

SOCIALE BESCHERMING VAN DAKLOZEN*

DOOR | **FILIP PUYPE**

Master of Laws in het sociaal recht (VUB), medewerker ACV Brussel – Rechtskundige Dienst

1. INLEIDING

Volgens de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid moet onder sociale bescherming worden verstaan: maatregelen van openbare of particuliere instellingen die tot doel hebben om de lasten van personen ten gevolge van een vastgestelde reeks risico's en behoeften te verlichten, op voorwaarde dat er geen sprake is van een gelijktijdige tegenprestatie of individuele overeenkomst. Deze sociale bescherming gaat vaak gepaard met de betaling van sociale uitkeringen, maar ook met het verlenen van diensten.¹ Voor de Verenigde Naties gaat het bijvoorbeeld kortweg over inkomensgarantie en toegang tot basisvoorzieningen.² In deze bijdrage ga ik na in hoeverre daklozen aanspraak kunnen maken op sociale bescherming, want aan de toegang tot deze voorzieningen hangen voorwaarden vast die soms moeilijk door hen te vervullen zijn.

Ook het systeem van 'sociale zekerheid' slaagt er niet in om iedereen op een of andere manier uit de armoede te houden. Nochtans is het recht op sociale zekerheid een sociaal grondrecht, wat betekent dat de staat zich actief met deze rechten inlaat. Dit recht wordt tevens door heel wat internationale verdragen en zelfs door de grondwet erkend.

Deze bijdrage start met een verwijzing naar de conclusie van een werk van G. Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963* (1994), waarin hij stelt dat *"tijdens het derde kwart van de 20^{ste} eeuw een sociaal beschermingssysteem [werd] uitgewerkt dat (...) 'sociale zekerheid' werd genoemd. Is de term 'zekerheid' wel goed gekozen? De huidige periode [jaren 1990] toont de grenzen van dat systeem duidelijk aan: de sociale uitsluiting, de ongelijkheid, de armoede werden nooit helemaal uitgeroeid."* En hij citeert Walter Leën, die in 1950 reeds schreef *"dat de echte 'sociale zekerheid' veel meer inhoudt dan de 'sociale verzekeringen' waarop het systeem van 1944 gebaseerd is. De werk- en woonzekerheid, de toegang tot de cultuur en de opvoeding, enz., zijn essentiële factoren voor een 'sociale zekerheid' die naam waardig."*³ Wel valt op te merken dat

* Dit artikel werd opgemaakt op basis van de scriptie van de auteur die bekroond werd als een van de 3 laureaten van de BTSZ Student Award masterscriptie 2019. De scriptie werd ingediend als masterproef in het kader van Master of Laws in sociaal recht aan de Vrije Universiteit Brussel onder het promotorschap van Prof. G. Van Limberghen.

(1) FOD Sociale Zekerheid, *Sociale bescherming in België: ESSOBS data voor België*, Brussel, p. 8, 2010, <https://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/essobs-2008-nl.pdf>.

(2) Detavernier, K., Sociale bescherming is een mensenrecht, in *Wereldbeeld*, jg. 39, nr. 175, 2016, <http://www.vvn.be/wereldbeeld/sociale-bescherming-een-mensenrecht/>.

(3) Vanthemsche, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, Balans/VUB Press, p. 197, 1994.

woonzekerheid en het recht op huisvesting geen onderdeel uitmaken van de sociale zekerheid.⁴

Woonzekerheid – die nodig is om aanspraak te kunnen maken op sociale rechten – is het hoofdprobleem bij daklozen. In het Atlantic Charter (1941)⁵ werden reeds sociale rechten, recht op gezondheid, op een dak boven je hoofd en op onderwijs als grondrechten van ieder mens vastgelegd.⁶ Het recht op wonen is opgenomen in meerdere internationale verdragen en wetten, zoals artikel 25, 1° van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) van 10 december 1948⁷, en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ECOSOC-Verdrag)(1966). Ook de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) heeft verdragen aangenomen betreffende sociale zekerheid, zoals Verdrag C102, door België geratificeerd op 11 september 1959. Wat betreft huisvesting is er aanbeveling nr. 115, maar uit de algemene principes ervan blijkt dat zij van toepassing is op huisvesting van volgende categorieën: *“this recommendation applies to the housing of manual and non-manual workers, including those who are self-employed and aged, retired or physically handicapped persons”*.⁸

Op Europees vlak werden eveneens verdragen aangenomen die ruimte bieden aan het recht op wonen en het recht op huisvesting. Het recht op sociale bescherming voor eenieder is ook in diezelfde teksten opgenomen. Vanaf het eind van de jaren dertig worden, in kringen van antifascistische intellectuelen en politici, de wereldbreide armoede en misere levensomstandigheden van grote delen van de Europese bevolking gezien als een belangrijke voedingsbodem voor het fascisme. In het kader van de Raad van Europa werden twee belangrijke grondrechteninstrumenten aangenomen, met name het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) van 4 november 1950, en het Europees Sociaal Handvest (ESH) van 18 oktober 1961 en de herziene versie ervan van 3 mei 1996 (HESH).⁹

(4) Zie Van Limberghen, G., Sociale-zekerheidsrecht en rechts(on)zekerheid, recht en sociale (on)zekerheid, *RW*, 1993-94, pp. 1176-1189; Boos, C., Geleijnse, L., Muffels, R. en Berghman, J., *Omvang van de sociale zekerheid*, C.O.S.Z.-reeks nr. 41, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken, pp. 20-25, 1993, waarin sociale zekerheid wordt gedefinieerd als een toestand van optimale bescherming tegen collectief erkende menselijke schade en waarin ook huisvesting als schade-oorzaak tot het begrip sociale zekerheid wordt gerekend; Berghman, J. en Nijs, K., *Handleiding voor de implementatie van de sociale zekerheidsmatrix*. Rapport in het kader van het onderzoeksproject AG/01/070, Leuven, CESO, KUL, juni 2005, waarin sociale-zekerheidsproducten in functies worden gecategoriseerd, De functie huisvesting (housing) is daarin ook een socialezekerheidsproduct en omvat voorzieningen door publieke instanties die huishoudens tegemoet komen in de kosten van wonen.

(5) Het Atlantic Charter was een voorbereiding over hoe de wereld na WO II zou functioneren, waaronder de intentie om de Verenigde Naties op te richten.

(6) van Houten, D. J. en van Vucht Tijssen, B. E., Sociale grondrechten voor Europa? Over de (on) mogelijkheden van een Europees beleid, in *Beleid en Maatschappij*, Groningen, vol. 19, nr. 4. pp. 172-173, 1992.

(7) Artikel 22 van de UVRM kent ook het recht op sociale zekerheid toe: *“Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking [...]”*.

(8) R115 - Workers' Housing Recommendation, nr. 115, 1961, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R115.

(9) Van Regenmortel, A. en Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, p. 15, 2016.

In tegenstelling tot de UVRM werden in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geen sociale grondrechten opgenomen.¹⁰ Toch is volgens Housing Rights Watch, een Europees netwerk dat zich inzet voor de bevordering van het recht op huisvesting voor iedereen, het recht op huisvesting verankerd in tal van rechtsnormen, zelfs al is dit recht niet expliciet opgenomen in het EVRM, met name in artikel 2 (recht op leven), artikel 3 (verbod van foltering), artikel 6 (recht op een eerlijk proces), artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel), artikel 14 (verbod van discriminatie) en artikel 1 bij het aanvullende protocol (bescherming van eigendom). Wat het recht op wonen als grondrecht betreft, verwijst ook Hubeau B. naar artikel 8 van het EVRM. Het belang van het EVRM overschaduwde dat van andere verdragen en conventies, die explicieter het recht op wonen of het recht op een behoorlijke huisvesting inhouden, maar niet worden gekenmerkt door de (potentieel) rechtstreekse werking.¹¹

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) (1961) werd herzien in 1996. Het herziene handvest telt enkele bijkomende socialegrondrechtbepalingen, onder meer de bestrijding van sociale uitsluiting. Voor sociale zekerheid zijn de artikelen 12 (recht op sociale zekerheid) en 13 (recht op sociale bijstand) van belang.¹² Artikel 31 van dit verdrag bepaalt het recht op huisvesting.¹³ België acht zich gebonden door alle artikelen van deel II, met uitzondering van artikel 31. In de memorie van toelichting betreffende het wetsontwerp houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest van 9 juli 2001, valt te lezen dat *“het niet zeker is of de huidige wetgeving in België – ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid voldoende het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel [art. 31] wordt omschreven. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd.”*¹⁴

Daarnaast is er ook nog het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU). Dit is sinds 1 december 2009 juridisch bindend voor de instellingen en de lidstaten van de EU, en is gebaseerd op de EU-verdragen, internationale verdragen en overeenkomsten zoals het EVRM en het Europees Sociaal Handvest. Artikel 34, 1°

(10) Schoukens, P., in Put, J., Verdeyen, V. en Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, p. 32, 2019.

(11) Hubeau, B., Armoede en woonrecht. Over de woonproblemen van probleemwoningbewoners, in Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. en Hamelink, C., *Recht en armoede*, Deurne, Kluwer, pp. 166-167, 1990.

(12) Schoukens, P., in Put, J., Verdeyen, V. en Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, pp. 29-30, 2019.

(13) Artikel 31 van het *Herziene Europees Sociaal Handvest* van 3 mei 1996 bepaalt dat *“teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben: 1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen; 2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken; 3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.”*, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1996050352&table_name=wet.

(14) Wetgevingsstuk nr. 2-838/1, Belgische Senaat, Zitting 2000-2001, 9 juli 2001, Memorie van Toelichting.

en 3° van het Handvest heeft betrekking op sociale zekerheid, sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting.¹⁵

Naast de aanspraak die daklozen eventueel kunnen maken op sociale bescherming, wordt in deze bijdrage bekeken in hoeverre voorwaarden de toegang op socialezekerheidsprestaties belemmeren, en worden de meest voor de hand liggende socialezekerheidsprestaties wat betreft daklozen, met name werkloosheidsuitkeringen en prestaties van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, besproken. Daarna wordt aandacht besteed aan de sociale bijstand en de moeilijkheden die daklozen ondervinden om daar een beroep op te doen, alsook aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een prestatie, zoals bv. arbeidsbereidheid. Om na te gaan in hoeverre daklozen problemen ervaren, worden een aantal markante vonnissen en arresten besproken inzake de toegang tot sociale bijstand.

Een andere voorwaarde voor de toekenning van socialezekerheidsprestaties is het hebben van een hoofdverblijfplaats. Een laatste hoofdstuk zal handelen over de vraag hoe het gebrek aan huisvesting en een verblijfplaats opgelost wordt in de Belgische context. In België heeft de wetgever gemeend een oplossing te bieden voor dit probleem middels het invoeren van het referentieadres.¹⁶ Ook een instrument als de installatiepremie werd ingevoerd. Problemen die daklozen ervaren met het referentieadres en de installatiepremie en rechtspraak ter zake zullen geanalyseerd worden. Ten slotte zal gepoogd worden te beschrijven wat wenselijk zou kunnen zijn om het probleem van dakloosheid en het gebrek aan (sociale) rechten aan te pakken.

2. TOEPASSINGSGEBIED VAN 'DAKLOOSHEID'

Voor het begrip dakloosheid kan verwezen worden naar de definitie die ontwikkeld werd door FEANTSA¹⁷ ¹⁸, en die in België door verschillende overheden gehanteerd wordt als de meest complete omschrijving van dakloosheid.

Voor een andere beschrijving van de term 'dakloze' kan inspiratie worden gehaald uit art. 1 van het KB van 21 september 2004 tot toekenning van een installatiepremie door het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) aan bepaalde

(15) Artikel 34, 1° van het Handvest stelt dat *"de Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten"* en 3° bepaalt *"om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting, teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren, onder de door het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden."*

(16) <http://vzw-ocmw.be/belgen-zonder-registratie-overgeleverd-aan-de-instanties/>.

(17) The European Federation of National Organizations Working with the Homeless.

(18) FEANTSA ontwikkelde een viervoudige kwaliteitsgerichte definitie om zowel de staat van dakloosheid te omschrijven alsook haar omvang te schatten: 1. dakloosheid (o.a. buitenslapen); 2. thuisloosheid (o.a. langdurig verblijf in instellingen of in gasthuizen); 3. onzekere accommodatie (bijvoorbeeld zonder of met contract van korte duur) en 4. minderwaardige woonomstandigheden (bronnen: Tipple, G. en Speak, S., Definitions of homelessness in developing countries, in *Habitat International*, 29, p. 338, 2005; De Vijlder, S., *Van dakloosheid naar thuisloosheid en terug? Een cartografie van de daklozenproblematiek in België*, Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van 'master in sociaal werk', Universiteit Gent, p. 38, Academiejaar 2008-2009.

personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen.^{19 20} De situatie van een persoon die in afwachting van een eigen woonst niet in een tehuis maar bij een particulier verblijft, wordt hier niet in ogenschouw genomen, wat voor art. 14 van de Recht op Maatschappelijke Integratie Wet van 26 mei 2002 (RMI-wet) o.i. wel zou moeten gebeuren.^{21 22} De definitie van het begrip die naar voren komt in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 23 januari 2002²³, is dezelfde als die uit art. 1 van het KB van 21 september 2004, zoals hierboven aangehaald.

Als in deze bijdrage gesproken wordt over daklozen, worden diegenen bedoeld die in principe aanspraak kunnen maken op socialezekerheidsprestaties en maatschappelijke dienstverlening.²⁴ Mensen kunnen in een situatie van dakloosheid verzeild geraken door uiteenlopende oorzaken zoals financiële problemen en schulden, drugsverslaving, alcoholmisbruik, gokproblematiek, koopziekte, relatieproblemen, echtscheiding of verbroken relaties, psychiatrische problemen, uithuiszetting na ruzie met partner of ouder(s), faillissement (bij zelfstandigen), enz. Deze bijdrage gaat dus niet over transmigranten, uitgeprocdeerde asielzoekers, mensen zonder papieren, enz.

