

Het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven

AANBEVELING 198 – 29 november 2017



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



www.unia.be  

Het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven.

AANBEVELING 198 van 29 november 2017¹²

¹ Het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen voor de oprichting van het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme van 12 juni 2013 geeft aan Unia de bevoegdheid om *“onafhankelijke adviezen en aanbevelingen te richten tot elke overheid ter verbetering van de reglementering en de wetgeving.”* (art. 5).

² Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid van 5 mei 1998 geeft aan het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting de bevoegdheid om *“concrete aanbevelingen en voorstellen te doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren.”* (art. 5).

Inhoudsopgave

HET REFERENTIEADRES VOOR PERSONEN DIE IN EEN MOBIELE WONING VERBLIJVEN.....	1
1. BETROKKEN BEVOEGDHEDEN	3
2. CONTEXT	3
3. HET REFERENTIEADRES VOOR PERSONEN DIE IN EEN MOBIELE WONING VERBLIJVEN.	3
4. DE ALGEMENE ONDERRICHTINGEN	4
5. ONDUIDELIJKHEDEN IN DE ALGEMENE ONDERRICHTINGEN	5
5.1. <i>Bewijsstukken</i>	5
5.2. <i>Mobilhome</i>	6
6. VOORBEELDEN VAN NIET WETTELIJKE INTERPRETATIE VAN DE ALGEMENE ONDERRICHTINGEN.....	7
6.1. <i>“Voortdurend / constant verplaatsen”</i>	7
6.2. <i>“Binnen grondgebied België”</i>	7
6.3. <i>“Binnen grondgebied België”</i>	7
6.4. <i>Post en postbus bpost</i>	8
6.5. <i>Bewijs van rondtrekken</i>	9
6.6. <i>Conclusie</i>	9
7. SAMENVATTING AANBEVELINGEN	10
7.1. <i>Verduidelijk de Algemene Onderrichtingen</i>	10
7.2. <i>Dring aan op een correcte toepassing van de wet door gemeenten</i>	10
8. CONTACTPERSONEN	10

1. Betrokken bevoegdheden

De heer Jan Jambon, Vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen

2. Context

Personen die in een mobiele woning verblijven, hebben geen hoofdverblijfplaats. Zij hebben de mogelijkheid om zich op een referentieadres in te schrijven bij een natuurlijke of rechtspersoon. De bevoegdheid voor inschrijving en controle voor een referentieadres ligt bij de gemeente.

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: Steunpunt tot bestrijding van armoede) ontvingen verschillende meldingen en signalen van organisaties over problemen bij zowel de inschrijving op een referentieadres als de controle op personen die ingeschreven zijn op een dergelijk referentieadres. De toepassing van de geldende regels in de praktijk blijkt in een groot aantal gevallen problematisch waardoor de wet niet correct wordt nageleefd. De negatieve gevolgen voor de betrokken personen zijn bijzonder groot.

In dit advies wijzen Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede op onduidelijkheden in de Algemene Onderrichtingen die leiden tot problematische interpretaties door gemeenten in hun oordeel over het al dan niet toekennen van een referentieadres of het overgaan tot ambtshalve afvoering bij controle. Daarnaast wijst dit advies ook op het gevaar voor ongelijke behandeling door het invoeren van de nieuwe definitie van tijdelijke afwezigheid. We besluiten met enkele aanbevelingen ter zake.

3. Het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven.

De wetgeving en reglementering over de bevolkingsregisters hebben een duidelijk doel: er voor zorgen dat iedereen (die wettelijk in België verblijft) ergens ingeschreven is in het bevolkingsregister zodat de overheid iedereen in kaart kan brengen en haar beleid kan organiseren. Voor referentieadressen is er nog de bijkomende bekommernis dat mensen (dak- en thuislozen in het bijzonder) anders hun rechten verliezen, wat de wetgever ook wilde vermijden. Dit betekent dat gemeentebesturen verplicht zijn om mensen in te schrijven als ze beantwoorden aan de wettelijke criteria die daarvoor voorzien zijn.

Personen die in een mobiele woning verblijven kunnen sinds 2006 ingeschreven worden door de gemeente waar die persoon een referentieadres heeft bij een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. De mogelijkheid van een referentieadres bij een rechtspersoon werd gecreëerd om het voor rondtrekkende bevolkingsgroepen beter mogelijk te maken om zich in te schrijven in het bevolkingsregister³.

