

# “ZONDER ADRES HEB JE GEEN RECHTEN”. 25 JAAR HET REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW VOOR DAK- EN THUISLOZEN IN BELGIE

**DOOR** LAURE-LISE ROBBEN\* en KOEN HERMANS\*\*

\*Doctoraatsstudente, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy en Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), KU Leuven

\*\*Assistent professor Sociaal Werk en Sociaal Beleid, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) en projectleider Armoede en Welzijn, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy, KU Leuven

## INLEIDING

Het is een eeuwenoude strategie om burgers te identificeren in een register. Het vergaren van kennis over al deze burgers is dan ook essentieel, volgens Michel Foucault (1980), om er effectief over te kunnen besturen. Het lokaliseren van burgers was initieel belangrijk voor fiscale- en militaire doeleinden, en later, met de opkomst van de welvaartsstaat, om burgers als rechthebbenden te identificeren voor bepaalde rechten en diensten. Vandaag is het in België verplicht om zich in te schrijven in de bevolkingsregisters van de gemeente van de hoofdverblijfplaats. Deze verplichting is ondertussen uitgegroeid tot een minimale vereiste om aanspraak te kunnen maken op bepaalde rechten zoals socialezekerheidsuitkeringen en om de continuïteit van deze uitkeringen te waarborgen (Barrez en Van Dam, 2020). Concreet is deze registratie, of met andere woorden een vast adres of domicilie, een essentiële voorwaarde bij de inschrijving voor een sociale woning, het verkrijgen van een identiteitskaart, bankrekening of rijbewijs, het aansluiten bij een mutualiteit, het stemmen en het ontvangen van uitkeringen zoals de kinderbijslag of een werkloosheidsuitkering. Een adres is bijgevolg niet enkel een kwestie van locatie: een afwezigheid ervan belemmert de toegang tot rechten en zorgt ervoor dat iemand terecht komt in een administratief en juridisch niemandsland (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a). Niet enkel voor de welvaartsstaat, maar ook voor de burgers werd een correcte registratie essentieel om de toegang tot rechten en voorzieningen te waarborgen. In die zin groeide het bevolkingsregister, naast een bron van informatie, uit tot een instrument voor administratieve inclusie of exclusie (Brodkin en Majmundar, 2010; Peeters en Widlak, 2018).

Het belang van het administratief verankeren van alle burgers in een register dateert uit de tijd van Napoleon en werd in België wettelijk vastgelegd in 1991.<sup>1</sup> Om tegemoet te komen aan bepaalde bevolkingsgroepen die geen hoofdverblijfplaats kennen, voorziet de wet een uitzondering op de regel en werd zo het ‘referentieadres’ gecreëerd. Denk maar aan militairen die in het buitenland gedetacheerd zijn, diplomaten, personen

(1) Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

die op een schip verblijven, rondtrekkende bevolkingsgroepen, gedetineerden, maar ook dak- en thuisloze personen. Deze groepen kunnen een referentieadres opvragen bij een privaat persoon om administratief bereikbaar te blijven. Op dit adres mag deze persoon echter niet officieel *verblijven* (in dat geval moet er een domicilie aangevraagd worden), het is louter een administratief adres waarbij een persoon (vaak een vriend of familielid) toestemming verleent dat de post hier kan toekomen. Vanaf 1997 kunnen dak- en thuislozen ook een referentieadres aanvragen bij een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).<sup>2</sup> Het doel van dit referentieadres is tweeledig: ten eerste biedt het de mogelijkheid aan dak- en thuisloze personen om zich administratief te verankeren en om briefwisseling te ontvangen, ten tweede biedt het de toegang tot de sociale rechten waar dak- en thuisloze personen recht op hebben. Voor personen die dak- of thuisloosheid ervaren, leidt een gebrek aan een adres namelijk tot de vicieuze cirkel ondertussen bekend als de ‘Postal Paradox’: zonder een adres blijft iemand dak- of thuisloosheid ervaren omdat de toegang tot sociale diensten en rechten belemmerd is (Byrne, 2018).

Over de jaren heen stapelen zich signalen op uit verschillende hoeken over de uitdagingen rond het beleid van het referentieadres. Armoedeverenigingen uiten reeds jarenlang hun bezorgdheid over de effectiviteit van dit beleid (o.a. BAPN, 2019; Gemeenschappelijk Daklozenfront, s.d.; Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a; Netwerk Tegen Armoede, 2017) en ook beleidsmatig vonden er tal van discussies plaats. Meer dan tien jaar geleden was dit al een gespreksonderwerp in het Federaal Parlement, naar voren geschoven door Cindy Franssen (CD&V): “*Het is een oud zeer dat het verkrijgen van een referentieadres in de praktijk niet eenvoudig is*”<sup>3</sup>. Niettemin vonden er tot op heden nauwelijks beleidsmatige ontwikkelingen plaats die het beleid en de praktijk rond dit referentieadres ontleden en aanpakken. Hoewel dit referentieadres initieel werd ontwikkeld om de ‘meest uitgesloten groepen’ administratief te includeren, klinkt er na vijfentwintig jaar nog steeds kritiek dat de implementatie dit doel in de weg zit.

In deze bijdrage maken we een *status quaestionis* op van het referentieadres bij een OCMW voor dak- en thuislozen. We blikken eerst kort terug op het dak- en thuislozenbeleid in België. In hoofdstuk 2 werpen we een blik op het referentieadres in België en de voorwaarden om hier recht op te hebben. In hoofdstuk 3 bespreken we de methodologie die in deze bijdrage gehanteerd wordt en in hoofdstuk 4 analyseren we de mogelijkheden en uitdagingen van dit referentieadres bij een OCMW. Tot slot blikken we vooruit en sluiten af met een conclusie en discussie.

## 1. EEN KORTE TERUGBLIK OP HET DAK- EN THUISLOZENBELEID IN BELGIË

Het dak- en thuislozenbeleid trad in voege in de 19<sup>e</sup> eeuw. Reeds in 1867 omschreef het Belgische strafwetboek een ‘landloper’<sup>4</sup> als een persoon zonder (1) een permanent

(2) Het referentieadres bij het OCMW kan ook aangevraagd worden door gedetineerden. In deze bijdrage schenken we uitsluitend aandacht aan dak- en thuislozen.

(3) Schriftelijke vraag nr. 4-6460 in de Belgische Senaat (zitting 2009-2010).

(4) Artikel 374 van het strafwetboek: « *Les vagabonds sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession* » (Vercammen en Vanruysseveldt, 2015).

adres, (2) financiële middelen, (3) een job of ambacht. Vanaf 1891 tot 1993 was het de wet op de betuiging van de landloperij en bedelarij die dak- en thuisloosheid definieerde: bedelen en slapen in de publieke ruimte werd hierin bestempeld als een misdrijf. Verder maakte de wet een onderscheid tussen bedelaars die bedelden als gevolg van werkloosheid, ouderdom, gebrek aan middelen of ziekte en bedelaars die dit deden uit losbandigheid, luiheid of dronkenschap. De eerste groep kwam terecht in de landloperskolonie van Wortel, de tweede in die van Merksplas. ‘Landlopers’ konden zich vrijwillig aanbieden in deze kolonies of werden er geplaatst door de politie. De principes die aan de basis lagen van deze kolonies waren re-integratie en preventie. Re-integratie werd bekomen door hen onderwijs aan te bieden, door te werken op de kolonies zelf en hierdoor een laag inkomen te verdienen. Preventie van criminele activiteiten werd nagestreefd door hen in de kolonies en uit het straatbeeld te houden. In de praktijk werd re-integratie amper bereikt: de meerderheid van de ingezetenen keerden meermaals, en vaak op vrijwillige basis, terug (Hermans, 2017; Neirinckx, 1989; Van Damme, 1990; Vankeersbilck, 2016; Vercammen en Vanruysseveldt, 2015).

Vanaf de jaren '60 werd deze strafrechtelijke aanpak van dak- en thuisloosheid bekritiseerd. Kleinschalige onthaalcentra stapten af van de aanpak van kolonies en boden langdurig verblijf en ondersteuning aan dak- en thuislozen. Simultaan werd het beleidslandschap hertekend. Vanaf de jaren '70 werden diverse staatsvormingen uitgevoerd, waarbij beleidsbevoegdheden van de federale naar de regionale staten werden overgeheveld. Regio's, maar ook de lokale besturen, kregen daarbij over de jaren heen meer bevoegdheden en autonomie om sociaal beleid op het eigen beleidsniveau vorm te geven. Ondertussen zagen het bestaansminimum in 1974 (sinds 2002 'het leefloon') en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in 1976 het licht. Via de OCMW-wet werd het de missie van deze OCMW's om elk individu de mogelijkheid te geven om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Midden de jaren '80 veroorzaakte de economische crisis echter een toename van het aantal dak- en thuislozen en werd het duidelijk dat een grote groep zonder vast adres geen beroep konden doen op OCMW-hulpverlening (Hermans, 2017; Neirinckx, 1989).

In 1987 werd België opgeroepen door het Europees Parlement om de wet op de landloperij af te schaffen. Uiteindelijk zette toenmalig minister van Sociale Zaken Onkelinx na meer dan 100 jaar er een punt achter, met het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving'. Dak- of thuisloosheid ervaren was vanaf dat moment niet langer een strafbaar feit. Dit programma omvatte maatregelen voor dak- en thuislozen zoals de wettelijke verplichting om dienstverlening te voorzien voor deze doelgroep. Ook de territorialiteitsbevoegdheden van de OCMW's werden hierin verder geconcretiseerd (Malherbe et al., 2019; Réa en Schmitz, 2001). Het urgentieprogramma, ook bekend als de 'Onkelinx-wet', introduceerde voor het eerst de term 'dakloosheid'. De introductie van dit programma zorgde ervoor dat personen, die op dat moment in de kolonies verbleven, doorverwezen werden naar specifieke opvangcentra die hen zouden begeleiden in functie van de re-integratie in de samenleving (De Decker en Van Menxel, 2005; Van Menxel, Lescauwet en Parys, 2003). Aan de grondslag van de afschaffing van de landloperswet en de opkomst van nieuwe kleinschalige onthaalcentra lag een shift in de benadering: dak- en thuisloosheid

werd niet langer beschouwd als een probleem van criminaliteit, geconcentreerd in verschillende instituties zoals de kolonies, maar een ‘gedeinstitutioniseerd’ probleem van armoede (Anderson en Christian, 2003; Maesele, Bouverne-De Bie en Roets, 2014; Neirinckx, 1989). Daarbij aansluitend wijzigde de invulling van het ‘dak- of thuisloze-begrip’. Landlopers waren personen die een proces van vervreemding van de samenleving ondergingen, als gevolg van persoonlijke tekortkomingen. Onder andere door de economische crisis werd duidelijk dat er ook structurele oorzaken, zoals bijvoorbeeld wijzigingen op de arbeids- en woonmarkt, aan de grondslag liggen van deze problematiek. Over de jaren heen werd het begrip ‘dak- en thuisloosheid’ geïntroduceerd. Meer dan “een gebrek aan een woning” beklemtoont dit begrip het gebrek aan bestaansmiddelen en het ontbreken van verankering in de samenleving, van een thuis en een netwerk ter ondersteuning om zichzelf te kunnen handhaven in die samenleving (De Boyser et al., 2009; Van Menxel et al., 2003).

Als gevolg van het decentralisatiebeleid situeert het beleid rond dak- en thuisloosheid zich vandaag over verschillende bevoegdheidsniveaus. Terwijl het federale niveau onder meer verantwoordelijk is voor het beleid omtrent het domicilie- en referentieadres en het ondersteunen van de OCMW's, zo zijn de gemeenschappen verantwoordelijk voor (de financiering van) sociale voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het CAW of de Relais Sociaux. De gewesten zijn dan weer verantwoordelijk voor onder meer het vormgeven van een sociaal woonbeleid, terwijl lokale besturen, als niveau dat het dichtst bij de burger staat, bevoegd zijn om een lokaal plan uit te werken in de strijd tegen dak- en thuisloosheid (Hermans, 2017; Wonen-Vlaanderen, 2020). Deze fragmentering van bevoegdheden heeft ook een keerzijde. Hierdoor kunnen er verschillende door elkaar lopende strategieën, maar ook definities van dak- en thuisloosheid, ontstaan (Demaerschalk et al., 2018).