3. BELGISCH WETGEVEND KADER BETREFFENDE DAKLOOSHEID EN SOCIALE BIJSTAND EN MAATREGELEN MET BETREKKING TOT HUISVESTING

Bij de grondwetsherziening van 17 februari 1994 werden voor het eerst sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen²⁵ middels artikel 24*bis*, het huidige artikel 23. Het merendeel van de rechten opgesomd in artikel 23 Gw genoot voordien reeds erkenning in internationale mensenrechtenverdragen (het VN-verdrag inzake economische en sociale rechten, het Europees Sociaal Handvest, ...).²⁶ Ondanks

(19) Zie artikel 1 van het KB van 21 september 2004 tot toekenning van een installatiepremie door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen (BS 15 oktober 2004), dat bepaalt dat “voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder dakloze: de persoon die niet over een eigen woongelegheden 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 woongelegheden ter beschikking wordt gesteld.”

(20) Deze definitie werd ook gehanteerd in de parlementaire stukken ter voorbereiding van het urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (wet Onkelinx) (parl. Doc Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 630/5, p. 34).

(21) Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Brugge, Die Keure, pp. 102-103, 2009.

(22) In een arrest van het Arbeidshof van Brussel van 28 mei 2009 (R.G. 51.581) worden de rechtsleer en jurisprudentie van het Arbeidshof te Luik, afd. Namen van 3 maart 2009 (R.G. 8.666/2008) aangehaald die stellen dat deze definitie onvolledig is omdat “hij immers niet gericht is op de persoon die tijdelijk gehuisvest is bij een particulier en niet in een opvangtehuis”, aangehaald in: <http://www.terralaboris.be/spip.php?article737>.

(23) Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Parl.St. Kamer 1999-2003, nr. 1603/001, 24.

(24) Niet enkel daklozen kunnen aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening. Artikel 1 van de Organieke Wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976 bepaalt dat “elke persoon recht [heeft] op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.”

(25) Heylen, D. en Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, vierde editie, Antwerpen, Intersentia, p. 14, 2016.

(26) Lavreysen, L., In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?, *Oikos*, 50, 3/2009, p. 36.

het opnemen van sociale en economische rechten in de Grondwet is het ‘niet de bedoeling geweest van de grondwetgever om van deze sociale en economische rechten direct afdwingbare rechten te maken’.²⁷ Op grond van art. 23 Gw hebben zowel de gewone hoven en rechtbanken als het Grondwettelijk Hof en de Raad van State een belangrijke jurisprudentie ontwikkeld. De bepalingen die het vaakst in aanmerking genomen worden, betreffen het recht een menswaardig leven te leiden, het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op een behoorlijke huisvesting.²⁸ Een aantal rechterlijke uitspraken wordt in de volgende delen van nabij bekeken om na te gaan in hoeverre artikel 23, 2° en 3°²⁹ gerealiseerd wordt voor mensen in een toestand van dakloosheid.

3.1. SOCIALE ZEKERHEID

Wat de sociale zekerheid voor werknemers betreft, worden in deze bijdrage de werkloosheids- en de ziekte- en invaliditeitsverzekering besproken. Nadien worden ook de ‘sociale bijstand’ of ‘residuaire regelingen’ bekeken.

Met de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde werd gepoogd de sociaal verzekerden een grotere bescherming te geven. De uitoefening van de rechten van de sociaal verzekerde hangt af van drie elementen: betrokkene moet weten dat die rechten bestaan, hij moet er gebruik van willen maken en hij moet de toepassing ervan kunnen vorderen. De bedoeling van het handvest is vooral de armoede en de bestaansonzekerheid te bestrijden. De armen en de minstbesteden ondervinden immers de grootste moeilijkheden om hun rechten te doen erkennen, zoals in de memorie van toelichting bij die wet wordt aangehaald.³⁰

Betreffende de sociale zekerheid – en zeker wat de werkloosheidsverzekering betreft – is het belangrijk te vermelden dat de arbeidsbereidheid van de sociaal verzekerde centraal staat. Zoals hierna wordt uiteengezet, nam ‘de roep om grotere activering van de sociale uitkeringen en de maatschappelijke koerswijziging van ‘vangnet’ naar ‘trampoline’ toe, waarmee steeds meer gewicht kwam te liggen op de schouders van

(27) Van Regenmortel, A. en Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, p. 33, 2016; Stroobant, M., Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet. Wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van “Le Ry d’Ave” Rochefort, in Rauws, W. en Stroobant, M., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 GW: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 42-43, 2010.

(28) Stroobant, M., Artikel 23 van de Grondwet: sociale grondrechten twee decennia ter discussie, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, nr. 1, pp. 9-10, 2009.

(29) Art. 23 van de Belgische Grondwet bepaalt dat: “Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: [...] 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand; 3° het recht op een behoorlijke huisvesting; [...]”.

(30) De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaardag die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. en Vervliet, V., *Actuele Problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, Die Keure, pp. 219-220, 2015; Wetsvoorstel tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde, *Parl. St. Kamer* 1991-92, nr. 353/1-91/92 (B.Z.). p. 2.

de uitkeringsgerechtigde.³¹ Ook het hebben van een verblijfplaats is vaak een vereiste, maar tevens een andere belemmering voor daklozen naar toegang tot uitkeringen.

3.1.1. De werkloosheidsverzekering³²

a. Wettelijk kader

Er zijn twee voorwaarden om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten. Enerzijds de zogenaamde toelaatbaarheidsvoorwaarden.³³ Eens voldaan aan deze voorwaarden zijn er de toekenningsvoorwaarden³⁴ waaraan de uitkeringsaanvrager moet voldoen om uitkeringen te kunnen ontvangen. Een van de toekenningsvoorwaarden betreft de verblijfplaats, nl. art. 66 van het KB.³⁵ In de commentaren van art. 27 van het Werkloosheidsbesluit, terug te vinden op RVA Tech³⁶, wordt verwezen naar de mogelijkheid voor daklozen om een referentieadres te nemen.³⁷

De problemen die een referentieadres met zich meebrengt voor betrokkenen zijn legio. Zo worden de uitnodigingen naar het referentieadres gestuurd en komen die niet onmiddellijk bij de betrokkene terecht, met sanctie en uitsluiting tot gevolg.³⁸ Hulp van het OCMW met het bijhouden van administratie van daklozen zou een oplossing

(31) Cuypers, D. en Torfs, D., De werkberedheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. en Vervliet, V., *Actuele Problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, Die Keure, p. 472, 2015.

(32) De werkloosheidsreglementering: KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (BS 31 december 1991) en in het MB van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering (BS 25 januari 1992).

(33) art. 27, 7° van het KB van 25 november 1991, deze toelaatbaarheidsvoorwaarden verwijzen naar art. 30 tot 43 van het KB van 25 november 1991.

(34) art. 27, 8° van het KB van 25 november 1991, deze toekenningsvoorwaarden verwijzen naar art. 44 tot 98 van het KB van 25 november 1991.

(35) artikel 66 van het Werkloosheidsbesluit van 25 november 1991 dat stelt dat “om uitkeringen te genieten moet de werkloze zijn [hoofdverblijfplaats (KB 6.2.2003 – BS 24.2 – IW 1.4)] in België hebben” Wat met hoofdverblijfplaats wordt bedoeld, wordt gedefinieerd in art. 27, 12° van het KB, nl. “hoofdverblijfplaats: de verblijfplaats in de zin van artikel 3 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”.

(36) RVA Tech - website voor uitbetalingsinstellingen, ambtenaren (federaal, regionaal of lokaal niveau), werkgevers, sociaal secretariaten, advocaten, vzw's, studenten en wetenschappelijke onderzoekers, enz., https://diensten.rva.be/apps/portaltech.nsf/LoginForm_tech.xsp?reason=0&redirect=%2Fapps%2Fportaltech.nsf%2FPortalMenu.xsp.

(37) Art. 27 van het Werkloosheidsbesluit van 25 november 1991, commentaar 14 luidt dat: “De RVA zal in samenwerking met de uitkeringsinstellingen nagaan of de gekende adressen overeenstemmen met het Rijksregister. Is dit niet het geval, dan wordt betrokkene uitgenodigd zijn situatie te verduidelijken [...]. De verduidelijking zal, behalve in geval van kuade trouw, geen nadelige gevolgen hebben voor de betrokken werkloze. Is de aangifte conform de realiteit en is er geen regularisatie bij de gemeente mogelijk (verblijf in vluchthuis, studentenkamer, caravan, dakloze, enz.), dan wordt de anomalie aanvaard.” Voorts wordt in dezelfde commentaar gewezen op het feit dat “het vaststellen van de bevoegde gemeente een probleem vormt t.a.v. daklozen. Dit probleem wordt ten dele opgelost door de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij een natuurlijke persoon of bij het OCMW te bekomen (art. 1, § 2 van de Wet 19 juli 1991, art. 20 KB 16 juli 1992, zoals gewijzigd door KB 21 februari 1997, BS 6.3).”

(38) Artikel 70, § 1 van het werkloosheidsbesluit van 25 november 1991 bepaalt dat “de werkloze of de in artikel 36 bedoelde werknemer die geen gevolg heeft gegeven aan een oproeping van het werkloosheidsbureau of aan een uitnodiging om thuis te wachten op het bezoek van een controleur, [...], wordt uitgesloten van het recht op uitkeringen. [...]”.

kunnen zijn om te vermijden dat door niet in te gaan op een uitnodiging van het werkloosheidsbureau, de dakloze zijn uitkering verliest.

Een andere voorwaarde is dat alle volledig werklozen, dus ook werkloze daklozen, beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt. Ze mogen geen passende dienstbetrekking weigeren en moeten gevolg geven aan alle oproepen van de gewestelijke tewerkstellingsdienst (Actiris in Brussel, Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) in Vlaanderen). Volledig werklozen dienen actief en spontaan werk te zoeken. Dit is een hoeksteen van de werkloosheidsreglementering.^{39 40} Om de zoektocht naar een job voor o.m. daklozen te vergemakkelijken werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, binnen Actiris, een sociale dienst 'Sociale consultatie' opgericht.⁴¹

b. Rechtspraak m.b.t. toekenningsvoorwaarden t.a.v. daklozen

In een arrest van het arbeidshof te Brussel (17 mei 2018)⁴² werd een vrouw in het gelijk gesteld die uitgesloten was van het recht op uitkeringen op grond van art. 66 van het Werkloosheidsbesluit⁴³. De Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (RVA) had vastgesteld dat mevrouw K. ambtshalve geschrapt was, en ze werd uitgesloten. Mevrouw poogde aan te tonen dat ze wel degelijk in België verbleef. Voor het arbeidshof waren er elementen die mevrouw het voordeel van de twijfel gaven en de sanctie diende geannuleerd te worden. Een andere zaak (Arbrb. Hoei van 20 december 2017) waarin de dakloosheid van de werkloze betwist werd, handelde over problemen in verband met het beschikken over voldoende middelen voor het vinden van een woning. Doorgaans tonen de rechtbanken zich hierin heel restrictief. Over een persoon die een werkloosheidsuitkering van 1.013 EUR ontving, werd geoordeeld dat deze hem toeliet om een woning te vinden.⁴⁴ En het arbeidshof te Luik oordeelde dat het OCMW terecht een referentieadres had geweigerd omdat de aanvrager beschikte over een maandelijks inkomen van 1.068,75 EUR, wat voldoende werd geacht om aan een woning te geraken.⁴⁵

Wat de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt betreft, stelde het arbeidshof te Brussel (18 december 2014) de RVA in het ongelijk, met betrekking tot de controle van

(39) Cuypers, D en Torfs, D., De werkbereidheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. en Vervliet, V., *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, Die Keure, p. 487, 2015.

(40) Vrijstelling van arbeidsbereidheid voor daklozen zou eventueel verantwoord kunnen worden als een maatregel van positieve actie van tijdelijke aard, om een kennelijke ongelijkheid (het niet hebben van een woonplaats) te doen verdwijnen.

(41) <http://www.actiris.be/ce/tabid/90/language/nl-BE/Begeleiding-naar-werk.aspx>.

(42) Arbh. Brussel 17 mei 2018, 2017/AB/11, http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2018_05_17_2017_ab_11.pdf.

(43) "Om uitkeringen te genieten moet de werkloze zijn hoofdverblijfplaats in België hebben; hij moet bovendien effectief in België verblijven."

(44) Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/258/A, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, Brussel. p. 13, 2018.

(45) Arbh. Luik 17 februari 2017, 2016/AL/309, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/refadresOCMW.pdf>.

de beschikbaarheid van een dakloze. In een procedure van activering en evaluatie van het zoekgedrag naar werk werd vastgesteld dat betrokkene reeds meer dan 2 maanden dakloos was vooraleer het gesprek plaatsvond, een situatie die het zoeken naar een baan had belemmerd. Toch werd hij definitief uitgesloten van het recht op uitkeringen. Nadat de arbeidsrechtbank te Brussel een vonnis (18 januari 2013) velde waarin de uitsluiting werd tenietgedaan, benadrukte het arbeidshof dat betrokkene werd geconfronteerd met zorgen van levensbelang, die belangrijker waren dan de prioriteiten uit de overeenkomst gesloten met de RVA. En het arbeidshof voegt eraan toe dat *“le facilitateur aurait pu prolonger la période considérée pour conclure une nouvelle convention ou encore adapter la convention existante. L'ONEM⁴⁶ est tenu, en effet, de respecter le principe de l'exécution de bonne foi des conventions et le facilitateur devait tenir compte de la situation particulière du chômeur. Elle conclut à l'absence d'exécution de bonne foi. Dès lors, l'intéressé est rétabli dans ses droits aux allocations d'attente”*.⁴⁷

In een ander arrest van het arbeidshof te Brussel werd een werkloze in het ongelijk gesteld omdat hij niet ingegaan was op een uitnodiging van de RVA. Het betrof een werkloze die provisionele uitkeringen genoot, ten gevolge van een geschil met zijn mutualiteit. Het werkloosheidsbureau nodigde hem uit voor een gesprek over de voortgang van zijn geschil, waarop hij echter niet reageerde. Het werkloosheidsbureau besloot hem uit te sluiten en het arbeidshof volgde de RVA hier omdat het aan de werkloze is om effectief bereikbaar te zijn op het adres dat hij meedeelde aan de RVA. Het Hof van Cassatie verwierp eveneens het beroep van betrokkene (Cass. (3e k.) AR S.12.0086.F, 24 juni 2013 (S.R./ONEM)).⁴⁸ Het arbeidshof te Brussel⁴⁹ stelde de RVA in het ongelijk in een ander arrest met betrekking tot een administratieve beslissing waarbij een dakloze beschouwd werd als samenwonende. Betrokkene vroeg uitkeringen aan als alleenstaande. Bij het kruisen van de databanken bleek ook zijn dochter op dat adres te wonen en werkloosheidsuitkeringen te genieten. Betrokkene verklaarde dat het adres vermeld in het rijksregister een referentieadres was, toegekend door het OCMW. Tijdens het verhoor verklaarde hij ook dat hij bij mensen woonde in afwachting van een woonst. De RVA besloot daarop hem uit te sluiten van het recht op uitkeringen als alleenstaande en hem uitkeringen als samenwonende toe te kennen. De arbeidsrechtbank bevestigde het standpunt van de RVA bij vonnis van 27 juni 2014. In hoger beroep besliste het arbeidshof dat hoewel mijnheer D. af en toe bij een kennis verbleef, hij toch over een referentieadres beschikte. Een OCMW mag slechts een referentieadres toekennen⁵⁰ voor zover het vaststelt dat aan de voorwaarden van de wet voldaan is. En de toekenning van een referentieadres is een belangrijk element om het bewijs te leveren dat er geen samenwoning is. Dus werd de administratieve beslissing van de RVA nietig verklaard.

