de rechtbank en waar het referentieadres werd vooropgesteld als een manier om zijn situatie in orde te brengen⁴⁴.

Een andere aanvrager werd dan weer geweigerd door het OCMW omdat hij samenwoonde met huisgenoten en daar aldus ingeschreven moest worden. Volgens de rechtbank had het OCMW echter geen rekening gehouden met andere relevante informatie. De wijkagent liet namelijk niet toe dat de man zich inschreef op die plaats, omdat het pand binnenkort zou afgebroken worden en alle huurders zouden worden uitgezet. In afwezigheid van deze inschrijving, oordeelde de rechtbank dat de aanvrager voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een referentieadres. Het effect was namelijk dat de man zijn werkloosheidsuitkering verloor. De rechtbank oordeelde dat de aanvrager een referentieadres moest krijgen, zodat zijn situatie zou verbeterd worden⁴⁵. Anderzijds kunnen we hier ook de vraag stellen of de wijkagent de inschrijving van de aanvrager niet had moeten aanvaarden, of toch op zijn minst voorlopig⁴⁶.

Het in eigendom hebben van een onroerend goed wordt door OCMW's begrijpelijkerwijs beschouwd als een weigeringsreden voor het verlenen van een referentieadres. De rechtbanken volgen in het algemeen deze redenering, zeker als blijkt dat de aanvrager meerdere onroerende goederen bezit en blijkt dat hij wil ontsnappen aan zijn schuldeisers⁴⁷ of aan strafrechtelijke vervolgingen voor huisjesmelkerij⁴⁸. Dit betekent echter niet dat eigendom van een woning automatisch een belemmering moet vormen. In een zaak werd door de rechtbank beslist dat een huiseigenaar recht had op een referentieadres aangezien hij na zijn faillissement uit huis was gezet, was geschrapt uit de bevolkingsregisters en tijdelijk bij vrienden leefde. Hij had een inschrijving nodig om aanspraak te kunnen maken op betalingen van zijn faillissementsverzekering⁴⁹.

- Voldoende middelen

Een tweede twistpunt betreft de vraag of iemand over voldoende middelen beschikt om een woning te kunnen vinden. Doorgaans blijkt dat rechtbanken zich hierin heel restrictief tonen. Zo wordt het beschikken over een inkomen dat gelijk of net hoger is dan het leefloon meestal beschouwd als voldoende⁵⁰. Gezien de gemiddelde huurprijzen en in vergelijking met het bedrag van het leefloon, denken we dat dit toch enkele vragen oproept.

Over een persoon die een werkloosheidsuitkering van € 1.013 ontving, werd door de rechtbank geoordeeld dat deze hem toeliet om een woning te vinden. Bovendien was hij niet ingegaan op twee voorstellen van huisvesting die binnen zijn financiële mogelijkheden lagen (maandelijks € 380 of € 350)⁵¹. Ook het Arbeidshof van Luik heeft geoordeeld dat het OCMW terecht een referentieadres had geweigerd omdat de aanvrager niet voldeed aan de wettelijke voorwaarden. Hij was immers nog niet geschrapt uit de bevolkingsregisters en beschikte over een maandelijks inkomen van € 1.068,75, wat voldoende werd geacht om aan een woning te geraken⁵². Anderzijds kunnen we hier opmerken dat de man zich niet kon laten schrappen uit het bevolkingsregister omdat hij nog

⁴⁴ Arbrb. Brussel (Fr.) 29 april 2016, AR 16/1081/A.

⁴⁵ Arbrb. Brussel (Fr.) 14 april 2016, AR 16/83/A.

⁴⁶ Conform art. 1, 1° van de [Wet van 19 juli 1991 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](#), BS 3 september 1991.

⁴⁷ Arbrb. Brussel (Fr.) 24 maart 2016, AR 15/12990/A.

⁴⁸ Arbrb. Brussel (Fr.) 17 november 2016, AR 16/7577/A.

⁴⁹ Arbrb. Brussel (Fr.) 14 juli 2016, AR 16/4542/A.

⁵⁰ Arbrb. Hoei 20 april 2016, AR 15/1080/A; Arbrb. Dinant 13 september 2016, AR 16/528/A; Arbrb. Charleroi 15 maart 2017, AR 17/16/A; Arbrb. Gent 17 maart 2017, AR 16/1750/A;

⁵¹ Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/258/A.

⁵² Arbh. Luik 17 februari 2017, 2016/AL/309.

effectief op zijn vorig adres woonde. De rechtsleer⁵³ stelt duidelijk dat het OCMW de ambtshalve schrapping dient te vragen wanneer een dakloze persoon nog ingeschreven is op een adres dat niet meer overeenstemt met zijn effectief verblijf. Hier was het dus niet zozeer de inschrijving die een probleem vormde, maar wel het effectief verblijf van de aanvrager op zijn oud adres.

Toch zijn er uitzonderingen op de restrictieve interpretatie rond het hebben van voldoende middelen. We wensen hier ook te onderlijnen dat in de meerderheid van de beslissingen rekening wordt gehouden met het preventieve karakter van het referentieadres⁵⁴. In bepaalde beslissingen, krijgen de aanvragers de tijd om weer greep te krijgen op hun leven en een duurzaam verblijf te verwerven. Zo werd aan een vrouw een referentieadres geweigerd door het OCMW, omdat ze beschikte over een invaliditeitsuitkering die een beetje hoger was dan een leefloon voor alleenstaande. Nadat de rechtbank eerst had gesteld dat het verlenen van een referentieadres een gebonden bevoegdheid is, waarover het OCMW niet discretionairⁱⁱⁱ kan oordelen, beval ze het OCMW om toch tijdelijk het referentieadres te verlengen. Zo zou de aanvrager haar uitkering niet verliezen⁵⁵. De rechtbank was ook van oordeel dat ze in se over genoeg middelen beschikte, maar dat een tijdelijke verlenging van het referentieadres haar moest toelaten om actief naar huisvesting te zoeken en om andere hulp (zoals een installatiepremie of een huurwaarborg) te vragen aan het OCMW. Door dezelfde rechtbank werd aan een man die nog een inkomen had als boekhouder bij een overheidsdienst, een referentieadres toegekend⁵⁶. De man had veel schulden en was dakloos sinds hij uit zijn huis was gezet. Hij was ook zijn identiteitskaart kwijtgespeeld, waardoor hij geen woning kon vinden. De rechtbank oordeelde dat een referentieadres hem zou toelaten om zijn situatie in orde te brengen en om weer greep op zijn leven te krijgen.