In het laatste decennia stellen we heel wat beweging vast wat betreft het dak- en thuislozenbeleid in België. Op federaal niveau sloten de Federale Staat en de Gewesten en Gemeenschappen in 2014 een samenwerkingsakkoord af, waarin de rol en verantwoordelijkheden worden bepaald van elk bestuursniveau in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. Hoewel het lokaal bestuursniveau niet werd betrokken, vermeldt het akkoord dat deze strijd enkel aangegaan kan worden wanneer elk beleidsniveau zijn (duidelijk afgebakende) verantwoordelijkheid opneemt dewelke onderling is afgestemd. Verder kwamen de federale en regionale regeringen in dit akkoord overeen om de ETHOS-typologie te erkennen als kaderdefinitie van dak- en thuisloosheid. Met deze ‘European Typology on Homelessness and Housing Exclusion’ (zie FEANTSA, 2017) zou het gemakkelijker zijn om de categorieën van dak- en thuislozen te identificeren (POD MI, 2014). In het huidige regeerakkoord werd afgesproken om het samenwerkingsakkoord van 2014 te actualiseren. Ook op regionaal niveau observeren we beleidsontwikkelingen, zoals het Vlaams globaal plan dak- en thuisloosheid (2017-2019) en het daaropvolgende actieplan ter voorkoming en bestrijding van dak- en thuisloosheid (2020-2024). Algemeen lijkt er gestaag meer aandacht uit te gaan naar het dak- en thuislozenbeleid. Toch is er anno 2022 geen nationale strategie om dak- en thuisloosheid in België te bestrijden. De ‘Measuring Homelessness in Belgium’ – of MEHOBEL-studie – beklemtoonde dat het terugdringen, meten en monitoren van dak- en thuisloosheid in België nog sterker als prioriteit naar voren moet geschoven worden (Demaerschalk et al., 2018).

## 2. HET REFERENTIEADRES

### 2.1. ALGEMEEN

In België is het verplicht zich in te schrijven in de bevolkingsregisters<sup>5</sup> van de gemeente van de hoofdverblijfplaats. Dit idee van een nationaal register werd in verschillende landen geïntroduceerd in Napoleontische tijden. Op die manier krijgt de overheid een overzicht van basisgegevens zoals de naam en het adres van een burger, maar ook van enkele belangrijke levensgebeurtenissen zoals de datum van geboorte, huwelijk of overlijden. In de uitbouw van de welvaartsstaat werd deze registratie des te belangrijker om te identificeren wie al dan niet recht heeft op bepaalde sociale uitkeringen, zoals sociale huisvesting, pensioen, studietoelagen, enz. (Pierre, 2020). Ook voor burgers is deze registratie essentieel omdat de toegang tot rechten en voorzieningen afhangt van een correcte registratie. In die zin is een bevolkingsregister, naast een bron van informatie, een instrument voor (administratieve) inclusie of exclusie (Peeters en Widlak, 2018).

Deze inschrijving in het bevolkingsregister is essentieel om te kunnen stemmen, aan te sluiten bij een mutualiteit, in te schrijven voor een sociale woning, of uitkeringen te ontvangen zoals kinderbijslag, pensioen of een werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsuitkering. De hoofdverblijfplaats<sup>6</sup> is gebaseerd op de feitelijke situatie – i.e. het effectieve verblijf gedurende het grootste deel van het jaar – en wordt vastgesteld middels een sociaal onderzoek waar men een aantal elementen in rekening brengt, zoals bijvoorbeeld het energieverbruik, de plaats waar een persoon werkt of de plaats waar de kinderen naar school gaan. Lokale overheden zijn hiervoor bevoegd en kunnen de lokale politie de opdracht geven om een woonstcontrole uit te voeren.<sup>7</sup>

Om tegemoet te komen aan bepaalde bevolkingsgroepen die geen ‘hoofdverblijfplaats’ hebben, voorziet de wet enkele maatregelen, zoals de ambtshalve schrapping, de tijdelijke inschrijving en het referentieadres. Ten eerste wordt een persoon van ambtswege geschrapt wanneer wordt vastgesteld dat deze de woning heeft verlaten, voor langer dan zes maanden ononderbroken afwezig is en wanneer geen nieuwe hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld. Ten tweede voorziet de wetgeving de mogelijkheid voor een tijdelijke (of voorlopige) inschrijving wanneer een persoon een hoofdverblijfplaats heeft waar bewoning niet is toegelaten, bijvoorbeeld omwille van gezondheid, veiligheid of ruimtelijke ordening. Wanneer een persoon geen hoofdverblijfplaats heeft, kan deze tot slot een referentieadres aanvragen. Denk maar aan militairen die in het buitenland gedetacheerd zijn, diplomaten, personen die op

(5) Alle Belgische gemeenten hebben een bevolkingsregister, een vreemdelingenregister (voor vreemdelingen met een verblijf van meer dan drie maanden) en een wachtregister (voor personen in een hangende asielpprocedure). De gemeente kan ook iemand inschrijven als ‘tijdelijk afwezig’ wanneer deze persoon tijdelijk en kortstondig buiten de gemeente verblijft en kan iemand ‘voorlopig inschrijven’ wanneer deze persoon frequent verblijft in een woning waarin men zich niet kan permanent kan vestigen, bijvoorbeeld omwille van gezondheids- of veiligheidsredenen. Al deze inschrijvingen worden verzameld in het Rijksregister en beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken (FOD BIZA, 2019, s.d.).

(6) Zoals beschreven in het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

(7) In de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters staat omschreven hoe dit onderzoek juist moet verlopen.

een schip verblijven, woonwagenbewoners, gedetineerden, maar ook personen die dak- of thuisloosheid ervaren (Van Der Plancke en Bernard, 2019).

Er zijn twee types<sup>8</sup> referentieadressen: een referentieadres bij een privaat persoon en bij een zetel van het OCMW. In onderstaande tabel geven we een overzicht van de kenmerken van deze types.

**TABEL 1: OVERZICHT REFERENTIEADRESSEN**

	Bij een privaat persoon	Bij een OCMW
<b>Doelgroep</b>	Personen die om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats in België of in een mobiele woning verblijven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dak- en thuislozen</li> <li>• Gedetineerden</li> </ul>
<b>Toelaatbaarheidsvoorwaarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belgische burger<sup>9</sup></li> <li>• Ambtshalve schrapping</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belgische burger</li> <li>• Ambtshalve schrapping</li> <li>• Lokale binding</li> </ul>
<b>Toekenningsvoorwaarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende middelen hebben voor een stabiele accommodatie</li> <li>• Formele goedkeuring van de private persoon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende middelen hebben voor een stabiele accommodatie</li> <li>• Beroep doen op het OCMW voor dienstverlening</li> </ul>

Bron: samengesteld door de auteurs o.b.v. FOD BIZA (2019).

Ten eerste is er het referentieadres bij een privaat of natuurlijke persoon, vanaf 1991 verankerd in de wet.<sup>10</sup> Dit referentieadres is er voor personen die (1) in een mobiele woning verblijven, of (2) om beroepsredenen of (3) bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben. Het gaat dus niet enkel om dak- en thuislozen, maar ook onder andere om woonwagenbewoners, diplomatiek en consulair personeel, militairen en personen die op zakenreis zijn (voor minder dan één jaar). Voor dit referentieadres moet een privaat persoon, meestal een familielid,

(8) Ter volledigheid is er nog een derde type referentieadres. Deze laten we buiten beschouwing in deze bijdrage, maar lichten we hier kort toe. Bepaalde reizende bevolkingsgroepen hebben de mogelijkheid om zich in te schrijven op een referentieadres bij een andere rechtspersoon om administratief bereikbaar te blijven en de rechten te vrijwaren. Concreet gaat het om enkele organisaties die in België deze dienst aanbieden (o.a. Caritas in Antwerpen en Foyer in Brussel). Naast rondtrekkende woonwagenbewoners kunnen ook woonwagenbewoners die op een niet-vergunde vaste standplaats staan zich hierop inschrijven. De gemeente weigert namelijk aan deze laatste groep een domicilieadres op deze locatie, waardoor deze personen niet officieel aanvaard worden als bewoner van die gemeente (zie o.m. Reidsma, Juchtmans, Chakkar en De Cuyper, 2020).

(9) Belgische burger zijn of toegelaten of gemachtigd zijn om voor langer dan drie maanden in België te verblijven (zie Agentschap Integratie en Inburgering (s.d.)).

(10) Dit wordt geregeld in artikel 1, §2, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en in artikel 20, §3, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

vriend of kennis, de expliciete toestemming verlenen dat de post op dit adres toekomt. Tot slot moet de aanvrager eerst ambtshalve geschrapt worden, vooraleer het referentieadres kan worden toegekend. De ambtshalve schraping of ambtelijke afvoering houdt in dat een persoon wordt uitgeschreven op het vorige adres van zijn of haar vorige hoofdverblijfplaats.

Ten tweede is er het referentieadres bij een OCMW, dat vanaf 1997 in de wet omschreven staat.<sup>11</sup> Zowel dak- en thuislozen als gedetineerden<sup>12</sup> kunnen hier beroep op doen. De aanvrager moet hiervoor voldoen aan vijf voorwaarden. Ten eerste mag deze persoon niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister. Als dit wel het geval is, moet hij of zij ambtshalve geschrapt worden. De aanvrager moet daarnaast ook een Belgische burger zijn, die een lokale binding met de gemeente van het OCMW kan aantonen. Concreet slaat dit op de territoriale bevoegdheid van de OCMW's: de feitelijke verblijfplaats van de aanvrager op datum van de hulpaanvraag bepaalt de bevoegdheid. In theorie betekent dit dus dat de feitelijke verblijfplaats primeert op het domicilieadres, al is dit in de praktijk niet altijd gemakkelijk om vast te stellen (zie ook 4.2.2.). Een vierde voorwaarde is dat de aanvrager over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt (en dit ook kan aantonen) om zelf een woning te voorzien. Tot slot geldt de vraag naar een referentieadres bij een OCMW als een vraag naar maatschappelijke dienstverlening. Op die manier kan het referentieadres een opstap betekenen om een hulpverleningstraject op te starten. Het OCMW beoordeelt de feitelijke verblijfsituatie door middel van een sociaal onderzoek. Aansluitend is de dak- of thuisloze persoon wettelijk verplicht zich minstens één keer per trimester aan te melden bij het OCMW.

Beide types van referentieadressen zijn gratis: noch het OCMW, noch de private persoon kan als tegenprestatie een vergoeding eisen. Belangrijk is, ten slotte, dat het referentieadres wordt omschreven als een uitzonderingsmaatregel. Het gaat om een tijdelijke en reviseerbare maatregel die gekoppeld is aan voorwaarden. Indien een persoon zich dus, bijvoorbeeld, niet elk trimester bij een OCMW aanmeldt, kan dit voldoende reden zijn om het referentieadres daar stop te zetten.

## 2.2. REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW

Het doel van het referentieadres bij een OCMW voor dak- en thuislozen is tweeledig: het administratief verankeren van deze personen zonder vast adres om blijvend aanspraak te kunnen doen op administratieve en sociale voordelen die een inschrijving in de bevolkingsregisters vereisen en het beschermen van de sociale rechten van personen die dak- en thuisloosheid ervaren (POD MI, 2016). Toch is het administratief verankeren van deze kwetsbare doelgroep niet enkel in het belang van de dak- of thuisloze personen

(11) Dit wordt geregeld in het koninklijk besluit van 21 februari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, Belgisch Staatsblad, 6 maart 1997.

(12) In geval de gedetineerde nergens meer woonrechten heeft, of gebroken heeft met het gezin, kan hij een referentieadres bij het OCMW aanvragen in de gemeente waar hij het laatst ingeschreven was. Indien deze persoon niet eerder was ingeschreven, kan de aanvraag gebeuren in de gemeente waarin de gevangenis gelegen is (Wonen-Vlaanderen, 2021).

zelf, maar ook in het belang van derden zoals schuldeisers en in het belang van het bestuur met het oog op een doeltreffende dienstverlening (Cahay-André, 1995).