(46) Office National de l'Emploi.

(47) Arbrb. Brussel nr. 2013/AB/229, 18 december 2014, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1861>, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20141218-19.

(48) Roulive, D., *Le contentieux en matière de chômage. Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, pp. 263-264, 2015, <https://jura.kluwer.be>; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(49) Arbh. Brussel (8e k.) nr. 2014/AB/769, 25 februari 2016; *Soc. Kron.*, afl. 8, 313, 2017; *Soc. Kron.*, afl. 10, 400, 2017, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2115>.

(50) Overeenkomstig artikel 1, § 2, vijfde lid van de wet van 19 juli 1991 inzake de bevolkingsregisters.

3.1.2. De ziekte- en invaliditeitsverzekering^{51,52}

a. Wettelijk kader

Ook hier vormt art. 23 Gw de grondwettelijke verankering voor het recht op gezondheidszorg.⁵³ Nochtans bleek uit een enquête van Dokters van de Wereld dat het slecht gesteld is met de gezondheidszorg voor onder meer mensen zonder vaste verblijfplaats.⁵⁴ Wat betreft toegang tot de ziekteverzekering, bevat het wettelijk kader ook hier de vereiste het hebben van een wettelijk adres.^{55 56 57}

De hervorming van de toegang tot de ziekteverzekering in 1998 (afschaffing bestaande residuaire regelingen) betekent zonder twijfel een grote stap vooruit, in de richting van een veralgemening van de sociale dekking.⁵⁸ In het verslag aan de koning dat aan het KB van 25 april 1997 voorafgaat is te lezen dat *“de persoon zonder vaste woonplaats contact moeten opnemen met een OCMW, om een referentieadres te verkrijgen, alsook de sociale hulp waarop hij recht heeft, en zal hij ook contact moeten opnemen met een*

(51) De basiswetgeving betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering is de Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (BS 27 augustus 2014) en het Koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (BS 31 juli 1996).

(52) De ziekteverzekering omvat twee sectoren: 1. de sector geneeskundige verzorging, en 2. de sector uitkeringen, die twee stelsels omvat, een van de loontrekkenden en een van de zelfstandigen. Elk stelsel van de sector uitkeringen dekt 3 sociale risico's: 1. primaire arbeidsongeschiktheid, 2. invaliditeit en 3. moederschapsverzekering.

(53) De grondwetgever wilde de gezondheid waarborgen op drie niveaus: 1. toegankelijkheid, 2. billijke geneeskundige bijstand en 3. individuele zorg en volksgezondheid, zie: Louckx, F., Utopia 'revisited'! Een pleidooi voor een herijkt gezondheidsrecht, in *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 2017-18, 3, pp. 176-178, 2018.

(54) Schriftelijke vraag nr. 5-8719, Belgische Senaat, zitting 2012-2013, van 16 april 2013.

(55) Artikel 9 van de Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (BS 27 augustus 2014) stelt dat *“in alle gevallen waarin deze gecoördineerde wet, de uitvoeringsbesluiten ervan of de verordeningen bedoeld in de artikelen 22, 11° [1 en 80, § 1, 5°]1, voorzien in het toezenden van stukken of het doen van betalingen op de hoofdverblijfplaats, moet gebruik worden gemaakt van het informatiegegeven betreffende de hoofdverblijfplaats bedoeld bij artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen”*. Voorgaand artikel bepaalt de hoofdverblijfplaats, maar stelt dat hiervan kan worden afgeweken voor het toezenden van stukken. En in toepassing van artikel 32, eerste lid, 15° van diezelfde wet, kunnen personen die ingeschreven zijn in het Rijksregister van de natuurlijke personen beschouwd worden als rechthebbenden op geneeskundige verstrekkingen.

(56) Omz. VI nr 2014/452 van 24 november 2014, <https://www.riziv.fgov.be/nl/Paginas/default.aspx>.

(57) Ook hier wordt rekening gehouden met de gezinssituatie voor de berekening van het minimumbedrag van de uitkering vanaf de 1e dag van de 7e maand van de arbeidsongeschiktheid en van het bedrag van de invaliditeitsuitkering. Net zoals in de werkloosheid zijn er 3 verschillende situaties: 1. gerechtigde met gezinslast, 2. alleenstaande gerechtigde (of daarmee gelijkgesteld) of 3. samenwonende gerechtigde. De gezinssituatie wordt bepaald op basis van de gegevens van het rijksregister en de informatie die door gerechtigde wordt meegedeeld, <https://www.riziv.fgov.be/nl/themas/arbeidsongeschiktheid/Paginas/gezinssituatie.aspx#.XUgizuR7ncs>.

(58) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede - waardigheid - mensenrechten, 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, december 2008, p. 123, http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_xl/20170203_TF_NL_aansluiting_ziekenfonds_vf.pdf, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1997042553&table_name=wet (KB van 25 april 1997 houdende maatregelen om de toegang tot de regeling inzake verzekering voor geneeskundige verzorging te veralgemenen en te versoepelen, in het bijzonder voor de sociaaleconomisch achtergestelde groepen, ter uitvoering van de artikelen 11, 2°, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels).

ziekenfonds om verzorging te krijgen die door de sociale zekerheid wordt vergoed.” In de publicatie ‘Toegankelijkheid verzekerd?’, wordt gewezen op het feit dat de verzekering van geneeskundige verzorging niet erg doorzichtig is. [...] Ondanks de verplichte aansluiting, is het niet ondenkbaar dat er zich toch nog problemen voordoen met betrekking tot toegankelijkheid. Het initiatief voor de aansluiting bij de verzekering voor geneeskundige verzorging ligt immers bij het individu. Indien bepaalde personen, bijvoorbeeld daklozen [...], niet op de hoogte zijn van deze aansluitingsplicht, worden ze ook niet gedekt door de verzekering. Bovendien zullen er steeds personen zijn die niet voldoen aan hun bijdrageverplichtingen en dus het recht op geneeskundige verzorging verliezen.⁵⁹

Zoals hierboven werd vermeld, dient iedereen verplicht verzekerd te zijn tegen ziekte. Om terugbetaling te kunnen ontvangen moet je aangesloten zijn bij een ziekenfonds⁶⁰, alsook om gebruik te kunnen maken van de derdebetalersregeling^{61 62} waarbij de patiënt enkel het eventuele remgeld betaalt. Voor daklozen zijn financiële en administratieve problemen en moeilijkheden in verband met het begrijpen van het gezondheidssysteem de belangrijkste hinderpalen, wat toegang tot de ziekteverzekering betreft.⁶³ Indien daklozen niet langer in orde zijn met hun ziekteverzekering kunnen ze gebruikmaken van dringende medische hulp (zie 3.2.2.).

b. Rechtspraak m.b.t. de toegang tot gezondheidszorg t.a.v. daklozen

Er is weinig rechtspraak over de toegang tot de gezondheidszorg. Volgend vonnis, uitgesproken door de arbeidsrechtbank te Antwerpen, is interessant. Een dakloze had hulp gevraagd aan het OCMW, dat weigerde een leefloon toe te kennen. De gestelde hulpvraag van de dakloze was echter driedelig, nl. toekenning van een referentieadres, toekenning van een leefloon en hulp bij toegang tot de ziekteverzekering. Ter zitting verklaarde betrokkene dat hij zich niet kon aansluiten bij een mutualiteit vermits hij ambtshalve werd uitgeschreven. De arbeidsrechtbank verklaarde de vordering gedeeltelijk gegrond, met name dat betrokkene recht had op een referentieadres bij

(59) Adriaenssen, I. en De Graeve, D., *Toegankelijkheid verzekerd? Doorlichting van de regelgeving van de verzekering voor geneeskundige verzorging in België*, Working Papers from University of Antwerp, Faculty of Business and Economics, p. 77, juni 2000.

(60) Aansluiting bij een ziekenfonds is geregeld door de artikelen 252 tot en met 254 van het KB van 3 juli 1996. Cf. artikel 252 van het KB van 3 juli 1996 “... legt de verzekeringsinstelling op naam van ieder gerechtigde een dossier aan dat de aanvraag om inschrijving bevat alsook een kaart met volgende gegevens: 1. inschrijvingsdatum en -nummer van de gerechtigde, zijn identiteit en die van de personen te zijnen laste en hun adres alsmede hun identificatienummer in het Rijksregister; [...]”.

(61) De zorgverlener of verzorgingsinstelling ontvangt rechtstreeks de tegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering van het ziekenfonds.

(62) De derdebetalersregeling is geregeld met het KB tot uitvoering van artikel 53, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling van 18 september 2015 (BS 23 september 2015), http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2015/09/23_1.pdf#page=31.

(63) Dokters van de Wereld en RIZIV, *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Waterloo, Kluwer, p. 128, 2014.

het OCMW, waarna hij dan zelf de eerste stappen dient te ondernemen om zich bij een ziekenfonds in orde te brengen.⁶⁴

Uit een schriftelijke vraag in de Senaat kwam een probleem rond ziekte-uitkeringen en het aanvragen van een referentieadres naar boven. In de vraag werd er op gewezen dat het in de praktijk regelmatig gebeurt dat mensen die een ziekte-uitkering ontvangen van de mutualiteit, geen referentieadres krijgen van het OCMW omdat hun inkomen te hoog is. Aangezien een referentieadres noodzakelijk is om een uitkering te krijgen, dreigen deze mensen veelal hun uitkering te verliezen. In de praktijk moet de mutualiteit de uitkering eerst stopzetten opdat de betrokkene recht zou hebben op een referentieadres, om dan de uitkering te kunnen uitbetalen. In tussentijd betaalt het OCMW voorschotten.⁶⁵ Ook in de werkloosheid deden zich gelijkaardige problemen voor (zie voetnoot 46).

3.2. SOCIALE BIJSTAND

De sociale bijstand verschilt op een aantal punten van de sociale zekerheid. De sociale bijstand is residuair en dus de allerlaatste regeling waarop beroep kan worden gedaan. De uitkeringen zijn niet-contributief, ze worden dus gefinancierd vanuit de belastingen. De gerechtigde moet echt behoeftig zijn. Er wordt onderzocht of er geen andere bestaansmiddelen zijn. Er wordt een minimuminkomen voorzien. De persoon moet effectief in België verblijven.⁶⁶

Een dakloze die hulp nodig heeft kan terecht bij het OCMW van de gemeente waar hij feitelijk verblijft. Het OCMW zal daarop de staat van behoeftigheid van de persoon onderzoeken.⁶⁷ Het OCMW kan op verschillende manieren helpen, o.m. het verschaffen van een leefloon (maatschappelijke integratie) en allerlei vormen van al dan niet maatschappelijke financiële dienstverlening⁶⁸, zoals financiële hulp voor wie niet aan de voorwaarden voldoet om het leefloon te ontvangen (bv. huur- of stookoliepremies, ...), dienstverlening in natura, begeleiding in vorm van budgetbegeleiding, schuldbemiddeling, geneeskundige dienstverlening zoals dringende medische hulp (bezoek van een arts, onderzoek, verzorging, medicatie, ...), huisvesting, installatiepremies voor daklozen, ... De toekenning van maatschappelijke dienstverlening gebeurt op aanvraag of ambtshalve vanwege het OCMW. Deze maatschappelijke dienstverlening is geregeld via de organieke wet betreffende de

(64) Arbrb, Antwerpen 20 april 2017, AR 16/6598/A, [https://www.armoedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20\(afd.%20Antwerpen\)%2020%20april%202017.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20(afd.%20Antwerpen)%2020%20april%202017.pdf).

(65) Belgische Senaat, Zitting 2018-2019, Schriftelijke vraag nr. 6-2268, van 24 januari 2019, <https://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=nl>.

(66) Heylen, D. en Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, p. 419, 2016.

(67) Art. 60, § 1 van de wet van 8 juli 1976 - organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (BS 5 augustus 1976), "de tussenkomst van het centrum is, zo nodig, voorafgegaan van een sociaal onderzoek dat besluit met [...] de omvang van de behoefte aan dienstverlening en de meest passende middelen voorstelt om daarin te voorzien."