B. Afwezigheid van verblijfsrecht of -titel van de aanvrager (24 beslissingen)⁵⁷

Deze thematiek, die een kwart van het totale aantal onderzochte beslissingen betreft, is een hoofdzakelijk Brusselse kwestie. In Vlaanderen en in Wallonië bogen de arbeidsrechtbanken zich respectievelijk slechts één en twee keer over een weigering op basis van deze grond. In Brussel gaat het daarentegen om 21 beslissingen.

De regel is dat wie geen verblijfsrecht heeft⁵⁸, geen referentieadres kan bekomen. Een inschrijving op referentieadres is volgens de wettelijke bepalingen slechts mogelijk voor *“de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2bis van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling*

⁵³ F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, “Nature et formes des droits à l’intégration sociale et à l’aide sociale” in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, La Chartre, 2011, 25 ; Bevindingen van N. Bernard in Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg – Afdeling Sociale Actie, [Evaluatie van het systeem van het “referentieadres” voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#), Brussel, 2012, 9 en 24.

⁵⁴ Dit preventieve karakter wordt ook uitdrukkelijk vermeld in de nieuwe omzendbrief, die zou moeten verschijnen kort na de publicatie van deze cahier over rechtspraak.

⁵⁵ Arbrb. Brussel (Fr.) 15 maart 2017, AR 16/11404/A.

⁵⁶ Arbrb. Brussel (Fr.) 3 juni 2016, AR 16/3167/A.

⁵⁷ Een warm woord van dank aan onze collega’s bij MYRIA (Federaal Migratiecentrum) voor het zorgvuldig nalezen van deze paragraaf en de weloverwogen opmerkingen.

⁵⁸ [Art. 75 Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen](#), BS 31 december 1980.

van een *Rijksregister van de natuurlijke personen*⁵⁹. In geval van afwezigheid van verblijfsrecht is de maatschappelijke dienstenverlening in principe beperkt tot dringende medische hulp⁶⁰.

Vreemdelingen die wel over een verblijfsrecht beschikken, maar niet over een geldige verblijfstitel om dit recht vast te stellen⁶¹, hebben recht op sociale bijstand zonder beperkingen⁶², en dus ook op een referentieadres, indien zij aan de overige voorwaarden van toekenning voldoen⁶³. Voor sommige vreemdelingen is het verkrijgen van een referentieadres cruciaal, aangezien het hebben van een adres een noodzakelijke voorwaarde is om bepaalde administratieve handelingen en procedures uit te voeren of om een verblijfstitel te kunnen ontvangen. Om deze redenen oordeelt de rechtbank in de meeste gevallen dat het OCMW een referentieadres dient te verschaffen⁶⁴. Zo werd het legaal verblijf van een man uitdrukkelijk erkend door de Dienst Vreemdelingenzaken, dat vervolgens de gemeente had opgelegd om de man in te schrijven op een referentieadres bij het OCMW. Het OCMW liet dit oorspronkelijk toe, maar kwam later terug op zijn beslissing. Het was van mening dat de Dienst Vreemdelingenzaken niet correct had geoordeeld over het legaal karakter van het verblijf. Het OCMW weigerde om een referentieadres te verlenen aan de man van wie het verblijf slechts onregelmatig was omdat “*een referentieadres niet kan dienen om een verblijf te regulariseren*”. Dit standpunt werd uitdrukkelijk tegengesproken door de rechtbank⁶⁵. Soms wordt zelfs een dwangsom opgelegd aan de gemeente om het referentieadres zo snel mogelijk in orde te brengen⁶⁶.

Nog een andere situatie is deze van een buitenlandse moeder van een minderjarig Belgisch kind. Hoewel de Brusselse arbeidsrechtbank in deze situatie altijd overgaat tot het toekennen van een referentieadres, wordt niet steeds dezelfde argumentatie gevolgd. Dit leidt tot een heterogene rechtspraak. In sommige gevallen wordt het referentieadres verleend aan de moeder, ondanks het de afwezigheid van een verblijfsrecht⁶⁷. Daarbij wordt het recht van het kind vooropgesteld en wordt het referentieadres verleend omdat het kind “*nood heeft aan de aanwezigheid van zijn moeder*”. De moeder wordt behandeld als de wettelijke vertegenwoordiger van haar kind. In andere gevallen wordt het referentieadres ook aan de moeder verleend, maar op naam van het minderjarig

⁵⁹ Art. 1 [Wet 19 juli 1991 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](#), BS 3 september 1991.

⁶⁰ Art. 57 §2 [OCMW-wet](#); Arbrb. Charleroi 27 juli 2016, AR 16/994/A ; Arbrb. Brussel (Fr.) 1 december 2016, AR 16/4886/A en 16/7011/A en 15/7775/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 4 april 2017, AR 16/13545/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 17 mei 2017, AR 16/13560/A ; Arbrb. Brussel (Fr.) 7 september 2017, AR 17/4085/A ;

⁶¹ [Art. 79 Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen](#), BS 31 december 1980.