³ DOC 51 1967/005, verslag van de commissie op 10 november 2005

Wanneer een persoon in een mobiele woning zes maanden per jaar op een vast adres verblijft moet die zich inschrijven bij de gemeente waar dit vast adres zich bevindt. Het rondtrekken wordt dan beschouwd als tijdelijke afwezigheid⁴.

De inschrijving op een referentieadres gebeurt op basis van een schriftelijke toestemming van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon. Indien de gemeente twijfelt aan de echtheid van de reden voor inschrijving kan de gemeente extra bewijsstukkenvragen⁵.

De controle op de echtheid van de aanvraag komt dus toe aan de gemeente, er is omwille van de manier van wonen geen controle door de wijkagent mogelijk. Het doel van de controle is om domiciliefraude te verhinderen. Gemeenten baseren zich voor deze controle op de 'Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van bevolkingsregisters' (verder: Algemene Onderrichtingen) en overleg met de FOD Binnenlandse zaken.

4. De Algemene Onderrichtingen

De Algemene Onderrichtingen hebben de status van een omzendbrief. Het gaat om een interpretatieve omzendbrief waarbij de bevoegde minister instructies geeft over de wijze waarop wetten en besluiten naar zijn mening geïnterpreteerd moeten worden. Omzendbrieven mogen geen striktere voorwaarden opleggen dan degene voorzien in de wet. Het betreft hier bovendien een gebonden bevoegdheid. Dat wil zeggen dat gemeenten geen manoeuvreerruimte hebben en dat het wettelijk voorschrift waarop de bevoegdheid is gebaseerd precies voorschrijft voor welk besluit een gemeente moet nemen⁶.

In de praktijk stellen Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede vast dat gemeenten wanneer het gaat over referentieadressen voor personen die in een mobiele woning verblijven, soms overgaan tot een eigen interpretatie van de Algemene Onderrichting die in tegenspraak is met het wettelijke kader waarop de Algemene Onderrichtingen steunen. Dit geldt overigens niet enkel voor referentieadressen voor personen die in een mobiele woning verblijven, maar ook voor referentieadressen bij natuurlijke personen of bij OCMW's.

De Algemene Onderrichtingen bevatten een aantal passages die onduidelijkheid en foutieve interpretatie in de hand werken. Wanneer dit leidt tot een afvoering van ambtswege betekent dit een ernstige inbreuk op de grondrechten van de persoon in kwestie, met een verslechterde administratieve en socio-economische situatie tot gevolg.

⁴ Algemene Onderrichtingen, 112, 1° - versie 2 mei 2017

⁵ Algemene Onderrichtingen, 98, L

⁶ Cass. 16 juni 2006, C.05.0287.F.

5. Onduidelijkheden in de Algemene Onderrichtingen

5.1. Bewijsstukken

De Algemene Onderrichtingen bepalen dat de gemeente bij twijfel aan de echtheid van de door de aanvrager vermelde reden bijkomende bewijsstukken kan opvragen⁷. Wat deze bewijsstukken kunnen zijn wordt voor een aantal groepen vermeld. Bijvoorbeeld voor schippers of kermisartiesten. Voor personen die tot rondtrekkende bevolkingsgroepen behoren staan er geen voorbeelden vermeld. Bijgevolg is het voor de gemeenten onduidelijk wat als bijkomend bewijsstuk geaccepteerd kan worden.

Deze onduidelijkheid creëert ook onzekerheid bij de aanvrager en kan het recht om ingeschreven te worden onder druk zetten (niet aanvaarden inschrijving / ambtshalve afvoering). In de praktijk zijn de gevraagde bewijsstukken soms onhaalbaar en in strijd met het wettelijk kader.

Uit de toelichting van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer blijkt bovendien dat ook de privacywet hier van toepassing is⁸.

Artikel 2 van de Privacywet kent aan ieder het recht toe op bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben.

Dit recht wordt gewaarborgd door restricties op te leggen aan wat een openbaar bestuur kan vragen aan een privépersoon om zijn/haar rondtrekkend bestaan te bewijzen. De rechtmatigheid van het verzamelen van die bewijsstukken wordt begrensd door de principes van subsidiariteit (voor het bereiken van het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, wordt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken burger zoveel mogelijk beperkt) en proportionaliteit (de inbreuk op de belangen van de betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel).

