

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken
Algemene Directie Instellingen en Bevolking
Bevolking en Identiteitskaarten

Aan de dames en heren Burgemeesters
Aan de Diensten Bevolking
Aan de zonechefs van de lokale politie
Ter informatie aan:
Aan de dames en de heren Provinciegouverneurs

Uw contactpersoon Frank VERDUYN	T 02 518 23 06	Uw referentie	Bijlagen 3
E-mail frank.verduyn@rrn.ibz.fgov.be	F 02 518 28 06	Onze referentie III21/724/R/4624/13	Brussel 30 augustus 2013

Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

Dames en heren,

Deel II van het huidig Regeerakkoord dat betrekking heeft op socio-economische kwesties, voorziet een aantal diverse maatregelen met het oog op het saneren van de overheidsfinanciën, waaronder de voortzetting van de gecoördineerde strijd tegen de fiscale en sociale fraude. De bestrijding van allerhande fraudevormen is dan ook één van de prioriteiten van het Regeerakkoord.

Daarenboven vormt de domiciliefraude één van de prioriteiten van het Actieplan 2012-2013 van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude.

Domiciliefraude heeft tot gevolg dat de burger zich onttrekt aan zijn/haar sociale, fiscale, contractuele en gerechtelijke verplichtingen.

Het spreekt voor zich dat de gegevens opgenomen in de bevolkingsregisters (ondermeer deze in verband met het adres en de gezinssamenstelling) correct moeten zijn. Een groot deel van het maatschappelijke verkeer is immers gebaseerd op deze registers. Bovendien moeten de instanties die toegang hebben tot het Rijksregister, dat gebaseerd is op de gegevens van de bevolkingsregisters, er zeker van zijn dat die gegevens correct zijn.

De naleving van de wet- en regelgeving betreffende het houden van de bevolkingsregisters vormt op zich al een instrument ter voorkoming van fictieve domicilies.

Park Atrium
Koloniënstraat 11
1000 Brussel

T 02 518 21 31
F 02 518 26 31

callcenter.rrn@rrn.fgov.be
www.ibz.rrn.fgov.be

In deze omzendbrief worden de theoretische en praktische aspecten van de volgende items besproken:

1. Belangrijke aandachtspunten voor de gemeenten om een correcte registratie in de bevolkingsregisters te waarborgen.
2. Procedure van afvoering van ambtswege.
3. Opleiding van de lokale politie.
4. Omzendbrief van het College van Procureurs-generaal betreffende de bestrijding van de sociale fraude die voortvloeit uit fictieve domiciliëringen.

1. Belangrijke aandachtspunten voor de gemeenten om een correcte registratie in de bevolkingsregisters te waarborgen

Onder «gemeente» dient te worden begrepen: de interactie tussen de volgende 4 actoren: de lokale politie, de Dienst Bevolking, de ambtenaar van de burgerlijke stand en het College van Burgemeester en Schepenen.

Ik herinner u eraan dat, krachtens artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, iedereen die zijn hoofdverblijfplaats wil vestigen in een gemeente van het Rijk of deze wil overbrengen naar een andere gemeente van het Rijk, dit moet aangeven aan het gemeentebestuur van de gemeente waar hij/zij zich komt vestigen.

Het zijn de gemeentebesturen die de realiteit moeten nagaan van de verblijfplaats van een persoon die zijn/haar hoofdverblijfplaats vestigt in een gemeente van het Rijk of die van verblijfplaats in België verandert.

Daarenboven komt het aan de gemeentebesturen toe om alle organisatorische maatregelen te nemen zodat zij op permanente wijze de verblijfstoestand van haar ingeschreven inwoners kan verbeteren indien nodig en zodat zij de inschrijvingen en afvoeringen van ambtswege die zich opdringen, kan verrichten. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, schrijft namelijk voor dat de registers voortdurend moeten worden bijgehouden.

De politiediensten moeten aan de gemeenten signaleren wanneer personen niet langer hun hoofdverblijfplaats hebben op hun adres van inschrijving en wanneer personen op een bepaald adres verblijven zonder er te zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters (art. 14 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister). Ingevolge de inwerkingtreding van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dient deze opdracht te worden uitgevoerd door de lokale politie.