⁶² «De taak van het OCMW wordt enkel beperkt voor de vreemdelingen die illegaal in het land verblijven, m.a.w. voor de vreemdelingen die zich op geen enkele verblijfstitel kunnen beroepen. De taak van het OCMW wordt geenszins beperkt ten aanzien van de vreemdeling die onregelmatig in het land verblijft, zijnde de vreemdeling die legaal in het Rijk verblijft maar materieel niet in het bezit is van zijn verblijfstitel (bijvoorbeeld omdat hij de verplichting zich te laten inschrijven bij de gemeentelijke administratie, niet is nagekomen). » [Memorie van toelichting bij wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijke welzijn](#), Parl.St. Kamer 1995-96, nr. 49-364/1, 59.

⁶³ D. FERON, [Le droit des étrangers à l'usage des CPAS et des services sociaux](#), Mechelen, Kluwer, 2015.

⁶⁴ Arbrb. Brussel (Fr.) 4 januari 2016, AR 15/6788/A; Arbrb. Brussel (Fr.) (KG) 13 december 2016, AR 16/37/C; Arbrb. Brussel (Fr.) 15 februari 2017, AR 16/12273/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 24 april 2017, AR 16/12852/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 12 juni 2017, AR 17/2347/A;

⁶⁵ Arbrb Brussel (Fr.) 21 maart 2016, AR 15//13143/A.

⁶⁶ Arbrb. Brussel (Fr.) 22 februari 2016, AR 15/11534/A.

⁶⁷ Arbrb. Brussel (Fr.) 26 april 2017, AR 17/821/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 15 juni 2017, AR 17/2299/A.

kind⁶⁸ en om dezelfde redenen. Ten slotte zijn er nog gevallen waarbij het referentieadres rechtstreeks aan het kind wordt toegekend, maar waarbij de moeder door de rechtbank uitdrukkelijk uitgenodigd wordt om “*opnieuw een aanvraag te doen tot regularisatie van haar verblijf*”⁶⁹, dan wel “*een nieuwe regularisatieaanvraag van haar verblijf te vragen*” op basis van artikel 9 van de wet van 15 december 1980⁷⁰.

C. Betwisting van territoriale bevoegdheid door het OCMW (15 beslissingen)

Soms weigert het OCMW het referentieadres omdat het twijfelt aan de aanwezigheid van de hulpzoekende op het grondgebied van de gemeente. Als dat voldoende gestaafd is, zal de rechtbank de beslissing bevestigen. Zoals bijvoorbeeld wanneer een man impliciet erkent dat hij feitelijk verblijft in een caravan in een andere stad⁷¹. Een ander voorbeeld betreft een man die enkel op een bepaalde plaats in de gemeente te vinden was wanneer het bezoek op voorhand aangekondigd was. Op een ander moment was hij niet aanwezig, en nadien bleek ook uit andere feiten dat hij niet op het grondgebied verbleef⁷². Soms oordeelt de rechtbank ook, zoals het OCMW, dat de plaats van het effectief verblijf van de aanvrager niet kan worden vastgesteld door het gebrek aan medewerking van diezelfde aanvrager⁷³. In één geval was dit bijvoorbeeld omdat de aanvrager de precieze locatie van de garage waarin hij sliep niet wilde verklappen om de eigenaar niet in de problemen te brengen⁷⁴. In een vonnis waarin vaststond dat een aanvrager tussen twee verschillende gemeenten pendelde met zijn caravan werd door de rechtbank geoordeeld dat geen enkele van de twee gemeenten hem een referentieadres moest verlenen, omdat hij niet genoeg kon aantonen waar zijn effectieve verblijfplaats zich bevond en omdat hij volgens de rechtbank niet voldeed aan de voorwaarde van dakloosheid⁷⁵. Men kan zich enigszins de vraag stellen of de redenering van de rechtbank in verband met de territoriale bevoegdheid gevolgd kan worden, aangezien dit dan zou kunnen betekenen dat een aanvrager geen referentieadres bekommt terwijl hij aan alle toekenningsvoorwaarden voldoet. Er werd beroep aangetekend tegen deze beslissing, maar de zaak zal pas op 2 oktober 2018 behandeld worden voor het arbeidshof te Luik.

Wat de territoriale bevoegdheid betreft, volgt de rechtbank niet altijd de redenering die het OCMW opgebouwd heeft in zijn sociaal onderzoek. Een eerste voorbeeld betreft een vrouw die onderdak kreeg bij haar moeder. Oorspronkelijk kreeg ze een referentieadres, maar na een huisbezoek besliste het OCMW om het referentieadres stop te zetten. De moeder zou tijdens dit huisbezoek meegedeeld hebben dat haar dochter er geruime tijd niet meer verbleef. Het OCMW meende daaruit te kunnen afleiden dat de vrouw niet meer op het grondgebied van de gemeente verbleef. Het arbeidshof van Brussel heeft die redenering niet gevolgd en heeft beslist dat het OCMW een referentieadres had moeten toekennen. Het hof stelde immers dat er sinds de oorspronkelijke beslissing niets zou op wijzen dat de vrouw plots een verblijfplaats had gevonden buiten de gemeente. Bovendien kon op basis van het sociaal verslag en het huisbezoek enkel worden afgeleid dat de vrouw niet constant op het adres van haar moeder verbleef. Dat volstond echter niet om te concluderen dat niet meer voldaan was aan de voorwaarden om een referentieadres te krijgen. Vooral omdat verschillende documenten en getuigenverklaringen erop wezen dat de vrouw wel degelijk op het grondgebied verbleef. Hier valt nog op te

⁶⁸ Arbrb. Brussel (Fr.) 6 juni 2017, AR 17/2103/A.; Arbrb. Brussel (Fr.) 18 september 2017, AR 17/4235/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 18 september 2017, AR 17/4233/A.

