

A photograph of a cobblestone street. A long, dark shadow is cast across the stones from the upper right towards the lower left. The stones are reddish-brown and arranged in a grid pattern. A metal drainage grate is visible in the upper left corner.

Hoofdstuk 11

Verskil in behandeling: Sociale en economische rechten

Bepaalde beslissingen van de overheid of privé-actoren hebben tot gevolg dat migranten of groepen van migranten anders en vaak minder gunstig behandeld worden dan andere burgers. Doorgaans bevinden migranten zich al in een kwetsbare situatie waardoor deze maatregelen een grote impact hebben op hun grondrechten.

Myria merkt op dat steeds vaker de sociale en economische grondrechten van migranten worden ingeperkt. Zo wordt bijvoorbeeld de toegang tot een bankrekening beperkt voor sommige migranten en ook de toegang tot de sociale bijstand voor bepaalde EU-burgers. Ook de vreemdelingenretributie voor een resem administratieve verzoeken vormt een financiële barrière voor sommige migranten. In de focus gaan we in op de problematiek van de inschrijvingen en ambtshalve schrappingen van vreemdelingen bij hun gemeente.

We gaan in dit hoofdstuk in op bepaalde situaties waarin vreemdelingen of groepen van vreemdelingen door beslissingen van de overheid of privé-actoren op een verschillende en vaak minder gunstige manier worden behandeld dan andere burgers. We behandelen in het bijzonder een aantal vragen met betrekking tot hun sociale en economische grondrechten.

Ook dit jaar nam de overheid een reeks maatregelen, vaak in de context van de huidige economische crisis, die mogelijk een impact hebben op de (sociale) grondrechten van vreemdelingen⁷⁴². Het federaal regeerakkoord en de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie vermelden verschillende maatregelen.

Zo benadrukt de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat de strijd tegen misbruiken van het sociaal zekerheidsstelsel zal worden verdergezet. Daarvoor zullen de banden met het Departement Sociale Zaken versterkt worden. Er komt een vergaande samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle departementen, in het bijzonder Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken. Een vreemdelingenretributie voor het indienen van een verblijfsaanvraag werd recent ingevoerd en de invoering van een registratierecht is gepland⁷⁴³. Verder zal de regering ook prioriteit geven aan het onderzoeken van de dossiers van EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale zekerheidssysteem. Zo nodig zal hun verblijfsrecht worden ingetrokken⁷⁴⁴. Het regeerakkoord vermeldt ook een hervorming van de juridische bijstand, die mogelijk gevolgen heeft voor de rechtzoekenden⁷⁴⁵.

De huidige context van besparingsmaatregelen treft alle burgers. Myria vraagt om ook in tijden van besparingen te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen. Deze groep behoort immers tot de meest kwetsbaren in de samenleving. De maatregelen betekenen vaak een verdere afbouw van de sociale rechten en hebben een impact op hun grondrechten en het recht op een menswaardig bestaan.

Myria behandelt hier een aantal thema's die het afgelopen jaar in het oog sprongen. Het laat zich daarbij ook inspireren door de meldingen die het ontvangt in het kader van zijn wettelijke opdracht.

1. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1.1. | Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1.1. | Toegang tot bankdiensten

Voor personen zonder een wettig verblijf blijft een bankrekening openen een moeilijke tot bijna onmogelijke opdracht. Ook personen met een tijdelijk, maar wettig verblijf lijken steeds meer moeilijkheden te ondervinden. Bankinstellingen blokkeren steeds vaker bestaande bankrekeningen van personen bij wie zich een wijziging voordoet in hun verblijfssituatie. Myria behandelde de problematiek al in zijn Jaarverslag Migratie van 2011⁷⁴⁶ en ontvangt er nog regelmatig meldingen over. Het werkt al enkele jaren structureel op dit thema.

Voor personen zonder een wettig verblijf blijft een bankrekening openen een moeilijke tot bijna onmogelijke opdracht.

Hoewel financiële instellingen contractvrijheid hebben, zijn ze gebonden door een aantal wettelijke bepalingen zoals de antiwitwaswet, maar ook de antidiscriminatiewetgeving en de basisbankdienstwet⁷⁴⁷. De antiwitwaswet⁷⁴⁸ voorziet in een kader welke informatie een klant moet voorleggen om zich te identificeren, dat nog eens verder wordt verduidelijkt in een reglement van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)⁷⁴⁹ en in een omzendbrief⁷⁵⁰.

742 Ter illustratie van deze maatregelen zie bv. de beslissing om de tussenkomst stop te zetten in de kosten door de POD MI bij 'artikel 60-tewerkstelling' van EU-burgers en hun familieleden met een bijlage 20, 21 of 35; de beslissing tot stopzetting van het gewaarborgde gezinsbijslag voor vreemdelingen met een attest voor immatriculatie; de beslissing om geen financiële OCMW-steun meer toe te kennen bij personen met een verlengd uitwijzingsbevel indien de persoon op het ogenblik van de betekening van het bevel geen steun ontving.

743 Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie 28 november 2014, p. 3-4, 19-21.

744 Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie 28 november 2014, p. 28.

745 Federaal Regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 114. Voor meer informatie hierover zie hfdst. 10 Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden.

746 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, hfdst.V.B.2.

747 Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en de wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basisbankdienst.

748 Art. 7 wet 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

749 Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) is de opvolger van de Commissie voor het bank-, financie- en assurantiewezen (CBFA). Reglement van de CBFA betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en financiering van terrorisme, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 16 maart 2010.

750 Omzendbrief van 6 april 2010 betreffende waakzaamheidsplicht ten aanzien van het cliënteel, voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen van geld en terrorismefinanciering.

De antidiscriminatiewetgeving verbiedt het maken van een direct of indirect onderscheid op grond van nationaliteit. Op basis van deze wet oordeelde het Hof van Beroep te Brussel in 2011⁷⁵¹ dat om een bankrekening te openen het volstaat dat een persoon zonder wettig verblijf zijn identiteit kan aantonen door een paspoort en zijn adres aan de hand van verschillende middelen. De toegang tot een bankrekening weigeren, ook al kan de persoon zich identificeren aan de hand van een paspoort, kan dan als een discriminatie op grond van nationaliteit beschouwd worden.

Myria vindt dat personen, ongeacht hun verblijfstitel, die voldoen aan de identificatievereiste en de verplichtingen van de antiwitwaswet toegang moeten krijgen tot bankdiensten in het algemeen en minstens tot een basisbankdienst. In de praktijk zien we dat banken dat vaak weigeren.

Ook het Wetboek van economisch recht stelt dat iedere kredietinstelling een basisbankdienst moet aanbieden en dat elke consument recht heeft op een basisbankdienst. De dienst kan enkel om welbepaalde redenen geweigerd worden⁷⁵².

In mei 2014 werd de Europese richtlijn 2014/92/EU betreffende de toegang tot betaalrekeningen met basisfunctie aangenomen⁷⁵³. Die voorziet dat alle lidstaten in hun wetgeving een basisbankdienst moeten opnemen⁷⁵⁴. Ons land heeft al een wet die dat regelt maar de richtlijn bevat nu ook een uitdrukkelijke non-discriminatieclausule die stelt dat financiële instellingen niet mogen discrimineren op grond van nationaliteit. Daarnaast stelt de richtlijn dat de toegang tot een basisbankdienst wordt verzekerd voor iedere legaal in de EU verblijvende consument, met inbegrip van asielzoekers, mensen zonder vast adres en ook consumenten zonder verblijfsvergunning die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgewezen⁷⁵⁵. Voor bepaalde groepen personen die nu moeilijkheden ondervinden bij het openen van een bankrekening, betekent dat een bijkomende verduidelijking en opent het de toegang toch minstens tot een basisbankdienst. Dit is bijvoorbeeld het geval voor asielzoekers met een bijlage 26 of 35 of staatlozen waarvan de verblijfsprocedure nog hangende is, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen ...

751 HvB Brussel, 26 mei 2011, 2008AR/933.

752 Art. VII 57 § 2 en 59 § 2 Wetboek van economisch recht 28 februari 2013 en art. 6 §1 Basisbankdienstwet.

753 De Europese richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties. De Belgische overheid moet deze richtlijn omzetten tegen september 2016.

754 Een basisbankrekening is een zichtrekening waar je maar een beperkt aantal verrichtingen mee kan doen.

755 Art. 15 en 16 richtlijn 2014/92/EU.

Anderzijds sluit de Belgische wetgeving momenteel niet uit dat personen zonder wettig verblijf toegang zouden hebben tot bankdiensten indien voldaan is aan de identificatievereisten. Een letterlijke overname van de bepaling van de richtlijn dat het recht op een basisbankdienst geldt voor 'elke legaal verblijvende consument' zou dus een verstrenging betekenen ten opzichte van de huidige Belgische wetgeving. Het is bovendien niet duidelijk wat de term in de richtlijn 'consumenten zonder verblijfsvergunning die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgewezen' precies inhoudt.

Myria wijst nogmaals op het belang om een bankrekening te kunnen openen om bepaalde financiële handelingen te kunnen stellen en in bepaalde basisbehoeften te kunnen voorzien. Denk maar aan het openen van een huurwaarborgrekening, het ontvangen van een loon, het ontvangen van kindergelden ... Die basisbehoeften zijn immers noodzakelijk om een menswaardig leven te kunnen leiden. Myria vraagt de Belgische overheid dan ook om bij de omzetting van de richtlijn de toelatingsvoorwaarden tot financiële diensten niet verder te verstrengen, de wetgeving verder te verduidelijken en in overeenstemming te brengen met de grondrechten voor deze groep vreemdelingen en erop toe te zien dat deze regelgeving ook kan worden afgedwongen van de financiële instellingen.

1.1.2. | Fundamentele rechten van onwettig verblijvende migranten

Het Europees Comité inzake Sociale Rechten binnen de Raad van Europa is samengesteld uit een comité van onafhankelijke experts. Zijn beslissingen zijn niet bindend maar het Europees Sociaal Handvest waarover zij advies geven is dat wel. Het advies van het Comité wordt overgemaakt aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa die daarop resoluties met aanbevelingen kan formuleren.