Op basis van deze meldingen door de lokale politie (in het bijzonder de wijkpolitie) moet het gemeentebestuur desgevallend overgaan tot een afvoering van ambtswege of een inschrijving van ambtswege, dit overeenkomstig de procedure omschreven in de artikelen 8 en 9 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

Een correcte registratie in het bevolkingsregister kan enkel worden gegarandeerd indien de gemeenten volgende richtlijnen in acht nemen.

a) Met betrekking tot het onderzoek van de reële verblijfplaats:

Zoals wordt voorgeschreven in de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters (deel I, nr. 81), moet een onderzoek naar de reële verblijfplaats aan de volgende vereisten voldoen:

- Het onderzoek dient snel te worden uitgevoerd (in principe binnen de 8 werkdagen vanaf de aangifte van adreswijziging door de burger) en de resultaten van dit onderzoek moeten zo spoedig mogelijk worden doorgegeven aan de bevolkingsdienst van de gemeente.
- Het is noodzakelijk om de echtheid van de hoofdverblijfplaats na te gaan in het geval van verandering van verblijfplaats. Deze controle moet systematisch plaatsvinden, ook bij verandering van verblijfplaats binnen dezelfde gemeente ('interne mutatie').
- Het onderzoek moet grondig zijn en de personen die hieraan meewerken, moeten voldoende kennis hebben van de elementaire begrippen van de bevolkingsreglementering ('hoofdverblijfplaats', 'gezin of huishouden', 'tijdelijke afwezigheid, ...'). De kwaliteit van de onderzoeken naar de hoofdverblijfplaats is immers van cruciaal belang bij het voorkomen van domiciliefraude.
- De burger die zijn verblijfplaats heeft veranderd, moet persoonlijk aangetroffen worden op het nieuwe adres van zijn hoofdverblijfplaats. Het onderzoek van de reële verblijfplaats kan dus niet gevoerd worden per telefoon. Dit onderzoek kan evenmin worden afgesloten op grond van een enkele verklaring van de betrokkene (op het politiekantoor, bijvoorbeeld).
- Soms zijn meerdere bezoeken van de wijkpolitie noodzakelijk. In het bijzonder bij onderzoeken naar de reële verblijfplaats van minderjarigen dienen meerdere bezoeken ter plaatse te worden verricht, dit bij elk van de ouders en, indien mogelijk, gespreid over een langere periode die zich niet beperkt tot de schoolvakanties (cf. Deel I, nr. 76, §1, g, van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters).

Ik wens trouwens ook te benadrukken dat de Raad van State in dit verband duidelijk heeft gesteld dat het onderzoek naar de verblijfstoestand van een persoon op zich geen schending uitmaakt van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ("Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling") omdat dit onderzoek, waarin de wet voorziet, een maatregel is die in een democratische samenleving nodig is in het belang van de

bescherming van de openbare orde en voor de bescherming van de rechten van anderen (R.v.St., *SIMAR*, nr. 28.257, 29 juni 1987).

Het woonstonderzoek omvat niet enkel een controle van de realiteit van de hoofdverblijfplaats van de personen op wie de aangifte van adreswijziging betrekking heeft. Bij dit onderzoek dient tevens de gezinssamenstelling te worden geverifieerd, waarbij moet worden nagegaan of eventueel nog andere personen op het betrokken adres verblijven en of deze al dan niet een gezin vormen met de personen op wie de aangifte van adreswijziging betrekking heeft. Het is namelijk zo dat de samenstelling van het gezin niet afhangt van een eenvoudige aangifte bij de bevolkingsdienst, maar dat om misbruiken te voorkomen, verificatie van de gezinssamenstelling nodig is (cf. Deel I, nr. 29, van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters).

Telkens door een burger aangifte wordt gedaan van een adreswijziging, dient ook door de gemeente in het Rijksregister te worden nagekeken of op het desbetreffend adres eventueel nog andere personen staan ingeschreven. Indien uit het verslag van het woonstonderzoek zou blijken dat voormelde personen niet langer op dit adres hun hoofdverblijf hebben, moet ten aanzien van hen de procedure van afvoering van ambtswege worden opgestart in het geval het niet mogelijk zou zijn te achterhalen waar betrokkenen inmiddels hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd.