(68) Artikel 1 van de OCMW-wet bepaalt dat "elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid".

openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW-wet), van 8 juli 1976, behalve het leefloon dat geregeld wordt via de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 26 mei 2002. In deze bijdrage worden het recht op maatschappelijke integratie en dringende medische hulp als vorm van maatschappelijke dienstverlening besproken, en wat hulp voor huisvesting of het hebben van een verblijfplaats betreft: de installatiepremie en het referentieadres als middel om in het bevolkingsregister ingeschreven te zijn om zo aanspraak kunnen maken op sociale voordelen. Opgemerkt moet worden dat maatschappelijke dienstverlening grondig verschilt van het recht op maatschappelijke integratie. Maatschappelijke dienstverlening is een mensenrecht, dat gewaarborgd wordt aan iedereen die een beroep erop doet, ongeacht leeftijd, nationaliteit of verblijfplaats van de verzoeker. Betreffende de verblijfplaats moet opgemerkt worden dat de verzoeker zijn gewoonlijke verblijfplaats in België moet hebben, zelfs indien hij ambtelijk geschrapt is. De gewoonlijke verblijfplaats is daar waar zijn materiële en/of emotionele belangen liggen. Wie recht heeft op maatschappelijke integratie kan nog bijkomende maatschappelijke dienstverlening vragen. Elk OCMW beslist zelf welke de meest geschikte vorm van hulpverlening is, naargelang elke persoonlijke en gezinssituatie.⁶⁹

Van belang voor daklozen is waar deze feitelijk verblijft, omdat het OCMW van de gewone verblijfplaats bevoegd is om steun te verlenen.⁷⁰ Dit werd bevestigd door de arbeidsrechtbank te Brussel. Een minderjarige X., had met een familie samengewoond op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek. Op een ogenblik werd zij dakloos en vond zij her en der onderdak voor de nacht, maar haar feitelijke verblijfplaats was Sint-Jans-Molenbeek. Het OCMW van Molenbeek werd veroordeeld tot betaling van een financiële steun gelijk aan het bedrag van het leefloon.⁷¹

Het arbeidshof te Bergen stelde het gedagvaarde OCMW in het gelijk op basis van het territorialiteitsprincipe (een ander OCMW was bevoegd), maar bevestigde toch dat eiser “*pouvait être considéré comme personne sans abri, ce qui aurait pu justifier l'application de l'article 57bis de la loi du 8 juillet 1976 (...)*”. De maatschappelijke dienstverlening die aan een dakloze wordt verstrekt, valt ten laste van het OCMW van de gemeente waar de dakloze blijf geeft van zijn intentie om er te verblijven (art. 57bis OCMW-wet).⁷² Dat werd ook zo beoordeeld in een arrest van een ander arbeidshof.⁷³

(69) Heylen, D., Putman, L., Timmerman, K., Verbeeck, I., Vermeulen, L., Verreyt, I. en Vervliet, V., *Socialezekerheidsrecht toegepast*, Antwerpen, Intersentia, p. 332, 2015.

(70) Een aanvrager die niet in een instelling, een onthaaltehuis of opvangplaats voor daklozen verblijft, valt onder de bevoegdheid van het OCMW van de gemeente waar hij feitelijk verblijft, <http://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/welk-ocmw-is-bevoegd/uitzonderingen-op-de-algemene-bevoegdheidsregel>.

(71) Arbrb. Brussel nr. 11.197/07, 15 mei 2008, http://www.sdj.be/admin/docmena/Arbeidsrechtbank_15_mei_2008.pdf.

(72) Arbh. Bergen (6e k.), nr. 16478, 28 november 2000, *JTT*, 33, 2001, <http://jure.juridat.just.fgov.be; https://socialeve.kluwer.be>.

(73) Arbh. Luik (afd. Namen) nr. 6976, 15 april 2002, *JTT*, afl. 831, pp. 279-280, 2002. <https://jura.kluwer.be>.

3.2.1. Maatschappelijke integratie: het leefloon⁷⁴

a. Wetgevend kader

De oude Bestaansminimumwet (1974) werd vervangen door de wet van 26 mei 2002 (RMI-Wet), omdat ze achterhaald zou zijn.⁷⁵ De voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen om zijn recht op maatschappelijke integratie te doen gelden, worden opgesomd in artikel 3 van de wet van 26 mei 2002.⁷⁶ Ook hier is het hebben van een werkelijke verblijfplaats noodzakelijk, maar een dakloze kan het leefloon genieten zonder over een woonst te beschikken of ingeschreven te zijn in de bevolkingsregisters. Het recht op maatschappelijke integratie lijkt op het bestaansminimum (het leefloon), maar het gaat verder dan zuiver financiële bijstand. Het tracht de deelname van iedereen aan het maatschappelijk leven te waarborgen. De nadruk ligt daarbij op het zoeken naar bezoldigd werk.⁷⁷ Net zoals in de werkloosheidsverzekering moet de aanvrager geactiveerd worden. De wijze waarop de aanvrager zich manifesteert op de arbeidsmarkt zal voor een deel overeenstemmen met die uit het Werkloosheidsbesluit (waar dit handelt over de werkloosheid 'onafhankelijk van de wil' van de betrokkene), maar voor Simoens mogen niet slaafs criteria uit dit laatste besluit worden overgenomen.⁷⁸

De RMI-Wet (2002) voorziet, net zoals bij de werkloosheid en de ziekte- en invaliditeitsverzekering, in basisbedragen voor woon- en gezinssituaties (artikel 14, § 1).⁷⁹ Wat de dakloze personen betreft, werd de RMI-wet gewijzigd door de wet van 26 oktober 2006 tot aanmoediging van de inspanning die een OCMW levert voor de integratie van daklozen. De wijziging betreft voornoemd artikel 14, § 1, 2°, waaraan het volgende werd toegevoegd: “6.867,31 EUR voor een alleenstaand

(74) Basiswetgeving: wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI-Wet) (BS 31 juli 2002), die de oude bestaansminimumwet verving, en het KB van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie (BS 31 juli 2002).

(75) In de MvT bij het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Parl.St. Kamer 23 januari 2002, DOC 50 1603/001. pp. 4-5, staat te lezen dat “ze de uitkering centraal stelt en alhoewel de uitkering noodzakelijk blijft, volstaat zij in vele gevallen niet meer om de herinschakeling van de minst bedeelden mogelijk te maken”. En dus geeft voorliggende wet een nieuwe invulling aan het recht op maatschappelijke integratie, die verder reikt dan het recht op een minimuminkomen.

(76) Art. 3. Om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, moet de persoon tegelijkertijd en onverminderd de bijzondere voorwaarden vervullen, die bij deze wet worden gesteld: 1. zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben in de door de Koning te bepalen zin; 2. meerderjarig zijn of hiermee gelijkgesteld zijn overeenkomstig de bepalingen van deze wet; 3. behoren tot één van de volgende categorieën van personen: hetzij de Belgische nationaliteit bezitten [...]; 4. niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak kunnen op maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven [...]; 5. werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is; 6. zijn rechten laten gelden op uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving.

(77) Heylen, D. en Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, pp. 420-421, 2016.

(78) Simoens, D., Wet Maatschappelijke Integratie: andere samenleving, andere rechtspraak?, in *TSR*, nr. 2., p. 140, 2003.

(79) § 1. Het leefloon bedraagt jaarlijks: 1° [samenwonen]; 2° [...] een alleenstaand persoon [en voor een dakloze die recht heeft op een [...] geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie]; [...]; 3° [...] persoon die [...] samenwoont met een gezin te zijnen laste. [...] Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind [...]. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in welke mate de echtgenoot of de levenspartner de in artikel 3 bedoelde voorwaarden moet vervullen.

persoon en voor een dakloze die recht heeft op een in de artikelen 11, §§ 1 en 3, en 13, § 2, bedoeld geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie⁸⁰; sindsdien hebben dakloze personen die een leefloon genieten en voor wie een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI)⁸¹ werd bepaald, recht op een bedrag categorie ‘alleenstaande persoon’.⁸² Meer concreet beoogde die wet een leefloon van ‘alleenstaande’ te waarborgen aan daklozen die tijdelijk ergens ‘samenwonen’, personen dus die voorlopig opgevangen worden door particulieren om hen tijdelijk uit de nood te helpen. Deze bepaling geldt enkel voor de tussenfase vooraleer zij definitief onderdak vinden.⁸³ Toch is het niet altijd duidelijk wie je als dakloos kunt beschouwen. Vooral de tijdelijke opvang bij particulieren zorgt voor discussie. De arbeidsrechtbank te Brussel oordeelde in een vonnis (26 april 2010) dat de huisvesting precair moet zijn in de strikte betekenis. Dit betekent dat het OCMW via een sociaal onderzoek moet nagaan of het hier effectief gaat om een tijdelijke opvang om iemand uit de nood te helpen.⁸⁴

De heer De Vriendt verwees in een vraag in de Kamer naar het beleid van het Gentse OCMW, dat had beslist de tijdelijk her en der verblijvende daklozen voor hun maatschappelijke ondersteuning niet langer te beschouwen als alleenstaande, maar als samenwonende. OCMW Gent wil op die manier mogelijk “misbruik” aan banden leggen. Die beslissing strookt echter duidelijk niet met het beleid zoals uitgestippeld door de federale overheid. Door de “her en der” verblijvende daklozen niet meer als alleenstaande te beschouwen, hebben deze cliënten niet langer recht op een leefloon van alleenstaande en komen ze ook niet langer in aanmerking voor een installatiepremie. Het OCMW Gent zal deze mensen ook niet langer een referentieadres toekennen.⁸⁵ Uit het antwoord van de staatssecretaris blijkt dat een OCMW niet kan afwijken van de categorieën. De beoordeling van de toepasselijke categorie wordt gebaseerd op de feitelijke situatie van de aanvrager, vast te stellen door een verplicht sociaal onderzoek. In de omzendbrief van 7 mei 2007 (zie voetnoot 81) werden de OCMW’s geïnformeerd over de toenmalige wijziging van de wet van 26 mei 2002.⁸⁶ Het feit dat iemand als dakloze op straat leeft, kan er dus niet toe leiden dat een lager bedrag dan ‘alleenstaande’ zou worden toegekend. Een dakloze persoon die daarentegen op een duurzame wijze gaat samenwonen met iemand, verliest zijn hoedanigheid van

(80) Omz. van 7 mei 2007 betreffende 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 openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn levert voor de integratie van daklozen, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/omzendbrief_7_mei_2007.pdf.

(81) In deze bijdrage wordt dit geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie verder niet besproken.

(82) http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/TF_leefloon_NI_6.pdf, p. 10, 2008.

(83) Cuypers, D. en Torfs, D., Maatschappelijke Integratie en OCMW-dienstverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid*. 2006-2011, Brugge, Die Keure, p. 775, 2011.

(84) De Bolle, G. en Deleenheer, J., Vanaf opname in doorgangswoning start het hulpverleningstraject, in VVSG, *Lokaal*, afl. 9, p. 31, oktober 2013; Arbrb. Brussel (nr. 16.840/2008, 23 juli 2009 en 26 april 2010; Soc. Kron., afl. 03, pp. 124-128, 2011, <https://jura.kluwer.be>.

(85) Schriftelijke vraag en antwoord nr.: 0080, Zittingsperiode 53, auteur: Wouter De Vriendt, Ecolo-Groen!, www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrv&language=nl&cfm=qrv&Xml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b035-621-0080-2010201103036.xml.

(86) In de Omz. werd verduidelijkt dat wanneer een dakloze daadwerkelijk alleenstaande is, hij recht heeft op het bedrag voor categorie ‘alleenstaande’.

dakloze en kan geen aanspraak maken op de categorie alleenstaande, omdat hij dan beantwoordt aan de categorie 'samenwonende'⁸⁷.

Een andere voorwaarde voor het krijgen van een leefloon bestaat erin dat de aanvrager van het leefloon niet over toereikende bestaansmiddelen mag beschikken (artikel 3, 4° van de wet van 26 mei 2002). In geval van daklozen zal meestal voldaan zijn aan die voorwaarde. Problematischer voor daklozen is de voorwaarde dat de aanvrager werkbereid moet zijn (artikel 3, 5° van de wet van 26 mei 2002). Volgens de vzw Welzijnszorg is de voorwaarde van bereidheid tot werk, sterk voor interpretatie vatbaar: *"Zo kan men om gezondheidsredenen, of omwille van een specifieke situatie, (tijdelijk) vrijgesteld worden hiervan. Ons lijkt een situatie van dakloosheid zo'n specifieke situatie, maar dit wordt niet altijd zo aanvaard"*.^{88 89} De arbeidsrechtbank te Brussel oordeelde in een vonnis van 13 juli 2012 dat het voor een dakloze onevenredig is te eisen dat hij zijn werkbereidheid toont; zijn eerste bekommernis is die van het vinden van een woonst. Hij wordt daarom vrijgesteld van de werkbereidheidsvereiste.⁹⁰

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat met werkbereidheid bedoeld wordt dat zowel het OCMW als de betrokkene die arbeidsgeschikt is, actief naar werk zoeken. Daarnaast moet de betrokken persoon ook ingaan op een werkaanbieding die in overeenstemming is met zijn fysieke en intellectuele capaciteiten. Het OCMW moet de aanvragers ook helpen bij het vinden van een job. Het bewijzen van de werkbereidheid berust niet meer bij de aanvrager alleen.⁹¹

b. Rechtspraak m.b.t. maatschappelijke integratie en leefloon

De weigering van het leefloon op grond dat aanvrager geen blijf zou geven van werkbereidheid, komt aan bod in de volgende twee geschillen.

In een eerste zaak werd het OCMW voor de arbeidsrechtbank te Antwerpen gedaagd, op grond dat het OCMW het leefloon weigerde omdat aanvrager onvoldoende

(87) Schriftelijke vraag en antwoord nr.: 0080, Zittingsperiode 53, auteur: Wouter De Vriendt, Ecolo-Groen!, www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b035-621-0080-2010201103036.xml.

(88) Welzijnszorg vzw, *Iedereen beschermd tegen armoede? Dossier campagne Welzijnszorg 2014*, Brussel, pp. 22-23, 2014, https://www.samentegenarmoede.be/sites/default/files/webshop/dossier_2014.pdf.

(89) Uit de Omzendbrief van 27 maart 2018, *De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie - Algemene omzendbrief*, blijkt dat de toekenning en het behoud van het leefloon kunnen gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI). Het GPMI zal bij voorkeur betrekking hebben op de inschakeling in het beroepsleven, of indien niet mogelijk betrekking op de integratie in de maatschappij. Voorbeeld van de integratie in de maatschappij is bijvoorbeeld een dakloze die eerst opnieuw moet aanpassen aan een meer regelmatig leven, https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/algemene-omzendbrief-betreffende-de-wet-van-26-mei-2002-betreffende-het-recht-op?utm_medium=email&utm_campaign=E-cho%2013%20april%202018&utm_content=E-cho%2013%20april%202018+CID_07b0252eb3dfb2e2de941bc86f98ed72&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=de%20nieuwe%20omzendbrief.

(90) Arrbrb. Brussel 13 juli 2012, AR nr. 11/17122/A; Veny, L., Carlens, I., Goes, P. en Warnez, B., *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gent/Brussel, p. 25, 2014, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_cindversie_27-07-2014.pdf.