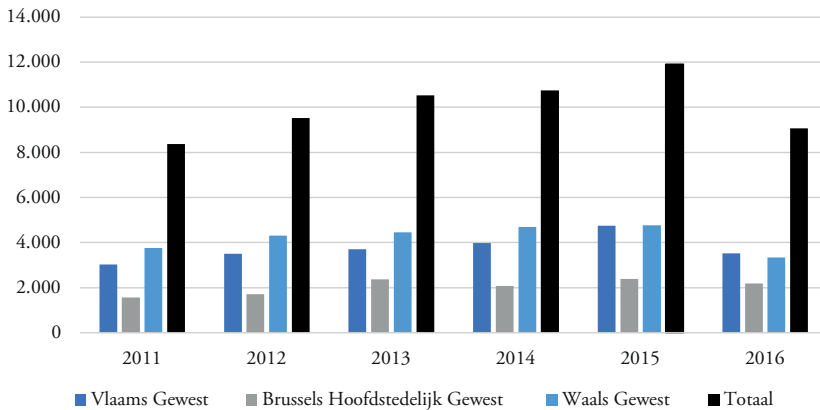
### **2.2.1. Beleid**

Het referentieadres is een federale bevoegdheid met lokale toepassing. Om de bovenvermelde wet- en regelgeving concreet voor te stellen aan de OCMW's werden er drie omzendbrieven opgesteld (in 1997, 1998 en 2006) door de FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI, 2016). In de 'Algemene Onderrichtingen' werden deze richtlijnen geharmoniseerd zodat ze op uniforme wijze lokaal zouden toegepast kunnen worden (FOD BIZA, 2019). Let wel, omzendbrieven dienen louter als interpretatie van de wet- en regelgeving en zijn niet bindend. In 2017 werd een ontwerp voor een nieuwe omzendbrief naar voren geschoven, omdat er nog steeds onduidelijkheden over deze interpretatie op het veld werden gesignaleerd. Deze versie bevatte instructies om de procedure te verbeteren en trachtte de territoriale bevoegdheidsregels en de definitie van dak- en thuisloosheid te verbeteren (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a), maar voor zover bekend is deze nog steeds niet beschikbaar (zie ook 4.3.).

### **2.2.2. Aantallen**

Hoewel het referentieadres bij een OCMW werd geïntroduceerd in 1997, is er weinig informatie over het aantal dak- en thuislozen die hier beroep op doen. Voor 2021 lieten administratieve datasets niet toe om deze specifieke groep te selecteren. In het Rijksregister stond niet gespecificeerd of het al dan niet over een referentieadres bij een OCMW gaat. Vanaf april 2021 is dat wel het geval (zie 4.3.) (POD MI, 2021b). De meest recente gegevens vinden we in het tweejaarlijkse verslag van het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding (2018c)(zie Figuur 1). In 2011 hebben 8.371 personen een referentieadres, in 2015 zijn dat er al 11.904. In ditzelfde verslag observeren we regionale verschillen: in Brussel liggen de aantallen steevast lager dan in Vlaanderen en het Waals Gewest. In het Waals gewest blijken ze algemeen het hoogst te liggen (met uitzondering van 2016).



**FIGUUR 1:** AANTAL REFERENTIEADRESSEN 2011-2016

Bron: Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018c, p. 17.

Recentere gegevens op regionaal en lokaal niveau wijzen erop dat de aantallen vandaag stevast zijn gestegen. In Vlaanderen waren er in 2019 namelijk 5.800 personen met een referentieadres bij een OCMW (VVSG, 2021). Op lokaal niveau weten we, door de lokale point-in-time-tellingen<sup>13</sup>, dat in 2020 27,8% van de getelde dak- en thuislozen in de provincie Limburg (n= 932) en 23,4% van de getelde dak- en thuislozen in Gent (n=1.472) beschikten over een referentieadres bij een OCMW. De tellingen zijn echter steeds een onderschatting van de realiteit: personen die niet gekend zijn bij de deelnemende diensten, worden niet meegeteld (Hermans, Mertens en Robben, 2021). Uit deze tellingen kunnen we bovendien niet afleiden of personen uit de resterende groep beschikken over een domicilieadres, een referentieadres bij een privaat persoon of geen adres hebben (Hermans, Mertens et al., 2021; Hermans, Vermeir en Samyn, 2021).

Een interessante laatste studie om te vermelden is deze van De Boyser et al. (2009). Uit hun bevraging van OCMW's bleek dat niet alle OCMW's het referentieadres toekennen. 30,7% van de bevroegde OCMW's zou vaak of altijd een referentieadres toekennen, 55,0% van de OCMW's geeft aan dit zelden te doen en 14,4% doet dit nooit. Uit de OCMW-barometer van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) (2021) blijkt dit aantal sterk vermindert: terwijl 8,85% lokale besturen in 2017 het referentieadres niet toekenden, waren dat er 'slechts' 3,37% in 2020. Anno 2022 is het niettemin nog steeds onduidelijk hoeveel dak- en thuisloze personen een referentieadres bij een OCMW hebben en hoeveel OCMW's het referentieadres al dan niet toekennen.

### 2.2.3. Gekende uitdagingen

Het referentieadres roept reeds jarenlang kritiek op vanuit verschillende hoeken. We onderscheiden daarbij de signalen vanuit het beleid, het werkveld en het onderzoek.

(13) Voor meer informatie, zie [www.dakenthuisloosheid.be](http://www.dakenthuisloosheid.be).

Ten eerste worden er reeds jarenlang beleidsdiscussies gevoerd over deze materie. Reeds in 2004 werd in het Vlaams Parlement aangehaald dat er een te brede variatie is in het al dan niet toekennen van een referentieadres bij OCMW's. Er zou een te enge definitie van dak- en thuisloosheid worden gehanteerd, waardoor niet alle rechthebbenden een referentieadres toegekend krijgen. Toenmalige Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden Van Grembergen (Spirit) gaf in 2004 reeds aan dat het 'probleem gekend is' en dat het over 'schrijnende situaties' gaat, maar dat deze problematiek eigenlijk onder de bevoegdheid van de federale regering valt (Vlaams Parlement, 2004). In het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding (2008) werd expliciet vermeld dat dak- en thuislozen er niet in slagen om dit referentieadres te verkrijgen en werd geijverd 'om het gebruik van het referentieadres te verbeteren' voor dak- en thuislozen (POD MI, 2008, p. 46). Daartegenover werd de strijd tegen domiciliefraude vooropgesteld. In 2013 vroeg de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Joëlle Milquet (cdH) de gemeenten om extra aandacht te schenken aan de bestrijding van domiciliefraude. In haar omzendbrief benadrukt ze het belang van een correcte registratie, met daarin enkele richtlijnen en praktijkvoorbeelden om de ambtshalve schrapping correct te doen verlopen.

Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd het beleid rond het referentieadres regelmatig besproken. In het Brussels Parlement kwam de ingewikkelde procedure en de voorwaardelijkheid meermaals ter sprake en werd er recent geconcludeerd dat '*het OCMW-referentieadres niet doeltreffend genoeg is*' (Brussels Parlement, 2021, p. 11). In de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, meer specifiek de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, werd een werkgroep opgericht die zich toespitst op de wettelijke uitdagingen van dit referentieadres en de toepassingspraktijken. Zowel Vitali en De Kuyssche (2012) als Nicaise (2015) bundelden de inzichten van deze werkgroep in een gids voor OCMW's in Brussel. De auteurs concluderen dat de verschillen tussen OCMW's zeer groot zijn wat betreft de administratieve last die deze maatregel inhoudt. Zo moet een persoon eerst ambtelijk geschrapt worden uit het bevolkingsregister, maar dit is dan weer de bevoegdheid van de gemeente en niet van het OCMW. Ook stellen de auteurs vast dat het wettelijk kader rond dit beleid dringend aan verduidelijking toe is. De voorwaarden worden verschillend geïnterpreteerd door OCMW's en dit scheidt verwarring en onduidelijkheid voor zowel de administratieve diensten als de aanvragers zelf (Vitali en De Kuyssche, 2012). Daarnaast werd in 2014 in de schoot van de dienst ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie i.s.m. FOD Binnenlandse Zaken het HOMERe-project opgestart. Het doel van dit project was om het referentieadres te evalueren en om de gebreken ervan in kaart te brengen. In het project werd vastgesteld dat er geen heldere definitie van dak- en thuisloosheid werd gehanteerd, dat het niet toekennen van het referentieadres een verdere neerwaartse spiraal betekent voor dak- en thuislozen en dat er nood is aan betere communicatie over dit beleid, zowel naar OCMW's als naar de doelgroep zelf toe (Persoonlijke communicatie POD MI, 22 februari 2022).

In 2019 organiseerde de POD Maatschappelijke Integratie een congres rond de toegang van sociale dienstverlening en rechten voor dak- en thuisloze personen, waarbij experts van verschillende EU-lidstaten werden uitgenodigd, alsook vertegenwoordigers van de Europese Commissie en lokale niet-gouvernementele organisaties. Het referentieadres in België, net als gelijkaardige internationale praktijken die de toegang tot rechten

konden faciliteren, werden daarin besproken. Uitdagingen bleken onder meer het risico voor stigmatisering, de voorwaardelijkheid van het referentieadres en de complexiteit en termijn van de procedure (European Commission, 2019).

Ten tweede bekritiseert het middenveld reeds jarenlang de wetgeving, het beleid en de toegankelijkheid van dit referentieadres (zie o.m. BAPN, 2019; Gemeenschappelijk Daklozenfront, s.d.; Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a; Netwerk Tegen Armoede, 2017). Een eerste kritiek berust op de interpretatiemarge van de wetgeving. Drie omzendbrieven die als 'onduidelijk' worden omschreven, liggen daarbij aan de basis. Een tweede kritiek zijn de voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018c). Een wettelijk criterium is om een gebrek te hebben aan 'voldoende bestaansmiddelen om een stabiele woonst' te garanderen. Maar wat zijn juist voldoende middelen? En wat bedoelt men met een stabiele woonst? De wetgeving hanteert geen afgebakende definiëring van dak- en thuisloosheid. Er is geen wet of omzendbrief die specifieke categorieën van woon- of leefsituaties toelicht. Door deze vage definiëring beschikt de administratie over een brede interpretatiemarge als het gaat over de definitie van dak- en thuisloosheid (VVSG, 2019). Tot slot klinkt er kritiek dat er te veel (vooral ook administratieve) moeilijkheden zijn voor dak- en thuislozen die het aanvragen van dit referentieadres bemoeilijken. Deze drempels veroorzaken onzekerheid en ongelijkheid bij dak- en thuislozen (Ligue des Droits Humains, 2019).

Ten derde toont ook onderzoek aan dat het referentieadres heel wat uitdagingen kent. In 2009 kaartte De Boyser et al. aan dat het referentieadres een belangrijk startpunt is voor reguliere begeleiding en een belangrijk preventief instrument om te vermijden dat dak- en thuislozen administratief uitgesloten worden. Anderzijds gaat het om een tijdelijke maatregel die steeds herzien kan worden. Hierdoor worden ook vaak extra voorwaarden opgelegd, zoals de verplichting om regelmatig de post te komen ophalen en het opstellen van een contract voor begeleiding. De onderzoekers stellen vast dat er algemeen een gebrek aan kennis is over de voorwaarden en de implementatie van dit referentieadres. Ook het referentieadres voor rondtrekkende bevolkingsgroepen wordt klaarblijkelijk met gelijke uitdagingen geconfronteerd. Een studie van Reidsma et al. (2020) concludeert dat het referentieadres slechts beperkt toegankelijk is en dat dit problematisch is voor deze personen om een belangrijke (en vaak enige) verbinding te maken met de samenleving. Tot slot kaart een recent rapport van FEANTSA (2022) het belang aan van een referentieadres voor intra-Europese migranten die dak- en thuisloosheid ervaren in Brussel. Het gebrek aan een adres blijkt de belangrijkste hindernis voor deze migranten om zich te registreren, een verblijfsvergunning te krijgen en daardoor toegang te krijgen tot sociale rechten.

Terwijl het referentieadres werd ontwikkeld met het oog op het voorzien van sociale bescherming van dak- en thuislozen, wijzen signalen vanuit het beleid, onderzoek en het werkveld erop dat verschillende barrières de toegang net kunnen belemmeren. Daaruit leiden we af dat er nood is aan empirisch onderzoek over zowel de mogelijkheden als uitdagingen van dit referentieadres.

### 3. METHODOLOGIE

---

#### 3.1. OPZET VAN DE STUDIE

In dit hoofdstuk staan we stil bij het methodologische luik van de kwalitatieve empirische studie naar de uitdagingen van dit referentieadres.