⁶⁹ Arbrb. Brussel (Fr.) 10 november 2017, AR 17/4319/A.

⁷⁰ Arbrb. Brussel (Fr.) 12 mei 2017, AR 16/13706/A.

⁷¹ Arbrb. Sint-Niklaas 4 juli 2016, AR 15/2393/A.

⁷² Arbh. Brussel 14 april 2016, AR 2014/AB/637.

⁷³ Arbrb. Brussel (Fr.) 15 december 2016, AR 16/7776/A.; Arbrb. Brussel (Fr.) 8 mei 2017, AR 16/13061/A.

⁷⁴ Arbrb. Brussel (Fr.) 28 november 2016, AR 16/7373/A.

⁷⁵ Arbrb. Dinant 25 april 2017, AR 16/953/A, 16/954/A, 16/955/A en 16/1124/A.

merken dat de vrouw tijdens de procedure opnieuw een aanvraag bij het OCMW had gedaan, en toen wel een referentieadres toegewezen kreeg⁷⁶. In een andere zaak weigerde het OCMW een referentieadres te verlenen aan een man met psychische problemen, omdat onder andere zijn territoriale bevoegdheid niet vaststond. Gedurende de zitting vroeg de man om een referentieadres te krijgen bij een organisatie, omdat deze hem gedurende enkele maanden had toegelaten om daar zijn post te ontvangen. De rechtbank weigerde om aan deze vraag gevolg te geven bij gebrek aan een wettelijke basis, maar oordeelde wel dat het OCMW territoriaal bevoegd was. Er waren namelijk genoeg feitelijke elementen die de man verbonden aan het grondgebied⁷⁷.

Daarnaast kan het winkelgedrag van daklozen van belang zijn bij de bepaling van de territoriale bevoegdheid van het OCMW. In een bepaalde zaak werd het referentieadres geweigerd omdat het OCMW twijfelde aan het effectieve verblijf van de aanvrager doordat zijn uitleg niet coherent was. De rechtbank oordeelde dat zijn vordering gegrond was, aangezien meerdere handelaars van de gemeente attesteerden dat hij een vaste klant was⁷⁸. Een ander OCMW besloot om het referentieadres van een dakloze man stop te zetten wegens gebrek aan medewerking en weigerde de territoriale bevoegdheid. Uit het sociaal onderzoek – met inbegrip van het onderzoek van de rekeninguittreksels van de man – bleek dat hij het grootste deel van zijn voeding aankocht in een andere gemeente. Hij verantwoordde zich door te zeggen dat hij het brood van de bakkerij die hij bezocht lekkerder vond. Tijdens de behandeling van zijn beroep was de rechtbank kritisch voor het OCMW, want volgens haar is het niet omdat iemand zijn inkopen in een andere gemeente doet, dat men daar ook effectief woont⁷⁹. Ook in verband met het gebrek aan medewerking vond de rechtbank het ongehoord dat men bureaucratische bewijsvoering verwacht vanwege een dakloze man, en dat deze laatste zich niet vrij kan verplaatsen zonder het risico te lopen om zijn enige inkomensbron te verliezen.

Verder zijn een aantal betwistingen rond territoriale bevoegdheid ook zonder voorwerp verklaard⁸⁰ en in één geval werd de vordering onontvankelijk wegens laattijdig verklaard⁸¹.

Het valt enigszins te betreuren dat er nog zoveel problemen opduiken rond betwistingen van territoriale bevoegdheid, ondanks de pogingen van de wetgever om onduidelijkheden te elimineren. Maar dat sommige bepalingen toch voor onduidelijkheid zorgen, valt te begrijpen. Zo is het wetgevend kader bijvoorbeeld niet steeds helder voor wat bedoeld wordt met de ‘feitelijke verblijfplaats’ en hoe zich dit onderscheidt van ‘gewoonlijk verblijf’⁸². Maar de bevoegdheidsregeling tussen OCMW’s is zodanig geregeld dat niemand tussen de mazen van het net zou moeten vallen. Als een OCMW van mening is dat het niet bevoegd is, moet het volgens de wet de steunaanvraag overmaken aan het volgens hem bevoegde OCMW. Het moet ook de aanvrager daarvan schriftelijk in kennis stellen. Doet het dit niet, dan voorziet de wet dat het zelf de maatschappelijke dienstverlening moet verlenen zolang dit niet gebeurt is⁸³. Het is inderdaad niet aanvaardbaar dat kwetsbare mensen niet de hulp kunnen bekomen waar ze recht op hebben, enkel en alleen omdat men niet kan bepalen bij welk OCMW ze hun aanvraag moeten indienen.

⁷⁶ Arbrb. Brussel 13 oktober 2016, AR 2015/AB/928.

⁷⁷ Brussel (Fr.) 19 april 2017, AR 16/8344/A en 16/10358/A.

⁷⁸ Arbrb. Namen 23 september 2016, AR 16/396/A en 16/397/A.

⁷⁹ Arbrb. Brussel (Fr.) 14 maart 2016, AR 15/12589/A.

⁸⁰ Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/913/A; Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/838/A.

⁸¹ Arbrb. Dinant 28 november 2017, AR 17/472/A.

⁸² Netwerk tegen armoede, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Brussel, Netwerk tegen armoede, 2017, 22-24.

⁸³ Art. 58, §3 OCMW-wet.

D. Gebrek aan medewerking van de persoon in kwestie (13 beslissingen)

Wanneer het gebrek aan medewerking zeer duidelijk is, zal de rechtbank het OCMW gelijk geven. Het recht op maatschappelijke dienstverlening bevat ook bepaalde plichten. In een zaak oordeelde de rechtbank dat een vrouw niet voldeed aan die plichten, wanneer ze zelf bevestigde dat ze elke vorm van begeleiding weigert⁸⁴. Ook een persoon die niet naar zijn afspraken komt, de post niet ophaalt en die telefonisch niet reageert, kan zijn referentieadres verliezen⁸⁵. Hetzelfde geldt voor het niet naleven van afspraken die gemaakt zijn wanneer het referentieadres werd toegekend⁸⁶.