(91) MvT bij het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl.St.* Kamer 23 januari 2002, DOC 50 1603/001. p. 13.

werkbereidheid toonde, en tevens een referentieadres weigerde omdat aanvrager met een grote schuldenlast onvoldoende naar woonst zocht. De rechtbank meende dat de man in een patsituatie zat: naar werk zoeken was moeilijk zonder officieel adres, maar een vast adres vinden door een woning te huren was even 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. Op een leefloon was mijnheer Y. echter niet gerechtigd omdat hij eerst zijn werkbereidheid moest aantonen.⁹²

In een ander vonnis van de arbeidsrechtbank te Antwerpen werd rekening gehouden met de specifieke situatie van het af en toe dakloos zijn. In casu vermeldde de bestreden beslissing: “*u verhuisde als Franstalige naar Antwerpen en verbrak een vergevorderd professioneel integratietraject*”. Verzoekster die voorheen in Luik woonde, doorliep een traject waaruit bleek dat ze werkbereid was. Gezien het feit dat zij op straat is beland en zij zich moet behelpen met voedselbonnen, is in dit concrete dossier voldaan aan de voorwaarden om leefloongerechtigd te zijn.⁹³

Uit andere niet-gepubliceerde vonnissen blijkt dan weer dat sociale onzekerheid een billijkheidsreden kan uitmaken, en dat de werkbereidheid van een dakloze, die gehuisvest is bij vrienden en die niet over een vast adres beschikt waar zijn briefwisseling kan toekomen, seepel moet worden beoordeeld.⁹⁴

3.2.2. Maatschappelijke dienstverlening: dringende medische hulp⁹⁵

Om voor daklozen de problematische toegang tot de gezondheidszorg te verhelpen, worden er tijdens de wintermaanden door de ngo Dokters van de Wereld gratis consultaties verstrekt: het zogenaamde winterplan. De ngo roept evenwel op om het huidige systeem te veranderen, zodat daklozen het hele jaar lang toegang hebben tot medische hulp. Volgens Nel Vandevannet, directrice van de Belgische projecten van Dokters van de Wereld, biedt het winterplan geen oplossing op lange termijn voor het grotere probleem. Bovendien wil de organisatie komaf maken met “*het administratieve*

(92) Arbrb. Antwerpen nr. 15/4011/A, 11 februari 2016, in [http://www.armoedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20\(afd.%20Antwerpen\)%2011%20februari%202016.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20(afd.%20Antwerpen)%2011%20februari%202016.pdf); van der Plancke, V., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Brussel, p. 46, 2019, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_nl_1tma.pdf.

(93) Arbrb. Antwerpen nr. 11/4501/A, 31 mei 2012, in T.Vreemd. 2012 (samenvatting), afl. 4, p. 315, <https://jura.kluwer.be>; <http://www.agii.be/arbeidsrechtbank-van-antwerpen-2012-05-31>.

(94) Arbrb. Antwerpen, 6e k, 22 december 2006, nr. AR 390.799 en 390.800 onuitg., *aangehaald door Versailles, P. (F.U.N.D.P.), Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2006. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Minister van maatschappelijke Integratie*, p. 45, december 2008, <http://www.dfls.be/cpas/rechtspraak.pdf>.

(95) Het KB van 12 december 1996 betreffende de dringende medische hulp die door de OCMW's wordt verstrekt aan de vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven (BS 31 december 1996) (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1996121237&table_name=wet), legt uit wat onder dringende medische hulp moet worden verstaan. Het betreft hulpverlening die een uitsluitend medisch karakter vertoont. In principe valt deze groep buiten het bereik van deze bijdrage, omdat we het hier hebben over daklozen die op een of ander manier hun rechten zouden kunnen opnemen; Van Der Straete, I. en Put, J., *Het bevoegd OCMW voor de toekenning van het bestaansminimum en maatschappelijke dienstverlening. Eindrapport van een onderzoek in opdracht van de minister van Maatschappelijke Integratie*, Leuven, KUL, p. 135, 2000.

*obstakel waarbij je als dakloze enkel recht op zorg hebt als je kan bewijzen ... dat je een adres hebt”.*⁹⁶

De (dringende) medische hulp kan verschillende vormen aannemen: het in orde brengen van gezondheidsverzekering (...); de tenlasteneming van regelmatige en onregelmatige gezondheidszorgen: bepaalde OCMW's kennen een gezondheidskaart toe aan de gerechtigde; (...) zorgen (...) krijgen zonder de kosten ervan te moeten voorschieten, terwijl de zorgverlener de zekerheid heeft dat het OCMW de betrokken factuur zal betalen.⁹⁷

In de OCMW-wet werd het begrip ‘dringende medische hulp’ opgenomen via artikel 57, § 2. Evenwel handelt dit artikel over het verlenen van dringende medische hulp aan vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven. Een dakloze heeft recht op sociaal-geneeskundige hulp op grond van artikel 57, § 1⁹⁸. De *Daklozengids*, uitgegeven door de POD Maatschappelijk Integratie, vermeldt dat je als dakloze recht hebt op dringende medische hulp.⁹⁹ Ook in de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 2 en 9 ter van de wet van 2 april 1965, betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de OCMW's, wordt benadrukt dat dringende medische hulp onderdeel is van het recht van iedereen op menselijke waardigheid. In de overgrote meerderheid van de gevallen zijn de rechthebbenden mensen die illegaal in België verblijven¹⁰⁰ (maar het geldt ook voor Belgen).

Dat dringende medische hulp enkel voor illegaal verblijvende personen gereserveerd zou zijn werd ook verworpen in een arrest van het Hof van Cassatie van 14 oktober 2013.¹⁰¹ Het OCMW weigerde tussen te komen voor een legaal op het grondgebied verblijvende vrouw, omdat ze niet zonder wettig verblijf was, en zodoende geen dringende medische hulp kon genieten. Het OCMW werd door de kliniek voor de rechter gedaagd. In eerste instantie kreeg het OCMW gelijk van de vrederechter, maar het vonnis werd door het Hof van Cassatie verbroken. Voor het Hof wordt dringende medische hulp niet beperkt tot vreemdelingen zonder wettig verblijf.¹⁰²

(96) Het Nieuwsblad, 02 mei 2017, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170502_02862249.

(97) Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. en Prud'Homme, J., Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak* (pp. 667-714), Brugge, Die Keure, p. 673, 2016.

(98) artikel 57, § 1 van de OCMW-wet bepaalt dat “het OCMW tot taak heeft 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.”

(99) “In België heb je in bepaalde omstandigheden en voor zover je aan alle andere voorwaarden voldoet om maatschappelijke dienstverlening te krijgen, recht op dringende medische hulp. Dit recht geldt zelfs als je geen officiële woonplaats hebt, je niet in orde bent met het ziekenfonds of met de administratie, (...), je op straat leeft” in POD Maatschappelijke Integratie, *Gids voor daklozen*, p. 7, in samenwerking met het gemeenschappelijk daklozenfront.

(100) Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 2 en 9 ter van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 2 februari 2018, *Parl. St. Kamer 2017-2018*, nr. 2890/002, p. 3.

(101) Cass. AR C.13.0117.F/1, 14 oktober 2013, <http://jure.juridat.just.fgov.be>; <https://jura.kluwer.be/>.

(102) http://www.armoedebestrijding.be/jur_cass_20131014.htm.

Andere rechtspraak m.b.t. dringende medische hulp had te maken met de verblijfplaats. Zo dient het OCMW van de plaats waar een dakloze wordt gehospitaliseerd, maar die gewoonlijk elders verblijft, op te treden als steunverlenend centrum.¹⁰³

3.3. MAATREGELEN MET BETREKKING TOT HUISVESTING

Zoals hierboven gezien belemmert het niet hebben van een adres of verblijfplaats de toegang tot een aantal prestaties in de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Hierna worden de installatiepremie en het referentieadres als oplossing voor deze belemmering besproken.¹⁰⁴

3.3.1. De installatiepremie

De installatiepremie kan op twee verschillende gronden worden toegekend. Enerzijds via de Leefloonwet (26 mei 2002) of anderzijds via de OCMW-wet (8 juli 1976) en het KB over het toekennen van een installatiepremie door het OCMW van 21 september 2004. Een recht op een installatiepremie op grond van de Leefloonwet heeft voorrang op een recht op grond van de OCMW-wet.¹⁰⁵

a. Installatiepremie op grond van de leefloonwet (26 mei 2002)

De toekenning van de premie via maatschappelijke integratie wordt bepaald in artikel 14, § 3 van de RMI-wet van 26 mei 2002¹⁰⁶ en artikel 9 van het Besluit Maatschappelijke Integratie.¹⁰⁷

De voorwaarden om recht te hebben op een installatiepremie op grond van deze wet zijn de volgende: de aanvrager moet recht hebben op een (aanvullend) leefloon, hij moet zijn hoedanigheid als dakloze verliezen door een woning te betrekken die als hoofdverblijfplaats dient, en hij mag nooit eerder een installatiepremie ontvangen hebben.

b. Installatiepremie op grond van de OCMW-wet (8 juli 1976)

De toekenning via de OCMW-wet wordt bepaald in artikel 57^{quater} van deze wet en het KB van 21 september 2004 tot toekenning van een installatiepremie door het OCMW aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen. Artikel

(103) Arbh. Brussel (7e k.) nr. 46.364, 13 september 2007; Soc.Kron. 2009 (samenvatting), afl. 8, 452, noot; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(104) Huurwaarborgen via het OCMW, doorgangswoningen aangeboden door het OCMW, Vlaamse huursubsidies en huurpremies, enz. komen hier niet aan bod.

(105) <http://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/installatiepremie-daklozen>.

(106) Art. 14, § 3 van de Wet Maatschappelijke Integratie bepaalt dat “*de rechthebbende op een leefloon die zijn hoedanigheid van dakloze verliest door een woonst te betrekken die hem als hoofdverblijfplaats dient, eenmaal in zijn leven recht heeft op een verhoging gelijk aan één twaalfde van het jaarlijks bedrag van het leefloon [...]. In afwijking van het voorgaande lid, kan de Koning in de mogelijkheid voorzien de verhoging [...], in behartigenswaardige gevallen, een tweede keer toe te kennen*”.

(107) Art. 9 van het KB houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 11 juli 2002 bepaalt dat “*voor de toepassing van artikel 14, § 3, derde lid, van de wet wordt gelijkgesteld met een dakloze, de persoon die bestendig verbleef in een openluchtrecreatief verblijf of een weekendverblijf omdat hij niet in staat was om over een andere woongelegenheid te beschikken en die dit verblijf effectief verlaat om een woonst te betrekken die hem als hoofdverblijfplaats dient*”.

1 van dit KB geeft een omschrijving van het begrip dakloze (zie voetnoot 20).¹⁰⁸ Als verblijf in een tijdelijk tehuis in art. 1 van het bovenvermelde KB moet worden verstaan: iedere inrichting of instelling waar noodlijdende personen worden opgevangen door hun tijdelijk onderdak en een begeleiding aan te bieden.^{109 110} Zoals uit de verschillende wetgevingen blijkt, heeft een dakloze één keer in zijn leven recht op een installatiepremie. Het OCMW moet aan de hand van het sociaal onderzoek nagaan binnen welke redelijke termijn de dakloze een woonst kan vinden. Om recht te hebben op de installatiepremie, moet de aanvrager een woonst betrekken die als hoofdverblijfplaats dient.¹¹¹ Ingeval meerdere daklozen zich op hetzelfde adres vestigen en deel uitmaken van hetzelfde gezin, wordt slechts één installatiepremie toegekend. De installatiepremie moet worden aangewend om de inrichting en uitrusting van de woning te bekostigen. Het OCMW mag de premie niet aanwenden om de huurwaarborg of de huurprijs te financieren.¹¹² Naar aanleiding van een wetsvoorstel¹¹³ ter verbetering van een correct gebruik van de installatiepremie werd door het BAPN (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding) gewezen op het feit dat aan sommige mensen de installatiepremie geweigerd werd omdat ze niet als dakloos erkend worden. Daarom benadrukt het BAPN het belang om een brede definitie van dakloosheid te hanteren, dus bv. niet enkel straatslapers, maar ook mensen die bij kennissen logeren. En zelfs aan mensen die wel degelijk als dakloos beschouwd worden door het OCMW, wordt de installatiepremie toch geweigerd, omdat hun bestaande uitkering als voldoende wordt geacht.¹¹⁴

c. Rechtspraak betreffende de installatiepremie

Om aanspraak te kunnen maken op de installatiepremie moet dus worden voldaan aan een aantal wettelijke voorwaarden. Sommige OCMW's stellen echter bijkomende voorwaarden (bv. huur van een kwaliteitsvolle woning). In werkelijkheid ondergraven ze daardoor het grondrecht op wonen van de betrokkene. In een recent vonnis veroordeelt de arbeidsrechtbank te Antwerpen (Arbrb. Antwerpen 29 september 2016, nr. 16/12.847) een OCMW, dat deze praktijk hanteerde, om toch een installatiepremie toe te kennen, ook al huurde de betrokkene een slechte woning. Het OCMW weigerde de installatiepremie toe te kennen omdat de verhuurder bekend zou zijn als huisjesmelker en het pand als een plaats voor prostituées en drugsdealers. De arbeidsrechtbank stelt vast dat de betrokkene aan de wettelijke voorwaarden voldoet en dus recht heeft op de installatiepremie. De woningkwaliteit voor het krijgen van

(108) http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2004092139&table_name=wet.

(109) Arbh. Brussel nr. 51.239, 6 november 2008, in *T.Vreemd* (samenvatting), afl. 1, 35, 2009.

(110) Een verblijf in een lokaal opvanginitiatief wordt steeds aanzien als een tijdelijk verblijf.

(111) Put, J., Verdeyen, V. en Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, p. 971, 2019.

(112) Put, J., Verdeyen, V. en Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, p. 996, 2019.

(113) Het wetsvoorstel waarvan sprake, ingediend door mevrouw Valerie Van Peel (N-VA), kwam er om een antwoord te bieden op een discriminatie tussen de twee wetgevingen met betrekking tot de installatiepremie. Het is de bedoeling om de wetgeving logischer te maken en ze aan te passen in het voordeel van de gezinnen, in Verslag van de hoorzittingen over het wetsvoorstel ter verbetering van een correct gebruik van de installatiepremie, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 2886/004, 11.