Het Europees Comité inzake Sociale Rechten sprak zich in zijn beslissingen van 1 juli 2014⁷⁵⁶ en 2 juli 2014⁷⁵⁷ uit over de sociale rechten van personen zonder verblijf. Dat standpunt van het Comité van Ministers wordt in het najaar van 2015 verwacht.

756 Europese Comité inzake Sociale rechten, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, 1 juli 2014, nr. 90/2013.

757 Europese Comité inzake Sociale rechten, *European Federation of National Organizations working with Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands*, 2 juli 2014, nr. 86/2012.

In de eerste zaak had de organisatie Conference of European Churches een klacht ingediend bij het Europese Comité omdat personen zonder wettig verblijf in Nederland geen recht op opvang hebben. De organisatie stelde dat Nederland in strijd handelt met het Europese Sociaal Handvest omdat vreemdelingen zonder verblijfstitel in Nederland zijn uitgesloten van basisvoorzieningen zoals voeding, kleding en onderdak. Het Comité oordeelde in deze beslissing over het recht op sociale en medische bijstand (artikel 13 §1). Volgens het Sociaal Handvest geldt dit recht alleen voor personen die wettig op het grondgebied verblijven⁷⁵⁸. Toch oordeelde het Comité dat als de menselijke waardigheid in gedrang komt, er geval per geval moet beoordeeld worden of de rechten uit het Handvest van toepassing zijn op personen zonder wettig verblijf. Zo meende het Comité eerder al dat personen in onwettig verblijf recht hebben op dringende medische hulp. Nu bevestigde het Comité dat ook de toegang tot voeding, water, kledij en onderdak zo nauw verbonden zijn met de fundamentele basisrechten en de menselijke waardigheid dat personen zonder wettig verblijf hier niet van mogen worden uitgesloten⁷⁵⁹.

In de tweede zaak had de European Federation of National Organisations working with the homeless (FEANTSA) een klacht ingediend omdat de Nederlandse wetgeving en het beleid met betrekking tot huisvesting in strijd zouden zijn met het Sociaal Handvest. Het Comité oordeelde dat het recht op huisvesting vervat in artikel 31 §2 ook van toepassing is op personen zonder wettig verblijf. Hen uitsluiten is strijdig met het Handvest omdat het de betrokken personen, en in het bijzonder kinderen, in een situatie van extreme hulpeloosheid plaatst, in strijd met hun menselijke waardigheid.

Kwetsbare personen, zoals personen zonder wettig verblijf, zijn het zwaarst getroffen door de economische crisis en steeds meer besparingsmaatregelen ten aanzien van hen worden genomen. Zij worden steeds vaker uitgesloten van bepaalde hulpverlening, zoals de toegang tot voedselbanken, voordeeltarieven voor energie- en gasverbruik, winteropvang ... zoals ook blijkt uit meldingen bij Myria de afgelopen jaren. Het Comité oordeelt dat de economische crisis niet tot gevolg mag hebben dat de bescherming van de rechten vervat in het Handvest in het gedrang komen⁷⁶⁰.

1.2. | Ontwikkelingen op Belgisch niveau

1.2.1. | Een verdere inperking van de sociale rechten van vreemdelingen: nood aan een impactanalyse van de grondrechten

Veel besparingsmaatregelen in tijden van economische crisis hebben een weerslag op de grondrechten van vreemdelingen, en voornamelijk op hun sociale rechten. Het is een moeilijke evenwichtsoefening waarbij de overheid rekening moet houden met verschillende maatschappelijke belangen.

Myria vraagt om in tijden van besparingen waakzaam te blijven voor de grondrechten. Besparingsmaatregelen worden dikwijls genomen in de optiek dat de strijd tegen misbruiken van het sociale zekerheidssysteem verder moeten worden opgedreven. Dit gaat vaak gepaard met een afbouw van sociale rechten. De strijd tegen misbruiken mag echter niet tot gevolg hebben dat ook terechte begunstigen er geen toegang meer toe hebben.

Myria herinnert eraan dat het recht op een menswaardig bestaan een recht is dat op iedereen van toepassing is, ongeacht zijn verblijfsstatus, en dat vervat is in verschillende internationale en nationale rechtsregels. Ook de Belgische grondwet omvat dit recht in zijn artikel 23, met bovendien een standstill-effect dat impliceert dat de wetgever geen maatregelen mag aannemen die een aanzienlijke achteruitgang kunnen betekenen⁷⁶¹. Als de wetgever beperkende maatregelen neemt, dan moet hij die beargumenteren.

De regering heeft de laatste jaren, via programmawetten⁷⁶², maatregelen doorgevoerd die een weerslag hebben op de (sociale) grondrechten⁷⁶³. Die procedure verloopt vaak snel, buiten het publieke debat om en via een vereenvoudigde adviesprocedure bij de Raad van State. Op die manier voert de regering beslissingen door zonder een uitgebreide analyse van de mogelijke impact op de grondrechten.

758 Art. 13 § 4 Europees Sociaal Handvest.

759 Europees Comité inzake Sociale rechten, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, 1 juli 2014, nr. 90/2013, 74.

760 Europees Comité inzake Sociale rechten, *European Federation of National Organizations working with Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands*, 2 juli 2014, nr. 86/2012, 128.

761 GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6.

762 "Een programmawet is een wet, die samen met de begroting wordt ingediend in het parlement, waarin maatregelen genomen worden die de regering nodig vindt om haar economische, sociaal en financieel beleid, zoals dat uit de begroting blijkt, te verwezenlijken"; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2003, p. 674.

763 Onder meer de programmawetten 19 januari 2012 in hfdst. 3 en 28 juni 2013 in hfdst. 1 en 2 of ook de programmawet van 19 december 2014.

Anderzijds wordt de Belgische overheid af en toe teruggefloten door internationale en nationale instanties⁷⁶⁴. Myria dringt dan ook aan om waakzaam te blijven bij maatregelen die een vergaande impact kunnen hebben op de grondrechten en vraagt dat zij voorafgaand ter advies en analyse zouden worden voorgelegd aan de bevoegde mensenrechteninstellingen in België, zoals de Privacycommissie, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, de kinderrechteninstellingen en het Federaal Migratiecentrum⁷⁶⁵.

Hierna gaan we in op een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot sociale rechten en vreemdelingen, voornamelijk ten aanzien van EU-burgers.

1.2.1.1. | Het Grondwettelijk Hof vernietigt de beperking van sociale bijstand van sommige EU-burgers

Een recent voorbeeld van een maatregel waarbij de Belgische overheid werd teruggefloten is het arrest van het Grondwettelijk Hof van 30 juni 2014⁷⁶⁶. Verschillende zaken kwamen aan bod in dit arrest. We zullen hier verder ingaan op twee punten waarover het Hof zich uitsprak: de toegang tot sociale bijstand voor EU-burgers en de dringende medische hulp voor EU-burgers.

De toegang tot sociale bijstand voor EU-burgers

In een programmawet van 2012 werden EU-burgers uitgesloten van maatschappelijke dienstverlening en dringende medische hulp tijdens hun eerste drie maanden van verblijf⁷⁶⁷. In een programmawet van 2013 werd diezelfde uitsluiting ook ingevoerd voor maatschappelijke integratie⁷⁶⁸.

Het Grondwettelijke Hof vernietigde deze maatregelen van de programmawet van 2012 gedeeltelijk. In artikel 57quinquies van de OCMW-wet⁷⁶⁹ werden EU-burgers

en hun familieleden uitgesloten van maatschappelijke dienstverlening gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in België en ook van steun voor levensonderhoud gedurende de gehele periode van hun voorwaardelijk verblijfsrecht⁷⁷⁰. Die beperking had de Belgische overheid gedeeltelijk overgenomen uit artikel 24 van de vrij verkeerrichtlijn dat voorziet in een gelijke behandeling voor EU-burgers en hun familieleden en ook in een bepaling waarbij lidstaten EU-burgers mogen uitsluiten van de sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf.

De Belgische overheid wou, zoals blijkt uit het arrest, met deze wetwijziging voorkomen dat België zou geconfronteerd worden met een toestroom van EU-onderdanen die hier konden genieten van een onmiddellijke sociale bijstand in tegenstelling tot in de ons omringende landen. Er moest een balans gevonden worden tussen enerzijds het belang van het onbelemmerde personenverkeer en anderzijds de belangen van de lidstaten, en meer concreet de betaalbaarheid van het sociale stelsel. De overheid vreesde dat door een toestroom het beschermingsniveau vervat in artikel 23 van de Grondwet niet langer zou kunnen gegarandeerd zijn⁷⁷¹. Het Hof oordeelde daarover dat het op zich niets heeft tegen een inperking op het recht van sociale bijstand voor bepaalde categorieën personen voor zover dit verschil in behandeling redelijk kan verantwoord worden⁷⁷².

Toch stelde het Hof, verwijzende naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, dat een afwijking van het gelijkheidsbeginsel niet opgaat voor werknemers en zelfstandigen en hun familieleden en dat de uitsluiting van deze groep gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf niet verenigbaar is met de richtlijn. Werkzoekende EU-burgers kunnen volgens het Hof dan weer wel worden uitgesloten gedurende de eerste drie maanden. De Europese richtlijn voorziet zelfs een mogelijkheid hen uit te sluiten gedurende de volledige periode dat zij op zoek zijn naar werk⁷⁷³. Werkzoekenden kunnen namelijk een verblijfsrecht krijgen, zolang zij kunnen bewijzen dat zij werk zoeken en een reële kans maken om te worden aangesteld.

764 Zie bijv. Comité voor economische, sociale en culturele rechten, Afsluitende opmerkingen over het vierde periodieke rapport van België, 23 december 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

765 Myria verwijst hier opnieuw naar de aanbevelingen die voortkomen uit het rapport van de Commissaris voor de Rechten van de Mens, Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Safeguarding human rights in times of economic crisis, Comm. DH.Issue paper (2013) 2, 4 december 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

766 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014.

767 Met name art. 12 programmawet 19 januari 2012 die art. 57quinquies en 57 §2 organieke wet 8 juli 1976 betreffende de OCMW's (OCMW-wet) wijzigde.

