

Referentieadres als instrument van hulpverlening.

Dak- en thuisloosheid is een ruim begrip. Er bestaat op het terrein een grote diversiteit aan woonsituaties die sommigen als thuisloosheid zullen aanzien en anderen dan weer niet. Zeker is dan weer wel dat dak- en thuisloosheid een manifeste vorm van armoede en sociale uitsluiting inhoudt en dat het een schending is van een hele reeks grondrechten. Lokale besturen trachten op veel verschillende manieren hieraan te werken: ze bestrijden verkrotting, voorzien doorgangswoningen, verschaffen financiële steun, huurwaarborgen, bieden begeleiding aan In dit artikel hebben we het over het referentieadres voor daklozen en de moeilijkheden op het terrein.

Het referentieadres, één van de instrumenten van het beleid ter bestrijding van dak- en thuisloosheid, zit op het snijvlak van verschillende beleidsdomeinen, namelijk bestuur (inschrijving bevolkingsregister) en wonen en welzijn. In de praktijk levert dit soms discussies en problemen op. Dit blijkt uit het dossier over referentieadressen het netwerk tegen armoede (2017)¹ en uit de rechtspraakstudie van het steunpunt voor armoedebestrijding² (2018).

Het nut van een referentieadres

Een dakloze kan in een situatie komen dat hij niet langer een domicilieadres heeft. Zonder domicilie dreigt hij in een administratief en juridisch niemandsland te belanden. Dit kan leiden tot heel wat problemen. Zo lopen daklozen het risico heel wat sociale en burgerrechten niet te kunnen uitoefenen bij gebrek aan het beschikken over een adres, zoals :

- Inschrijving noch toewijzing sociale woning
- Identiteitskaart kunnen aanvragen
- Zoektocht naar werk is moeilijk zonder adres
- Aanvragen van een pro deo advocaat
- (dreigend) verlies uitkeringen en sociale verzekerbaarheid
- ...

De wetgever heeft daar een oplossing trachten aan te bieden door de invoering van het referentieadres voor daklozen. Een referentieadres³ is een zuiver "administratief" adres. Het is

¹ U vindt dit dossier terug op [http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/170200-Het-\(referentie\)adres-voor-daklozen--werknota-Netwerk-tegen-Armoede.pdf](http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/170200-Het-(referentie)adres-voor-daklozen--werknota-Netwerk-tegen-Armoede.pdf)

² U vindt deze studie op <http://www.armoedebestrijding.be/publications/refadresOCMW.pdf>

³ Behalve de daklozen hebben ook nog andere categorieën van personen de mogelijkheid om zich in te schrijven op een referentieadres, nl:

- de personen die in een mobiele woning verblijven;
- de personen die minder dan een jaar afwezig zijn uit de gemeente voor studie- of zakenreizen;
- de leden van het burgerpersoneel en het militaire personeel van de Krijgsmacht, in garnizoen in het buitenland, en hun gezin;
- de personeelsleden van de rijkswacht die de Krijgsmacht vergezellen of een opdracht uitvoeren in het buitenland;

eigenlijk een juridische fictie die het mogelijk moet maken personen die geen hoofdverblijf hebben, toch administratief te verankeren, zodat zij bereikbaar zijn voor officiële instanties en ook een beroep kunnen blijven doen op hun rechten. Hiermee wil de wetgever de toestand van de daklozen verbeteren om hun sociale rechten te kunnen vrijwaren en een betere integratie in de maatschappij van die daklozen mogelijk maken.

Referentieadres bij het OCMW

Sinds maart 1997 kunnen daklozen een referentieadres krijgen op het adres van het OCMW. Voorheen was dit volgens de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten enkel mogelijk bij een particulier persoon. Het koninklijk Besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (B.S. 15 augustus 1992) en enkele omzendbrieven⁴ geven meer duiding aan de regelgeving.

Om in aanmerking te komen een referentieadres bij een OCMW moet er voldaan zijn aan enkele voorwaarden. Hij of zij moet :

1. Dakloos zijn,
2. een gebrek aan voldoende middelen hebben voor een woning,
3. niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters en
4. een vraag stellen voor ondersteuning aan het OCMW.