(114) Verslag van de hoorzittingen over het wetsvoorstel ter verbetering van een correct gebruik van de installatiepremie, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 2886/004, 6-7.

een installatiepremie is een bijkomende voorwaarde waarin de wet niet voorziet. Door een installatiepremie of huurwaarborg te weigeren voor woningen van slechte kwaliteit, wordt enkel de betrokkene getroffen en niet de verhuurder. Het OCMW tekende beroep aan tegen het vonnis van de arbeidsrechtbank.¹¹⁵ Het arbeidshof te Antwerpen bevestigde het vonnis en voegde eraan toe dat *“de strijd tegen huisjesmelkers een terechte strijd is, maar het niet toekennen van een installatiepremie is daartoe niet het juiste middel, aangezien de wetgeving dat niet voorziet”*.¹¹⁶

De arbeidsrechtbank Henegouwen oordeelde dat de installatiepremie moet dienen voor het inrichten en het uitrusten van de woning op het moment dat de persoon de hoedanigheid van dakloze verliest; er moet een zekere gelijktijdigheid waargenomen kunnen worden tussen het aanvragen van de premie en het betreden van de woning, zonder dat een termijn moet worden gesteld, want dit is een bijkomende voorwaarde. Eiser vroeg 4 jaar na het betreden van een woning een installatiepremie aan. Volgens het OCMW wilde eiser de premie aanwenden om zijn meubelen te vervangen, terwijl eiser aangaf dat zijn beroep principieel gemotiveerd was door het feit dat hij niet werd geïnformeerd over zijn rechten op een installatiepremie op het moment dat hij de woonst ging huren. De vraag van eiser werd echter afgewezen door de arbeidsrechtbank.¹¹⁷

3.3.2. Het toekennen van een referentieadres bij het OCMW of bij een natuurlijk persoon

a. Wettelijk kader^{118 119}

Met artikel 20, § 3 van het KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister van 16 juli 1992 werd het referentieadres ingevoerd.¹²⁰ Het begrip referentieadres werd verduidelijkt in 1997 met wijzigingen aan de wetgeving

(115) Vandromme, T., OCMW mag geen extra voorwaarden opleggen voor installatiepremie, in *Juristenkrant*, nr. 337, p. 3, 9 november 2016.

(116) Arbh. Antwerpen nr. 2016/AA/516, 7 juni 2017, <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/sociale-bijstand-en-maatschappelijke-integratie/arbeidshof-antwerpen-7-juni-2017/>, <http://jure.juridat.just.fgov.be>, <https://socialeye.kluwer.be>, <https://jura.kluwer.be>.

(117) Arbrb. Henegouwen (afd. Bergen), R.G. 18/1.440/A, 12 maart 2019; *Le Bulletin (Bulletin Terra)*, nr. 88 van 15 juni 2019.

(118) 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); Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (*BS* 15 augustus 1992, gewijzigd door het KB van 9 maart 2017).

(119) Uitleg omtrent de referentieadressen (en het model van een aanvraagformulier en van een getuigschrift inzake inschrijving) is opgenomen in omzendbrieven (*BS* 24 mei 1997 en 7 juni 1997 en 6 november 2006).

(120) Artikel 20, § 3 van het KB betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, van 16 juli 1992 bepaalt dat *“de personen die, doordat zij geen of niet langer een verblijfplaats hebben, de maatschappelijke bijstand vragen in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 op de OCMW's of het bestaansminimum waarin de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum voorziet, komen in aanmerking voor de inschrijving op het adres van het OCMW van een gemeente wegens een gebrek aan voldoende bestaansmiddelen. [...] Na inschrijving [...], moeten de betrokken personen zich minstens een keer per trimester aanmelden bij het OCMW. Het OCMW deelt aan het college van burgemeester en schepenen mee welke personen onder hen niet meer voldoen aan de voorwaarden die vereist zijn om hun inschrijving op het adres van het centrum te behouden. Na inzage van de door het OCMW overgelegde documenten, voert het college van burgemeester en schepenen hen van het bevolkingsregister af”*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/1992/07/16/1992000152/justel#LNK0003>.

omtrent bevolkingsregisters.¹²¹ De mogelijkheid voor daklozen om een referentieadres te hebben werd ingevoerd omdat *“een aantal mensen in België geen verblijfplaats hebben of die verloren hebben”*. De wetgever wou voor deze mensen 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”*.¹²²

De wet van 1997, die voorziet in de mogelijkheid van een referentieadres voor daklozen, was een stap voorwaarts. Het referentieadres staat immers gelijk aan een inschrijving in het bevolkingsregister. En een inschrijving in het bevolkingsregister is een voorwaarde waaraan heel wat rechten onderworpen zijn, waaronder het recht op sommige sociale uitkeringen.¹²³ In meerdere beslissingen werd herhaaldelijk gezegd dat de toekenning van een referentieadres een vorm van hulpverlening is, die tot doel heeft het sociale en administratieve marginaliseren van de betrokkenen te vermijden.¹²⁴ Dit referentieadres was dus vooral bedoeld om te vermijden dat daklozen rechten zouden verliezen.¹²⁵

Dakloze personen die beschikken over een referentieadres in een bepaalde gemeente kunnen ingeschreven worden in de bevolkingsregisters van die gemeente, ofwel op het

(121) 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); het KB van 25 april 1997 tot invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen (BS 6 maart 1997); Omsz. van 2 april 1997 met nieuwe bepalingen betreffende de inschrijving als referentieadres in de bevolkingsregisters.

(122) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, Brussel, p. 3, 2018.

(123) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, p. 22, december 2013.

(124) Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. en Prud'Homme, J., Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak* (pp. 667-714), Brugge, Die Keure, p. 679, 2016; Arbh. Bergen (7e k.) 16 oktober 2013, AR 2012/AM/418; Soc. Kron., n° 3, 114, 2015; Arbh. Luik (afd. Namen) 24 juni 2014, AR 2013/AN/183, www.juridat.be.

(125) 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, p. 6, november 2012.

adres van het OCMW¹²⁶, ofwel op het adres van een natuurlijk persoon, indien deze de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres.¹²⁷

In de omzendbrief van 21 maart 1997 betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen om een referentieadres bij het OCMW te bekomen staat letterlijk te lezen dat *“een dakloze voortaan de mogelijkheid [heeft] een referentieadres bij een rechtspersoon te bekomen, waarbij de inschrijving in de bevolkingsregisters gebeurt op het adres van het OCMW. Zodoende kunnen sommige rechten worden gevrijwaard, zoals op werkloosheidsuitkeringen, kinderbijslag, enz.”*. Ook de voorwaarden om op het adres van het OCMW te kunnen worden ingeschreven staan vermeld in deze omzendbrief, met name: (1°) geen verblijfplaats (meer) hebben wegens ontoereikende bestaansmiddelen, en (2°) de maatschappelijke dienstverlening in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aanvragen.¹²⁸ Het is de bedoeling van deze regeling om de dakloze persoon beter te integreren in de samenleving en zijn rechten op andere sociale uitkeringen (kinderbijslag, werkloosheidsuitkeringen, ...) te vrijwaren.¹²⁹

Nadien kwam er, dd. 2 mei 2006, nog een omzendbrief betreffende het referentieadres voor rondtrekkende bevolkingsgroepen¹³⁰. Deze materie hoort echter niet tot het onderwerp van deze bijdrage. Om alle wet- en regelgeving alsook de omzendbrieven opgesteld door de FOD Binnenlandse Zaken en door de POD Maatschappelijke Integratie, te harmoniseren werd door de FOD Binnenlandse Zaken een document opgesteld met de naam ‘Algemene Onderrichtingen’.¹³¹

Ondanks de mogelijkheid die is gecreëerd tot het hebben van een referentieadres bij het OCMW, komen er net op dat vlak heel wat problemen voor. Zo kan het lang duren vooraleer de verblijfplaats in de vorige gemeente ambtshalve wordt geschrapt. Ook zijn er OCMW's die weigerachtig staan tegenover de toekenning van het referentieadres, omdat het te veel mensen op het grondgebied van hun gemeente zou aantrekken. Zo

(126) Dit werd geregeld met de wet van 24 januari 1997 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 en de omzendbrief van 21 maart 1997 tot invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1997032141&table_name=wet.

(127) Artikel 1, § 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten bepaalt dat: *“[...] 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, [...] en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon [...] een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven. De natuurlijke persoon [...] die de inschrijving [...] aanvaardt [...] verbindt zich ertoe daar alle voor die persoon bestemde post of administratieve documenten te laten toekomen. Hierbij mag de natuurlijke persoon of de rechtspersoon geen winstbejag nastreven.”*

(128) Omzendbrief van 21 maart 1997, Invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen.

(129) Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Brugge, De Keure, p. 632, 2009.

(130) Met rondtrekkende bevolkingsgroepen worden bedoeld: woonwagenbewoners, zigeuners, voorreizigers, circusartiesten, binnenshippers.

(131) Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters, Gecoördineerde versie van 31 maart 2019, https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf.

blijkt dat één op de drie Vlaamse OCMW's vaak of altijd een referentieadres geeft. De OCMW's die zelden of nooit een referentieadres toekennen situeren zich vooral in de kleine gemeenten (75%).¹³² Vele mensen komen niet of te weinig hun post ophalen, waardoor ze hun socialezekerheidsrechten verliezen.¹³³

Reeds in de jaren negentig waren de problemen met de toepassing van het referentieadres bekend. In een mondelinge vraag van 5 juni 1997 aan de Staatssecretaris voor Veiligheid en Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu over 'de behandeling van de daklozen door de OCMW's' verwees mevrouw P. Sémer (SP) naar *"de ongelijke toepassing van de wet in de verschillende OCMW's, evenals het feit dat verwezen wordt naar het OCMW van de vorige woonplaats. De beroepsprocedure duurt te lang waardoor de dakloze gedurende maanden zonder bestaansmiddelen blijft"*. De heer Vande Lanotte wees er in zijn antwoord op dat *"de voorzitter van een OCMW verplicht is om dringende hulpverlening toe te kennen, wanneer een dakloze een beroep doet op de maatschappelijke diensten van het OCMW van de gemeente waarin hij zich bevindt. Het probleem van de mogelijke bevoegdheidsgeschillen wordt vermeden door de invoering van artikel 57bis waarin omschreven wordt welk OCMW bevoegd is. Verder is nu de arbeidsrechtbank bevoegd om te bepalen welk OCMW moet optreden"*.¹³⁴ Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede wees erop dat *"het referentieadres een thema is dat heel vaak naar voor komt"* (in hun overlegwerk). Het Algemeen Verslag over de Armoede wees reeds in 1994 op de gebrekkige kennis van het systeem, de slechte of verschillende toepassing door het OCMW waar het werd aangevraagd, en soms ook de slechte wil vanwege een OCMW; verschillende elementen die vandaag nog naar voren worden gebracht.¹³⁵

Indien het OCMW weigert te helpen kan, cf. art. 71 van de OCMW-wet van 8 juli 1976, beroep worden aangetekend.¹³⁶ Wegens het feit dat dit referentieadres niet altijd makkelijk te bekomen is door daklozen, werd in het 'Derde Federaal Plan Armoedebestrijding' 2016-2019 een artikel opgenomen dat *"in dialoog met organisaties uit het middenveld de bestaande richtlijnen in verband met het referentieadres [worden] geactualiseerd. Met het oog op een betere naleving van de regelgeving (...) is een nieuwe omzendbrief in voorbereiding in samenspraak met de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Maatschappelijke Integratie en de staatssecretaris voor Armoedebestrijding"*.¹³⁷ De onderrichtingen en de omzendbrieven van de Dienst Bevolking betreffende het

(132) Vlaamse Woonraad, *Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid*, Advies 2016/04, Brussel, p. 22, 2016.

(133) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, pp. 22-23, december 2013.

(134) *Hand.* Senaat 1997, 3068-3069, 5 juni 1997.

(135) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, Brussel, p. 6, 2018.

(136) Artikel 71 van de Organieke Wet betreffende de OCMW van 8 juli 1976, bepaalt dat *"eenieder kan [bij de arbeidsrechtbank] in beroep gaan tegen een beslissing inzake individuele dienstverlening te zijnen opzichte genomen door de raad van het OCMW [...]"*.

(137) POD Maatschappelijke Integratie, *Derde federaal plan armoedebestrijding 2016-2019*, Brussel, p. 20, juli 2019.

houden van de bevolkingsregisters werden gebundeld in een gecoördineerde versie, van kracht op 31 maart 2019.¹³⁸

b. Rechtspraak in verband met het al dan niet toekennen van een referentieadres

Veel rechtspraak over huisvesting en de problematiek van het referentieadres kan teruggevonden worden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.¹³⁹

De arbeidsrechtbank te Brussel oordeelde dat door de inschrijving op het adres van het OCMW als referentieadres betrokkene de rechten en voordelen kan genieten waarop hij, krachtens de Belgische wetgeving, aanspraak kan maken. De beslissing op grond waarvan het OCMW iemand op zijn adres weigert in te schrijven dient derhalve te worden vernietigd. Hierbij kan deze vernietiging echter slechts voor de toekomst uitwerking hebben.¹⁴⁰ Dit wil echter niet zeggen dat het OCMW het toekennen van een referentieadres niet zou kunnen weigeren, want er moet voldaan worden aan voorwaarden (zie 3.3.2.a.).

Een ander vonnis betreft een beslissing waarbij het OCMW geen leefloon toekende aan een vrouw op grond dat zij weigerde mee te werken aan het sociaal onderzoek. Tijdens het verhoor verklaarde de vrouw een referentieadres te vragen omdat ze dakloos was. De vrouw was op het moment van de aanvraag ingeschreven in het bevolkingsregister van Monceau-sur-Sambre maar verbleef daar niet meer. Het OCMW nam tevergeefs contact op met de bevolkingsdienst om over te gaan tot een ambtshalve schrapping. De schrapping uit de bevolkingsregisters van een gemeente, met het oog op het verkrijgen van een referentieadres in een andere gemeente, kan de persoon in staat stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De rechtbank beval de diensten van de stad Charleroi een onderzoek te voeren naar de werkelijke woonplaats van betrokkene en naar de wenselijkheid van haar ambtshalve schrapping uit de registers.¹⁴¹

Anderzijds bleek uit een arrest van het arbeidshof te Brussel van 24 november 2010 dat het OCMW er slechts toe verplicht is een referentieadres toe te kennen indien (1) de aanvrager geen verblijfplaats meer heeft en er niet meer over kan beschikken; en (2) hij, bij gebrek aan verblijfplaats, geen maatschappelijke bijstand of andere sociale voordelen kan genieten. Een OCMW is er niet toe gehouden een referentieadres toe te kennen aan een persoon die steeds over een adres beschikte en die zich, teneinde zijn verblijfplaats op het woonadres van zijn levenspartner niet te onthullen, opzettelijk

(138) FOD Binnenlandse Zaken, Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters, gecoördineerde versie, van kracht op 2 mei 2017 (bijwerking van 2 mei 2017), http://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/20170502_onderrichtingen_houden_bevolkingsregisters.pdf; https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf.