768 Art. 21 programmawet 28 juni 2013 wijzigde art. 3, 3° RMI-wet 26 mei 2002. Zie hiervoor ook: *Jaarverslag Migratie 2013, hfdst. III.3.B. 2.6.*

769 Art. 57 quinquies organieke wet 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

770 De term 'steun voor levensonderhoud' werd verkeerdelijk letterlijk uit de richtlijn overgenomen en heeft eigenlijk enkel betrekking op studiebeurzen- en leningen. Deze term is anders niet gekend in het Belgische sociale recht.

771 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.33.

772 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.36.1- B.37.

773 Art. 24, tweede lid richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De uitsluiting geldt niet als de maatschappelijke dienstverlening een financiële steun inhoudt om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

Dringende medische hulp voor EU-burgers

In hetzelfde arrest besluit het Grondwettelijk Hof dat de uitsluiting van EU-burgers van dringende medische hulp een schending is van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Artikel 57 §2 van de OCMW-wet voorziet het recht op dringende medische hulp voor vreemdelingen die onwettig in België verblijven. EU-burgers en hun familieleden werden echter uitgesloten tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf en in sommige gevallen zelfs langer. Volgens het Hof was dat een verschil in behandeling waarbij EU-burgers anders behandeld worden dan personen in onwettig verblijf terwijl ze zich in een vergelijkbare situatie bevinden. De maatregel streefde volgens het Hof weliswaar een wettig doel na, namelijk de betaalbaarheid van het sociale bijstandssysteem, en was ook pertinent, toch was de uitsluiting niet evenredig met dat doel. Een uitsluiting was te streng en ging verder dan noodzakelijk was om het sociale bijstandssysteem te vrijwaren. De overheid had maatregelen kunnen nemen die minder beperkend zijn. Zo kan de overheid een einde stellen aan het verblijfsrecht van een EU-burger voor zover die niet meer aan de verblijfsvoorwaarden voldoet of een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandssysteem⁷⁷⁴.

Naar aanleiding van dit arrest verduidelijkt de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) in een omzendbrief van 5 augustus 2014 de toepassing van het arrest in de praktijk⁷⁷⁵. Opmerkelijk is dat de POD MI de interpretatie van het Hof met betrekking tot de maatschappelijke dienstverlening ook analoog toepast voor maatschappelijke integratie (leefloon). De RMI-wet sloot namelijk EU-burgers ook uit van het recht op maatschappelijke integratie (leefloon) gedurende hun eerste drie maanden van verblijf⁷⁷⁶. De POD MI oordeelde dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de redenering van het Hof ook niet opgaat voor het recht op maatschappelijk integratie.

Samenvattend betekent dit dat de POD MI de onderverdeling die het Hof maakt tussen verschillende categorieën van EU-burgers overneemt:

- EU-burgers in de hoedanigheid van werknemer of zelfstandige hebben volgens de omzendbrief recht op maatschappelijk dienstverlening en maatschappelijk integratie als zij een verblijfsrecht hebben van meer dan drie maanden en dit vanaf de aanvraag van een verklaring van inschrijving (bijlage 19/19ter)⁷⁷⁷.
- De economisch niet-actieven en studenten en hun familieleden hebben pas recht op maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening als ze een verblijfsrecht hebben van meer dan drie maanden (E-kaart of F-kaart) én ook effectief meer dan drie maanden in België hebben verbleven (vanaf de afgifte van de bijlage 19/19ter). Zij kunnen aanspraak maken op dringende medische hulp tijdens de periode van uitsluiting.
- Een derde categorie is die van werkzoekenden en hun familieleden, die pas recht op maatschappelijke integratie hebben na de eerste drie maanden van verblijf (E-kaart of F-kaart) én na effectief verblijf van meer dan drie maanden (vanaf de afgifte van de bijlage 19/19ter). Zij hebben geen recht op maatschappelijke dienstverlening en dit gedurende de hele periode dat zij in deze hoedanigheid in België verblijven. Zij kunnen dan weer wel aanspraak maken op dringende medische hulp tijdens de periode van uitsluiting⁷⁷⁸.

EU-burgers en hun familie die hier als toerist zijn en geen aanvraag tot verblijf indienen zijn uitgesloten van sociale bijstand. Na drie maanden hebben ze niet langer een wettig verblijf en hebben ze enkel recht op dringende medische hulp. In de praktijk is het vaak moeilijk voor deze personen om aan te tonen dat ze al drie maanden in België verbleven aangezien ze niet aan grenscontroles onderworpen zijn. De POD MI zal voor de berekening van de eerste drie maanden beginnen rekenen vanaf de aanvraag en de bijlage 19/19ter. Zij houdt geen rekening met het werkelijke verblijf. Ook bij een nieuwe aanvraag na bijvoorbeeld een weigeringsbeslissing, zal de POD MI de drie maanden berekenen vanaf de nieuwe aanvraag en bijlage 19/19ter⁷⁷⁹.

774 Art. 42bis, §2 vreemdelingenwet en GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.52.1-B.55.10.

775 Omzendbrief 5 augustus 2014 betreffende de interpretatie van artikel 3, 3°, 2de streepje van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 57quinquies van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

776 Art. 3, 3° wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI-wet). Deze uitsluiting werd ingevoerd door de programmawet van 28 juni 2013.

777 Het gaat hier louter om de verblijfsvoorwaarden en niet over de andere voorwaarden die het recht op maatschappelijke bijstand openen, zoals de voorwaarde van behoeftigheid.

778 Voor een goed overzicht van de verschillende bijlagen die recht openen op maatschappelijke bijstand: zie nota VVSG van 13 november 2014: Recht op OCMW-dienstverlening voor EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg. Beschikbaar op <http://www.vvsg.be/sociaal-beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx> en ook www.medimmigrant.be/?idbericht=36&idmenu=2&state=0&lang=nl.

779 Zie nota VVSG van 13 november 2014 over de uitsluiting van de EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg van het recht op OCMW-dienstverlening gedurende de eerste 3 maanden van verblijf, p. 4. Beschikbaar op www.vvsg.be/sociaal-beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx.

1.2.1.2. | Onredelijke belasting en uitsluiting van het sociale bijstandstelsel

Onredelijke belasting

De algemene beleidsnota Asiel en Migratie kondigt aan dat de regering prioriteit zal geven aan het onderzoeken van de dossiers van EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandssysteem. Desgevallend zal worden overgegaan tot de intrekking van het verblijfsrecht⁷⁸⁰. Bovendien blijkt ook uit de cijfers dat de intrekkingen van verblijfstitels van EU-onderdanen de afgelopen jaren fors is toegenomen⁷⁸¹.

Europa staat toe dat enerzijds het verblijfsrecht voor EU-burgers en familieleden afhankelijk gemaakt wordt van het hebben van voldoende bestaansmiddelen⁷⁸² en anderzijds dat het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden ontnomen wordt indien zij een onredelijke belasting vormen voor het gastland. Dit laatste werd door de Belgische wetgever opgenomen in artikel 42bis van de vreemdelingenwet⁷⁸³.

Het is niet altijd duidelijk wat dit begrip onredelijke belasting precies inhoudt, wat vaak tot rechtsonzekerheid leidt voor de burger. In elk geval heeft Europa de beoordeling van dit begrip aan banden gelegd. Zo zal elke situatie individueel moeten beoordeeld worden aan de hand van de persoonlijke situatie, de duur van het verblijf, het tijdelijk karakter van de moeilijkheden en de reeds genoten steun. Ook de controle door een gastland is beperkt door Europa. Een controle mag niet stelselmatig gebeuren, beroep op sociale bijstand mag niet automatisch leiden tot een verwijderingsmaatregel⁷⁸⁴. Bij de beslissing

om een einde te stellen aan het verblijf moeten de administraties onder meer rekening houden met de leeftijd, gezondheidstoestand, gezinssituatie en economische situatie, sociale en culturele integratie⁷⁸⁵. Myria vraagt de Belgische overheid om de nodige

zorgvuldigheid aan de dag te leggen bij het intrekken van verblijfstitels van EU-burgers.

De POD MI informeert de DVZ over bepaalde

persoonsgegevens uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). Indien een persoon beroep doet op OCMW-steun kan dat dus gevolgen hebben voor zijn verblijfsrecht. Het OCMW heeft de verplichting de persoon te informeren van dit risico. Uit informatie van de DVZ blijkt dat een EU-onderdaan die minstens drie maanden een leefloon of equivalent leefloon ontvangt, kan worden beschouwd als een onredelijke belasting⁷⁸⁶.

Het Dano-arrest

Een recente evolutie in dit kader is het arrest Dano⁷⁸⁷ van het Hof van Justitie van de EU⁷⁸⁸.

Het arrest betrof een Roemeense vrouw die sinds 2010 in Duitsland verbleef met haar minderjarige zoon. Ze vroeg een basisuitkering aan als werkzoekende. Dat werd haar geweigerd door de Duitse instanties waarop ze in beroep ging en de zaak uiteindelijk aanhangig gemaakt werd bij het Hof. De vraag die werd gesteld is of lidstaten niet-actieve economische burgers van een andere lidstaat volledig of gedeeltelijk mogen uitsluiten van 'bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties' terwijl die prestaties wel worden toegekend aan de eigen onderdanen die zich in een zelfde situatie bevinden.

Zoals hierboven al uiteengezet, vervat de vrij verkeerrichtlijn een gelijk behandelingsbeginsel voor EU-burgers (artikel 24) dat daarnaast ook voorziet om in bepaalde gevallen daarvan af te wijken. Het Hof herinnert eraan dat de gastlidstaat volgens de richtlijn niet verplicht is een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf. Bij een verblijf van langer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar stelt de richtlijn als voorwaarde voor het verblijfsrecht dat economisch niet-actieve personen over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikken. Het Hof merkte op dat een van de doelstellingen van de richtlijn is te voorkomen dat EU-burgers en hun familieleden een onredelijke belasting voor het sociale bijstandstelsel van het gastland vormen⁷⁸⁹. Volgens het Hof moet een lidstaat dus de mogelijkheid hebben om de toekenning van sociale uitkeringen te weigeren aan economisch niet-actieve burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen met als enig doel sociale

Elke situatie moet individueel beoordeeld worden aan de hand van de persoonlijke situatie van de burger.