Ofschoon het aan de gemeenten toekomt om bij gemeenteverordening de modaliteiten te bepalen volgens de welke de woonstcontroles dienen te worden verricht (artikel 10 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister), hebben mijn diensten een model van verslag opgemaakt dat door de wijkpolitie kan worden gebruikt bij het verrichten van woonstcontroles. Dit ontwerp van verslag van woonstvaststelling is opgenomen onder Deel I, nr. 81, van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters. De bedoeling hiervan is om een meer uniforme wijze van woonstcontrole door de wijkpolitie te garanderen.

Bij een rondvraag hierover door mijn diensten enige tijd geleden bleek echter dat nog heel wat gemeenten niet over een dergelijke verordening beschikken of dat hun verordening verouderd is. Met het oog op een correcte en coherente registratie van de adressen en van de gezinssamenstelling van de burgers in de bevolkingsregisters, is het bestaan van zo'n verordening of de eventuele actualisering ervan, alsook een nauwgezet toezicht op de werkelijke naleving van deze verordening, een onontbeerlijk instrument in de strijd tegen de domiciliefraude.

b) Met betrekking tot de toekenning van huisnummers aan woningen en appartementen:

Niettegenstaande de nummering van gebouwen in wezen een gemeentelijke bevoegdheid is, dienen hierbij de richtlijnen in acht te worden genomen die u vindt onder Deel I, nr. 19, b), van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

Uit de rondvraag hierover bij gemeenten is gebleken dat slechts een minderheid van de gemeenten over een gemeentelijke verordening beschikt die de toekenning van huisnummers aan woningen en appartementen regelt. Teneinde een correcte registratie van de adressen en van de gezinssamenstelling te garanderen, is het nochtans ten zeerste aanbevolen dat de gemeenten over een dergelijke verordening beschikken. Met het oog op een

correcte registratie in de bevolkingsregisters is het van het grootste belang dat de toekenning van huisnummers aan woningen en appartementen op een uniforme en coherente wijze gebeurt.

Binnen appartementsgebouwen dienen bewoners van verschillende appartementen, die afzonderlijke gezinnen vormen, onder afzonderlijke huisnummers te worden ingeschreven. Hierbij wordt ook verwezen naar randnummer 187 van de Onderrichtingen voor het bijhouden van de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen in verband met de toekenning van een indexnummer en de voorgestelde uniforme regeling op dat vlak.

Ook in het geval dat een woonhuis door meerdere gezinnen wordt bewoond, moeten bijkomende huisnummers worden toegekend, behalve in de specifiek bepaalde gevallen van 'zorgwonen', 'een gemeenschappelijke woning' of 'een collectieve woning' (cf. Deel I, nr. 14, b), van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters).

c) Met betrekking tot adressen van ééngezinswoningen waar veel personen staan ingeschreven of waar meerdere gezinnen staan ingeschreven:

Wanneer een gemeente vermoedens heeft dat er tal van fictieve inschrijvingen zijn op haar grondgebied, is het raadzaam om gerichte controles uit te voeren. Dergelijke vermoedens kunnen rijzen met betrekking tot adressen van woonhuizen waar verdacht veel personen staan ingeschreven of waar meerdere gezinnen staan ingeschreven.

Wanneer uit deze gerichte controles effectief mocht blijken dat het domiciliefraude betreft, moet de gemeente uiteraard onmiddellijk het nodige doen voor de regularisatie van de verblijfstoestand van betrokkenen en moet zij desgevallend ook in het Rijksregister de onjuiste samenstelling van het gezin (IT 140/141) corrigeren.

Daarnaast kan de gemeente door de politie een proces-verbaal laten opmaken van de vastgestelde inbreuken, dit met oog op het instellen van een gerechtelijke vervolging door het parket. In de gevallen dat deze domiciliefraude zou uitgaan van een vastgoedmakelaar, kan zij hieromtrent ook steeds een klacht indienen bij het Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars (B.I.V.).