Het belang van deze studie is tweevoudig. Ten eerste is het academisch van belang om aandacht te schenken aan deze materie omdat het gaat over een bevolkingsgroep die niet of ondervetegenwoordigd wordt in onderzoek, wat dan weer gevolgen heeft voor de representativiteit van de resultaten. Denk maar aan de census (maar ook verschillende andere enquêtes) die respondenten rekruteren op basis van domicilieadressen uit het Rijksregister. Dak- en thuislozen zonder een (referentie)adres worden bijgevolg uitgesloten. Dak- en thuislozen met een referentieadres bij een OCMW kunnen in theorie geïdentificeerd worden als steekproefpersoon. Anderzijds leert de praktijk dat ze vaak niet bevestigd worden omdat de interviewer weet dat er niemand effectief op dit adres van het OCMW verblijft (Schockaert, Morissens, Cincinnato en Nicaise, 2012). Ten tweede, en daarbij aansluitend, is deze studie ook voor beleidsmakers van belang. Dak- en thuisloosheid is een extreme vorm van armoede en sociale uitsluiting. Tot op heden is er echter weinig geweten over de omvang van deze groep en in welke mate ze toegang vinden tot de voor hen relevante sociale rechten en diensten. Wanneer personen zonder adres niet als steekproefpersoon worden opgenomen in onderzoek en er bijgevolg geen representatieve uitspraken kunnen volgen over de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen, is het moeilijk tot onmogelijk voor beleidsmakers om het beleid te onderbouwen en vorm te geven in functie van de meest kwetsbaren (Adriaensens, Patot en Pena-Casas, 2003).

#### 3.2. DATA EN METHODES

Om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag “Wat zijn de mogelijkheden en uitdagingen na vijfentwintig jaar?”, kozen we voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Concreet ging het om een doelgerichte steekproeftrekking of ‘purposive sampling’. In deze methode vertrekt de onderzoeker van bepaalde criteria om de eenheden van de steekproef te selecteren (Mortelmans, 2013). In dit geval betreffen de criteria: (1) de organisatie of instelling ondersteunt, begeleidt en/of vertegenwoordigt dak- en thuislozen en heeft hierdoor kennis op het terrein omtrent het referentieadres, (2) de organisatie of instelling heeft een theoretische kennis (beleidsmatig en/of academisch) omtrent het referentieadres. De steekproeftrekking bestond uit 91 organisaties en instellingen, waaronder gemeentebesturen, OCMW’s, overheidsinstanties zoals het Rijksregister en de POD MI, opvangcentra, armoedeverenigingen, enzovoort. Naast een variatie aan organisaties en instellingen, hielden we ook rekening met een geografische variëteit (Vlaanderen, Brussel en Wallonië). Van deze selectie slaagden we erin om 38,5% effectief te bereiken. Tussen april en oktober 2021 namen we semigestructureerde interviews af met 35 professionals aan een gemiddelde duur van 1 uur en 10 minuten. De grootste groep deelnemers waren personen actief in een OCMW (15 personen). Van alle deelnemers waren 51,4% actief in Vlaanderen, 31,4% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 17,2% in Wallonië.

Deze studie kreeg een formele goedkeuring van de Sociaal-maatschappelijke Ethische Commissie (SMEC) van KU Leuven. De vragenlijst bestaat uit thema's die werden afgeleid uit de literatuur. Het ging om het beleid omtrent het referentieadres, de procedure, de ambtshalve schrapping, de toelatingscriteria, de rol van de betrokken actoren en het perspectief van de cliënten zelf (mogelijke drempels, uitsluiting, stigma en discriminatie). Er werd eveneens stilgestaan bij de evolutie van het aantal referentieadressen, waarbij de respondent op basis van cijfers en/of intuïtie kon aangeven of de aantallen afnamen, stabiliseerden of toenamen. Het veldwerk werd gekenmerkt door twee principes: anonimiteit en geïnformeerde toestemming. Voor de start van de interviews werden respondenten geïnformeerd over het onderzoeksopzet en er werd gegarandeerd dat de door hen gegeven input anoniem werd verwerkt. Elke respondent ondertekende een geïnformeerde toestemming. Hierin staat onder meer dat het gaat om een vrijwillige deelname en dat anonimiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens in elk stadium worden gewaarborgd. De interviews werden opgenomen, getranscribeerd en verwerkt via NVivo om zo specifieke thema's en trends over de thema's heen te identificeren.

Tot slot is enige nuancering van de resultaten op zijn plaats. Allereerst geeft deze studie geen exhaustieve opsomming van alle mogelijke uitdagingen omtrent het referentieadres. Dit zijn de uitdagingen die we identificeerden volgend op de kwalitatieve analyse en de literatuurstudie. Ten tweede kunnen de resultaten niet zomaar veralgemeend worden, omdat het om een relatief kleine sample gaat enerzijds en een beperkte geografische variëteit anderzijds. Respondenten actief in Wallonië (17,2%) zijn ondervertegenwoordigd in vergelijking met respondenten actief in Vlaanderen (51,4%). Ten derde zijn personen die dak- of thuisloosheid ervaren zelf niet vertegenwoordigd. We betrekken verenigingen die de groep vertegenwoordigen om op deze manier indirect het perspectief van de dak- en thuislozen te verkennen. We kozen er bewust voor om interviews af te nemen met een brede waaier aan betrokken professionals, inclusief actoren die deze doelgroep kunnen vertegenwoordigen met de rijkdom aan ervaring en kennis die zij op het terrein hebben verzameld (zoals armoedeverenigingen).

#### **4. ANALYSE VAN HET REFERENTIEADRES: SOCIALE BESCHERMING OF BELEMMERING?**

In dit deel vatten we de resultaten samen van onze kwalitatieve analyse. Allereerst overlopen we de mogelijkheden van het referentieadres bij een OCMW die door de respondenten worden aangehaald. Vervolgens bespreken we de uitdagingen. We eindigen met recente ontwikkelingen en een blik op de toekomst.

##### **4.1. MOGELIJKHEDEN**

Allereerst heerst de consensus bij alle respondenten dat het referentieadres bij een OCMW een noodzakelijk middel is om de toegang tot rechten en voorzieningen te bewerkstelligen voor dak- en thuislozen. Het is noodzakelijk omdat dit administratief adres tegemoetkomt aan de werkelijkheid waarmee verscheidene dak- en thuislozen geconfronteerd worden: het verliezen van hun adres betekent een verlies van heel wat daaraan gekoppelde rechten. Het referentieadres, daarentegen, vrijwaart deze rechten.

Het belang van het referentieadres wordt duidelijk weerspiegeld in de volgende twee uitspraken.

*Eens je een adres hebt, gaat er een wereld open. Je hebt het voor alles nodig. Voor de mutualiteit, een inkomen, de bank. Het begint bij het adres. Dat proberen we ook zo uit te leggen aan onze cliënten. Ze moeten eerst hun adres in orde maken, anders zitten ze geblokkeerd op heel veel vlakken* (Middenveldorganisatie, april 2021).

*Dat is het grootste obstakel dat er is. Geen adres en geen identiteitskaart meer hebben. Je moet een adres hebben om te werken, om een rijbewijs te krijgen, om de ziekenkas terug in orde te brengen* (Armoedevereniging, april 2021).

Ten tweede beschouwen verschillende respondenten de koppeling van een referentieadres bij een OCMW aan een hulpvraag als een opstap voor het volgen van een traject om de ‘dak- en thuisloze situatie’ te verbeteren. Deze hulpvraag is een van de voorwaarden (zie hoofdstuk 2) waaraan een cliënt moet voldoen om het referentieadres te verkrijgen en te behouden.

*Toekenning van een referentieadres is voor ons zeker een eerste stap in het hersteltraject. Het is een toegangspoort om verdere stappen te zetten zoals sociale huisvesting zoeken, opvangmogelijkheden, een job, eventueel schuldbemiddeling, enzovoort* (OCMW, mei 2021).

Algemeen stellen de respondenten dat het essentieel is om dak- en thuislozen administratief te includeren in de bevolkingsregisters door middel van het referentieadres. Deze administratieve inclusie betekent in feite een win-winsituatie: dak- en thuislozen zijn (opnieuw) gerechtigd tot bepaalde uitkeringen, academici kunnen dak- en thuislozen betrekken in hun onderzoek (bijvoorbeeld: verschillende enquêtes en de census rekruteren met domicilieadressen vanuit het Rijksregister) en stelt beleidsmakers in staat om beleidsbeslissingen te onderbouwen en vorm te geven.

## 4.2. UITDAGINGEN

In dit deel bespreken we vijf uitdagingen uit de resultaten van de kwalitatieve analyse: (1) het gebrek aan mogelijkheden voor de aanvragers, (2) de voorwaarden en verplichtingen (definitie, lokale binding, hulpvraag, follow-up), (3) de ambtshalve schraping, (4) de intergemeentelijke variatie en (5) discriminatie en stigma.

### 4.2.1. Gebrek aan mogelijkheden

Hoewel dak- en thuislozen in theorie de mogelijkheid hebben om een referentieadres bij een particulier of bij een OCMW aan te vragen, is dat in de praktijk zelden het geval. De wet stelt nochtans dat een persoon die niet beantwoordt aan de voorwaarden van een referentieadres bij een OCMW, een referentieadres bij een privaat persoon moet kunnen opvragen (Dockers, 2012). Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat referentieadressen bij een particulier door verschillende gemeenten niet wordt toegestaan. Zeker als het gaat om dak- en thuislozen, in dat geval verwijzen de gemeenten de aanvragers rechtstreeks door naar het OCMW. Indien het OCMW weigert, valt de toegang tot rechten en voorzieningen weg en valt de dak- of thuisloze tussen schip en wal.

*In 99% van de gevallen verwijzen we de dak- en thuislozen door voor een referentieadres bij een OCMW. Private personen zijn er eerder voor andere doelgroepen, niet voor dak-*

*en thuislozen. Bij het OCMW krijgen ze hulp om uit die negatieve spiraal te geraken. Een privaat persoon kan je een briefadres geven, maar dan gaat er niets veranderen (Gemeente, april 2021).*

*In onze gemeente wordt het niet toegestaan dat ze een referentieadres verlenen bij een privaat persoon. Aan de ene kant vind ik dat goed, omdat ze dan een stap naar het OCMW moeten zetten. Aan de andere kant hebben veel mensen moeite om naar daar te stappen voor hulp. En wanneer het OCMW weigert om het toe te kennen, dan hebben onze cliënten geen andere opties. Een privaat persoon kan net een soort van buddy worden, om hen verder te helpen om te stappen naar de ziekenkas, werkgevers voor een werkloosheidsuitkering, het OCMW, ... Als het nu niet goedgekeurd wordt door het OCMW, is er eigenlijk geen optie meer (Middenveldorganisatie, april 2021).*

De kwalitatieve analyse suggereert dat dit gebrek aan mogelijkheden de toegang tot de rechten nog sterker beperkt voor bepaalde groepen. Denk maar aan de zogenaamde ‘zorgmijders’ die er bewust voor kiezen om contacten met hulpverleningsactoren of plaatselijke autoriteiten tot een minimum te herleiden (Hermans, De Coster en Van Audenhove, 2007). Indien ze geen toegang tot het OCMW vinden of willen vinden ‘is er eigenlijk geen optie meer’, zoals een respondent aanhaalt. Dit hangt dan weer sterk samen met de voorwaarden en verplichtingen die het OCMW oplegt aan haar cliënten (zie verder).

*Een aantal mensen zijn hulpverleningsmoe en willen de stap niet meer zetten naar de hulpverlening. Wij willen dat alle mensen hun rechten bekomen. Dus als ze niet willen mee stappen in een traject, is dat voor ons ook oké. We gaan het niet als verplichting opleggen. Maar dat is bij veel OCMW’s niet het geval (OCMW, april 2021).*

#### **4.2.2. Voorwaarden en verplichtingen**

Een eerste voorwaarde voor de toekenning van het referentieadres is dat de persoon effectief dak- of thuisloos is of, volgens de definitie, iemand “die niet over een eigen woongelegenschap beschikt, die niet de mogelijkheid heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft of tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenschap ter beschikking wordt gesteld” (POD MI, 2021a, p. 4). Deze definitie wordt verward met diegene die de wet op de bevolkingsregisters hanteert (“personen die om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben”). Deze definities, en voornamelijk het samenspel ervan, zijn echter niet dekkend voor elke woonsituatie en dat leidt tot interpretatieproblemen. De gehanteerde definitie van dak- en thuisloosheid blijkt, in onze kwalitatieve analyse, te verschillen van OCMW tot OCMW en ook van maatschappelijk assistent tot maatschappelijk assistent. Omwille van de vaak te eng toegepaste definitie zien bepaalde armoedeverenigingen zichzelf genoodzaakt om hun cliënten te adviseren om hun leef- en woonsituatie met de nodige voorzichtigheid uit te leggen. In deze context maken respondenten zich eveneens bezorgd om sofaslapers, i.e. personen die tijdelijk bij familie of vrienden verblijven. In theorie redeneren OCMW’s en gemeenten dat sommige sofaslapers voldoende lang bij een persoon verblijven om daar hun domicilie aan te vragen en komen ze daardoor niet in aanmerking voor een referentieadres bij een OCMW. In de praktijk kunnen ze vaak geen domicilie plaatsen op dit adres omdat de andere inwonende persoon of personen vrezen dat dit invloed heeft op hun uitkering. Bij verschillende uitkeringen wordt er namelijk rekening gehouden met iemands gezinssituatie en met het huishoudinkomen om de hoogte



van de uitkering te bepalen (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b). Twee respondenten kaarten aan dat dak- en thuislozen hierdoor het risico nemen om de feitelijke verblijfsituatie te verbergen en te verklaren dat ze alleenstaand zijn en op straat wonen, om zo in aanmerking te komen voor een referentieadres. Niettemin riskeren ze hierdoor sancties en een weigering van het referentieadres en de gevolgen die daaruit voortkomen.