(139) <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/sociale-bijstand-en-maatschappelijke-integratie/> en http://www.armoedebestrijding.be/referentieadres_bijlage/.

(140) Arbrb. Brussel (15e k.) nr. 2.815/08, 17 juni 2008; *Soc. Kron.*, afl. 2, 110, noot, 2010, <https://socialeye.kluwer.be>.

(141) Arbrb. Brussel (15e k.) nr. 15.926/05, 21 december 2005; *Soc. Kron.*, afl. 2, 111, 2008, <https://jura.kluwer.be/>.

niet in het bevolkingsregister liet inschrijven.¹⁴² Gezien de aanvrager niet aan de voorwaarde voldeed van het niet hebben van een verblijfplaats, kon het OCMW i.c. weigeren.

Het Arbeidshof van Bergen was van oordeel dat de toekenning van een referentieadres een vorm is van maatschappelijke dienstverlening om sociale en administratieve marginalisering van de betrokken personen te vermijden; het referentieadres dient te worden toegekend zodra de objectieve toekenningsvoorwaarden vervuld zijn.¹⁴³ Indien het referentieadres beschouwd moet worden als maatschappelijke dienstverlening, maar het OCMW de toekenning afwijst wegens territoriale onbevoegdheid, dan moet de maatschappelijk werker de aanvrager verwijzen naar het OCMW dat hij bevoegd acht. Er kan immers geen weigering aan de gebruiker worden gegeven zonder hem te informeren over het OCMW waartoe hij zich dient te richten om de maatschappelijke bijstand, waarop hij recht heeft, te verkrijgen, zoals is bepaald in artikel 58, § 3 van de OCMW-wet.^{144 145}

4. CONCLUSIES DAKLOZENPROBLEMATIEK EN SOCIALE BIJSTAND

Zoals blijkt uit voorgaande hebben daklozen het niet altijd even gemakkelijk om hun rechten te doen gelden op socialebijstands- en socialezekerheidsprestaties. Er zijn inderdaad nogal wat voorwaarden waaraan een persoon moet beantwoorden om het recht op die prestaties te kunnen doen gelden. De plicht tot arbeid bijvoorbeeld in de werkloosheidsverzekering en in de wetgeving rond maatschappelijke integratie bemoeilijkt de toegang tot de desbetreffende prestaties.

Als eerste oplossing om de toegang te vergemakkelijken zou er kunnen gedacht worden aan de automatisering van rechten. De automatische toekenning van rechten betekent de automatische opening van rechten, zonder voorafgaande stappen van de eventuele rechthebbende.¹⁴⁶ In een publicatie van het 'Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting' werd reeds onderzocht welke rechten er automatisch worden toegekend. En er wordt aan herinnerd dat de wetgever in het verleden expliciet heeft bepaald dat de sociale uitkeringen ambtshalve moeten worden

(142) Arbh. Brussel (8e k.) nr. 2009/AB/52.198, 24 november 2010; *Soc. Kron.*, afl. 8, 411, 2012, <https://jura.kluwer.be>; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(143) Arbh. Bergen (7e k.) nr. 2012/AM/418, 16 oktober 2013; *Soc. Kron.*, afl. 3, 114, 2015, <https://jura.kluwer.be>.

(144) Art. 58, § 3 van de Organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976 bepaalt dat "wanneer een OCMW een steunaanvraag ontvangt waarvoor het zich onbevoegd acht, zendt het deze aanvraag over binnen de vijf kalenderdagen aan het volgens hem bevoegd OCMW. Binnen dezelfde termijn wordt de aanvrager schriftelijk in kennis gesteld van deze verzending. [...] 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 [...]."

(145) <https://www.kennisplein.be/sites/Jeugdrecht/Pages/2016-02-Domicilie,-referentieadres-en-ambtelijke-schraping.aspx>.

(146) Van Hootegem, H. en De Boe, F., *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, in Samenleving en politiek*, jg. 24, nr. 10 (december), p. 60, 2017.

toegekend telkens wanneer “*dat materieel mogelijk is*”.¹⁴⁷ Een aantal uitkeringen wordt al automatisch uitgekeerd, zo bijvoorbeeld het rustpensioen voor werknemers, dat automatisch wordt toegekend op de wettelijke pensioenleeftijd aan personen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben en er werknemer of zelfstandige zijn geweest. Wat bijvoorbeeld de werkloosheid betreft, is automatisering binnen de huidige organisatie niet mogelijk, omdat er te veel betrokken actoren zijn. Betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt een aantal rechten automatisch toegekend, zoals de verhoogde tegemoetkoming, de maximumfactuur en de forfaitaire toelage voor chronisch zieken. Wat maatschappelijke integratie betreft zijn er een aantal sociale rechten die afgeleid zijn van het statuut van OCMW-begunstigde. Voor volgende rechten bestaat er een (semi-)automatische toekenning: BIM/OMNIO-statuut, sociale toeslag kinderbijslag en verhoogde kinderbijslag, sociaal tarief voor gas en elektriciteit, belastingvermindering op afvalwater in Vlaanderen, sociale abonnementen bij de MIVB en De Lijn, ...¹⁴⁸ Ondanks de automatisering van bepaalde rechten zijn er mensen, waaronder daklozen¹⁴⁹, die hun rechten niet opnemen en dienstverlening aan zich laten voorbijgaan. Dit wordt ook de non-take-up van rechten genoemd. De oorzaken van non-take-up zijn divers. Het gebrek aan informatie is een oorzaak, naast de complexiteit van procedures en de verschillende stappen die een aanvrager moet ondernemen om een recht uit te oefenen. Ook hier is een euvel dat verschillende rechten van steeds meer voorwaarden afhankelijk worden gemaakt. De toenemende voorwaardelijkheid van het aanbod versterkt het risico op non-take-up.¹⁵⁰ Wat de voorwaarde tot arbeidsplicht betreft zou voor daklozen, refererend naar artikel 10 van de antidiscriminatiewetgeving, een tijdelijke opheffing van die voorwaarde kunnen worden overwogen als maatregel van positieve actie, met als te bevorderen doelstelling het vinden van huisvesting ofwel het zoeken naar een adres om zo hun administratie op orde te krijgen¹⁵¹. Ik verwijs hier ook naar een vonnis waarbij de arbeidsrechtbank te Brussel oordeelde dat het ten aanzien van een dakloze onevenredig is te eisen dat hij zijn werkbereidheid toont; zijn eerste bekommernis is die van het vinden van een woonst en, volgens de arbeidsrechtbank, is hij daarom vrijgesteld van de werkbereidheidsvereiste (zie 3.2.1.a.).¹⁵² In een andere zaak betreffende de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt in het geval van een dakloze concludeerde het

(147) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*, Brussel, p. 4, 2013, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>.

(148) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*, Brussel, pp. 23-38, 2013.

(149) Ik wil er echter op wijzen dat het niet enkel daklozen zijn die hun rechten niet kunnen realiseren, maar mensen in armoede of bestaansonzekerheid in het algemeen.

(150) Van Hootegem, H. en De Boe, F., Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, in *Samenleving en politiek*, jg. 24, nr. 10 (december), pp. 57-58, 2017.

(151) Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, van 10 mei 2007, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2007051035&table_name=wet.

(152) Arrbrb. Brussel 13 juli 2012, AR nr. 11/17122/A; Veny, L., Carlens, I., Goes, P. en Warnez, B., *Overzicht van de rechtsspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gent/Brussel, p. 25, 2014, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_eindversie_27-07-2014.pdf.

arbeidshof te Brussel dat de dakloze werd geconfronteerd met zorgen van levensbelang, die belangrijker waren dan het zoeken naar werk, opgelegd door de RVA (zie 3.1.1.b.).¹⁵³

Een tweede oplossing zou erin kunnen bestaan dat de reglementering niet langer de gezinssituatie als basis neemt voor de berekening van de uitkeringen in zowel de werkloosheids- als de ziekte- en invaliditeitsverzekering (zie voetnoot 58). Het statuut van samenwonende in de werkloosheidsverzekering zou eventueel kunnen geschrapt worden, ook al omdat werkloosheidsuitkeringen worden toegekend op basis van gewerkte dagen, en iedereen evenveel bijdraagt aan de sociale zekerheid. Nicaise spreekt in deze over ‘individualisering van rechten’.¹⁵⁴ De gezinsmodalisering¹⁵⁵ van de sociale uitkeringen is een voorbeeld van het fenomeen dat een beroep op de familiale solidariteit van armen in de praktijk bijdraagt aan de afbraak ervan, want samenwonenden genieten lagere uitkeringen dan alleenstaanden.¹⁵⁶ Met een arrest van het Hof van Cassatie van 9 oktober 2017¹⁵⁷ wordt duidelijker wie als samenwonenden moeten beschouwd worden. In dat arrest overweegt het Hof onder meer dat, om te kunnen besluiten dat twee of meer personen die onder hetzelfde dak wonen hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen en dus samenleven, vereist is dat zij een economisch financieel voordeel behalen door een woning te delen. Maar er wordt ook vereist dat zij taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen, het bereiden en nuttigen van de maaltijden gemeenschappelijk verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen. De feitenrechter oordeelt in feite of de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk worden geregeld. De RVA gaat ervan uit dat personen met eenzelfde domicilie als samenwonenden moeten worden beschouwd. Een zaak had betrekking op een werkloze die, net zoals zijn medebewoners, een kamer huurt in een huis waar bepaalde ruimtes zoals badkamer, keuken en living gemeenschappelijk gebruikt worden, waar geen aparte brievenbussen of deurbellen zijn en waar geen aparte tellers zijn voor water- en energiegebruik. De arbeidsrechtbank volgde het standpunt van de RVA. Het arbeidshof daarentegen oordeelde dat uit het geheel van de gekende elementen moet geconcludeerd worden dat de werkloze zijn huishoudelijke aangelegenheden niet hoofdzakelijk met de andere bewoners regelt, zodat hij ten onrechte werd uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen

(153) Arbrb. Brussel nr. 2013/AB/229, 18 december 2014, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1861>, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20141218-19.

(154) Nicaise, I., Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brugge, Die Keure, p. 63, 2017.

(155) Het besparingsbeleid in de jaren tachtig van vorige eeuw werd gekenmerkt door een doorgedreven gezinsmodalisering van de uitkeringen. Het betekent een categoriale differentiatie ten voordele van werklozen die uitsluitend moeten leven van een werkloosheidsuitkering en ten nadele van werklozen die een beroep kunnen doen op andere gezinsinkomsten; Andries, M. en De Lathouwer, L., *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, pp. 10-12, februari 1996.

(156) De Boe, F., De rol van de wetgever en van de justitiële actoren ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brugge, Die Keure, pp. 142-143, 2017.

(157) Cass. 9 oktober 2017, nr. S.16.0084.N, <https://jura.kluwer.be> ; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

als alleenwonende werknemer. Hiertegen werd cassatieberoep aangetekend. Deze uitspraak over wat samenwonen juist inhoudt, is in beginsel een goede zaak voor cohousers met een werkloosheidsuitkering of een leefloon. Beide sociaal kwetsbare groepen kunnen voordelen halen uit alternatieve samenlevingsvormen. Nu vaststaat dat een cohouser niet noodzakelijk een samenwonende is, zou hij zijn hogere uitkering als alleenstaande kunnen behouden. Reeds in een arrest van het arbeidshof te Brussel van 2 april 2015¹⁵⁸ werd geoordeeld dat het feit dat een persoon in een gemeenschapsappartement leeft, een aandeel betaalt voor de huur en de lasten en dat deze bepaalde nutsruimten en bepaalde aankopen deelt, niet noodzakelijk volstaat om het bestaan van een samenwoning vast te stellen.¹⁵⁹ Dit arrest kan belangrijk zijn om als dakloze bijvoorbeeld niet onmiddellijk als samenwonende te worden beschouwd wanneer hij bijvoorbeeld een betaalbare kamer in een gemeenschapshuis betreft (zie 3.1.1.b.).

Een andere voorwaarde die de toegang tot sociale bijstand en socialezekerheidsprestaties belemmert is het niet-hebben van een adres, een hoofdverblijfplaats. Oplossing hier zou kunnen zijn dat er een reëel sociaal woonbeleid gevoerd wordt. Een diepgaande bespreking van wat dit beleid inhoudt behoort niet tot de scope van deze bijdrage. In elk geval vereist armoedebestrijding een echt sociaal woonbeleid; dat beleid moet bovendien uitgaan van de erkenning van een recht op wonen voor allen.¹⁶⁰ In deze kan verwezen worden naar Schotland en Frankrijk, waar van het recht op wonen een resultaatsverbintenis gemaakt werd, en waar het recht op huisvesting kan geëist worden.^{161 162 163} Verder kan gewezen worden op projecten rond Housing First, waarbij er voor de dak- of thuislozen prioritair een woning werd gezocht, zonder dat er eerst een bepaald traject van residentiële hulpverlening doorlopen moest worden. Met een stabiele huisvesting als basis kon dan verder gewerkt worden aan de andere problemen waarmee de persoon kampte, bijvoorbeeld op het vlak van gezondheid of

(158) Arbh. Brussel, 2 april 2015, A.R. nr. 2014/AB/784, <http://jure.juridat.just.fgov.be/>; <https://jura.kluwer.be>.

(159) Maes, A., Cassatie: werkzoekende cohouser kan als alleenstaande beschouwd worden, in *De Juristenkrant*, 19de jg, nr. 357, pp 1-2, 8 november 2017; Vanderhaeghen, A. Hof Van Cassatie, 9 oktober 2017 – cohousing, in *Nieuw Juridisch Weekblad (NjW)*, nr. 376, pp. 115-116, 14 februari 2018; Cass. (3e k.) 9 oktober 2017; *Soc. Kron.*, 07, pp. 279-281, 2017; Terra Laboris asbl, *Vie en maison communautaire et taux des allocations de chômage. Commentaire de C. trav. Bruxelles*, 2 april 2015, R.G. 2014/AB/784, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1955>.