Een correcte registratie van het adres en van de gezinssamenstelling kan enkel gegarandeerd worden als de gemeenten rekening houden met de «Best practices» voor het adequaat bijhouden van de bevolkingsregisters + de preventie en de bestrijding van de fictieve domiciliëringen, die als bijlage 1 bij deze omzendbrief zijn gevoegd.

2. Procedure van afvoering van ambtswege

Wanneer een gemeentebestuur er niet in slaagt de nieuwe hoofdverblijfplaats op te sporen van een burger die zijn hoofdverblijfplaats op een ander adres heeft gevestigd zonder hiervan aangifte te doen, dient het College van Burgemeester en Schepenen de afvoering van ambtswege van de registers te gelasten, dit op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand, waarin deze vaststelt dat het onmogelijk is de nieuwe hoofdverblijfplaats te bepalen (artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister).

De nadere regels volgens welke het verslag voorafgaand aan een afvoering van ambtswege dient te worden opgemaakt, worden bij verordening door de gemeenteraad vastgesteld (artikel 10 van voormeld koninklijk besluit van 16 juli 1992).

Indien bij het woononderzoek vastgesteld wordt dat de betrokken persoon zich in het buitenland gevestigd heeft, gaat het College van Burgemeester en Schepenen over tot zijn/haar afvoering van ambtswege, tenzij deze persoon zich bevindt in één van de gevallen van tijdelijke afwezigheid bedoeld in artikel 18 van het voormelde koninklijk besluit van 16 juli 1992.

Wanneer uit een buurtonderzoek met politieverslag duidelijk blijkt dat een persoon sedert meer dan 6 maanden ononderbroken afwezig is op zijn/haar hoofdverblijfplaats zonder aangifte te doen van adreswijziging of zonder melding te maken van zijn/haar tijdelijke afwezigheid, kan dit aanleiding geven tot een afvoering van ambtswege door het College van Burgemeester en Schepenen, voor zover de huidige verblijfplaats van de betrokkene niet bekend is (cf. Deel I, nr. 96, van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters). Deze regel heeft als doel te vermijden dat personen die gedurende geruime tijd zijn opgenomen in een ziekenhuis of personen die voor enkele maanden met vakantie zijn, op een voorbarige wijze zouden worden afgevoerd van de bevolkingsregisters.

Dit betekent niet noodzakelijk dat wanneer een 'verdwijning' van een persoon op het spoor wordt gekomen, steeds 6 maanden dient te worden gewacht alvorens een politieverslag op te maken dat aanleiding kan geven tot een afvoering van ambtswege. Wanneer uit het buurtonderzoek blijkt dat deze persoon al meer dan 6 maanden ononderbroken afwezig is op het adres van zijn/haar hoofdverblijfplaats, kan echter onmiddellijk tot de opmaak van dit politieverslag worden overgaan, dit op voorwaarde dat in dit verslag duidelijk wordt vermeld dat uit buurtonderzoek blijkt dat de betrokken persoon reeds meer dan 6 maanden ononderbroken afwezig is op het adres waar hij/zij staat ingeschreven.

Zoals dit ook wordt toegelicht in de Algemene Onderrichtingen (Deel I, nr. 96), zijn er evenwel ook situaties waarbij voormelde vereiste van een ononderbroken afwezigheid van 6 maanden niet van toepassing is en waarbij steeds onmiddellijk een politieverslag dient te worden opgemaakt met het oog op een afvoering van ambtswege. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer wordt vastgesteld dat een persoon niet meer kan worden aangetroffen op zijn/haar adres, terwijl intussen reeds nieuwe bewoners (die niets te maken hebben met de vorige bewoner) er hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd.

De verslagen van woonstonderzoeken die deze situaties vaststellen, moeten in principe aan het College van Burgemeester en Schepenen voorgelegd worden binnen de maand na de desbetreffende vaststellingen. Indien uit het verslag blijkt dat de betrokken persoon zijn/haar hoofdverblijfplaats in een andere gemeente van het Rijk gevestigd heeft, moet het bestuur van die gemeente daarvan op de hoogte gebracht worden door middel van het formulier 'model 6'.

De beslissingen tot afvoering van ambtswege gaan in op de datum van de desbetreffende beslissing van het College. De beslissingen tot afvoering van ambtswege dienen te worden opgenomen in het notulenboek van de gemeente.