780 Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 28 november 2014, p. 28.

781 Zie cijfers hfdst. 6.2.1.2 economische migratie, p. 160-161.

782 Art. 7 Richtlijn 2004/38/CE 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

783 Zie hiervoor ook hfdst. 6.2.1.2 economische migratie, p. 162-164.

784 Art. 14 richtlijn 2004/38.

785 Overweging 23 richtlijn 2004/38.

786 Zie: *Instructies staatssecretaris voor Asiel en Migratie*, Intrekking verblijfsrecht van EU-onderdanen in België: de evolutie van 2008 tot en met 2013, 25 februari 2014. Beschikbaar op: http://countries.diplomatie.belgium.be/nl/binaries/intrekking_verblijfsrecht_tcm424-243894.pdf.

787 HvJEU (GK) C-333/13, *Elisabeta Dano en Florin Dano tegen Jobcenter Leipzig*, 11 november 2014.

788 Het verblijfsrecht van EU-burgers en recht op sociale bijstand kwam reeds aan bod in de vorige jaarverslagen: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 149 en *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 100 en 157.

789 Overweging 10 richtlijn 2004/38.

bijstand van een andere lidstaat te ontvangen hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om aanspraak te maken op een verblijfsrecht.

Er moet voor elke burger een concreet onderzoek gevoerd worden naar zijn economische situatie zonder rekening te houden met de aangevraagde sociale uitkeringen. In het concrete geval bleek de Roemeense vrouw niet op zoek was naar werk en economisch niet-actief was en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikte. Hierdoor genoot zij dus niet van een verblijfsrecht krachtens de richtlijn. Volgens het Hof viel de vrouw niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn en kon ze zich dus ook niet beroepen op het gelijke behandelingsbeginsel.

De gevolgen van dit arrest lijken voor België eerder beperkt te zijn. In België krijgt een economisch niet-actieve EU-burger pas een verblijfsrecht als hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Bovendien kan hij pas aanspraak maken op OCMW-steun na drie maanden verblijf en na een sociaal onderzoek waaruit zijn behoeftigheid en werkbereidheid blijkt. Daarenboven kan de DVZ het verblijfsrecht terug intrekken als hij een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandssysteem. Het genieten van een leefloon houdt dus een risico in voor het verblijfsrecht⁷⁹⁰.

1.2.2. | Mediprima

In 2014 is de eerste fase van het Mediprima-systeem in werking getreden. Mediprima is een IT-systeem om de OCMW-beslissingen tot tenlasteneming van medische tussenkomsten te centraliseren en te beheren. Dat systeem is onder meer van toepassing voor vreemdelingen zonder wettig verblijf, vreemdelingen in het kader van een medische regularisatieaanvraag (9ter) en asielzoekers met financiële hulp of in een lokaal opvanginitiatief. Het systeem heeft enerzijds tot doel om de afhandeling van de beslissingen te vereenvoudigen en te versnellen en anderzijds om er een betere controle over te hebben.

Sinds oktober 2013 geven de OCMW's hun beslissingen in dit IT-systeem in zodra de rechthebbende geïnformeerd wordt over de uiteindelijke beslissing over zijn steunaanvraag en dat na een sociaal onderzoek. Verschillende diensten hebben toegang tot deze beslissingen zoals ziekenhuizen, geneesheren en

andere zorgverstrekkers. De Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) kan er sinds juni 2014 de elektronische facturen van de zorgverstrekkers afhandelen terwijl vroeger de betaling van de facturen van de zorgverstrekkers door de OCMW's gebeurde⁷⁹¹.

Het OCMW kan twee soorten beslissingen nemen:

1. Een *principiële beslissing*: het OCMW erkent zijn bevoegdheid en laat weten dat de betrokkene behoeftig is. Er wordt nog geen specifieke medische hulp bepaald, en er is ook nog geen betalingsverbintenis.
2. Een *gewaarborgde tenlasteneming*: het OCMW beslist tot een of meerdere specifieke vormen van medische hulp. De zorgverlener zal bij de raadpleging van de beslissing een betaalverbintenisnummer kunnen bekomen. Bij medische urgentie kan het OCMW achteraf nog gevraagd worden een beslissing met terugwerkende kracht voor een medische handeling te nemen (max 45 dagen)⁷⁹².

De invoering van het Mediprima-systeem verloopt in verschillende fasen. Sinds juni 2014 gebruiken ziekenhuizen het voor hun elektronische facturatie. Een volgende fase voorziet dat ook andere zorgverstrekkers zoals huisartsen, verpleegkundigen en apothekers er toegang toe zullen hebben⁷⁹³.

1.2.3. | Vreemdelingenretributie

Het wetgevend kader

Wie een verblijfsaanvraag wil indienen, moet daarvoor voortaan een retributie betalen. De nieuwe federale regering maakte in het regeerakkoord in oktober 2014 en in de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie haar plannen kenbaar om een verblijfsbelasting voor vreemdelingen in te voeren én een rolrecht voor elk aanvraagdossier voor verblijf dat door DVZ wordt

790 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Hof van Justitie arrest Danó over sociale bijstand van EU-burger die verblijfsvoorwaarden niet vervult*, 19 december 2014, beschikbaar op: <http://bit.ly/1J3GNT8>. Zie ook de parlementaire vraag gesteld in de Commissie voor de binnenlandse zaken van 10 december 2014, vraag 04.01-02.

791 Uiteindelijk zal nog steeds de POD Maatschappelijke Integratie tussenkomen in de uiteindelijke kosten. De omzendbrieven van de POD Maatschappelijke Integratie alsook de Handleiding Mediprima zijn beschikbaar op: www.mi-is.be/be-nl/e-government-en-webapplicaties/mediprima.

792 Informatie en modeldocumenten zijn beschikbaar op: www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/sociaal-onderzoek/mediprima.

793 Bijkomende nuttige informatie is beschikbaar op: www.medimmigrant.be/?idbericht=268&idmenu=3&state=0&lang=nl.

behandeld^{794, 795}. Intussen voegt de Programmawet van 19 december 2014, goedgekeurd door de Kamer, een nieuw artikel toe aan de vreemdelingenwet⁷⁹⁶ dat een retributie⁷⁹⁷ invoert om de administratieve kosten verbonden met de behandeling van een verblijfsaanvraag te dekken. De Belgische overheid verantwoordt de invoering van die retributie door het stijgend aantal aanvragen de afgelopen jaren en de hogere werklust voor de DVZ die daaruit voortvloeit. Ze haalt ook de stijging aan van het aantal 'nieuwe' Belgen dat een aanvraag tot gezinshereniging kan indienen, en de aanzienlijke stijging van de kosten die daarmee verbonden zijn⁷⁹⁸.

De bedragen werden vastgelegd in een Koninklijk Besluit van 16 februari 2015⁷⁹⁹. Het bedrag van de retributie is 215 euro, 160 euro of 60 euro en is afhankelijk van de soort aanvraag en de categorie van persoon. De wet en het KB voorzien vrijstellingen en lagere bedragen voor sommige categorieën van personen. Deze lagere bedragen en vrijstellingen vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving en verschillende uitspraken van internationaal rechterlijke instanties⁸⁰⁰. Bijvoorbeeld een aanvraag voor gezinshereniging of een verblijf als student bedraagt 160 euro per persoon, langdurig ingezetenen betalen 60 euro. Vreemdelingen jonger dan 18 jaar zijn vrijgesteld, en ook onder andere de vreemdelingen die een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter indienen of EU-burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen⁸⁰¹.

De retributie moet betaald worden onafhankelijk of de aanvraag wordt ingediend bij een diplomatieke of consulaire post of rechtstreeks in België. Het bedrag moet

betaald worden op de rekening van de DVZ. Betaalt de aanvrager de retributie niet, dan verklaart de bevoegde gemeente, de DVZ of de diplomatieke of consulaire post de verblijfsaanvraag onontvankelijk. Indien de aanvraag wordt geweigerd worden de retributie en de visumkosten niet terugbetaald.

Een eerste analyse

In zijn advies op de programmawet stelde de Raad van State eerst en vooral dat de invoering van een "vergoeding voor administratieve kosten" voor de aanvraag van een verblijf een volledig nieuw gegeven is dat grondiger onderzocht zal moeten worden om de verenigbaarheid na te gaan met het internationaal, Europees en constitutioneel recht⁸⁰². Verder stelde de Raad van State dat de vrijstelling voor bepaalde categorieën vreemdelingen (ingevolge internationale en Europese reglementering) een verschil in behandeling creëert op basis van hun verblijfsstatus in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. De Raad van State waarschuwde dat grondig moet worden nagegaan of onder de categorieën vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld, er geen categorieën zitten wiens status voldoende "vergelijkbaar" is met de status van de categorieën vreemdelingen die wel vrijgesteld zijn⁸⁰³.

De Raad van State verwees ook naar een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁸⁰⁴ over de Nederlandse leges⁸⁰⁵. Het Hof oordeelde toen dat de voorafgaandelijke betaling van de leges bij een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging strijdig was met het recht op bescherming van het gezinsleven (artikel 8 EVRM) samen met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 13 EVRM). Het Hof onderzocht ook of de verkrijging van een verblijfsvergunning *available in practice* was. Het besloot dat leges onevenredig hoog waren in vergelijking met het werkelijke inkomen van de familie in kwestie. De betrokken aanvrager kwam bovendien niet in aanmerking voor een vrijstelling van de leges. De leges vormden dus een financiële drempel terwijl de betaling ervan wel een voorafgaande voorwaarde was voor de behandeling van de aanvraag tot gezinshereniging⁸⁰⁶. Voorts wees de Raad van State terecht naar rechtspraak van het

794 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, punt 7.2, p. 156. Het regeerakkoord spreekt van de begrippen 'retributie' en 'rolrecht' terwijl de Programmawet het heeft over een retributie. In ons jaarverslag spreken we van een vreemdelingenretributie op federaal niveau en een lokaal registratierecht op gemeentelijke niveau.