*Wij zijn vrij streng in de toepassing. Ik vind het belangrijk om daarin de wetgeving heel strikt toe te passen. We krijgen meer aanvragen dan dat we toekennen. We kennen ze niet toe als ze ergens tijdelijk verblijven, schulden hebben en daar niet mogen ingeschreven zijn. Dat is een ontduiking van de schulden en dat doen wij niet. Ik weet dat andere OCMW's dit wel doen, maar wij zijn daar heel streng in (OCMW, mei 2021).*

*De meeste mensen wonen in bij iemand. Dat zien we ook in de dak- en thuislozentellingen. Dat is de grootste bron van verborgen dakloosheid: mensen verliezen hun eigen woning en ze gaan eerst proberen bij een vriend, kennis of familie even te logeren. Maar bij het OCMW kunnen ze dit niet zomaar rechtuit vertellen, dan geraak je in de problemen. Mijn job is om mensen op een subtiële manier duidelijk te maken op wat ze moeten letten als ze ergens tijdelijk inwonen. Ik zeg ook: "ga naar het OCMW en zeg bij wie je samenwoont, zeg dan dat al je inkomsten en uitgaven apart zijn. Dat er geen financiële pot is. Dat klinkt overdreven, maar enkel dan maken deze personen kans op een referentieadres, wat ze echt nodig hebben (Middenveldorganisatie, april 2021).*

Dit ligt in lijn met de bevindingen van onder meer het Netwerk Tegen Armoede (2017) dat in zijn rapport illegale praktijken aankaartte van OCMW's. Er zouden zeer veel weigeringen zijn omdat de aanvrager tijdelijk gehuisvest is bij een kennis, alsook veel weigeringen op basis van zogenaamde 'voldoende inkomsten'. In onze studie wijzen de respondenten erop dat een sociaal onderzoek de bron en het bedrag van deze inkomsten achterhaalt. Of deze als al dan niet 'voldoende' worden geïnterpreteerd, valt onder de discretionaire bevoegdheid van de OCMW's, waardoor verscheidene respondenten het gevoel hebben dat dit willekeurig wordt vastgelegd.

Een tweede voorwaarde is het aantonen van een regiobinding. Het paradoxale aan dit territorialiteitsprincipe is dat in theorie elk OCMW en elke gemeente een referentieadres voorziet, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. Respondenten stellen dat dak- en thuisloze personen vaak van het ene OCMW naar het andere worden gestuurd omdat ze onvoldoende bewijs kunnen voorleggen dat ze permanent in een gemeente verblijven. Het Atelier des droits sociaux (2014) beargumenteert daarbij dat gemeentebesturen, net als OCMW's, geen extra financieel 'gewicht' op hun grondgebied wensen aan te trekken. In 2018 gaf ook het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede (2018c, p. 18) aan dat "sommige OCMW's geven er om budgettaire of politieke redenen de voorkeur aan om het aantal inschrijvingen van daklozen in hun gemeente te beperken. Deze praktijken gaan tegen de wet in". Op die manier kunnen er ook bevoegdheidsconflicten optreden tussen OCMW's, wanneer het onduidelijk is wie bevoegd is voor de specifieke aanvrager. Dit territorialiteitsprincipe vormt niet enkel een obstakel voor de OCMW's om de voorgeschreven procedure vlot te overlopen, maar vormt eveneens een obstakel voor de aanvragers zelf en werkt uitsluiting in de hand, zoals onderstaand citaat vanuit onze analyse aangeeft.



*De territorialiteitslogica is heel complex en vaak ook te absurd voor woorden in Brussel. Een voorbeeld: het Zuidstation ligt op drie territoria. Afhankelijk van jouw specifieke locatie in dit treinstation, zijn dus andere OCMW's bevoegd. Ik ging eens met een persoon naar het OCMW van Sint-Gillis, die sliep in het station, maar die bleek te slapen aan de kant waarvoor het OCMW van Brussel Centrum bevoegd was. OCMW's beseffen niet altijd hoe moeilijk het is voor dak- en thuislozen om naar hen te stappen. En dan zeggen ze: 'dat is niet hier, je moet naar daar'. Veel cliënten geven dan ook op (Middenveldorganisatie, april 2021).*

De groep dak- en thuisloze personen worden gekenmerkt door een hoge mobiliteitsgraad (zie o.m. Simon, Vasat, Polakova, Gibas en Dankova, 2019) en wordt bijgevolg onevenredig hard getroffen door deze voorwaarde. Dit ligt in lijn met een studie van Baptista, Benjaminsen en Pleace (2015) die concluderen dat dak- en thuisloze personen worden uitgesloten van essentiële ondersteuning in gemeenten waar lokale bindingsregels niet goed worden opgesteld of uitgevoerd. Het voorbeeld wordt gegeven van personen die in dak- of thuisloosheid leven voor een lange periode en hierdoor meerdere ondersteuningsbehoeften hebben. Deze personen, in tegenstelling met personen die een woning huren, kunnen extra moeilijkheden ervaren om een lokale binding aan te tonen omdat ze constant op zoek zijn naar een slaappleats.

Een derde voorwaarde is het stellen van een hulpvraag. De VVSG (2019) formuleert deze voorwaarde als een eerste stap in de richting van hulpverlening. Voor verschillende bevroegde OCMW's betekent dit ook dat de aanvrager zich actief moeten engageren in een traject om de eigen situatie te verbeteren. Om die reden is de VVSG (2019) voorstander van het opleggen van voorwaarden in de begeleiding en van een nauwere opvolging van de cliënt om de meest passende hulpverlening aan te bieden. Zoals eerder vermeld kan dit echter de uitsluiting van bepaalde groepen, bijvoorbeeld personen die zorg mijden, veroorzaken. Bovendien blijkt de invulling van deze hulpvraag te variëren van OCMW tot OCMW. Verscheidene respondenten halen aan dat er regelmatig bijkomende voorwaarden worden opgelegd, gaande van het actief zoeken naar een sociale woning en een job, het aangaan van schuldbemiddeling, tot het aanpakken van de eigen verslavingsproblematiek. Het niet nakomen van deze bijkomende voorwaarden kan echter een stopzetting van het referentieadres impliceren en de consequenties van dien.

*Van onze cliënten wordt gevraagd om, naast een referentieadres, een leefloon aan te vragen. Maar ook veel extra voorwaarden worden opgelegd, zoals actief een job zoeken, zich inschrijven voor een sociale woning en clean blijven. Dat is echt niet haalbaar voor iedereen. Bij sommigen stellen ze voorwaarden waarvan ze weten dat de dak- en thuislozen zich daar niet aan kunnen houden (Middenveldorganisatie, april 2021). Opeens vragen ze aan onze cliënten om vijf sollicitatiebrieven per week aan te tonen. Dat is toch niet haalbaar? Ook niet wettelijk. Dat is hun recht en opeens wordt dat zo voorwaardelijk gemaakt. Ze noemen dat aanklampend werken, maar je duwt ze gewoon verder weg (Middenveldorganisatie, juli 2021).*

Tot slot is de persoon met een referentieadres bij een OCMW wettelijk verplicht om zich een keer per trimester bij het betreffende OCMW aan te melden. Verschillende respondenten halen echter aan dat dit in de praktijk varieert. Zo verwachten bepaalde

OCMW's de cliënten tweewekelijks of maandelijks te zien, terwijl andere OCMW's het wettelijke minimum van een keer per trimester opvolgen.

*Wij beschouwen het referentieadres als een begeleidingsmaatregel, om iemand vast te pakken. De persoon moet wel wekelijks bij ons langskomen. Als dat iemand is met een drugsverslaving die afgekickt is en je die wekelijks ziet, dan kan je ook ingrijpen als het opeens niet meer gaat (OCMW, mei 2021).*

*Wij vragen om een keer per trimester langs te komen, maar zijn hier zelf flexibel in. In Brussel is het onmogelijk om aan je cliënten te vragen om maandelijks langs te komen. Er zijn te veel cliënten (OCMW, augustus 2021).*

De VVSG (2019) is voorstander van een nauwere opvolging van de cliënt (dus frequenter afspreken dan éénmaal in de drie maanden) om het traject mee op te volgen. Uit onze kwalitatieve analyse blijkt dat een groep actoren (veelal Vlaamse OCMW's en gemeenten) daarmee akkoord gaat, terwijl een andere groep (veelal armoedeverenigingen in Brusselse OCMW's) nuanceert dat de realiteit van de complexe leefwereld van dak- en thuislozen deze intentie inhaalt. Wanneer deze voorwaarde een doel op zich wordt om dak- en thuislozen in een hulpverleningstraject te plaatsen, moet men waakzaam zijn dat het eerder vooropgestelde tweeledige doel van het referentieadres (namelijk het administratief verankeren en beschermen van de sociale rechten) niet wordt overschaduwd.

#### 4.2.3. De ambtshalve schrapping

Een van de toelaatbaarheidsvoorwaarden lichten we hier apart als uitdaging toe. De ambtshalve schrapping werd namelijk door elke respondent aangehaald als een knelpunt. De ambtelijke schrapping houdt in dat een persoon wordt uitgeschreven op het adres van zijn of haar vorige hoofdverblijfplaats. Bijvoorbeeld: als een persoon uit huis wordt gezet, moet in theorie het domicilieadres van deze persoon worden geschrapt. Dit maakt het vervolgens mogelijk voor een OCMW om deze persoon in te schrijven op een referentieadres. Personen die bedreigd worden met dak- of thuisloosheid zijn echter niet altijd bekend met deze procedure. Respondenten halen aan dat deze schrapping administratief zeer lang kan duren, waardoor de aanvrager administratief “niet meer bestaat” (Gemeente, april 2021).

*De officiële procedure is de definitie van administratieve rompslomp. Als het schepencollege beslist over de ambtshalve schrapping, moeten wij aan de betrokkene een brief sturen met de melding dat de schrapping effectief is. Maar dat moeten we sturen naar het adres waar hij niet meer woont. Dat heeft toch geen zin? Maar dat moeten we doen, we moeten die persoon in kennis brengen. Negen van de tien keer wordt die terug geleverd aan ons. Veel mensen zijn daardoor ook onwetend dat ze geschrapt zijn, totdat ze plots geen uitkering meer krijgen (Gemeente, juli 2021).*

Drie respondenten benoemen de ambtshalve schrapping expliciet “de administratieve dood”. Het ambtelijk afvoeren van dak- en thuisloze personen uit het bevolkingsregister en het niet (meteen) toekennen van een referentieadres zorgt er namelijk voor dat ze in deze periode geen aanspraak kunnen doen op hun rechten, wat hun leefsituatie verslechtert.

*Wat doet dat ook met een mens als je plots niet meer in een bevolkingsregister geschreven bent? Ben je dan illegaal? Je zit al zo laag en dat dan nog een keer erbij ... Ik denk dat mensen niet beseffen wat voor impact dat heeft. Ik kan begrijpen dat mensen ergens*

*gewoond hebben, dat de politie merkt dat die daar niet meer woont en dat ze die dan ambtshalve moeten schrappen. Dat begrijp ik. Maar een persoon die vraagt om een referentieadres, die zegt: 'ik heb geen adres meer, ik wil een referentieadres, ik wil toch nog bij de maatschappij horen, ik wil een rekening openen en kijken welke schulden ik heb'. Dan toch nog moeten zij ambtshalve geschrapt worden, ook al is er een akkoord van het OCMW dat ze bij hen een referentieadres krijgen. Dat is een andere situatie. Ik begrijp niet goed waarom er zoveel tijd over moet gaan. Dat moet echt sneller (Middenveldorganisatie, april 2021).*

Algemeen staat de meerderheid van de respondenten kritisch tegenover de procedure van het aanvragen van een referentieadres. Niet enkel de ambtelijke schrapping vormt een struikelblok, ook de algemene termijn vooraleer het referentieadres werkelijk in orde wordt gebracht.