(160) Tanghe, F., in Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. en Hamelink, C., *Recht en armoede*, Kluwer, Deurne, p. VIII, 1990.

(161) Zie in deze ook: Vandenhoele, W., Recht op wonen als resultaatsverbintenis? Enkele reflecties, in *De Juristenkrant*, 264, p. 12, 27 februari 2013.

(162) Hubeau, B. en van de Wiel, A., Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, nr. 3, p. 12, 2013.

(163) Goris, P., *Aanpak dak- en thuisloosheid moet anders. Werkveld verkent nieuwe wegen*, 2015, <https://sociaal.net/achtergrond/aanpak-dak-en-thuisloosheid-moet-anders/>.

tewerkstelling. Vanuit deze achtergrond werd het 'Housing First Belgium'-proefproject¹⁶⁴ opgestart. Een andere maatregel om woningen ter beschikking te stellen van de armsten, waaronder daklozen, zou kunnen bestaan in het opeisen van leegstaande woningen, maar dat blijft in hoge mate dode letter. Vande Lanotte verwees in zijn antwoord op de vraag van P. Sémer (SP) nochtans naar een ontwerp van koninklijk besluit dat de procedure inzake het opeisingsrecht van leegstaande woningen zou vergemakkelijken (zie 3.3.2.a.).¹⁶⁶ De wetgevende maatregelen voor het opeisen van leegstaande gebouwen worden niet of onvoldoende toegepast.¹⁶⁸ Bernard stelt dat "*aucun opérateur immobilier public n'a jamais exercé – en Région de Bruxelles-Capitale par exemple – le droit fédéral de réquisition des immeubles vides*".¹⁶⁹ Wat het recht op huisvesting betreft werd artikel 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 door België niet geratificeerd, waardoor dit niet opgeëist kan worden.

In België werd geopteerd voor onder meer de installatiepremie en het referentieadres om tegemoet te komen aan de voorwaarden rond het hebben van een hoofdverblijfplaats en om aldus de toegang tot sociale bijstand te garanderen. De mogelijkheid van het referentieadres wordt echter nog steeds onvoldoende toegepast. De toepassingsmoeilijkheden zijn onder andere het gevolg van een onvoldoende bekendheid van de wetgeving bij daklozen, een miskennen van het mechanisme door bepaalde administraties, de verschillende interpretaties van de termen 'dakloos' en 'gebrek aan voldoende middelen' door de OCMW's, een wantrouwige houding tegenover daklozen die ervan verdacht worden te willen ontsnappen aan schuldeisers of justitie, en het niet uitvoeren van de noodzakelijke voorafgaandelijke schraping uit het bevolkingsregister. De mogelijkheid om een referentieadres te verwerven door zich bij een particulier te laten inschrijven is interessant, omdat dit de kans verhoogt om met de ingeschreven persoon contact te houden. Deze optie wordt echter weinig gebruikt uit

(164) In het Derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019 werd wat betreft housing first volgende doelstelling opgenomen: de 'Housing First'-experimenten in de steden Antwerpen, Gent, Brussel, Charleroi en Luik werden met één jaar verlengd. Het proefproject werd uitgebreid naar drie nieuwe partnergemeenten: Hasselt, Namen en Sint-Jans-Molenbeek. De bekomen resultaten zullen worden aangewend voor een performante kennisoverdracht naar de gewesten en gemeenschappen, teneinde de Housing First-methodiek verder structureel uit te bouwen, POD Maatschappelijke Integratie, *Derde federaal plan armoedebestrijding 2016-2019*, Brussel, p. 19-20.

(165) Housing First Belgium, *De opstart van het housing first Belgium experiment*, september 2013-februari 2014, pp. 18-19; Buxant, C., Brosius, C., Lelubre, M., Liagre, R. en Lo Sardo, S., *Ga voor housing first! Handboek met aanbevelingen voor instituties*, <https://www.samvzw.be/publicaties/ga-voor-housing-first-handboek-met-aanbevelingen-voor-instituties>.

(166) *Hand.* Senaat 1997, 3069, 5 juni 1997.

(167) De federale wetgeving voorziet enkel mogelijkheden om leegstaande gebouwen op te eisen voor welbepaalde prangende sociale noden, zoals de opvang van daklozen en de opvang van kandidaat-vluchtelingen. Dit opeisingsrecht komt toe aan de burgemeester. Het gaat terug op artikel 134bis van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988.

(168) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Samenvatting*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, Brussel, p. 7, 2017.

(169) Bernard, N., A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brugge, Die Keure, p. 67, 2017.

schrik voor de gevolgen voor de hoogte van de uitkeringen (statuut samenwonende).¹⁷⁰ Wat betreft de toepassing van het referentieadres, verwijs ik naar het Brussels gewest, waar de 19 OCMW's de procedure van het 'referentieadres' op heel diverse manieren toepassen.¹⁷¹ Bovendien leggen sommige OCMW's soms bijkomende voorwaarden op naast de wettelijk bepaalde (zie 3.3.2.a.). Voorbeelden hiervan zijn de verplichting om regelmatig langs te komen om de post op te halen (varieert bij de OCMW's van wekelijks tot elke drie maanden) en het opstellen van een contract voor begeleiding. Het is echter duidelijk dat sommige OCMW's niet (meer) goed weten wat kan en niet kan.¹⁷² Betreffende de problematiek rond het referentieadres werd heel wat rechtspraak verzameld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.¹⁷³ Ook wat betreft de installatiepremie, worden er soms bijkomende voorwaarden opgelegd, waardoor het grondrecht op wonen wordt aangetast, zie in deze de weigering van het OCMW tot het toekennen van een premie omdat een dakloze een slechte woning huurde (zie 3.3.1.c.).

Als afsluiter kan geconcludeerd worden dat het referentieadres weliswaar voordelen kan bieden aan daklozen en het hun een toegangsmiddel kan verschaffen tot sociale bijstand, maar dat dit niet de enige oplossing kan zijn. Het is duidelijk dat een combinatie van de aangehaalde oplossingen noodzakelijk is, met een automatisering van sociale rechten, zonder er meteen allerlei voorwaarden aan te koppelen, zoals arbeidsbereidheid, het hebben van een hoofdverblijfplaats of het actief zoeken naar werk op de arbeidsmarkt.

(170) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Samenvatting*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, Brussel, p. 7, 2017.

(171) Nicaise, I., Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brugge, Die Keure, p. 59, 2017.

(172) POD Maatschappelijke Integratie, *Onderzoek naar OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, p. 126, 2008, <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/onderzoek-naar-ocmw-hulpverlening-aan-dak-en-thuislozen>.

(173) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, http://www.armoedebestrijding.be/referentieadres_bijlage/.

BIBLIOGRAFIE

Adriaenssen, I. en De Graeve, D., *Toegankelijkheid verzekerd? Doorlichting van de regelgeving van de verzekering voor geneeskundige verzorging in België*, working paper, University of Antwerp, Faculty of Business and Economics, juni 2000.

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, november 2012.

Andries, M. en De Lathouwer, L., *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, februari 1996.

Berghman, J. en Nijs, K., *Handleiding voor de implementatie van de sociale zekerheidsmatrix*, rapport in het kader van het onderzoeksproject AG/01/070, Leuven, CESO, KUL, 2005.

Bernard, N., A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 67-83, Brugge, Die Keure, 2017.

Boos, C., Geleijnse, L., Muffels, R. en Berghman, J., *Omvang van de sociale zekerheid*, C.O.S.Z.-reeks nr. 41, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken, 1993.

Cuypers, D. en Torfs, D., Maatschappelijke Integratie en OCMW-dienstverlening, in Put, J. en Verdeyen, V., *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid. 2006-2011*, pp. 737-802, Brugge, Die Keure, 2011.

Cuypers, D. en Torfs, D., De werkbereidheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., Demeyer, L. en Vervliet, V., *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, pp. 469-533, Brugge, die Keure, 2015.

De Boe, F., De rol van de wetgever en van de justitiële actoren ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 137-148, Brugge, Die Keure, 2017.

De Bolle, G. en Deleenheer, J., Vanaf opname in doorgangswoning start het hulpverleningstraject, in *Lokaal*, afl. 9, pp. 30-31, VVSG, oktober 2013.

De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaardag die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., Demeyer, L. en Vervliet, V., *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, pp. 217-272, Brugge, die Keure, 2015.

Detavernier, K., Sociale bescherming is een mensenrecht, in *Wereldbeeld - Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties*, pp. 12-17, jg. 39, nr. 175, 2015/3.

De Vijlder, S., *Van dakloosheid naar thuisloosheid en terug? Een cartografie van de daklozenproblematiek in België*, scriptie ingediend tot het behalen van de graad van 'master in sociaal werk', Universiteit Gent, Academiejaar 2008-2009.

Dokters van de Wereld en RIZIV, *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Waterloo, Kluwer, 2014.

Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. en Prud'Homme, J., Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak*, pp. 667-714, Brugge, Die Keure, 2016.

FOD Sociale Zekerheid, *Sociale bescherming in België: ESSOBS data voor België*, Brussel, 2010.

Heylen, D., Putman, L., Timmerman, K., Verbeeck, I., Vermeulen, L., Verreyt, I. en Vervliet, V., *Socialezekerheidsrecht toegepast*, Antwerpen, Intersentia, 2015.

Heylen, D. en Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2016.

Hubeau, B., Armoede en woonrecht. Over de woonproblemen van probleemwoningbewoners, in Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. en Hamelink, C., *Recht en armoede*, pp. 151-173, Deurne, Kluwer, 1990.

Hubeau, B. en van de Wiel, A., Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, pp. 11-14, 3/2013.

Lavreysen, L., In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?, *Oikos*, pp. 35-39, 50, Brussel, 2009/3.

Louckx, F., Utopia 'revisited'! Een pleidooi voor een herijkt gezondheidsrecht, in *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, pp. 176-178, 3/2017-2018.

Maes, A., Cassatie: werkzoekende cohouser kan als alleenstaande beschouwd worden, in *De Juristenkrant*, pp 1-2, 19de jg., nr. 357, 8 november 2017.

Nicaise, I., Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/ Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 53-65, Brugge, Die Keure, 2017.

POD Maatschappelijke Integratie, *Gids voor daklozen*, in samenwerking met het gemeenschappelijk daklozenfront.

POD Maatschappelijke Integratie, *Onderzoek naar OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, Brussel, 2008.

POD Maatschappelijke Integratie, *Derde federaal plan armoedebestrijding 2016-2019*, Brussel, juli 2019.

Put, J., Verdeyen, V. en Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2019.

Rauws, W. en Stroobant, M., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 GW: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010.

Roulive, D., *Le contentieux en matière de chômage. Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Brussel, Larcier, 2015.

Simoens, D., Wet Maatschappelijke Integratie: andere samenleving, andere rechtspraak?, in *TSR*, pp. 127-194, 2/2003.

Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Brugge, Die Keure, 2009.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede – waardigheid – mensenrechten, 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, december 2008.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, december 2013.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Samenvatting. Tweejaarlijks verslag 2016-2017*, Brussel, 2017.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*, Brussel, 2018.

Stroobant, M., Artikel 23 van de Grondwet: sociale grondrechten twee decennia ter discussie, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, pp. 7-10, Gent, 1/2009.

Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. en Hamelink, C., *Recht en armoede*, Deurne, Kluwer, 1990.

Tipple, G. en Speak, S., Definitions of homelessness in developing countries, in *Habitat International*, pp. 337-352, 29/2, 2005.

Vandenhoe, W., Recht op wonen als resultaatsverbintenis? Enkele reflecties, in *De Juristenkrant*, p. 12, 264, 27 februari 2013.

Vanderhaeghen, A., Hof Van Cassatie, 9 oktober 2017 – cohousing, in *Nieuw Juridisch Weekblad (NjW)*, pp. 115-116, nr. 376, 14 februari 2018.

van der Plancke, V. en Bernard, N., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Observatorium voor gezondheid en welzijn, Brussel, 2019.

Vandromme, T., OCMW mag geen extra voorwaarden opleggen voor installatiepremie, in *De Juristenkrant*, p. 3, nr. 337, Deurne, 2016.

Van Hoetegem, H. en De Boe, F., Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, in *Samenleving en politiek*, pp. 55-62, jg. 24, 10/2017.

van Houten, D. J. en van Vucht Tijssen, B. E., Sociale grondrechten voor Europa? Over de (on)mogelijkheden van een Europees beleid, in *Beleid en Maatschappij*, pp. 172-173, vol. 19/4, Groningen, 1992.

Van Limberghen, G., Sociale-zekerheidsrecht en rechts(on)zekerheid, recht en sociale (on)zekerheid, in *RW*, pp. 1176-1189, 1993-1994.

Van Regenmortel, A. en Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 2016.

Vanthemsche, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België. 1944-1963*, Brussel, Balans - VUB Press, 1994.

Veny, L., Carlens, I., Goes, P. en Warnez, B., *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gent/Brussel, 2014.

Versailles, P., Flohimont, V., Messiaen, M., Straet, D. en Walravens, F., *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2006*, Namen, FUNDP, december 2008.

Vlaamse Woonraad, *Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid*, Advies 2016/04, Brussel, 2016.

Welzijnszorg vzw, *Iedereen beschermd tegen armoede? Dossier campagne Welzijnszorg 2014*, Brussel, 2014.

INHOUDSTAFEL

SOCIALE BESCHERMING VAN DAKLOZEN

1.	INLEIDING	613
2.	TOEPASSINGSGEBIED VAN 'DAKLOOSHEID'	616
3.	BELGISCH WETGEVEND KADER BETREFFENDE DAKLOOSHEID EN SOCIALE BIJSTAND EN MAATREGELEN MET BETREKKING TOT HUISVESTING	617
3.1.	SOCIALE ZEKERHEID	618
3.2.	SOCIALE BIJSTAND	624
3.3.	MAATREGELEN MET BETREKKING TOT HUISVESTING	631
4.	CONCLUSIES DAKLOZENPROBLEMATIEK EN SOCIALE BIJSTAND	638
	BIBLIOGRAFIE	644