Minstens éénmaal per drie maand moet de persoon die een referentieadres bij het OCMW heeft, zich daar aanmelden. De effectieve inschrijving in en schrapping uit het bevolkingsregister blijft wel een bevoegdheid van de gemeente.

We bekijken een aantal elementen die de toepassing van de regelgeving gecompliceerd maken.

De dakloze heeft geen verblijfplaats en onvoldoende middelen.

Misschien wel het voornaamste knelpunt betreft de afbakening van wie recht heeft op een referentieadres. Ook uit de rechtspraakstudie van het steunpunt armoedebestrijding bleek dat het *vaststellen van de dakloosheid* een groot twistpunt is. Wanneer is iemand dakloos en heeft die recht op een referentieadres?

De wet van 19 juli 1991 spreekt over mensen die geen verblijfplaats hebben en over onvoldoende middelen bestaansmiddelen beschikken. In de omzendbrieven wordt dit vertaald naar daklozen.

-
- de leden van het diplomatieke of consulaire personeel en hun gezin;
 - de leden van het personeel van ontwikkelingssamenwerking en hun gezin;

Dit artikel behandelt deze categorieën niet.

⁴ Omzendbrief van 21 maart 1997; Omzendbrief van 27 juli 1998; Omzendbrief van 4 oktober 2006 .

In de parlementaire documenten tijdens de bespreking van het Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving vinden we de volgende definitie van 'dakloze' terug: *"Een dakloze is iemand die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen kracht voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft of tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld."* Deze definitie wordt overgenomen in andere regelgeving (vb ivm toekenning installatiepremie) en bevestigd door het samenwerkingsakkoord tussen de federale en gewestelijke overheden inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014. Tegelijk stelt de Wet van 19 juli 1991 dat elke persoon moet worden ingeschreven in de registers van de gemeente waar hij zijn hoofdverblijfplaats gevestigd heeft. Die bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op de feitelijke situatie, d.w.z. de plaats waar de persoon gedurende het grootste gedeelte van het jaar verblijft.

Op het terrein blijken verschillende interpretaties te leven, onder andere gevoed door de richtlijnen (in omzendbrieven) die gemeentelijke bevolkingsdiensten en het OCMW's van hun voorgedijoverheid krijgen. Soms speelt ook de politieke visie daarin een rol. Die verschillende interpretatie gaat hem dan voornamelijk over personen die tijdelijk bij vrienden of familie verblijven of er op de sofa slapen in afwachting van een eigen woonst. We merken dezelfde discussie over het verblijf in noodwoningen en krakerspanden, ...Zijn die mensen dakloos? Ook de vraag of een persoon die opgenomen is of verblijft in sommige instellingen recht heeft op een referentieadres, kunnen we deels verklaren door de regelgeving die niet op elkaar is afgestemd. Hierdoor komt het ook tussen het OCMW en de gemeente soms tot meningsverschillen, waarvan de cliënt dan jammer genoeg soms de dupe is.

Een tweede element in deze discussie is de *interpretatie van het hebben van onvoldoende middelen* om over een eigen woongelegenheden te kunnen beschikken. Omdat de aanvraag voor een referentieadres een vraag tot maatschappelijke hulpverlening is, dient het het OCMW geval per geval aan de hand van zijn sociaal onderzoek na te gaan of de betrokken persoon behoeftig is. Het OCMW kan niet a priori een maximumbedrag van inkomen vastleggen, maar moet rekening houden met de bestaansmiddelen waarover de betrokken persoon effectief beschikt in samenhang met zijn concrete situatie (bijvoorbeeld medische of sociale redenen, kinderen ten laste, goedkope of dure regio om te huren, ...). Deze beoordeling behoort met andere woorden tot de discretionaire bevoegdheid van het OCMW. Dit leidt natuurlijk tot verschillende beslissingen, waarvoor uiteraard een grondige motivatie nodig is.