*Het duurt erg lang vooraleer ze effectief gebruik kunnen maken van een referentieadres. Tijdens de aanvraagprocedure zitten onze cliënten de hele tijd zonder hun uitkering. Soms moeten we hen een voorschot uitkeren, zodat ze toch iets hebben. Gewoon omdat twee OCMW's onder elkaar moeten uitmaken wie eigenlijk bevoegd is voor onze cliënt. Terwijl zij zitten te denken 'verblijft die persoon daar feitelijk?', moet die persoon dus letterlijk wachten en uithongeren. De discussie mag er zijn, maar dak- en thuislozen hebben ook hun rechten en daar moeten ze veel sneller aan kunnen. Dat moet niet zo moeilijk zijn. De cliënt is de dupe (Middenveldorganisatie, mei 2021).*

De respondenten stellen dat het referentieadres bij een OCMW meestal voor een periode van zes maanden wordt toegekend, om vervolgens te herzien of stopzetten. Een OCMW kan alsook preventief een referentieadres toekennen om te voorkomen dat iemand rechten verliest. Toch observeren we ook hier variatie tussen OCMW's. Ook signalen op het terrein wijzen op de paradoxale situatie waarin dak- en thuisloze personen kunnen belanden door deze termijn van zes maanden als specifieke voorwaarde. Een concreet voorbeeld wordt gegeven in een schriftelijke vraag in de Senaat.<sup>14</sup> Wanneer personen een ziekte-uitkering ontvangen van de mutualiteit, horen ze bij het OCMW dat dit inkomen hoog genoeg is om over een woning te beschikken, waardoor het referentieadres niet toegekend wordt. De catch-22-situatie daarbij is dat een referentieadres noodzakelijk is om zulk een uitkering te ontvangen. Het weigeren van dit referentieadres zorgt er dus voor dat personen deze uitkering verliezen. Paradoxaal genoeg betekent dit dat de mutualiteit gedurende een bepaalde periode de uitkering niet uitkeert, zodat de aanvrager van het referentieadres voldoende bewijs heeft om voor te leggen aan het OCMW dat de inkomsten ontoereikend zijn. Pas na het toekennen van het adres wordt de uitkering verder uitbetaald (Puype, 2020).

#### **4.2.4. Interprofessionele variatie**

Een andere uitdaging die we identificeren in de kwalitatieve analyse is de interprofessionele en intergemeentelijke variatie in het toekennen van het referentieadres bij een OCMW. Het referentieadres bij een OCMW werd ontworpen als uitzonderingsmaatregel op de algemene regel dat ieder zich moet inschrijven op een hoofdverblijfplaats (domicilie) in de bevolkingsregisters. Dit perspectief is

(14) Belgische Senaat, Zitting 2018-2019, Schriftelijke vraag nr. 6-2268, van 24 januari 2019. Via [www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=nl](http://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=nl)

duidelijk vertegenwoordigd door de gemeentebesturen die verantwoordelijk zijn voor de officiële inschrijving. Daartegenover staat het middenveld dat eerder het hulpverleningsperspectief vertegenwoordigt en van mening is dat dit voornamelijk werd ontworpen om de toegang tot rechten voor personen zonder adres te garanderen en hen dus administratief te verankeren. In de OCMW's staan deze twee perspectieven tegenover elkaar: waarbij sommige maatschappelijke werkers zich strikt houden aan de richtlijnen om fraude te vermijden, benutten anderen hun discretionaire ruimte, zoals aangegeven door een respondent.

*Eenzijds heb je de sociale diensten en hun hulpverleningsvisie, die het referentieadres zien als een instrument om hulpverlening op te starten. De dienst bevolking heeft dan weer vooral oog voor domiciliefraude en uitkeringsfraude. De stad controleert ons of we dat correct doen en of het nog terecht is dat iemand een referentieadres heeft (OCMW, mei 2021).*

*Er zijn veel actoren mee gemoeid die andere, vaak tegengestelde, visies hebben. Je hebt de POD MI en het Rijksregister, die sturen elk hun eigen administratie aan. De POD MI stuurt de OCMW's aan, het Rijksregister de gemeente en de lokale politie. Al die actoren hebben andere interpretaties. Bijvoorbeeld als het gaat over sofaslapers: de een zegt 'tijdelijk verblijven, je moet dat beschouwen als dakloosheid'. De andere zegt 'dat is je hoofdverblijfplaats, dus domicilie'. Daar is veel discussie over (Middenveldorganisatie, april 2021).*

Naast deze twee perspectieven, dringt de vraag zich op bij drie respondenten om meer aandacht te schenken aan rechten. Een rechtenperspectief zou in deze context betekenen dat het referentieadres toegankelijk is voor alle rechthebbenden, met zo weinig mogelijk voorwaarden.

Naast een verschil in perceptie is er ook een duidelijke variatie wat betreft het soepel of eerder streng toekennen van het referentieadres. Hiervoor baseren maatschappelijk werkers van het OCMW zich op de discretionaire ruimte waarin ze de toepasselijke wetgeving kunnen interpreteren en beslissingen kunnen nemen. Deze interpretatie kan erg variëren van OCMW tot OCMW.

*Op een bepaald moment is er een diensthoofd dat dit een uitzonderingsmaatregel vindt, dan gaat die op pensioen en dan komt er iemand die dat anders ziet. Zo is dat. [...] Je geeft maatschappelijk werkers twee lijnen om tussen te lopen, er zijn er die in het midden lopen en diegene die op het uiterste lopen (OCMW, april 2021).*

#### **4.2.5. Discriminatie en stigma**

Een laatste uitdaging is discriminatie en stigma. Ten eerste wordt het referentieadres bij een OCMW geweigerd indien de persoon niet voldoet aan alle voorwaarden. Personen die in bepaalde OCMW's niet akkoord gaan met het feit dat een referentieadres een vraag is naar maatschappelijke hulp of geen traject willen opstarten als dit vereist wordt, vallen hierdoor uit de boot. Het kan gaan om zorgmijders, maar ook om bijvoorbeeld personen die omwille van negatieve ervaringen met een OCMW in het verleden hier weigerachtig tegenover staan. Ten tweede kunnen, als gevolg van de omslachtige procedure (*supra*), personen met een psychologische of verstandelijke beperking uitsluiting ervaren omdat ze onvoldoende in staat zijn om de procedure te begrijpen en op te volgen. Tot slot vermelden enkele respondenten dat bepaalde dak- en thuisloze personen bewust geen referentieadres willen aanvragen om stigma en

discriminatie te vermijden. Bepaalde gemeenten of OCMW's hanteren namelijk een zeer herkenbaar adres als referentieadres, wat stigma kan veroorzaken (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt).

*Ik begrijp dat, als je werk zoekt, dat dat een stigma is. Mensen, en vooral lokale werkgevers, kennen vaak het adres van het OCMW (Middenveldorganisatie, april 2021).*

#### **4.3. EEN BLIK OP DE TOEKOMST**

##### **4.3.1. Nieuwe registratie in het Rijksregister**

Vanaf april 2021 wijzigde het Rijksregister de informatiegegevens van het referentieadres.<sup>15</sup> Terwijl er voordien slechts één algemene code 'referentieadres' bij het individu stond vermeld die al dan niet gebruik maakte van een referentieadres bij een privaat persoon, dan wel bij een OCMW, wordt vanaf 2021 meer gedetailleerd aangegeven over welk type van referentieadres het gaat (FOD BIZA, 2021). Een voordeel van deze ontwikkeling is dat dit een duidelijk overzicht verschaft van de aantallen en evoluties van beide types referentieadressen. Zowel beleids- als onderzoeksmatig wordt het op die manier eenvoudiger om een beter begrip te krijgen van de personen die hier beroep op doen en hun profielkenmerken. Behalve de recente lokale dak- en thuislozentellingen, is er een gebrek aan informatie over de gehele dak- en thuislozenpopulatie. Een meer gedetailleerd inzicht in de referentieadressen bij een OCMW voor dak- en thuisloze personen kan een belangrijke stap zijn in het meten en monitoren van deze kwetsbare groep in België.

De keerzijde is echter dat er onbedoelde gevolgen mee gepaard kunnen gaan. Bepaalde sociale rechten zijn namelijk gekoppeld aan het hebben van een domicilie of een referentieadres, maar niet noodzakelijk aan beide types van het referentieadres. Een voorbeeld: volgens de wetgeving kan een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) enkel uitbetaald worden aan personen met een referentieadres bij een OCMW en niet aan personen met een referentieadres bij een particulier (Schols, Peeters en Laenen, 2017). De Federale Pensioendienst (2019) formuleert het zo: "In het geval van een inschrijving op een referentieadres bij een natuurlijk persoon kan de IGO niet worden toegekend omdat er geen hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld en er geen controle van het verblijf kan worden uitgevoerd". Het argument voor deze weigering is dat de aanvrager op Belgisch grondgebied moet verblijven en dit zou niet gegarandeerd kunnen worden door een referentieadres te hebben bij een particulier persoon. Daartegenover ziet de Pensioendienst een OCMW wel als een uitvoeringsorganisatie die in staat is het verblijf op Belgisch grondgebied te garanderen. De nieuwe ontwikkeling in het Rijksregister zal meer gedetailleerde gegevens weergeven of een persoon een referentieadres heeft bij een particulier en kan bijgevolg leiden tot een stopzetting van de uitkering bij bepaalde personen. Kortom, de gevolgen van deze nieuwe registratieregeling dienen opgevolgd te worden zodat elke rechthebbende het recht op een referentieadres en een uitkering zoals het IGO blijft behouden.

(15) Concreet gaat het over informatietype 'IT024' (meer informatie via FOD BIZA, 2021).

#### 4.3.2. Nieuwe omzendbrief

Sinds 2016 mikt de federale regering op het verduidelijken van het beleids- en wettelijk kader inzake het referentieadres door het opstellen van een nieuwe omzendbrief. Het doel van deze brief is om de richtlijnen voor lokale diensten (OCMW's en gemeenten) te vereenvoudigen en te verduidelijken zodat ze kunnen handelen in overeenstemming met de wetgeving (De Kamer, 2021b). Verschillende onderhandelingen met een daarvoor opgestelde werkgroep (met onder meer het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding en het daklozenactiecomité) gingen hieraan vooraf, maar zonder akkoord. Drie respondenten die deelnamen aan de onderhandelingen vermelden de tegengestelde visies die deze onderhandelingen blokkeerden.

*De onderhandelingen zijn een beetje vastgelopen. Wij ijverden ervoor om zo een breed mogelijke definitie van dak- en thuisloosheid te hebben. Dus ook het opnemen van die sofaslapers die tijdelijk inwonen. Maar dat is een grote groep en, afhankelijk van wie de beleidspartner is, is er veel variatie in hoe ze naar dit 'tijdelijk inwonen' kijken. Er blijft een vrees voor sociale fraude. Veel mensen die hulp nodig hebben, zijn de pineut van die fraudebestrijding. Maar een bredere definitie van dak- en thuisloosheid blijft nodig als je de verschillen in lokaal beleid wil tegengaan en dat moet ook in die nieuwe omzendbrief, of zelfs in een nieuwe wet, gegoten worden (Middenveldorganisatie, mei 2021).*

Klaarblijkelijk is er meer verduidelijking nodig over de wetgeving en de huidige omzendbrieven om lokale variatie in de toekenning van het referentieadres te vermijden. Recente nieuwe ontwikkelingen zijn daarbij interessant om verder op te volgen, zoals onder meer de intentie van de minister van Pensioen en Maatschappelijke Integratie Lalieux (PS) om met de minister van Binnenlandse Zaken een gezamenlijke omzendbrief op te stellen voor gemeenten en OCMW's om de voorwaarden voor de toekenning van een referentieadres te harmoniseren en preciseren (De Kamer, 2021a).