Ook hier meent de rechtbank soms dat een OCMW te streng is, of andere relevante informatie negeert. Dit was het geval in de eerder aangehaalde zaak van de man die dagelijks Facebook gebruikte. Het OCMW vond dat hij te weinig informatie verschaftte en twijfelde daarom aan zijn situatie van dakloosheid. Maar het OCMW negeerde in deze zaak veel andere informatie die zijn dakloosheid kon bevestigen, waaronder een getuigenis van een neutrale derde⁸⁷.

In eerder besproken zaken⁸⁸ werd het gebrek aan medewerking door het OCMW ingeroepen om zijn territoriale bevoegdheid te betwisten. De rechtspraak is hier verdeeld, maar wij denken dat het, in het geval van kwetsbare mensen met psychische problemen, toch aangewezen is om restrictief om te gaan met het weigeren van een referentieadres wegens gebrek aan medewerking. Een weigering houdt voor hen het risico in op het verliezen van de enige vorm van inkomen waarover ze beschikken en is een zware sanctie. Bovendien valt nog te wijzen op de verplichtingen die in dit kader op OCMW's rusten. Een OCMW dient namelijk alle ontbrekende inlichtingen uit eigen beweging te verzamelen. Als het OCMW niet de gevraagde informatie ontvangt van de aanvrager, moet het deze persoon bovendien een rappel sturen. Wanneer dit gebeurd is en de aanvrager gedurende meer dan een maand nalaat informatie te verschaffen, mag het OCMW beslissen op grond van de inlichtingen waarover het beschikt. Deze termijn is echter niet van toepassing indien de aanvrager een reden opgeeft die een langere antwoordtermijn rechtvaardigt⁸⁹.

E. Uitkeringsfraude en bedrieglijk onvermogen (7 beslissingen)

In een beperkt aantal gevallen wordt het referentieadres geweigerd wegens vermoeden van opzet tot fraude of vlucht voor schuldeisers, of is het referentieadres een instrument waarvan vermoed wordt dat het wordt misbruikt.

In eerder aangehaalde gevallen oordeelde het OCMW dat de aanvrager zich valselijk voordeed als dakloze met als bedoeling om te ontsnappen aan zijn schuldeisers, wat de rechtbank heeft bevestigd⁹⁰.

⁸⁴ Arbrb. Mechelen 4 januari 2017, AR 15/1378/A – 15/1427/A – 16/576/A.

⁸⁵ Arbrb. Namen 11 maart 2016, AR 15/1559/A; Arbrb. Ieper 2 september 2016, AR 15/428/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 6 september 2017, AR 17/3044/A.

⁸⁶ Arbrb. Sint-Niklaas 1 maart 2016, AR 15/556/A.

⁸⁷ Arbh. Brussel 7 januari 2016, AR 2014/AB/1155.

⁸⁸ Arbrb. Brussel (Fr.) 14 maart 2016, AR 15/12589/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 28 november 2016, AR 16/7373/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 19 april 2017, AR 16/8344/A en 16/10358/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 8 mei 2017, AR 16/13061/A;

⁸⁹ Art. 11 Handvest van de sociaal verzekerde.

⁹⁰ Arbrb. Brussel (Fr.) 24 maart 2016, AR 15/12990/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 1 september 2017, AR 16/13257/A.

In andere gevallen ging het dan weer om sociale fraude, waarbij het referentieadres misbruikt werd om van een hogere uitkering te genieten⁹¹. Zo bleek in een eerder besproken geval de aanvrager samen te wonen met zijn ouders en probeerde hij te vermijden dat zijn invaliditeitsuitkering aan het tarief samenwonende zou worden uitbetaald⁹².

Een specifieke zaak betreft een man die een referentieadres had en een werkloosheidsuitkering kreeg. Een controle had echter aangetoond dat hij bij zijn moeder leefde, die wel inkomsten had. De man had dus enkel recht op werkloosheidsuitkeringen aan het tarief samenwonende, waarop de RVA besloot hem te sanctioneren en het onrechtmatig betaalde bedrag terug te vorderen. De rechtbank bevestigde slechts gedeeltelijk de beslissing van de RVA. Voor de periode voorafgaand aan de controle werd de fraude niet bewezen geacht. De rechtbank ging ervan uit dat het referentieadres een juiste weerspiegeling was van de realiteit⁹³.

F. Het opleggen door het OCMW van voorwaarden die niet bij wet zijn voorzien (5 beslissingen)

Zoals hogervermeld, zijn zowel rechtspraak als rechtsleer het erover eens dat het verlenen van een referentieadres een gebonden bevoegdheid is⁹⁴. Dit betekent dat wanneer een aanvrager voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor de toekenning van een referentieadres, de gemeentelijke administratie of het OCMW niet beschikt over de discretionaire bevoegdheid om de aanvraag te weigeren⁹⁵. Zoals eerder uiteengezet (in punt 1), zijn deze wettelijke voorwaarden: (1) een gebrek aan voldoende middelen hebben voor een woning, (2) niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters en (3) een vraag voor ondersteuning doen aan het OCMW. Na de toekenning dient men zich minstens een keer per trimester aan te bieden bij het OCMW. De toekenning van het referentieadres is geen vorm van financiële dienstverlening. Het kan daarom niet gekoppeld worden aan andere bijkomende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het zoeken naar een woning of naar werk⁹⁶.