795 Meer informatie over de plannen van de stad Antwerpen om een vreemdelingenretributie in te voeren en de beslissing van de Provinciegouverneur zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. V.A.2.1., p. 207.

796 Art. 1/1 van hoofdstuk 1bis getiteld "Retributie tot dekking van de administratieve kosten" van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

797 De Raad van State stipte in zijn advies op die programmawet het verschil aan tussen de Franse termen *taxe* en *redevance*. Dat onderscheid is niet van toepassing in de Nederlandse taal.

798 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 81 en 83. Nochtans blijkt uit de cijfers van de afgelopen jaren een duidelijke daling van het aantal aanvragen gezinshereniging. Deze sterke daling heeft zich ingezet sinds 2010 en stabiliseerde zich, met een lichte stijging in 2014. De daling is waarschijnlijk het gevolg van de nieuwe wet op gezinshereniging. Zie hiervoor cijfers hfdst. 5.5.1.

799 KB 16 februari 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

800 HvJEU C-508/10, *Commissie v. Nederland*, 26 april, 2012.

801 Voor een goed overzicht zie de mededeling van DVZ van 27 februari 2015: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/De_bijdrage.aspx en ook Kruispunt M-I: <http://bit.ly/1GA4IMo>.

802 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 210-211.

803 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 211-212 en Advies 57.000/4 van 4 februari 2015 van de Raad van State, afdeling wetgeving verschenen in Belgisch Staatsblad van 20 februari 2015, 13860.

804 EHRM, *G.R. v. Koninkrijk der Nederlanden*, 10 januari 2012 nr. 22251/07.

805 De administratieve vergoedingen die in Nederland wordt toegepast.

806 H. VERSCHUERE, Het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine': een juridische analyse vanuit het migratierecht, *TVreemd*, 2013, nr. 2.

Hof van Justitie van de EU dat stelt dat het bedrag van de vergoeding proportioneel moet blijven⁸⁰⁷. De Raad van State stelde in haar advies de vraag hoe zal kunnen worden nagegaan of de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt nageleefd wat betreft de evenredigheid van het bedrag van de vastgestelde vergoeding, als die vergoeding bovenop een lokaal registratierecht zou komen.

Myria heeft nog heel wat vragen bij de retributie en de plannen om een lokaal registratierecht in te voeren. Myria merkt eerst en vooral op dat een aantal categorieën van vreemdelingen niet werden opgenomen in de vrijstellingen zoals staatlozen die een verblijfsaanvraag indienen, slachtoffers van mensenhandel in een stopprocedure⁸⁰⁸....

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen we afleiden dat bij het invoeren van een retributie rekening moet gehouden worden met de evenredigheid ervan in verhouding tot het inkomen van een aanvrager. In geval van onevenredigheid moet de persoon een vrijstelling kunnen krijgen zodat de persoon ook effectief toegang kan hebben tot de procedure van gezinshereniging. Myria stelt vast dat noch de wet, noch het KB de mogelijkheid voorzien van een vrijstelling of minstens een vermindering van de retributie voor personen of gezinnen met onvoldoende financiële middelen om deze retributie te betalen, zoals dit in Nederland wel het geval was. Dit kan een probleem vormen bij een aanvraag gezinshereniging waar de betaling van retributie een ontvankelijkheidsvoorwaarde is. Wat zal er bijvoorbeeld

Het geheel aan kosten inclusief de vreemdelingen-retributie moet in verhouding zijn met het inkomen van een aanvrager en mag geen financiële drempel vormen voor een gezinshereniging.

gebeuren met personen die aangewezen zijn op sociale bijstand of een vervangingsinkomen? Het is niet zeker of de afwezigheid van een mogelijke vrijstelling de toets van het EHRM ten aanzien van artikel 8 EVRM zal doorstaan.

De algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie voorziet ook in de invoering van een gemeentelijke vreemdelingentaks (nl. een lokaal registratierecht) voor zover dit mogelijk is volgens de EU-reglementering en het EVRM en mits een aanpassing van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen. Er

zal een maximaal bedrag worden voorzien. Hier vraagt Myria zich af, zoals ook de Raad van State terecht opmerkte, in welke mate er nog sprake kan zijn van een redelijke en proportionele vergoeding als in de toekomst ook nog een bijkomende gemeentelijke retributie door de gemeenten kan geheven worden.

Bovendien wordt de vreemdeling naast een retributie en een lokaal registratierecht geconfronteerd met een hele reeks andere kosten zoals de consulaire taksen (bijvoorbeeld de *handling fee* bij een aanvraag visum D 'Gezinshereniging' bij een diplomatieke post bedraagt 180 euro), kosten van de dienstverlening die door sommige ambassades wordt uitbesteed aan privé-bedrijven (*service fee*), de bank- en overschrijvingskosten verbonden met de betaling vanuit het buitenland, eventueel de kosten van een DNA-test, de kosten van de vertaling en legalisatie van de documenten, de kostprijs voor het afleveren van de verblijfskaart, de gemeentelijke taksen, het rolrecht bij een procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, etc.

807 HvJEU, *Europese Commissie v. Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, C-508/10 en Kamer, *Ontwerp van programawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 211.

808 Dit is de procedure voor slachtoffers van mensenhandel waarbij de klacht door het parket geseponeerd wordt. Als die slachtoffers al twee jaar of langer wettig in België verblijven kunnen ze een verblijf aanvragen door een humanitaire regularisatie artikel 9bis in te dienen.

Tabel 18. Totaal aan mogelijke kosten⁸⁰⁹

Visumaanvraag handling fee	180 euro
Visumaanvraag service fee	20 à 25 euro
Retributie	215 euro/160 euro/60 euro
Beëdigde vertaling documenten	30 euro-60 euro per pagina
Legalisatie documenten/apostille	20 euro
DNA-test (om de afstammingsband vast te stellen)	Ongeveer 200 euro per bloedstaal x2 (ouder en kind)
Afleveren verblijfskaart ⁸¹⁰	17,70 euro
Gemeentelijke taks	Afhankelijk van gemeente 5 à 10 euro

Verscheidende situaties worden bovendien niet verder verduidelijkt in de wet noch in het KB. Wat gebeurt er als de aanvrager buiten zijn wil ambtshalve geschrapt werd en zich opnieuw moet inschrijven of zich op zijn recht van terugkeer moet beroepen? Moet de aanvrager een retributie betalen bij bepaalde statuutwijzigingen, zoals bijvoorbeeld in de situatie waarin een persoon na zijn verblijfsaanvraag een asielaanvraag indient en erkend wordt. Krijgt hij dan een terugbetaling? Myria stelt voor om in deze nieuwe wet een clause toe te voegen die in een vrijstelling voorziet voor deze bijzondere gevallen of die toelaat rekening te houden met de bijzondere kwetsbare situatie van een aanvrager.

Daarnaast drukt Myria erop dat er steeds een toetsing moet gebeuren aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en artikel 191 GW, namelijk de directe discriminatie op grond van nationaliteit. Het treft namelijk alleen personen die de Belgische nationaliteit niet hebben.

Ten slotte vraagt Myria zich af of de hoge retributies ten goede zullen komen aan de kwaliteit van de dienstverlening en of de opbrengsten van de retributies daarbij dus zullen worden geïnvesteerd in een snellere en efficiëntere behandeling van de verblijfsaanvragen.

1.2.4. | Vreemdelingen mogen vrijwilligerswerk doen

De wet van 22 mei 2014 heeft het vrijwilligerswerk door vreemdelingen grondig hervormd⁸¹¹. Sinds 28 juni 2014 mogen alle vreemdelingen met een wettige verblijfstitel in België vrijwilligerswerk doen. Ook de vreemdelingen die een recht op materiële opvang hebben, met uitzondering van de personen zonder wettig verblijf met minderjarige kinderen in een opvangstructuur⁸¹². Preciezer regels zullen nog in een Koninklijk Besluit worden vastgelegd.

De wet over de rechten van de vrijwilligers en andere reglementering met betrekking tot vrijwilligerswerk zijn ook op deze vrijwilligers van toepassing zodat zij ook aan deze voorwaarden zullen moeten voldoen⁸¹³.

Sinds de inwerkingtreding van de vrijwilligerswet in 2006 moesten vreemdelingen die als vrijwilliger wilden werken over een arbeidskaart beschikken of ervan vrijgesteld zijn. Door de leemte in de wetgeving kon echter slechts een heel kleine groep vrijwilligerswerk doen: de arbeidskaarten A en C konden namelijk enkel aangevraagd worden voor arbeid in loondienst en een arbeidskaart B kon men slechts krijgen indien men een vooraf afgesloten arbeidsovereenkomst kon voorleggen. Door de wetwijziging wordt het vrijwilligerswerk nu losgekoppeld van het arbeidsrecht.

Vrijwilligers kunnen een onkostenvergoeding krijgen voor hun activiteit naast hun maatschappelijke bijstand. Asielzoekers in een opvangstructuur mogen die onkostenvergoeding ook cumuleren met de dagvergoeding die zij krijgen van het opvangcentrum op voorwaarde dat Fedasil daarover op voorhand geïnformeerd wordt. In sommige gevallen kan Fedasil de activiteit van het vrijwilligerswerk of de cumulatie van de dagvergoeding verbieden of beperken. Dat kan als het vindt dat de activiteit eigenlijk geen vrijwilligerswerk is⁸¹⁴ of wanneer er sprake zou zijn van misbruik.

De nieuwe regeling legt overigens geen specifieke verantwoordelijkheid bij de organisaties wat de controle betreft van de verblijfsdocumenten van hun vrijwilligers. Door deze nieuwe regeling krijgen vreemdelingen nu de kans zich te integreren in de sociale structuren van de samenleving via een sociale vrijwilligersactiviteit.

809 http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/fag/ en Consulaire wetboek van 21 december 2013.

810 Artikel 6 §8 wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

811 Wet 22 mei 2014 tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers wat het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen betreft.