## 5. CONCLUSIE

In deze bijdrage doorgronden we het referentieadres bij een OCMW dat sinds 1997 administratieve verankering biedt aan dak- en thuisloze personen in België. We stellen daarbij de vraag of dit referentieadres er na vijftientig jaar in slaagt om deze groep sociaal te beschermen, of hen eerder belemmert. Sinds 1997 uiten signalen uit het terrein bezorgdheden over de effectiviteit van het beleid, met name over de toegankelijkheid voor de doelgroep. Op basis van onze kwalitatieve analyse, en mede geïnspireerd door een recente analyse van Robben et al. (2022), maken we een *status quaestionis* op en formuleren daarbij drie conclusies.

Ten eerste dient het referentieadres bij een OCMW als een administratief, en daarom ook een sociaal, vangnet voor dak- en thuislozen. Administratief omdat de verankering in de bevolkingsregisters in stand blijft; sociaal omdat een referentieadres hen (opnieuw) recht geeft op heel wat rechten en (re)integratie toelaat. Om die reden benoemen Robben et al. (2022) het referentieadres bij een OCMW een *minimum minimorum*, of het absolute minimum voor dak- en thuislozen om toegang te krijgen tot de voor hun relevante rechten en voorzieningen.

Ten tweede vormen de voorwaarden voor dit referentieadres een belemmering, zowel voor dak- en thuislozen, om toegang te krijgen tot hun rechten, als voor de betrokken administratie. Voor dak- en thuislozen is het de bewijslast van de eigen leefsituatie en lokale binding die bij hen berust. Er moet niet enkel een bewijs worden geleverd dat er ‘onvoldoende middelen zijn om een stabiele woning te voorzien’, extra bewijsmateriaal is eveneens nodig dat deze persoon een instabiele woonsituatie ervaart op het territorium van het OCMW waar hij of zij het referentieadres aanvraagt. Voor de betrokken administratie zijn het vaststellen van deze penibele woonsituatie en de territoriale bevoegdheid wezenlijke administratieve hindernissen. De interpretatie van de wetgeving laat een brede interpretatiemarge toe, die leidt tot uiteenlopende lokale variatie over de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden, bijvoorbeeld wie als dak- of thuisloos wordt beschouwd, wat als ‘onvoldoende bestaansmiddelen’, als een bijkomende ‘hulpvraag’ en als een ‘stabiele woonoplossing’ wordt aanzien. Lokale en bovenlokale visies kunnen hier lijnrecht tegenover elkaar staan. Maar er is ook een verschil tussen de verschillende betrokken beleidsdomeinen en -diensten, omdat ze elk een andere finaliteit nastreven. Onze analyse geeft aan dat bepaalde actoren het referentieadres beschouwen als een hulpverleningsinstrument, terwijl andere actoren fraudebestrijding centraal stellen. Deze tegengestelde visies staan het initieel vooropgestelde doel echter in de weg: het vrijwaren van de rechten van dak- en thuislozen.

Ten derde zijn er disproportionele gevolgen wanneer iemand niet (langer) voldoet aan de vooropgestelde (en vaak bijkomende) voorwaarden. De logica onderliggend aan de ambtshalve afvoering vormt daarbij een catch-22-situatie voor dak- en thuislozen: vooraleer je recht hebt op een referentieadres dat aanvullende rechten opent, dien je ambtelijk geschrapt te zijn en dien je dus afstand te doen van deze rechten.

We concluderen dat dit referentieadres meer academische en beleidsaandacht vereist. Vanuit een academisch perspectief dient er meer aandacht uit te gaan naar de drempels die dak- en thuislozen belemmeren. Het referentieadres is daarbij een belangrijk element, maar eveneens meer algemene mechanismen zoals de toenemende voorwaardelijkheid binnen de dak- en thuislozensector (zoals eerder ook benoemd in Maesele, Roose, Bouverne-De Bie en Roets, 2014). Een longitudinale analyse van de trajecten van dak- en thuislozen in België om meer inzicht te krijgen in de onderliggende mechanismen die dak- en thuisloze episodes veroorzaken en in stand houden, is daarbij essentieel. Vanuit een beleidsperspectief dient de mogelijkheid van het voorzien van een adres voor dak- en thuislozen aan een (nationaal en internationaal) debat te worden onderworpen. In de context van een toenemende voorwaardelijkheid in de welvaartsstaat (zie o.a. Vonk, 2014; Wacquant, 2009) dienen beleidsmakers te reflecteren over de implicaties voor de meest kwetsbare doelgroepen, zoals dak- en thuislozen. Het opleggen van bepaalde voorwaarden aan rechten bemoeilijkt de toegankelijkheid en kan er algeheel voor zorgen dat rechthebbenden uitgesloten worden.



## 6. DISCUSSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN

Tot slot staan we kort stil bij enkele algemene tendensen op het gebied van het referentieadres en het dak- en thuislozenbeleid in het algemeen en implicaties voor het beleid die bijzondere aandacht verdienen.

Ten eerste is de definiëring en operationalisering van het fenomeen ‘dak- en thuisloosheid’ en de verschillende leefsituaties die daarbij kunnen horen, een steeds terugkerende uitdaging, zowel in onze analyse als in de literatuur (zie o.m. Sullivan, 2022) en essentieel voor de beleidsvorming. Personen die tijdelijk verblijven bij vrienden of familie worden in de academische literatuur beschouwd als dak- of thuisloos (in de typologie van ETHOS of ETHOS Light<sup>(16)</sup>), terwijl dit voor beleidsmakers en uitvoerende actoren niet noodzakelijk het geval is. Regelmatig verblijven op een specifiek adres betekent namelijk dat er een domicilie gevestigd kan worden op dit adres. Nochtans ondertekenden federale en Vlaamse beleidsmakers in het Samenwerkingsakkoord van 2014 (zie hoofdstuk 1) het principe om de ETHOS-typologie te erkennen als kaderdefinitie om categorieën van dak- en thuislozen te identificeren. Personen die tijdelijk bij familie of vrienden verblijven maken deel uit van deze typologie. Voor dak- en thuislozen heeft het vastleggen van een domicilie op het adres van een vriend of familielid dan weer sociale consequenties. Officieel samenwonen heeft tot gevolg dat het ‘statuut samenwonen’ in voege treedt, wat betekent dat een samenwonend persoon minder hoge sociale uitkeringen ontvangt dan een alleenstaand persoon. Hoewel de inschrijving op een referentieadres geen invloed heeft op het administratieve statuut van de persoon bij wie de ‘dak- of thuisloze’ is ingeschreven, omdat deze persoon in feite een ‘afzonderlijk gezin’ vormt (Van Der Plancke en Bernard, 2019), is dit niet voor iedereen bekend. Uit vrees voor de negatieve financiële impact wordt iemand de facto ontmoedigd om dak- of thuisloze personen op te vangen. Het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding beschrijft dit als een wettelijke hinderpaal voor solidariteit (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b). De uitkering afhankelijk maken van de gezinssituatie zou leiden tot een “afstraffing van solidariteit binnen het gezin, vermits deze mensen geen familielid in moeilijkheden kunnen huisvesten [...] zonder het risico te lopen hun eigen uitkering geheel of gedeeltelijk te verliezen” (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2021, p. 19). De wetgeving ten aanzien van een persoon met een referentieadres stelt dat deze personen in het bijzonder niet vallen onder de categorie ‘samenwonen’ (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b), maar in de praktijk zijn niet alle dak- of thuisloze personen, noch hun sociaal netwerk hiervan op de hoogte. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om zulke onbedoelde gevolgen die maatregelen zoals het ‘statuut samenwonen’ kunnen hebben voor kwetsbare doelgroepen te identificeren en aan te pakken en om aandacht te hebben voor het definiëren van een ‘gezin’ en een ‘huishouden’ zodat het toepasbaar is in verschillende informele gezins-, woon- en leefvormen.

Ten tweede moet ook het criterium voor de lokale binding onderworpen worden aan een breder debat. Zeker als het gaat over kwetsbare bevolkingsgroepen zoals dak- of thuislozen die als een gekende mobiele groep disproportionele gevolgen

(16) Ethos Light is een afgeleide definitie van de ETHOS-typologie (of European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), specifiek ontwikkeld voor statistische doeleinden (FEANTSA, s.d.).



ondervinden als ze zulk een binding niet kunnen aantonen (zie ook Baptista et al. (2015)). Aansluitend geldt het debat ook voor andere beleidsmaatregelen waarvan dak- en thuislozen een impact kunnen ondervinden. Een recent voorbeeld is de hervorming van het sociaal woonbeleid. Gepland staat dat in 2023 de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren samensmelten tot één woonmaatschappij. Belangrijk daarbij is dat de toewijzingscriteria, die bepalen wie prioritair is voor een sociale woning, wijzigen. Zo dient de aanvrager de laatste tien jaar voor de toewijzing minstens vijf jaar onafgebroken te hebben gewoond in de gemeente waar de aanvraag wordt gedaan (Vlaams Parlement, 2021). Het argument hier is dat de lokale besturen hun investeringen willen richten op inwoners van de eigen gemeente. Dit treft echter dak- en thuislozen onevenredig hard (zie onder meer HURpunt vzw, 2020). Wanneer ze deze lokale binding niet kunnen aantonen, zullen ze niet langer als prioritair worden beschouwd, maar zal het anderzijds ook personen die niet langer voldoen aan de criteria sneller in de dak- of thuisloosheid kunnen duwen.

Tot slot, en daaraan gekoppeld, rijst de vraag in hoeverre het beleid omtrent het referentieadres effectief en efficiënt kan verlopen in een versnipperd beleidslandschap waar de verschillende bevoegdheden, maar ook belangen, van lokale besturen en regionale en federale overheden door elkaar lopen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 hebben lokale en bovenlokale autoriteiten elk hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de wetgeving en/of uitvoering van het beleid, maar blokkeert een fragmentering tussen verschillende beleidsdomeinen en betrokken actoren op verschillende beleidsniveaus met elk hun eigen vooropgestelde belangen een vlotte samenwerking. Op lokaal niveau zijn er maatschappelijke assistenten van OCMW's om aanvragen te beoordelen en op te volgen, gemeentelijke ambtenaren om aanvragen effectief goed te keuren en administratief in orde te brengen en (eventueel) lokale politie om de inhoud van deze aanvragen (zoals de woonplaats) te controleren. Op regionaal niveau zijn er actoren zoals de VVSG in Vlaanderen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel die de beleidsuitvoering van lokale besturen en OCMW's opvolgen en tekortkomingen signaleren. Op nationaal niveau speelt het Rijksregister, als centrale databank en de POD Maatschappelijke Integratie, als cruciale partner van de lokale OCMW's, de belangrijkste rol. Al deze actoren kunnen echter tegenstrijdige belangen hebben en doelstellingen voor ogen hebben: het referentieadres wordt enerzijds beschouwd als uitzonderingsmaatregel waarbij fraude en misbruik vermeden moet worden en/of anderzijds als instrument om een hulpverleningstraject op te starten voor dak- en thuislozen en om hun levenssituatie te verbeteren. Terwijl maatschappelijke assistenten van OCMW's vaker dit laatste doel voor ogen hebben, stellen gemeentelijke ambtenaren en het Rijksregister eerder de strijd tegen domicilie- of sociale fraude voorop. Een duidelijker wetgevend kader met duidelijk vooropgestelde voorwaarden en een meer uniforme en helder omschreven procedure kan deze versnippering van bevoegdheden tegengaan en kan potentiële belangenconflicten uitsluiten.

---

**REFERENTIES**

Adriaensens, G., Patot, L. en Pena-Casas, R., De ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, pp. 379-398, 2003. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/btsz%20ondervertegenwoordiging%20databanken.pdf>.

Agentschap Integratie en Inburgering, *Referentieadres*, s.d.. Retrieved from <https://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/referentieadres>.

Anderson, I. en Christian, J., Causes of homelessness in the UK: a dynamic analysis, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), pp. 105-118, 2003.

Atelier des droits sociaux, L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abris, *Juridische fiche Atelier des Droits Sociaux*, oktober 2014, 2014.

BAPN, *Positiepaper van BAPN over het referentieadres*, Brussel, 2019. Retrieved from <https://bapn.be/nl/bericht/peer-review-toegang-tot-sociale-bijstand-en-sociale-rechten-voor-daklozen>.

Baptista, I., Benjaminsen, L. en Pleace, N., Local connection rules and access to homelessness services in Europe, *EOH Comparative Studies on Homelessness. Bruselas: European Observatory on Homelessness*, FEANTSA, 2015.