Het is aan de gemeente of aan de toezichhoudende overheid om in eerste instantie te bepalen welke bewijsstukken toereikend zijn voor het te realiseren doel en welke bewijsstukken in dat opzicht eerder overmatig zijn.

De Commissie stelt dat het ideaal zou zijn moesten dergelijke bewijsstukken opgenomen worden in de Algemene Onderrichtingen zodat elke gemeente in België dezelfde handelswijze gebruikt waarbij zowel het staatsbelang als het privacybelang op uniforme wijze wordt gediend.

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om samen met de belangenbehartigers van rondtrekkende bevolkingsgroepen, en rekening houdend met de

⁷ Algemene Onderrichtingen, 98, L

⁸ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *Belgisch Staatsblad*, 18 maart 1993; advies op vraag van Unia.

privacywetgeving, een lijst met voorbeelden van redelijke bewijsstukken te ontwikkelen die een rondtrekkend bestaan aantonen. Neem deze op in de Algemene Onderrichtingen.

5.2. Mobilhome

De Algemene Onderrichtingen voorzien een definitie van een mobiele woning:

“Onder "mobiele woning" dient men schepen, woonwagens, caravans (deze term betekent een aanhangwagen bestemd om door een voertuig getrokken te worden) of een ander gelijkaardig onderkomen te verstaan⁹.”

Onder paragraaf 112 verduidelijkt de Algemene onderrichtingen verder de voorwaarden waaraan een mobiele woning moet voldoen om op een referentieadres ingeschreven te kunnen worden:

“Vereist is dat het schip, de woonwagen of de caravan ook effectief wordt gebruikt als mobiele woning (m.a.w. dat men ermee rondtrekt van de ene naar de andere plaats).”

Vervolgens maakt de tekst echter een uitzondering voor een aantal specifieke voertuigen:

“Evenmin is een referentieadres, noch een gewone inschrijving, mogelijk in een vrachtwagen, een autobus, een personenwagen of een bestelwagen.”

Deze interpretatie gaat er van uit dat deze voertuigen nooit als een mobiele woning ingericht en gebruikt kunnen worden. Voor een gewone personenauto lijkt dat evident maar voor een autobus, vrachtwagen en bestelwagen zijn er in de realiteit aanpassingen denkbaar die deze voertuigen geschikt maken om als mobiele woning gebruikt te worden.

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen daarom aan om de nadruk te leggen op het effectieve gebruik van het voertuig als mobiele woning voor autobus, vrachtwagen en bestelwagen naar analogie met mobilhome.

De tekst stelt verder dat een mobilhome “eventueel kan worden beschouwd als een ‘mobiele woning’” als deze effectief als mobiele woning wordt gebruikt. De tekst legt daarbij sterk de nadruk op:

- Rondtrekken binnen het Belgisch grondgebied
- Opvragen van bewijsstukken door de gemeente om te bewijzen dat de aanvrager zich “voortdurend” verplaatst
- Het niet langer hebben van een hoofdverblijfplaats en zich “constant” verplaatsen

De Algemene Onderrichtingen voorzien niet in een definitie van “mobilhome” wat voor de nodige onduidelijkheid kan zorgen. Bovendien zorgen ook de nadere bepalingen in de tekst voor bijkomende onduidelijkheid, bijvoorbeeld door het gebruik van de termen “constant” en “voortdurend”. De

⁹ Algemene Onderrichtingen, 14, f)

onduidelijkheid in deze passage leidt in de praktijk soms tot interpretaties die de het wettelijk kader niet langer respecteren (zie 6).

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om deze tekst duidelijker in overeenstemming te brengen met het wettelijke kader om verwarring te vermijden.

6. Voorbeelden van niet wettelijke interpretatie van de Algemene Onderrichtingen

6.1. “Voortdurend / constant verplaatsen¹⁰”

Deze formulering leidt er in de praktijk toe dat sommige gemeenten een eigen interpretatie hanteren van wat het betekent om zich “constant” en “voortdurend” te verplaatsen. Bv. door te stellen dat men zich minstens maandelijks moet verplaatsen.