812 Art. 2 wet 22 mei 2014: 2^o de begunstigde van de opvang in de zin van artikel 2, 2^o, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, met uitzondering van die welke bedoeld worden in artikel 60 van dezelfde wet.

813 Wet 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

814 Als de activiteit door de aard, de duur, de frequentie of de omstandigheden niet kan beschouwd worden als vrijwilligerswerk.



FOCUS: PROBLEMATIEK VAN DE INSCHRIJVINGEN EN DE AMBTSHALVE SCHRAPPING

Myria krijgt steeds vaker meldingen van personen van wie de inschrijving werd geweigerd of die ambtshalve werden geschrapt. Ook uit de cijfers blijkt een duidelijke stijging van de ambtshalve schrappingen: van 21.314 in 2010 tot de 51.417 in 2013⁸¹⁵.

Door deze stijgende trend van ambtshalve schrappingen en het feit dat dit vergaande gevolgen heeft voor de betrokken personen heeft Myria ervoor gekozen om een focus aan dit thema te wijden. We proberen een algemeen overzicht te geven van de regelgeving rond de inschrijving en de ambtshalve afvoering. We zullen ook een aantal knelpunten aanhalen en verschillende aanbevelingen formuleren⁸¹⁶.

2.1. | Bevolkingsregisters

Alle Belgische gemeenten hebben de verplichting om bevolkingsregisters bij te houden. Dat omvat zowel het bevolkingsregister als het vreemdelingenregister. In die registers worden de Belgen en de vreemdelingen met een verblijf van meer dan drie maanden ingeschreven bij de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben. Daarnaast houden de gemeenten ook een wachtregister bij waarin bepaalde categorieën vreemdelingen⁸¹⁷ worden ingeschreven⁸¹⁸. Het bijhouden van de bevolkingsregisters behoort tot de bevoegdheid van het college van

burgemeester en schepenen⁸¹⁹. De FOD Binnenlandse Zaken beheert en ziet toe op het Rijksregister. De overheid heeft er alle belang bij dat er zo veel mogelijk mensen opgenomen zijn in de bevolkingsregisters om zo een nauwkeurig en actueel overzicht te geven van de bevolking van het land.

De reglementeringen over het bijhouden van de bevolkingsregisters zijn zeer talrijk⁸²⁰.

2.2. | Inschrijving bij de gemeente

Wie zich wil inschrijven in het bevolkingsregister van een gemeente, moet aantonen dat hij zijn hoofdverblijfplaats in de gemeente heeft. Wat is een *hoofdverblijfplaats*⁸²¹? Dat is gebaseerd op een feitelijke situatie: het effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar. Die vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, zoals de plaats waar de betrokkene na zijn dagtaak gaat, de plaats waar zijn kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en telefoonkosten ...⁸²². Een persoon kan verschillende verblijfplaatsen hebben, maar slechts één officiële hoofdverblijfplaats.

Hoe een onderzoek naar de verblijfplaats precies moet verlopen, wordt omschreven in de *Algemene onderrichtingen* van de FOD Binnenlandse Zaken⁸²³. Dat document definieert verschillende begrippen en bevat richtlijnen en modelformulieren voor de lokale overheden.

2.3. | Woonstcontrole

De woonstvaststelling behoort tot de bevoegdheid van de lokale overheid. In principe stelt de gemeente in een

815 Bron cijfers: ADSEI; zie ook schriftelijke vraag in de senaat van 2010 voor de jaren 2007-2009: www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=4&NR=6853&LANG=nl.

816 Voor een praktische handleiding over inschrijvingen: Caritas International, *Vluchtschrift*, juni-december 2010, p. 4, beschikbaar op: www.caritas-int.be.

817 Met name vreemdelingen met een hangende asielpprocedure en de EU-burgers bij aanvraag tot inschrijving in afwachting van een woonstcontrole en een beslissing.

818 Art. 1 §1 wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

819 Art. 4 KB 16 juli 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en artikel 164 van de Grondwet.

820 Website FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking: www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/reglementering.

821 In de volksmond spreekt men vaak van 'domicilie'.

822 Art. 16 KB 16 juli 1992. Ook de Raad van State heeft in zijn rechtspraak over de jaren heen een definitie ontwikkeld van het begrip 'hoofdverblijfplaats'.

823 Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

verordening de regels vast hoe dit woonstonderzoek moet gebeuren en kan het de opdracht aan de lokale politie geven om het woonstonderzoek te voeren⁸²⁴. De wijkinspecteur geeft dan na een onderzoek een advies waarop de gemeente een beslissing zal nemen. In de praktijk wordt het onderzoek meestal gevoerd door de wijkinspecteur op vraag van de bevolkingsdienst en neemt hij de eindbeslissing, waardoor de politie eigenlijk een bestuursbeslissing neemt. Dit lijkt niet de bedoeling te zijn van de wetgever.

De regels verschillen van gemeente tot gemeente en binnen dezelfde gemeente soms zelfs van wijkinspecteur tot wijkinspecteur⁸²⁵.

In de praktijk hebben gemeenten vaak geen of een verouderde gemeentelijke verordening die de inschrijvingen en woonstcontroles regelt.

In principe moet een onderzoek binnen de acht werkdagen gebeuren na de aangifte door de burger⁸²⁶, moet het grondig gebeuren en vereist het soms meerdere huisbezoeken. Als het onderzoek onvoldoende elementen oplevert, moet een bijkomend onderzoek gedaan worden en moet de

persoon eventueel gevraagd worden om bewijselementen aan te brengen. We stellen vast dat in de praktijk vaak al bij een eerste negatieve woonstcontrole tot een afwezigheid besloten wordt.

Bij een positief advies kan worden overgegaan tot een inschrijving. De termijn waarbinnen dit gebeurt verschilt ook van gemeente. Bij een negatief advies moet de gemeente de gemotiveerde beslissing tot niet-inschrijving aan de betrokken persoon meedelen⁸²⁷. De inschrijving kan niet worden geweigerd om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening⁸²⁸. Ook een weigering door een derde (bijvoorbeeld door de huiseigenaar) is geen geldige reden.

Myria kreeg in 2013 opnieuw verschillende meldingen van personen waar de gemeente weigerde over te gaan tot een inschrijving. Dat gebeurt vaak bij personen die zich vestigen in kraakpanden, onbewoonbare gebouwen of woningen die te klein worden bevonden voor het aantal bewoners. Gemeenten voeren soms een beleid om systematisch niemand in te schrijven in een

woning die niet bewoonbaar is⁸²⁹. Er bestaat hier vaak een tegenstrijdigheid tussen de federale regelgeving in verband met inschrijvingen die lokale overheden verplicht om over te gaan tot inschrijving en de regionale regelgeving rond ruimtelijke ordening en woonbeleid. De wetgeving voorziet echter dat de gemeente een persoon voorlopig moet inschrijven, voor een periode van maximaal drie jaar, ook al blijkt dat hij zijn hoofdverblijfplaats heeft in een gebouw waar bewoning niet is toegelaten omwille van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening. Bijkomend probleem is dat een beslissing tot niet-inschrijving vaak niet betekend wordt aan de betrokkenen maar gewoonweg mondeling meegedeeld wordt.

Volgens de federale regelgeving kan de gemeente de inschrijving dus niet weigeren als blijkt dat de burger zijn hoofdverblijfplaats op het opgegeven adres heeft, ook niet als de woning ongeschikt is. Ze kan de bewoners wel actief inlichten over de risico's die de bewoning met zich meebrengt. De gemeente of de huiseigenaar kan dan binnen de drie maanden via de geëigende administratieve of gerechtelijke procedure een einde stellen aan de situatie, bijvoorbeeld door een uithuiszetting of de uitvoering van een maatregel tot onbewoonbaarverklaring⁸³⁰.

Voor een beperkt aantal categorieën van personen kan een referentieadres bekomen worden bij een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Dat is onder meer zo voor rondtrekkende bevolkingsgroepen, daklozen, personen die voor minder dan een jaar voor studieredenen of zakenreizen naar het buitenland moeten ... Dat kan alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de persoon bij wie hij zich op het adres wil inschrijven. Personen met een mobiele woning kunnen worden ingeschreven op de plaats waar zij minstens zes maanden verblijven of ze kunnen een referentieadres vragen bij bepaalde vzw's⁸³¹. Daklozen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben, kunnen onder bepaalde voorwaarden een referentieadres vragen bij een OCMW of bij een natuurlijke persoon⁸³².

824 Art. 10 KB 16 juli 1992.

825 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605. Beschikbaar op: www.comitep.be.

826 Art. 7 § 5 KB 16 juli 1992.

827 Art. 7 § 8 KB 16 juli 1992.

828 Art. 16 § 2 KB 16 juli 1992.

829 Als blijkt dat een woning ernstige gebreken vertoont of onbewoonbaar zou zijn dan kan een procedure van de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring opgestart worden door de gemeenten. De burgemeester is bevoegd om een woning ongeschikt of onbewoonbaar te verklaren op grond van de Gemeentewet en de regionale wooncodes.

830 Omzendbrief van 15 maart 2006 betreffende de voorlopige inschrijving in de bevolkingsregisters.

831 Dit zijn vzw's die in hun statuten als doel hebben om de belangen van rondtrekkende groepen te behartigen.

832 Het begrip 'onvoldoende bestaansmiddelen' zorgt voor discussie. Zo zal een gezin dat door omstandigheden geen woning vindt, maar toch over 'voldoende' bestaansmiddelen beschikt niet aan de voorwaarden voldoen om een referentieadres te bekomen bij het OCMW en zullen zij dus de facto zonder inschrijving komen te zitten.