Soms legt een OCMW nochtans voorwaarden op die niet in de wet staan. Dit zou bijgevolg veroordeeld moeten worden door de rechter. In één bepaalde zaak werd het opleggen van extra voorwaarden als problematisch omschreven door de rechtbank omdat daarvan bij de toekenning van het referentieadres geen melding was gemaakt. Op basis daarvan kon dan ook geen weigering over het behoud van het referentieadres volgen⁹⁷. Het arbeidshof van Brussel is daarentegen duidelijk wat dit punt betreft. In een zaak weigerde het OCMW om het referentieadres van een vrouw te verlengen. Het hof stelde dat *“zelfs al is bewezen dat mevr. R. onvoldoende inspanningen levert om een eigen verblijf te vinden, dit geen voorwaarde is voor het toekennen of verlengen van het referentieadres”*.⁹⁸

De opgelegde bijkomende voorwaarden worden niet altijd als even problematisch ervaren door de rechtbank. Zo weigerde het OCMW een referentieadres omdat een man met een grote schuldenlast, onvoldoende naar woonst en werk zocht. De rechtbank meende dat de man in een patsituatie zat: naar werk zoeken was moeilijk

⁹¹ Arbrb. Namen 22 april 2016, AR 15/1557/A; Arbrb. Dinant 13 september 2016, AR 16/528/A; Arbrb. Namen 28 oktober 2016, AR 16/1450/A.

⁹² Arbrb. Brussel (Fr.) 17 november 2016, AR 16/7577/A.

⁹³ Arbrb. Doornik, 21 oktober 2016, AR 2016/5386.

⁹⁴ [Cass. 16 juni 2006](#), C.05.0287.F ; F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, “Nature et formes des droits à l’intégration sociale et à l’aide sociale” in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, La Chartre, 2011, 25.

⁹⁵ Arbrb. Brussel (Fr.) 15 maart 2017, AR 16/11404/A.

⁹⁶ [Art. 60, §3 OCMW-wet.](#)

⁹⁷ Arbrb. Sint-Niklaas 7 maart 2017, AR 16/1320/A.

⁹⁸ Arbh. Brussel 27 september 2016, AR 2014/AB/815.

zonder officieel adres, maar een vast adres vinden door een woning te huren was tegelijk moeilijk zonder geld. Daarom besloot de rechtbank hem wel tijdelijk een referentieadres toe te kennen. In deze periode moest de man zich voluit inzetten om een job te vinden en op zoek gaan naar een woning. Het referentieadres, zo stelde de rechtbank, is immers niet bedoeld om schuldeisers te ontlopen⁹⁹.

Teneinde het recht op een referentieadres te behouden, legt de wetgeving¹⁰⁰ de begunstigde op om zich minstens om de drie maanden aan te melden op het OCMW om zijn post af te halen. Uit een aantal beslissingen blijkt echter dat de rechtbank geen problemen heeft met het feit dat de OCMW's soms verwachten dat de mensen met een referentieadres zich vaker dan voorzien in de wet – bijvoorbeeld maandelijks - moeten aanmelden bij het OCMW. Het moet gezegd worden dat beroepskrachten die in de praktijk met dakloze mensen omgaan verkiezen dat deze laatste vaker in contact komen met het OCMW, omdat een tijdspanne van drie maanden te veel risico's inhoudt op het verliezen van uitkeringen en dergelijke¹⁰¹. Anderzijds wijzen ze ook op het gevaar om mensen nog dieper in de problemen te duwen indien OCMW's te snel overgaan tot schrapping van het referentieadres wanneer de dakloze persoon niet regelmatig genoeg zijn post afhaalt¹⁰².

Ten slotte zagen we ook in de thematiek over de afwezigheid van een verblijfsrecht of -titel (Punt B), dat de rechtbank oordeelde dat het OCMW een onwettige bijkomende voorwaarde oplegde toen het een referentieadres weigerde om de reden dat dit “*niet kon dienen om een verblijf te regulariseren*”¹⁰³.

G. Gevolgen van het referentieadres (5 beslissingen)

In theorie zou het referentieadres geen invloed mogen hebben op de grootte van de uitkering. In de praktijk blijkt dat soms toch problemen op te leveren. Een man ontving namelijk een invaliditeitsuitkering als alleenstaande. Hij stond ingeschreven op een referentieadres bij een natuurlijke persoon. Daaruit leidde de uitkeringsinstelling af dat hij samenwonende was, wat betekende dat hij een te hoge uitkering zou gekregen hebben. De uitkeringsinstelling vorderde het teveel aan uitkeringen terug. Het arbeidshof merkte op dat een referentieadres niet gelijk te schakelen is met een woon- of verblijfplaats. Uit het sociaal verslag bleek bovendien dat de man wel degelijk dakloos was¹⁰⁴. In een andere zaak betwistte een man de beslissing van het OCMW om zijn leefloon te verminderen naar het tarief samenwonende wegens onzekerheid over zijn effectief verblijf. Volgens het feitenrelaas beschikte de man zowel over een referentieadres als over een voorlopige inschrijving op het adres waar zijn caravan stond. Gezien de blijvende onduidelijkheid beval de rechtbank uiteindelijk een heropening der debatten¹⁰⁵. In een derde geval ging het om een persoon die een leefloon als samenwonende kreeg terwijl hij dakloos was en een referentieadres had. De rechtbank veroordeelde het OCMW tot het betalen van een leefloon aan het tarief alleenstaande¹⁰⁶.

Het referentieadres kan nog gevolgen hebben voor andere aanvragen. In een zaak werd aan een vrouw een installatiepremie geweigerd door het OCMW omdat ze sinds haar ambtshalve schrapping uit de

⁹⁹ Arbrb. Antwerpen 11 februari 2016, AR 15/4011/A.

¹⁰⁰ [Art. 20, §3 van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister](#), BS 15 augustus 1992.