Referentieadres van onbepaalde duur versus een emancipatorische hulpverlening.

Wettelijk wordt een referentieadres voor onbepaalde duur toegekend. Maar toch ziet de VVSG het referentieadres voor daklozen als een tijdelijk instrument die een hefboom zou moeten zijn naar een meer menswaardig leven. Het referentieadres kan een hefboom zijn van een toestand van dakloosheid (met al de bijhorende problemen) naar een meer duurzame situatie waarbij de persoon zijn of haar leven 'back on track' heeft. Begeleiding en ondersteuning is ons inziens hierbij onontbeerlijk. De aanvraag van een referentieadres wijst er immers op dat die persoon

met een sociaal probleem worstelt waarvoor de overheid (i.c. het OCMW) inspanningen moet doen om dit probleem te verhelpen. In die zin kunnen we een referentieadres als een tijdelijk instrument beschouwen. Een dakloos persoon met een referentieadres blijft een dakloos persoon. Hierin berusten mag niet de doelstelling zijn van de hulpverlening. Daarom is het logisch dat verdere begeleiding gekoppeld wordt aan de vraag tot referentieadres.

Het referentieadres moet gezien worden als een eerste stap in de hulpverlening met de bedoeling om de aanvragen op weg te zetten naar een stabiele en duurzame oplossing. Een duurzame oplossing betekent onder andere een stabiele hoofdverblijfplaats, met hieraan gekoppeld dus een domicilie. Het opleggen van voorwaarden in de begeleiding en een nauwere opvolging van de cliënt is dan ook ingegeven vanuit de opdracht van het OCMW en van het bieden van de meest passende hulpverlening. De OCMW's zijn dan ook vragende partij om de frequentie die ingeschreven is in de regelgeving (post ophalen éénmaal in de drie maanden) te verhogen.

Een referentieadres is maatschappelijke hulp.

Om een referentieadres te kunnen verkrijgen moet de dakloze een vraag tot maatschappelijke hulpverlening stellen. Dit betekent volgens de organieke wet dat de OCMW's op de meest passende wijze hulp moeten bieden, binnen de grenzen van de globale regelgeving. Dit betekent dat een referentieadres niet altijd (meteen) toegestaan wordt. De meest passende hulpverlening is niet per sé de hulpverlening waarvan de cliënt meent dat die de beste is. Uiteraard is hulpverlening een proces dat in dialoog verloopt. Zo kan het soms beter zijn om het 'oude' adres dat een cliënt heeft niet te laten schrappen en meteen te zoeken naar een meer duurzame oplossing in plaats van een referentieadres aan te vragen. Omgekeerd kan het ook betekenen dat het OCMW het referentieadres meer preventief moet gebruiken, en bijvoorbeeld actief de schrapping kan vragen van een achterhaalde inschrijving uit het bevolkingsregister om een referentieadres mogelijk te maken. OCMW's kunnen het referentieadres preventief gebruiken in die zin dat de aanvragers tijd krijgen, maar ook een opdracht krijgen om effectief hun leven op de rails te zetten en een duurzaam verblijf te verwerven. Een referentieadres is dus een instrument dat correct en op de gepaste wijze moet ingezet worden.

Het is positief dat de aanvraag en toekenning van een referentieadres een vorm is van maatschappelijke hulpverlening. Niet alleen omwille van het feit dat dit kan leiden tot begeleiding en effectieve hulpverlening, maar ook omwille van het feit dat dit de mogelijkheid biedt voor de aanvrager om een beroep in te dienen bij de arbeidsrechtbank tegen een beslissing van het OCMW. Dit laat toe dat rechtspraak en rechtsleer vorm krijgt, die de verdere correcte toepassing van het instrument kunnen sturen.