Het Comité P⁸³³ heeft recent een onderzoek gevoerd naar de wijze waarop de woonstcontroles worden gevoerd door de politiekorpsen in opdracht van de gemeentelijke diensten. Er werd hiervan een rapport opgesteld in 2014⁸³⁴. Uit dit onderzoek blijkt dat jaarlijks meer dan 500.000 'woonstcontroles' worden gedaan bij mensen die verhuisd zijn of in België komen wonen. De woonstcontrole is een lappendeken aan praktijken. Elke gemeente heeft eigen gewoonten en wettelijke verplichtingen worden genegeerd. Volgens de wet zijn de gemeenten bevoegd om de woonstcontroles uit te voeren maar in realiteit zijn er maar twee gemeenten waar de controles niet door de lokale politie gebeuren. Er gaat veel tijd verloren, gemiddeld een maand in plaats van de voorziene acht dagen, bij het uitwisselen van de documenten tussen de gemeenten en de politie, die op weinig plaatsen digitaal gebeurt. Ook bleek dat de politie vaak zelf niet goed weet hoe deze woonstcontroles te organiseren. Er bestaat geen algemene leidraad bij de politie. Onwettige praktijken blijken schering en inslag. Het gebeurt vaak dat de wijkagent beslist of er wordt ingeschreven in plaats van de gemeente⁸³⁵. Het Comité P heeft hierover een aantal aanbevelingen geformuleerd waarop we hierna nog ingaan.

In een omzendbrief van 2013⁸³⁶ vroeg de minister van Binnenlandse Zaken de gemeenten om werk te maken van een verordening. Hij haalde ook een paar aandachtspunten aan met betrekking tot het onderzoek van een reële verblijfplaats en geeft verschillende richtlijnen.

2.4. | Ambtshalve schrapping

Myria krijgt regelmatig vragen van personen die van ambtswege geschrapt werden. Een persoon wordt van ambtswege geschrapt uit de bevolkingsregisters wanneer is vastgesteld dat hij de hoofdverblijfplaats heeft verlaten en meer dan zes maanden ononderbroken afwezig is, zonder dat hij hiervan aangifte heeft gedaan, en wanneer het onmogelijk blijkt te zijn de nieuwe hoofdverblijfplaats op te sporen. Dat gebeurt via een buurtonderzoek.

833 Het Comité P is het extern controleorgaan op de politie.

834 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605.

835 Artikel De Tijd, 'Chaos heerst bij half miljoen woonstcontroles', 27 november 2014.

836 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

Voor de duidelijkheid moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de ambtshalve schrapping⁸³⁷, een beslissing van het gemeentecollege, en de schrapping-verlies van het recht op verblijf⁸³⁸, een beslissing van de DVZ in het kader van de vreemdelingenwet. De ambtshalve schrapping is de beslissing van de gemeente dat de persoon niet meer op het opgegeven adres verblijft en dat er geen andere hoofdverblijfplaats in België kon worden vastgesteld. Het is geen beslissing met betrekking tot het verblijfsrecht. Als een vreemdeling in wettig verblijf ambtshalve geschrapt wordt, heeft dat in principe geen rechtstreeks gevolg voor zijn verblijfsrecht. Het is een puur administratieve maatregel. Toch zal de ambtshalve geschrapte vreemdeling zijn verblijfsdocument in de praktijk verliezen. Dat is zo omdat vreemdelingen die ambtshalve geschrapt worden door het gemeentebestuur of van wie de verblijfstitel al meer dan drie maanden is verstreken, worden verondersteld het land te hebben verlaten, behoudens het bewijs van tegendeel⁸³⁹.

De ambtshalve schrapping gebeurt steeds door een collegebeslissing op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de Burgerlijke Stand in samenwerking met de wijkpolitie⁸⁴⁰. De datum van de schrapping is de datum van de collegebeslissing. De ambtshalve schrapping houdt een vermoeden in dat de persoon België verlaten heeft. Dat is een wettelijk vermoeden dat weerlegd kan worden.

De ambtshalve schrapping moet een uitzonderingsmaatregel blijven. De minister van Binnenlandse Zaken vraagt de gemeenten om al het nodige te doen om de ambtshalve schrappingen te beperken en geeft de gemeenten regelmatig richtlijnen⁸⁴¹. In zijn omzendbrief van 2013 gebeurde dit aan de hand van een aantal *best practices*⁸⁴².

Personen die tijdelijk naar het buitenland vertrekken kunnen het beste hun tijdelijke afwezigheid of hun vertrek naar het buitenland aangeven bij hun gemeente of bij

De ambtshalve schrapping moet een uitzonderingsmaatregel blijven.

837 Art. 8, lid 2 KB 16 juli 1992; deze wordt aangeduid met code 99991 in het Rijksregister.

838 Art. 12, 5° KB 16 juli 1992; deze wordt aangeduid met een code 99997 in Rijksregister.

839 Art. 39 §7 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

840 Art. 8-14 KB 16 juli 1992.

841 Omzendbrief van 20 april 2006: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude en de bijlagen 1 en 2 terug te vinden op www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/registreering/omzendbrieven.

842 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

een consulaire post in het buitenland⁸⁴³. Zij blijven dan ingeschreven op hun adres. Een tijdelijke afwezigheid⁸⁴⁴ van meer dan zes maanden kan namelijk leiden tot een ambtshalve schrapping. Voor vreemdelingen is de situatie nog een stuk complexer.

Het gebeurt vaak dat vreemdelingen ambtshalve worden geschrapt nadat de gemeenten door een derde werden geïnformeerd dat de persoon niet meer op het adres woont (bijvoorbeeld door een familielid, de huiseigenaar of de wijkagent), terwijl hij België niet verlaten heeft. Het is voor een persoon niet eenvoudig om dan snel een nieuw adres te vinden. Het zou in deze uitzonderlijke gevallen een oplossing zijn dat de personen een referentieadres bij het OCMW kunnen bekomen om een verdere spiraal van negatieve effecten te voorkomen.

2.5. | Herinschrijving

Wie ambtshalve geschrapt wordt, moet zo snel mogelijk een herinschrijving vragen bij de gemeente. Dit kan slechts voor bepaalde categorieën van vreemdelingen⁸⁴⁵. Zij moeten op het ogenblik van de vraag tot herinschrijving:

- nog steeds toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf (en dit binnen de termijnen van het recht van terugkeer);
- bewijzen dat ze België niet hebben verlaten (of niet langer dan toegestaan). Omdat de ambtshalve schrapping een weerlegbaar vermoeden inhoudt dat men het land verlaten heeft, moeten vreemdelingen aantonen dat ze het land niet verlaten hebben aan de hand van verschillende elementen zoals in- en uitreisstempels in hun paspoort, loonfiches, doktersattesten ...

Een vreemdeling kan zich dus niet zomaar opnieuw inschrijven nadat hij een nieuw adres als hoofdverblijfplaats heeft. Hij kan de herinschrijving pas bekomen na een onderzoek en het akkoord van de DVZ. In sommige gevallen kunnen de gemeenten zelf beslissen maar het is niet steeds duidelijk over welke gevallen het

hier gaat. In de praktijk zullen de gemeenten de vraag dan ook doorgeven aan de DVZ.

Als de vreemdeling het vermoeden van afwezigheid niet kan weerleggen, kan hij eventueel een beroep doen op zijn recht op terugkeer⁸⁴⁶. Recht van terugkeer geldt voor vreemdelingen die een verblijfsrecht hebben in België van meer dan drie maanden en die het land hebben verlaten en binnen een bepaalde termijn terugkeren⁸⁴⁷. De toegelaten termijnen verschillen naargelang de verblijfstitel en de reden van verblijf in het buitenland⁸⁴⁸. Het recht van terugkeer geldt alleen als de persoon effectief het land verlaten heeft en alle regels en voorwaarden die daaraan gekoppeld zijn, heeft nageleefd. Zo zal hij niet langer het land mogen verlaten hebben dan toegestaan is, zal hij zich moeten aanmelden bij de gemeente binnen de vijftien dagen na terugkeer. Het is uiteindelijk de DVZ die het recht van terugkeer beoordeelt.

Het is belangrijk dat de vreemdeling die België langer dan drie maanden gaat verlaten, de gemeente daarvan op de hoogte brengt. Hij krijgt dan een bijlage 18 en verrijkt een ambtshalve schrapping. Als zijn verblijfstitel tijdens zijn verblijf in het buitenland vervalst, kan hij het beste een vervroegde vernieuwing aanvragen bij de gemeente of de diplomatieke post in het buitenland.

2.6. | Gevolgen van een ambtshalve schrapping

Het gevolg van een ambtshalve schrapping uit de bevolkingsregisters is dat de personen niet langer beschikken over een officieel adres op het grondgebied van een Belgische gemeente. Dit heeft heel wat administratieve, politieke en sociale implicaties. Zo kunnen deze personen zich niet langer wenden tot de gemeente voor het bekomen van officiële documenten zoals de aflevering van getuigschriften en uittreksels uit de bevolkingsregisters, een identiteitskaart, een rijbewijs ... Daarnaast vervalst ook de huidige identiteitskaart. De persoon riskeert niet langer recht te hebben op bepaalde uitkeringen en tegemoetkomingen die afhankelijk zijn

843 Onder meer: personen die minder dan een jaar afwezig zijn voor studie- of zakenreizen, reizen in verband met gezondheid of toerisme, vakantieverblijf, personen die om beroepsredenen maximum een jaar een werk of opdracht uitvoeren in het buitenland, personen die om studieredenen verblijven buiten de verblijfplaats (zowel binnen- als buitenland) van hun gezin ...

844 Opgelet, de tijdelijke afwezigheid in het Rijksregister moet onderscheiden worden van de tijdelijke afwezigheid in de vreemdelingenwet.

845 De vreemdeling die een verblijf van meer dan drie maanden in België heeft of die het recht heeft zich hier te vestigen.

846 Art. 19 vreemdelingenwet; art. 39 KB 8 oktober 1981.

847 Dat kan het geval zijn als de persoon gedurende een periode op straat geleefd heeft.

848 Een vreemdeling met een geldige verblijfstitel heeft in principe gedurende één jaar recht op terugkeer. Voor sommige vreemdelingen geldt een langere periode. Bv. EU-burgers en familieleden met duurzaam verblijfsrecht hebben gedurende twee jaar recht op terugkeer.

van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Daarnaast zal de persoon ook moeilijkheden ondervinden met zijn mutualiteit. Voor vreemdelingen betekent dit bovendien in de praktijk dat zij hun verblijfsrecht riskeren te verliezen.