¹⁰¹ Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, afdeling Sociale Dienstverlening (2015). *Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem*, Brussel, Betty Nicaise, 27.

¹⁰² Netwerk tegen armoede, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Brussel, Netwerk tegen armoede, 2017, 30.

¹⁰³ Arbrb Brussel (Fr.) 21 maart 2016, AR 15/13143/A.

¹⁰⁴ Arbh. Gent 1 december 2017, AR 2017/AG/7.

¹⁰⁵ Arbrb. Marche-en-Famenne 8 juni 2017, AR 17/143/A.

¹⁰⁶ Arbrb. Luik 16 november 2017, AR 16/4625/A.

bevolkingsregisters reeds op drie nieuwe adressen was ingeschreven, waardoor ze volgens het OCMW niet meer dakloos was. Het ging echter om drie verschillende en opeenvolgende referentieadressen. De rechtbank heeft daar ook het OCMW veroordeeld tot het betalen van de installatiepremie¹⁰⁷.

H. Het uitblijven van een beslissing door het OCMW (3 beslissingen)

Wanneer het OCMW geen beslissing neemt binnen de maand na het verzoek tot een referentieadres, kan beroep worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank¹⁰⁸. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een dakloze man die nochtans duidelijk voldeed aan alle voorwaarden. De rechtbank benadrukte daarbij het belang van een vast adres, zodat de man minstens zijn ziekteverzekering in orde kon brengen¹⁰⁹. In een andere zaak werd de vordering zonder voorwerp verklaard aangezien een man een verzoek had ingediend nadat het OCMW een positieve beslissing had genomen omtrent zijn aanvraag, maar daarover nog niet met de aanvrager gecommuniceerd had¹¹⁰.

I. Aanvraag tot maatschappelijke dienstverlening (2 beslissingen)

In een zaak werd het referentieadres geweigerd om verschillende redenen, maar één ervan was het ontbreken van een vraag tot maatschappelijke dienstverlening¹¹¹. Nochtans maakt een omzendbrief duidelijk dat de vraag naar een referentieadres dient beschouwd te worden als een vraag tot maatschappelijke dienstverlening¹¹². Het is ook op deze manier dat dit in de rechtspraak wordt benaderd¹¹³. Daarom is het vreemd dat de Gentse arbeidsrechtbank, wat dit punt betreft, de argumentatie van het OCMW volgde. Verder valt bij deze zaak nog op te merken, dat het OCMW tevens besliste om de man in kwestie geen referentieadres bij een natuurlijke persoon te laten nemen. De rechtbank was van mening dat het OCMW niet bevoegd is om een referentieadres bij een natuurlijke persoon te weigeren.

Ook in een andere zaak was het ontbreken van een vraag naar verdere dienstverlening één van de weigeringsgronden¹¹⁴. Maar de rechtbank ging daar niet dieper op in bij de beoordeling. Ze stelde enkel dat de man al een referentieadres had en dus niet voldeed aan de voorwaarden.

¹⁰⁷ Arbrb. Luik 13 november 2017, AR 17/3091/A.

¹⁰⁸ Art. 71, lid 2 OCMW-wet.

¹⁰⁹ Arbrb. Antwerpen 20 april 2017, AR 16/6598/A.

¹¹⁰ Arbrb. Brussel (Fr.) 26 februari 2016, AR 15/11682/A.

¹¹¹ Arbrb. Gent 17 maart 2017, AR 16/1750/A.

¹¹² [Bijkomende toelichtingen van 27 juli 1998.](#)

¹¹³ G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, 44.

¹¹⁴ Arbrb. Antwerpen 7 januari 2016, AR 15/2635/A.

J. Gebrekkige motivering door het OCMW (1 beslissing)

Het komt voor dat de weigeringsmotieven van het OCMW te vaag zijn. Zo weigerde een OCMW het referentieadres te verlengen omdat een man zich niet aan de voorwaarden had gehouden en omdat hij onvoldoende bewijs aanbracht van de genomen stappen om zijn situatie te verbeteren. Maar concrete voorbeelden gaf het OCMW niet. De rechtbank meende dan ook dat de beslissing te algemeen geformuleerd was en moest daarom in de plaats van het OCMW beslissen. Het besloot uiteindelijk dat geen referentieadres kon toegekend worden omdat de aanvrager niet kon aantonen dat hij onvoldoende middelen had om een woning te vinden¹¹⁵.

¹¹⁵ Arbrb. Hasselt 20 mei 2016, AR 15/2426/A.

Besluit

De analyse van de beslissingen van de arbeidshoven en -rechtbanken maakte het mogelijk om de vaak gehoorde signalen vanop het terrein te objectiveren. Eén van deze - de ambtshalve schrapping van het voorgaande adres - kwam weinig aan bod in dit onderzoek. Dat komt omdat een beroep tegen een beslissing of het gebrek aan beslissing van de gemeente wordt ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg of bij de Raad van State. Zoals vermeld in punt 3.1.1., maken deze beroepen geen deel uit van ons onderzoek. Het werd alleszins duidelijk uit al de feitenrelazen in de onderzochte rechtspraak dat het referentieadres een instrument is dat miskend blijft en waarover veel verwarring blijft bestaan, zowel bij de verschillende administraties als bij de aanvragers. Ook dient herhaald te worden dat de gevallen die voor de arbeidsrechtbank terechtkomen slechts het topje van de ijsberg zijn. De toegang tot de rechter is er niet op vooruit gegaan gedurende de laatste jaren, al verdient dit enige nuance in verband met de geschillen voor de arbeidsjurisdicties, die net bij de toegankelijkste van ons rechtssysteem behoren. Maar de problematiek van de non-take-up bij uiterst kwetsbare groepen is een niet te onderschatten fenomeen, waarmee rekening dient gehouden te worden.