Brodtkin, E. en Majmundar, M., Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 827-848, 2010.

Brussels Parlement, *Overlegcommissie over dakloosheid: informatiefiche*, Brussel, 2021. Retrieved from [https://share.parlement.brussels/file\\_transfer/f.php?h=2hfpHvA&d=1](https://share.parlement.brussels/file_transfer/f.php?h=2hfpHvA&d=1).

Byrne, G., *The postal paradox: how having no address keeps people homeless*, Londen, VK, 2018. Retrieved from <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Post%20and%20Telecoms/Homelessness%20report%20-%20Final.pdf>.

De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijck, L., Casman, M.-T., Dierckx, D. en Vranken, J., *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie, 2009.

De Decker, P. en Van Menxel, G., *Homeless and the changing role of the state in Belgium*, paper presented at the Report for the European Observatory on Homelessness, Brussel, 2005.

De Kamer, Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken op 20 oktober 2021*, 2021a. Retrieved from <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic609.pdf>.

De Kamer, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0047 – Zittingsperiode 55, 2021b.

Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Bircan, T. et al., *Measuring homelessness in Belgium: final report*, 2018. Retrieved from [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL\\_Final%20report\\_FIN.pdf](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf).

Dockers, K., Het referentieadres, door kandidaat-gerechtsdeurwaarder Karolien Dockers, *Info@law 2013*, Afl. 9, pp. 10-11, 2012.

European Commission, *Peer Review on 'Access to social assistance and rights for homeless people'*, Belgium, 3-4 oktober 2019, Synthesis report, Brussel, 2019. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=9436&furtherNews=yes>.

FEANTSA, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2017. Retrieved from <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.

FEANTSA, *Mobile EU citizens experiencing homelessness in Brussels: Access to rights, employment, and healthcare*, Brussel, 2022. Retrieved from [www.diogenes.brussels/nl/pages/63-intra-europese-migranten-dakloos-in-brussel](http://www.diogenes.brussels/nl/pages/63-intra-europese-migranten-dakloos-in-brussel).

FEANTSA, *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, s.d.. Retrieved from <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

Federale Pensioendienst, *RVP dienstnota 2019|19: De inkomensgarantie voor ouderen*, vervangt dienstnota 2019|11, Brussel, 2019.

FOD BIZA, *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters. Gecoördineerde versie van 31 maart 2019*, Brussel, 2019. Retrieved from [https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf](https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf).

FOD BIZA, *IT024: referentieadres, versie 06.08.2021*, 2021, Brussel, Retrieved from [https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/nl/rr/instructies/IT-lijst/IT024\\_Referentieadres\\_20210806.pdf](https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/rr/instructies/IT-lijst/IT024_Referentieadres_20210806.pdf).

FOD BIZA, *Identiteit en Burgerzaken: Inschrijving van vreemdelingen*, s.d.. Retrieved from [www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/faq/inschrijving-van-vreemdelingen/](http://www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/faq/inschrijving-van-vreemdelingen/).

Foucault, M., *Power/knowledge: selected interviews and other writings (1972-1977)*, New York, Pantheon Books, 1980.

Gemeenschappelijk Daklozenfront, *Nieuws van het Gemeenschappelijk daklozenfront/ Front Commun des SDF*, s.d.. Retrieved from <http://daklozen.frontsdf.be/index.php?lng=nl>.

Hermans, K., A Flemish Strategy to Combat Homelessness, *European Journal of Homelessness*, 11(2), pp. 1-12, 2017.

Hermans, K., De Coster, I. en Van Audenhove, C., *Bed Bad Brood: Laagdrempelige opvang van thuislozen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2007.

Hermans, K., Mertens, N. en Robben, L.-l., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport: Limburg*, Brussel, 2021. Retrieved from [www.dakenthuisloosheid.be/](http://www.dakenthuisloosheid.be/).

Hermans, K., Vermeir, E. en Samyn, S., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport – Gent*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://media.kbs-frb.be/nl/media/7764/20210311NT1.pdf>.

HUURpunt vzw, *SVK-sector analyse 2020 door Huurpunt vzw*, Federatie van SVK's in Vlaanderen, Brussel, 2020. Retrieved from <https://www.huurpunt.be/Gedeelde%20%20documenten/SVK-sectoranalyse%202020%20def.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*. Brussel, 2018a. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/refadresOCMW.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Memorandum van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting voor de federale en regionale verkiezingen 2019. Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen*, Brussel, 2018b. Retrieved from [https://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum2019\\_nl.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum2019_nl.pdf).

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Tweejaarlijks verslag 2016-2017. Burgerschap en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, 2018c. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag9/volledigverslag.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Tweejaarlijks verslag 2020-2021. Solidariteit en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>.

Ligue des Droits Humains, *Etat des droits humains: rapport 2019*, Brussel, 2019. Retrieved from [https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/01/EDH\\_2019web-final.pdf](https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/01/EDH_2019web-final.pdf).

- Maesele, T., Bouverne-De Bie, M. en Roets, G., Between institutional inclusion and invisibility? The case of Flemish homelessness care, *Australian Social Work*, 67(4), pp. 537-550, 2014.
- Maesele, T., Roose, R., Bouverne-De Bie, M. en Roets, G., From vagrancy to homelessness: The value of a welfare approach to homelessness, *British Journal of Social Work*, 44(7), pp. 1717-1734, 2014.
- Mortelmans, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven/Den Haag, Acco, 2013.
- Neirinckx, P. M., *Armoede achter slot en grendel? Op weg naar een decriminalisering of depenalisering van de landloperij*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1989.
- Netwerk Tegen Armoede, *Werknota: het (referentieadres) voor daklozen. Versie februari 2017*, Brussel, 2017. Retrieved from <https://www.netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2020/open-brief-ikbensolidair/819891715-1603452731/170200-het-referentie-adres-voor-daklozen-werknota-netwerk-tegen-armoede.pdf>.
- Peeters, R. en Widlak, A., De digitale kooi: administratieve uitsluiting door informatiearchitectuur in de Basisregistratie Personen, *Beleid en Maatschappij*, 45(1), pp. 4-22, 2018.
- Pierre, A., L'adresse de référence, la citoyenneté des invisibles, *Sociétés Plurielles*, 4, pp. 1-15, 2020.
- POD MI, *Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, 2008. Retrieved from [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/eerste\\_federaal\\_plan\\_armoedebestrijding.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/eerste_federaal_plan_armoedebestrijding.pdf).
- POD MI, *12 mei 2014 - Samenwerkingsakkoord inzake dakloosheid en thuisloosheid*, 2014. Retrieved from <https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/12-mei-2014-samenwerkingsakkoord-inzake-dakloosheid-en-thuisloosheid>.
- POD MI, *Daklozen - Bevoegd OCMW - referentieadres en inschrijving en schrapping van een inschrijving*, Brussel, 2016. Retrieved from <https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/daklozen-bevoegd-ocmw-referentieadres-inschrijving-en-schrapping-van-een-inschrijving>.
- POD MI, *Daklozengids*, Brussel, 2021a. Retrieved from [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be).
- POD MI, *Verbeterde opvolging van daklozen die zijn ingeschreven onder een referentieadres*, 2021b. Retrieved from <https://primabook.mi-is.be/nl/terugbetalingsprocedure/referentieadres>.
- Puype, F., Sociale bescherming van daklozen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (4e trimester), pp. 613-648, 2020.

Reidsma, M., Juchtmans, G., Chakkar, S. en De Cuyper, P., *Rondtrekkende woonwagengewoners. Een overzicht van de leefomstandigheden van rondtrekkende woonwagengewoners en bestaande initiatieven ter ondersteuning*, Leuven, 2020. Retrieved from [https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/Rondtrekkende\\_woonwagengewoners\\_Rapport\\_ZL730757.pdf](https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/Rondtrekkende_woonwagengewoners_Rapport_ZL730757.pdf).

Robben, L.-I., Roets, G., Wagener, M., Van Lancker, W. en Hermans, K., *Including the most excluded? A qualitative analysis of the non-take-up of an address for people experiencing homelessness in Belgium*, Leuven, 2022. Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2022/ceso-spsw-2022-02>.

Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S. en Nicaise, I., *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-Silc voor verborgen groepen armen*, Leuven, 2012. Retrieved from [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/372186/2/R1473\\_armoede\\_tussen\\_de\\_plooiën.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/372186/2/R1473_armoede_tussen_de_plooiën.pdf).

Schols, J., Peeters, H. en Laenen, S., *Non-take-up van de inkomensgarantie voor ouderen: een kwalitatief onderzoek naar de visies en ervaringen van personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Leuven, 2017. Retrieved from <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/btsz-0417-05-non-take-up-van-de-inkomensgarantie-voor-ouderen-kwalitatief-onderzoek-naar-de-visies-en-ervaringen-van-personeel.pdf>.

Simon, M., Vasat, P., Polakova, M., Gibas, P. en Dankova, H., *Activity spaces of homeless men and women measured by GPS tracking data*, Leuven, 2019. Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2019/ceso-spsw-2019-03>.

Sullivan, A. A., What Does it Mean to be Homeless? How Definitions Affect Homelessness Policy, *Urban Affairs Review*, pp. 1-31. doi:10.1177/10780874221095185, 2022.

Van Damme, D., *Armenzorg en de staat*, UGent, Gent. 1990

Van Der Plancke, V. en Bernard, N., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Brussel, 2019. Retrieved from [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_nl\\_1tma.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_nl_1tma.pdf).

Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. en Parys, I., *Verbinding Verbroken, Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2003.

Vankeersbilck, M., *De Belle Epoque van het Belgische (straf)recht. Koploper of wielteszuiger?*, in Debaenst, B. (ed.), *De 'Belle Epoque' van het Belgische recht (1870-1914)*, pp. 49-66, Brugge, die Keure/la Chartre, 2016.

Vercammen, R. en Vanruysseveldt, V., Van centraal beleid naar lokale praktijk: het 'probleem' van landloperij en bedelarij in België (1890-1910), *Journal of Belgian History*, 2015(1), pp. 120-161, 2015.

Vitali, R. en De Kuyssche, N., *Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2012. Retrieved from <http://docplayer.nl/15364518-Evaluatie-van-het-systeem-van-het-referentieadres-voor-daklozen.html>.

Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1710176>.

Vonk, G., Repressive welfare states: the spiral of obligations and sanctions in social security. *European Journal of Social Security*, 16(3), pp. 188-203, 2014.

VVSG, *Referentieadres als instrument van hulpverlening*, Brussel, 2019. Retrieved from <https://www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/dak-%20en%20thuislozen/JD%20d2026%20artikel%20referentieadres%20voor%20daklozen.pdf>.

VVSG, *OCMW-barometer 2021: woonbeleid bij OCMW's*, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, Brussel, 2021.

Wacquant, L., *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*, Duke University Press, 2009.

Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben, 1995.

Wonen-Vlaanderen, *Leidraad voor de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement*, Brussel, 2020. Retrieved from [www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/JD%20d2164%20handleiding\\_opmaak\\_lokaal\\_toewijzingsreglement\\_def.pdf](http://www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/JD%20d2164%20handleiding_opmaak_lokaal_toewijzingsreglement_def.pdf).

Wonen-Vlaanderen, *Is een gedetineerde gedomicilieerd in de gevangenis?*, 2021. Retrieved from <https://www.wonenvlaanderen.be/content/een-gedeteneerde-gedomicilieerd-de-gevangenis>.

## INHOUDSTAFEL

### “ZONDER ADRES HEB JE GEEN RECHTEN”. 25 JAAR HET REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW VOOR DAK- EN THUISLOZEN IN BELGIE

<b>INLEIDING</b>	545
<b>1. EEN KORTE TERUGBLIK OP HET DAK- EN THUISLOZENBELEID IN BELGIE</b>	546
<b>2. HET REFERENTIEADRES</b>	549
2.1. ALGEMEEN	549
2.2. REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW	551
<b>3. METHODOLOGIE</b>	556
3.1. OPZET VAN DE STUDIE	556
3.2. DATA EN METHODES	556
<b>4. ANALYSE VAN HET REFERENTIEADRES: SOCIALE BESCHERMING OF BELEMMERING?</b>	557
4.1. MOGELIJKHEDEN	557
4.2. UITDAGINGEN	558
4.3. EEN BLIK OP DE TOEKOMST	565
<b>5. CONCLUSIE</b>	566
<b>6. DISCUSSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN</b>	568
<b>REFERENTIES</b>	570