Referentieadres bij een particuliere persoon

Een dakloze kan ook een referentieadres bij een particulier aanvragen. Volgens de algemene onderrichtingen bij het houden van het bevolkingsregister moet het OCMW oordelen of de aanvrager effectief dakloos is. Sommigen betwisten of dit juridisch correct is, het staat immers

niet concreet in de wet. Soms willen mensen ook niets te maken hebben met het OCMW waardoor zij dreigen in de kou te blijven staan. Sommige OCMW's wijzen daarbij ook naar de hogere werklust en naar de moeilijke relatie met de cliënt die eigenlijk niet door het OCMW wil geholpen worden. Dit bemoeilijkt de hulpverlening.

Nochtans is het verdedigbaar en misschien zelfs logisch om het OCMW een rol te geven in het vaststellen van de behoefte en dakloosheid. OCMW's zijn hierin deskundig. Bovendien kunnen OCMW's deze situaties proactief en constructief benaderen. De aanvraag tot een referentieadres betekent dat die persoon tijdelijk een probleem heeft. Het OCMW kan die aanvraag aangrijpen om samen de situatie te helpen verbeteren.

Referentieadres en fraude?

De federale overheid zet sterk in op het bestrijden van domicilie- en uitkeringsfraude. Ook de referentieadressen komen dan in het vizier. Zoals al aangehaald laat de definitie van dakloze immers een tijdelijk verblijf bij een particulier toe. Maar zoals ook uit de studie van steunpunt armoedebestrijding blijkt, hebben mensen soms effectief een vaste verblijfplaats, maar wil men toch als dakloze beschouwd worden. Hierdoor zou men immers een uitkering als alleenstaande kunnen verwerven, of de huurprijs zou verhogen (in het geval ze in een sociale woning wonen), of ze willen op die manier schuldeisers ontluchten. In deze gevallen zou het toekennen van een referentieadres een bijdrage leveren aan sociale fraude, wat natuurlijk niet de bedoeling kan zijn. Het sociaal onderzoek en het bieden van de meest passende hulpverlening zijn hier dan cruciale elementen in het oplossen van de problematiek.

Op weg naar een betere regelgeving?

De conclusie van het rechtspraakonderzoek van het steunpunt armoedebestrijding besloot dat het referentieadres in verschillende gevallen een miskend instrument was, waarover veel onduidelijkheid blijft bestaan, zowel bij de verschillende administraties als bij de aanvragers. In 2017 hebben verschillende administraties, kabinetten, armoedeverenigingen en de koepelverenigingen van de lokale besturen gewerkt aan een nieuwe omzendbrief. Die bevatte enkele - niet alle - antwoorden op de in dit artikel geschetste problemen. Uiteindelijk is die omzendbrief in de koelkast geplaatst. VVSG is vragende partij om in de volgende legislatuur hier opnieuw aan te werken, zodat het referentieadres nog meer toepasbaar is op situaties in de praktijk.

Voor VVSG moet het uitgangspunt van een verbeterde regelgeving zijn dat het referentieadres voor een dakloze wordt ingezet als een instrument van hulpverlening, bedoeld om een persoon zijn rechten te vrijwaren. Oneigenlijk gebruik moet vermeden worden. Het toekennen van een referentieadres aan een dakloze moet beschouwd worden als de start van een (hulpverlenings)traject, met als doelstelling mensen te helpen op weg naar een duurzame stabiele woonsituatie. Het referentieadres is dus bijna per definitie een tijdelijk instrument, in het volle besef dat het traject en die tijdelijkheid verschilt van situatie tot situatie. Dit kan heel kort zijn, maar ook heel lang duren (gelet op de toestand op de woningmarkt).

De situaties in de realiteit en de toestand en verschijningsvorm van dakloosheid zijn heel divers. Dat betekent dat vanuit hulpverleningsoogpunt een ruime definitie moet gehanteerd worden zodat zo goed als elke situatie kan ondervangen worden.

De regelgeving moet erkennen dat OCMW's deskundig zijn in het sociaal - financieel onderzoek en dus een rol te spelen hebben bij het toekennen van een referentieadres. Dit impliceert natuurlijk dat OCMW's over de nodige middelen beschikken om hun opdracht goed uit te voeren.

Joris Deleenheer,
Stafmedewerker wonen VVSG
5 April 2019