Verder bevestigen talrijke feitenrelazen de achterliggende redenen die aan de basis liggen van vele situaties van dakloosheid. Er zijn immers veel zaken waaruit blijkt dat de aanvrager te maken heeft met een moeilijke familiale situatie, met een lange geschiedenis van preciaire huisvesting, met een situatie van ontslag uit instellingen, ziekenhuizen en gevangnissen, of met psychische problemen.

Wij hopen dat deze studie kan dienen om een beter zicht te krijgen op de praktische toepassing van het referentieadres en dat ze haar weg zal vinden naar al wie gebaat is bij een betere kennis van dit recht: overheden en beroepskrachten die met dakloze personen werken, rechtsfaculteiten, magistraten en advocaten, en uiteraard ook de aanvragers zelf en hun verenigingen. Hopelijk kan deze objectivering van de klachten, die reeds jarenlang geuit worden door mensen in situatie van armoede, de overheden helpen om het instrument te verbeteren. Dit zal immers – zolang dak- en thuisloosheid zal bestaan – een noodzaak blijven om deze mensen toch enigszins een toegang tot hun rechten te verlenen.

Tot slot wenst het Steunpunt tot bestrijding van armoede nog te wijzen op de nieuwe omzendbrief, die zou moeten verschijnen kort na de publicatie van deze cahier over rechtspraak. De omzendbrief was nog niet van toepassing in 2016-2017, de periode van ons onderzoek. Over deze omzendbrief meer in de annex bij deze tekst, waar we ook de aanbevelingen uit het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 die nog relevant zijn herhalen. We hopen dat de nieuwe omzendbrief een antwoord zal bieden op deze aanbevelingen en dat het de toepassing van het referentieadres in de praktijk kan verbeteren. We hopen bovendien dat een studie zal worden gedaan naar de rechtspraak van de twee jaar die volgen op de publicatie van de omzendbrief, om zo zijn impact te kunnen evalueren.

Annex: aanbevelingen

De FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie staan op het punt hun gezamenlijke omzendbrief betreffende de coördinatie en actualisatie van de richtlijnen inzake het referentieadres voor daklozen te publiceren. Deze omzendbrief was uiteraard niet van toepassing tijdens onze studie, maar zal een heel aantal toelichtingen geven bij de bestaande regels, die zouden moeten beantwoorden aan de verzuchtingen van zowel OCMW's als aanvragers.

Deze omzendbrief heeft mogelijks een impact op een groot aantal van de aanbevelingen die wij in het tweeejaarlijks Verslag 2016-2017 hadden geformuleerd en die we hier toevoegen op aanraden van ons Begeleidingscomité. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beval namelijk aan om:

- in overleg met de vakministers, de uitkeringsinstellingen uit sociale zekerheid en sociale bijstand en het betrokken middenveld, na te denken om de toegang tot sociale rechten minder afhankelijk te maken van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede zou een dergelijk overleg kunnen organiseren indien het hiervoor het mandaat krijgt van de betrokken ministers;
- een onderzoek te bestellen over dit onderwerp;
- de wetgeving en regelgeving omtrent het bekomen van een referentieadres te verduidelijken teneinde lokale verschillen in toepassing door gemeentes en OCMW's te vermijden;
- het aantal omzendingen in verband met het referentieadres te verminderen en zich ervan te verzekeren dat de Algemene Onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken niet in strijd zijn met hogere wetgeving of regelgeving;
- een duidelijke definitie van 'dakloosheid' in de regelgeving in te schrijven en als referentie de ETHOS-typologie te hanteren;
- een duidelijke definitie te geven van de voorwaarde van 'tekort aan voldoende middelen om een woning te hebben', door onder andere te verduidelijken dat personen die genieten van een sociale zekerheidsuitkering of een arbeidsinkomen kunnen worden aanzien als behoeftig en door rekening te houden met het beschikbare aanbod van degelijke en betaalbare huisvesting in de streek;
- de procedure van ambtshalve schrapping te verbeteren teneinde de inschrijving op een referentieadres te versnellen.
- in de regelgeving te voorzien dat personen die ingeschreven zijn op een referentieadres bij het OCMW enkel beschouwd worden als rechtsgeldig opgeroepen door begeleidings- en controle instanties voor werklozen (VDAB/Actiris/Le Forem/ADG) indien de oproeping hen door het OCMW volgens zijn gangbare communicatiewijze werd overgemaakt; een verlenging van de oproepingstermijnen te voorzien voor mensen die op een referentieadres zijn ingeschreven;
- mensen die ingeschreven zijn op een referentieadres de mogelijkheid te geven om voorlopig (minder dan 6 maanden) samen te wonen met een derde zonder dat dit bestraft wordt;
- te letten op een correcte en uniforme toepassing van de wetgeving en regelgeving door de OCMW's en de gemeentes;
- de controle te versterken op de OCMW's, in het bijzonder voor wat betreft de verplichting om een ontvangstbewijs te overhandigen aan aanvragers van een referentieadres en voor het naleven van de regels van territoriale bevoegdheid.

Lexicon

- ⁱ Een rechtsvordering is ongegrond wanneer de rechtbank oordeelt dat de vordering wel ontvankelijk is, dus beantwoordt aan de wettelijke vormvoorschriften, maar niet gesteund is op correcte feitelijke of wettelijke argumenten. Met andere woorden, de rechtbank geeft de eiser ongelijk.*
- ⁱⁱ Een rechtsvordering is zonder voorwerp geworden wanneer bij de behandeling van de zaak blijkt dat het voorwerp van de vordering niet meer actueel is, bijvoorbeeld omdat de situatie ondertussen geregeld is.*
- ⁱⁱⁱ Een bevoegdheid is discretionair wanneer het bestuursorgaan in verband met deze bevoegdheid beschikt over de vrijheid om in concrete gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen.*



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE



@Luttepauvrete