De termijn waarbinnen afgevoerde personen opnieuw een herinschrijving kunnen bekomen is heel lang⁸⁴⁹. De behandelingstermijnen kunnen sterk afhangen van de gemeente waar de persoon verblijft. De termijn waarbinnen een woonstcontrole gebeurt, zoals we hierboven reeds zagen, verschilt in de praktijk van gemeente tot gemeente. De behandelingstermijn van de DVZ van dossiers van niet-EU-burgers bedragen enkele maanden voor Nederlandstalige dossiers tot zelfs anderhalf jaar voor de Franstalige dossiers⁸⁵⁰.

In afwachting van een herinschrijving leveren sommige gemeenten een bijlage 15 af (in principe geldig gedurende 45 dagen⁸⁵¹) tot de beslissing van de DVZ. De bijlage 15 is een document dat door gemeenten in verschillende situaties kan afgeleverd worden. Het toont aan dat de persoon in afwachting is van de aflevering van een verblijfskaart en beschermt hem tegen een mogelijke uitwijzing. Toch is ze ten aanzien van derden, bijvoorbeeld een werkgever of een onderwijsinstelling, geen bewijs van een wettelijk verblijf⁸⁵². De POD Maatschappelijke Integratie verduidelijkt in de FAQ's op zijn website in welke gevallen een persoon die ambtshalve werd geschrapt met een bijlage 15 recht heeft op OCMW-steun⁸⁵³.

2.7. | Geschillen

Bij moeilijkheden en geschillen met betrekking tot de hoofdverblijfplaats kan de burger een klacht indienen bij de directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken. Een bevolkingsinspecteur van de FOD Binnenlandse Zaken voert dan een onderzoek ter plaatse en hoort de betrokken partijen. Na dat onderzoek neemt de minister van Binnenlandse Zaken een beslissing

849 Het KB voorziet geen termijnen waarbinnen de personen moeten worden heringeschreven.

850 Deze termijnen werden meegedeeld door medewerkers van de DVZ tijdens een studiedag 'Ambtshalve schrappingen van vreemdelingen' georganiseerd door ODICE op 27 november 2014.

851 In de praktijk wordt de bijlage 15 door de gemeenten verlengd tot er een beslissing van de DVZ is.

852 ADDE Newsletter, februari 2014, nr. 95, beschikbaar op: www.adde.be.

853 FAQ POD MI: www.mi-is.be/be-nl/ocmw/vreemdelingen en Nota VVSG van 30 januari 2014, Afvoering van ambtswegen en OCMW-dienstverlening; Newsletter UVCW, april 2014, beschikbaar op www.uvcw.be.

die door de gemeente moet worden uitgevoerd. Zo kan de Minister beslissen om een persoon na een ambtshalve schrapping met terugwerkende kracht terug in te schrijven. De klacht moet schriftelijk overgemaakt worden aan de betrokken instantie⁸⁵⁴ en moet alle relevante informatie en identificatiegegevens bevatten.

Een ambtshalve schrapping, een weigering of een laattijdige inschrijving zijn administratieve beslissingen van het gemeentecollege waartegen de burger een beroep kan instellen bij zowel de Raad van State als de burgerlijke rechtbank⁸⁵⁵. Indien de weigering of de afvoering het gevolg is van een fout van de gemeente en schade veroorzaakt heeft aan de persoon kan er een procedure tot schadevergoeding ingesteld worden bij een rechtbank.

Beslissingen van de DVZ, bijvoorbeeld bij een verlies van verblijfsrecht of een verlies van recht van terugkeer, kunnen aangevochten worden bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

2.8. | Aanbevelingen en bedenkingen door Myria

Myria neemt een toename waar van meldingen over problemen bij een eerste inschrijving of na een verhuis en van (ten onrechte) ambtshalve schrappingen. Die stijging van ambtshalve schrappingen blijkt ook uit de cijfers zoals hierboven al werd aangehaald. Dat kan onder meer het gevolg zijn van een toename van het aantal woonstcontroles in het kader van domiciliefraude (ter bestrijding van sociale en fiscale fraude). Een niet-inschrijving kan vergaande gevolgen hebben voor zowel de verblijfssituatie van de vreemdelingen als voor de administratieve, sociale en economische rechten van de betrokken gezinnen. Het is dus belangrijk dat deze problematiek duidelijk geregeld wordt.

De problematiek van de inschrijvingen en de ambtshalve schrappingen is heel technisch en complex. Er is een veelheid aan reglementeringen die voor interpretatie vatbaar zijn en niet altijd duidelijk zijn voor gemeenten en andere openbare diensten. Bovendien is de regelgeving

854 FOD Binnenlandse Zaken, Directie Instellingen en Bevolking, Koloniënstraat 11 te 1000 Brussel. Voor meer info zie: www.ibz.rn.fgov.be/nl.

855 De inschrijving is een subjectief recht en kan dus afgedwongen worden voor een burgerlijke rechtbank en in geval van spoedeisendheid, zelfs voor de kortgedingrechter.

wat betreft verblijfsrecht, inschrijvingen en schrappingen, het OCMW-recht en de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en woonbeleid niet altijd op elkaar afgestemd. Myria beveelt aan om in deze materie het wettelijk kader verder te verduidelijken. Ook burgers moeten meer duidelijkheid krijgen over hoe hun procedure van inschrijving en schrapping van ambtswege verlopen.

Myria vraagt dat gemeenten verder worden aangemoedigd om een verordening inzake inschrijvingen en woonstcontroles aan te nemen zoals voorzien in het Koninklijk Besluit van 1992 of verouderde verordeningen te actualiseren. Op die manier krijgen zowel de gemeentelijke medewerkers als de lokale politie duidelijkere richtlijnen. Dat zal zorgen voor meer rechtszekerheid voor de burgers.

Myria vraagt dat er een bijkomende controle wordt ingebouwd voor de ambtshalve schrappingen. Een ambtshalve schrapping kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokkenen en mag dus pas de allerlaatste stap zijn nadat alle andere pogingen om de betrokkene in regel te stellen mislukt zijn. Adviezen van de wijkinspecteur moeten gemotiveerd zijn en gecontroleerd worden door de leidinggevenden. Een ambtshalve schrapping moet goed onderbouwd zijn en moet gebeurd zijn na een onderzoek met bewijskracht.

Myria verwijst ook naar de aanbevelingen die het Comité P formuleerde naar aanleiding van zijn toezichtsonderzoek⁸⁵⁶. Het stelt dat voor een aantal aspecten duidelijkere richtlijnen een oplossing zullen brengen en voor andere is het eerder een kwestie van gemeentelijke en politiediensten beter te informeren en op te leiden. Een eerste verduidelijking zou kunnen zijn dat gemeenten een verordening aannemen of actualiseren waarin de wijze van het woonstonderzoek geregeld wordt, zoals ook de minister van Binnenlandse Zaken in zijn omzendbrief van 2013 aangeeft⁸⁵⁷. Het vaststellen van duidelijke richtlijnen zou een uniformisering kunnen betekenen en onduidelijkheden weghelpen bij zowel politie, gemeentediensten als burgers. Er moet overleg en duidelijke communicatie komen over inschrijvingen en ambtshalve schrappingen. De wijkinspecteurs moeten voldoende tijd krijgen om hun opdrachten in het kader van de woonstcontroles goed te kunnen uitvoeren. Het Comité P raadt aan om ook een interne controle in te voeren bij ambtshalve schrappingen door de overste van de wijkinspecteur. Verder moet er meer structureel overleg

komen tussen gemeentelijke diensten en politiemensen en tussen OCMW-diensten en politiemensen voor wat betreft de referentieadressen. Het Comité P beveelt aan om digitaal te werken en documenten over te zenden om de afhandelingstermijnen te verkorten. Verder vraagt het om de thematiek meer aan bod te laten komen in de basisopleiding en de voorgezette opleiding van de politie met daarbij aandacht voor praktijkgerichte opleiding voor politie op het terrein.

Myria juicht toe dat er reeds verschillende interessante initiatieven werden georganiseerd, zoals de *best practices* opgenomen in de Omzendbrief van 30 augustus 2013⁸⁵⁸, de opleidingen voor woonstcontroles die werden opgenomen in de basisopleiding en voortgezette opleidingen van wijkinspecteurs. Ook initiatieven zoals de verduidelijkende nota's en de ondersteuning van de Vereniging voor Vlaamse steden en Gemeenten (VVSG) kunnen gemeentelijke diensten soelaas brengen in deze complexe materies.

Verder dringt Myria aan op een vereenvoudiging van de inschrijving op een referentieadres bij een OCMW. Burgers komen vaak in praktische moeilijkheden omdat ze niet tijdig een woning kunnen vinden en de huidige voorwaarden om recht te hebben op een tussenkomst van het OCMW door een referentieadres kunnen een belemmering vormen. Via een sociaal onderzoek zouden OCMW's snel kunnen beoordelen of iemand (tijdelijk) nood heeft aan een referentieadres en daarbij mogelijke misbruiken uitsluiten.

Momenteel voorziet de wetgeving geen termijn waarbinnen de DVZ moet beslissen bij een aanvraag tot herinschrijving. In de praktijk blijkt dat vreemdelingen vaak heel lang moeten wachten op een herinschrijving. De wetgever moet in een redelijke termijn voorzien waarbinnen de gemeente en de DVZ een beslissing moeten nemen.

Nu de federale regering haar voornemen kenbaar heeft gemaakt om gemeenten toe te laten een vreemdelingenbelasting te heffen, lijkt het voor de hand te liggen dat een vreemdeling moet kunnen rekenen op een kwalitatieve dienstverlening bij de inschrijving door de gemeentelijke diensten, met een correcte en tijdige behandeling van zijn dossier⁸⁵⁹. Hoewel Myria heel wat bedenkingen heeft bij de invoering van dit lokaal registratierecht, hoopt het dat die nieuwe inkomsten minstens zullen worden geïnvesteerd in een betere dienstverlening.

856 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605, p. 38-39.

857 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

858 Omzendbrief van 30 augustus 2013.

859 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, punt 7.2, p. 156.