Ik vestig uw aandacht op het feit dat deze procedure van afvoering van ambtswege door de gemeenten dient te worden gehanteerd met de nodige voorzichtigheid en een uitzonderingsmaatregel moet blijven. De beslissing van afvoering van ambtswege heeft immers ernstige gevolgen voor de betrokken burger. Tot een afvoering van ambtswege kan enkel worden beslist op basis van een zeer grondig en gemotiveerd woonstonderzoek. Dit laatste vereist dan ook vaak meerdere controles ter plaatse door de wijkpolitie.

In de ministeriële omzendbrief van 20 april 2006 betreffende de afvoeringen van ambtswege uit de bevolkingsregisters, werden de gemeenten er reeds aan herinnerd dat de procedure van afvoering van ambtswege op een oordeelkundige wijze toegepast dient te worden en enkel overwogen mag worden als er geen alternatieve oplossing bestaat. De afvoering van ambtswege is dus het enige wat nog gedaan kan worden wanneer alle inspanningen om de hoofdverblijfplaats te bepalen, tevergeefs gebleven zijn. De wijkpolitie dient de verblijfssituaties dus efficiënt en permanent te controleren teneinde «verdwijningen» van bepaalde personen te vermijden of het hoofd te bieden aan administratieve nalatigheden bij adreswijzigingen. Dit dient het mogelijk te maken om het aantal gevallen van fictieve domiciliëringen en afvoeringen van ambtswege op termijn te doen verminderen, in het bijzonder door teweegbrengen van een inschrijving op het grondgebied van een andere gemeente of door inschrijvingen van ambtswege op het grondgebied van de eigen gemeente.

De afvoering van ambtswege mag door het gemeentebestuur evenmin gebruikt worden om problemen op te lossen die niks te maken hebben met de inschrijving als hoofdverblijfplaats (zoals sociale problemen, stedenbouwkundige problemen, problemen i.v.m. de ordehandhaving, ...). De gemeentebesturen dienen zich bewust te zijn van hun solidariteit wanneer zij zich belasten met moeilijkheden die niet noodzakelijk opgelost worden door onterechte afvoeringen van ambtswege (zie punt 88, Deel I van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters).

Wanneer wordt vastgesteld dat een persoon verkeerdelijk van ambtswege werd afgevoerd, dient het college van burgemeester en schepenen binnen de kortst mogelijke termijn zijn beslissing tot ambtshalve afvoering in te trekken om terug te komen tot de juiste verblijfstoestand.

Per omzendbrief van 25 maart 2013 werd bij de gemeenten een enquête gevoerd naar de wijze waarop de procedure van afvoering van ambtswege in de praktijk wordt toegepast. Deze enquête was een echt succes, aangezien 91% van de Vlaamse gemeenten, 95% van de Waalse gemeenten en 84% van de Brusselse gemeenten hebben deelgenomen en het ingevulde enquêteformulier binnen de gevraagde termijn hebben teruggestuurd. Ik wens u hierbij van harte te danken voor uw medewerking en voor uw talrijke suggesties.

Rekening houdend met de resultaten van deze enquête vindt u als bijlage 2 een samenvatting van de «Best practices» met betrekking tot de procedure van afvoering van ambtswege.

3. Opleiding van de lokale politie

Op basis van de wet- en regelgeving betreffende het houden van de bevolkingsregisters, moet een burger de wijkpolitie de mogelijkheid bieden een verblijfscontrole uit te voeren met het oog op het bepalen van zijn/haar daadwerkelijke hoofdverblijfplaats.

De omzendbrief van 1 december 2006 houdende richtlijnen voor het verlichten en vereenvoudigen van sommige administratieve taken van de lokale politie (Belgisch Staatsblad, 29 december 2006) bepaalt dat onderzoeken en opsporingen naar de hoofdverblijfplaats behoren tot de wettelijke en verplichte administratieve opdrachten van de lokale politie.

Het is evident dat de wijkpolitie de eerstelijns dienst is inzake opsporing van fictieve domiciliëringen.

