



FEITEN

Elke burger moet een hoofdverblijfplaats hebben en ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van de gemeente. Omdat veel rechten afhankelijk zijn van zo'n inschrijving, kan de afwezigheid ervan zware gevolgen hebben. De wetgever wil uiteraard vermijden dat onder andere dakloze personen sociale uitkeringen zouden missen en in een administratief niemandsland zouden belanden. Daarom voorziet de wet ook in de mogelijkheid zich in te schrijven op een referentieadres (bij een particulier, vereniging of OCMW). Op dit adres kan men dan post en administratieve documenten ontvangen.

In 2023 verschijnt een omzendbrief over het referentieadres voor daklozen. Het doel ervan is om de bestaande regelgeving te verhelderen en de administratieve procedures voor daklozen te vereenvoudigen. Bovendien moet de omzendbrief gezien worden in het ruimere politieke kader van de strijd tegen dakloosheid en armoede. Door de omzendbrief veranderen ook de algemene instructies (voor de FOD binnenlandse zaken) omtrent het bevolkingsregister.

Vijf armoede- en mensenrechtenverenigingen vorderen de vernietiging van deze omzendbrief en de bijhorende algemene instructies. Ze menen dat er geen sprake is van loutere verheldering en vereenvoudiging. De omzendbrief zou immers strenger zijn en een interpretatie geven die net in tegenspraak is met de bestaande regelgeving. Het gevolg is dat nieuwe regels gecreëerd worden. Bovendien is geen advies ingewonnen bij de afdeling wetgeving van de Raad van State*, wat nochtans verplicht is bij het creëren van nieuwe regels.

* De Raad van State is zowel een adviesorgaan als een rechtsprekend orgaan. De afdeling wetgeving verleent advies bij de totstandkoming van wetten en reglementen. Dit moet onderscheiden worden van de rechtsprekende afdeling die arresten velt over de vernietiging of schorsing van administratieve handelingen en reglementen, zoals hier dus het geval is met de omzendbrief.



BESLISSING

De Raad van State vernietigt de omzendbrief en de algemene instructies. Gezien het regelgevend karakter van de omzendbrief was immers een advies vereist van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Dat is niet gebeurd.



MOTIVERING

De Raad van State stelt dat een vordering tot vernietiging van een omzendbrief mogelijk is wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: (1) de omzendbrief roept nieuwe regels in het leven, (2) die nieuwe regels zijn verplicht, en (3) de opsteller van de omzendbrief heeft de macht om de uitvoering ervan af te dwingen bij de bestemming en eventueel sancties op te leggen.

Volgens de Raad is het verplichte en dwingende karakter duidelijk (punt 2 en 3). De bedoeling van het document is om algemene regels op te stellen die moeten gerespecteerd worden door de gemeenten en de OCMW's. Men wil immers vermijden dat er een wildgroei aan interpretaties zou ontstaan.

De Raad meent ook dat de omzendbrief inderdaad nieuwe regels creëert (punt 1). Een eerste voorbeeld hiervan is de strengere termijn die de omzendbrief oplegt. Men kan namelijk automatisch gedomicilieerd worden bij een persoon of vereniging (inclusief een opvangcentrum) wanneer men daar langer dan drie maand verblijft, en dit zelfs zonder akkoord van die persoon of vereniging. Bovendien moeten personen die voor een onbepaalde termijn in een instelling verblijven daar automatisch gedomicilieerd worden. De termijn van drie maanden is duidelijk strenger dan het wetgevend kader, waarin van domiciliëring pas sprake is als men ergens “gewoonlijk” verblijft of “voor het grootste deel van het jaar”.

Een tweede voorbeeld betreft de verplichte tussenkomst van het OCMW bij de inschrijving van een dakloze op een referentieadres bij een particulier. Die tussenkomst is een nieuwe creatie van de omzendbrief.

Tot slot stelt het de Raad nog dat de omzendbrief in het Staatsblad gepubliceerd moest zijn. Dat is niet gebeurd.



In 2018 publiceerde het Steunpunt tot bestrijding van armoede een [rechtspraakstudie over het referentieadres bij een OCMW](#). Daaruit bleek dat de redenen om naar de (arbeids)rechtbank te trekken gevarieerd waren. Het kon bijvoorbeeld gaan om bijkomende voorwaarden die opgelegd werden door het OCMW, maar ook om problemen met de territoriale bevoegdheid, of discussies over de “dakloosheid” van de aanvrager.

Die rechtspraakanalyse kwam er niet zomaar. Ze was eigenlijk een objectivering van signalen die al jaren op het terrein werden vastgesteld. In 2018 concludeerde de studie dat het referentieadres in verschillende gevallen een miskend instrument bleef, waarover veel onduidelijkheid bestond, zowel bij de verschillende administraties als bij de aanvragers. Dat viel te betreuren, aangezien het referentieadres een noodzakelijk instrument bleef om de toegang tot bepaalde rechten te garanderen.

Tegen die achtergrond werd dan ook hoopvol uitgekeken naar een nieuwe omzendbrief, die klaarheid kon scheppen over enkele interpretatieve problemen. Een nieuwe omzendbrief kwam er dan uiteindelijk in 2023, maar leverde niet het gehoopte resultaat op. De verenigingen zagen verschillende tekortkomingen, die in dit arrest ook werden erkend door de Raad van State.

Bronnen:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017](#) + [Bijlage](#), Cahier rechtspraak nr.1, 2018.

Trefwoorden:

Referentieadres; Omzendbrief