Dit is een ernstige inbreuk op de vrijheid van de persoon in kwestie. Het is niet aan de gemeente om te bepalen hoe lang een rondtrekkend persoon op één plaats mag blijven staan (gebonden bevoegdheid, geen discretionaire bevoegdheid om verder te gaan als lokaal bestuur).

De wet stelt duidelijk dat een rondtrekkend persoon zich moet inschrijven in de gemeente waar hij/zij ten minste zes maanden per jaar aan een vast adres verblijft¹¹. Zolang de persoon die rondtrekt niet aan deze voorwaarde voldoet, heeft hij/zij een rondtrekkend bestaan en bijgevolg recht op een referentieadres.

6.2. “Binnen grondgebied België¹²”

Deze formulering leidt er in de praktijk toe dat sommige gemeenten een eigen interpretatie hanteren die stelt dat de personen in kwestie het Belgisch grondgebied niet mogen verlaten anders zullen ze van het referentieadres geschrapt worden.

Uiteraard heeft ook een rondtrekkend persoon het recht om het Belgisch grondgebied te verlaten bv. om familie te bezoeken of om op bedevaart te gaan te gaan. Voor personen ingeschreven op een referentieadres geldt dezelfde regel als voor alle burgers: een afwezigheid tot 90 dagen in het buitenland is geen reden tot afvoering.

6.3. “Binnen grondgebied België”

¹⁰ Algemene Onderrichtingen, 112

¹¹ Algemene Onderrichtingen, 112, 1°

¹² Algemene Onderrichtingen, 112

Deze formulering leidt er in de praktijk toe dat sommige gemeenten een eigen interpretatie hanteren die stelt dat de personen in kwestie niet mogen rondtrekken binnen één bepaalde regio (bv. provincie) maar dit over heel (of een aanzienlijk deel van) het grondgebied van België moeten doen.

Hiervoor is geen enkele wettelijke basis en dit vormt een ernstige inperking van de vrijheid van het individu.

6.4. Post en postbus bpost

Een adres poste restante kan geen referentieadres zijn. Dit geldt evenmin voor een gewone brievenbus in een gebouw waar niemand zorgt voor de eventuele post¹³. Met betrekking tot het bezorgen van post op een referentieadres vinden we echter een aantal bepalingen die onduidelijkheid in de hand werken:

“De natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres, verbindt zich ertoe daar¹⁴ alle voor die persoon bestemde post of alle administratieve documenten te laten toekomen.¹⁵”

“La personne physique ou la personne morale qui accepte l’inscription d’une autre personne à titre d’adresse de référence s’engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés.¹⁶”

“Verbind ik mij ertoe alle poststukken of alle administratieve documenten, die voor die persoon bestemd zijn, te doen toekomen.¹⁷”

Deze formulering leidt er in de praktijk toe dat sommige gemeenten een eigen interpretatie hanteren die stelt dat de personen in kwestie geen recht hebben op een postbus zoals aangeboden door bpost¹⁸ (een systeem waarbij de post van een persoon rechtstreeks wordt doorgestuurd naar de desbetreffende postbus).

De Nederlandse tekst geeft aanleiding tot verwarring want volgens de letter staat er “daar” wat moeilijk anders geïnterpreteerd kan worden als op het referentieadres. Anderzijds zou deze formulering de (rechts)persoon waar het referentieadres gevestigd is ontslaan van het engagement om de post ook daadwerkelijk te bezorgen aan de geadresseerde in kwestie. Dit laatste staat duidelijk in de Franstalige tekst en komt overeen met de geest van deze bepaling.

Er is geen wettelijke grond om het systeem van de postbus bij bpost bij het hebben van een referentieadres te verbieden. Dit systeem kan net ingezet worden om de post bij de persoon zelf te doen toekomen.

¹³ Algemene Onderrichtingen, 14, e)

¹⁴ Eigen onderlijning

¹⁵ Wet van 19 juli 1991, zoals aangepast door de wet van 15 december 2005, Algemene Onderrichtingen, 14, e)

¹⁶ Wet van 19 juli 1991, zoals aangepast door de wet van 15 december 2005, Franstalige versie

¹⁷ Formulering modelformulier bij omzendbrief 6 juli 2006

¹⁸ <http://www.bpost.be/site/nl/ontvangen/brieven-kaarten/postbus-voor-particulieren>

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om het systeem van de postbus bij bpost niet automatisch als reden voor uitsluiting van het referentieadres te beschouwen.

6.5. Bewijs van rondtrekken

De Algemene Onderrichtingen bepalen dat de gemeente bij twijfel aan de echtheid van de door de aanvrager vermelde reden bijkomende bewijsstukken kan opvragen¹⁹. Sommige lokale besturen gaan in hun zoektocht naar indicaties die bevestigen of ontkrachten dat dit het geval is soms te ver. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een lokaal bestuur stelt dat het hebben van “vast werk” niet kan²⁰ of dat het onmogelijk is om rond te trekken en een kind naar een reguliere school te sturen.

Het hebben van een contract van onbepaalde duur kan perfect samengaan met een rondtrekkend bestaan en het hebben van een referentieadres. Bovendien stellen de AO zelf:

“De hierboven beschreven inschrijvingsmodaliteiten zijn van toepassing op alle personen die op het grondgebied van het Rijk in een verplaatsbare woning verblijven, onafhankelijk van het beroep of de staat (schippers, circusartiesten, kermisreizigers, nomaden).²¹”

Gemeenten moeten een open blik hebben op hoe een rondtrekkend bestaan vorm kan krijgen. Ze moeten zich er voor hoeden om mensen niet onterecht in hun vrijheid te beperken terwijl daar geen enkele grond voor is. Bepalen dat mensen geen vast werk mogen hebben én een referentieadres zal de mensen met een referentieadres ook verhinderen om aansluiting te vinden tot de arbeidsmarkt wat hun participatie aan de samenleving verhindert.

6.6. Conclusie

Wanneer het gaat over referentieadressen voor personen die in een mobiele woning verblijven, gaan gemeenten soms over tot een eigen interpretatie van de Algemene Onderrichting die in tegenspraak is met het wettelijke kader waarop de Algemene Onderrichtingen steunen. Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede stellen bovendien vast dat de informatie die gemeenten ontvangen bij vragen over dit onderwerp van de FOD Binnenlandse Zaken ook niet steeds accuraat is.

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan dat de minister bij de gemeenten aandringt op een correcte toepassing van de regelgeving over het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven. Het is daarbij belangrijk dat de informatie die vanuit de FOD Binnenlandse Zaken aan de gemeenten wordt verstrekt correct en duidelijk is.

¹⁹ Algemene Onderrichtingen 98, L

²⁰ <https://www.brugge.be/adres-trekkende-bevolking>

²¹ Algemene Onderrichtingen, 112

7. Samenvatting aanbevelingen

7.1. Verduidelijk de Algemene Onderrichtingen

Verduidelijk de bepalingen in de Algemene Onderrichtingen met betrekking tot het referentieadres en de mobiele woning. Dit zorgt voor eenduidige adviezen door de FOD Binnenlandse zaken (centraal en regionaal) en voorkomt interpretaties door lokale besturen die niet in overeenstemming te brengen zijn met het geldend wettelijke kader.

- Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om de nadruk te leggen op het effectieve gebruik van het voertuig als mobiele woning voor autobus, vrachtwagen en bestelwagen naar analogie met mobilhome.
- Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om de tekst van de Algemene Onderrichtingen waar deze spreken over “voortdurend” en “constant” verplaatsen duidelijker in overeenstemming te brengen met het wettelijke kader om verwarring te vermijden.
- Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om het systeem van de postbus bij post niet automatisch als reden voor uitsluiting van het referentieadres te beschouwen.
- Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan om samen met de belangenbehartigers van rondtrekkende bevolkingsgroepen, en rekening houdend met de privacywetgeving, een lijst met voorbeelden van redelijke bewijsstukken te ontwikkelen die een rondtrekkend bestaan aantonen. Neem deze op in de Algemene Onderrichtingen.

7.2. Dring aan op een correcte toepassing van de wet door gemeenten

Unia en het Steunpunt tot bestrijding van armoede bevelen aan dat de minister bij de gemeenten aandringt op een correcte toepassing van de regelgeving over het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven. Het is daarbij belangrijk dat de informatie die vanuit de FOD Binnenlandse Zaken aan de gemeenten wordt verstrekt correct en duidelijk is.

8. Contactpersonen

Voor Unia

Rik Reusen, rik.reusen@unia.be

Voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Thibault Morel, thibault.morel@cntr.be