Het door de wijkpolitie gevoerde woonstonderzoek is van groot belang om alle vormen van fraude tegen te gaan. De hoofdverblijfplaats en de gezinssamenstelling moeten immers het voorwerp uitmaken van kwaliteitsvolle onderzoeken.

In het kader van het actieplan van de FOD Binnenlandse Zaken ter bestrijding van de fictieve adressen werd een opleidingsplan gevraagd met betrekking tot de door de wijkinspecteur uit te voeren woonstonderzoeken.

Naar aanleiding van overlegvergaderingen tussen de Algemene Directie Instellingen en Bevolking (ADIB), de Directie Opleiding van de Federale Politie (DSE) en de functionele opleidingsverantwoordelijken «Wijkpolitie» in de provinciale politiescholen, werd in het eerste semester van 2010 de opleiding «controle van de hoofdverblijfplaats door de wijkpolitie» georganiseerd in de provinciale politiescholen. Deze opleiding werd gegeven door de bevolkingsinspecteurs van de FOD Binnenlandse Zaken, die beschikken over een ruime praktische kennis ter zake.

In augustus 2010 werd deze opleiding geïntegreerd in een dossier voor formele erkenning, zodat ze sinds begin 2011 permanent deel uitmaakt van de opleiding van de module «wijkpolitie» in de provinciale politiescholen.

De leskalender voor 2013 en voor de volgende jaren wordt vastgelegd naar gelang van de aanvragen van de verschillende provinciale politiescholen of van de verschillende geïnteresseerde politiezones.

In deze opleiding, bestemd voor de wijkagenten (nieuwe agenten en dienstdoende agenten), leggen de bevolkingsinspecteurs van de ADIB op praktische wijze uit hoe de wijkagent moet optreden wanneer hij/zij woonstonderzoeken doet.

Concreet gezien strekt deze opleidingsmodule er voornamelijk toe de kennis van de wijkagenten op te frissen en uit te breiden met betrekking tot:

- de definitie van de hoofdverblijfplaats;
- de regelgeving en de instructies betreffende het bepalen van de hoofdverblijfplaats;
- de desbetreffende bevoegde diensten;
- het standaardmodel van het verslag van woonvaststelling;
- de rol van de wijkpolitie in het kader van de vaststelling van de werkelijke hoofdverblijfplaats;
- de gevolgen van de vaststelling van de hoofdverblijfplaats op de juistheid van de gegevens opgenomen in de bevolkingsregisters;
- de noodzaak van een exacte vaststelling van de hoofdverblijfplaats teneinde de fiscale en sociale fraude tegen te gaan;
- de objectieve, gemotiveerde en correcte opstelling van het verslag van woonvaststelling;
- de opsporing van signalen die wijzen op fictieve adressen;
- de opsporing van aanbiedingen van fictieve adressen op internet;
- de verschillende Belgische identiteitsdocumenten en het gebruik van Checkdoc en Docstop;
- de bevoegde organen en de mogelijke vervolgingen bij de vaststelling van een fictieve hoofdverblijfplaats of een valse identiteitskaart.

Deze opleiding van de wijkpolitie is één van de pijlers van de maatregelen ter voorkoming van domiciliefraude. De betrokken diensten evalueren deze opleidingen regelmatig om ze continu te kunnen verbeteren.

4. Omzendbrief van het College van Procureurs-generaal betreffende de bestrijding van de sociale fraude die voortvloeit uit de fictieve domiciliëringen

Op initiatief van de Staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude kreeg het College van Procureurs-generaal de opdracht om een omzendbrief op te stellen over de problematiek van de fictieve domicilies. Mijn diensten hebben meegewerkt aan de redactie van deze omzendbrief. Als bijlage 3 vindt u dus deze omzendbrief van 3 juli 2013.

Indien u sociale fraude door valse domiciliëring vaststelt, dient u dan ook de procedure te volgen zoals beschreven in de omzendbrief van het College van Procureurs-generaal, de Staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude, de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken.

Deze omzendbrief strekt ertoe om, door middel van een betere omkadering van de onderzoeken en vervolgingen, de sociale fraude die gebaseerd op een mechanisme van fictieve domiciliëring, beter te bestrijden. Dit document heeft verschillende doelstellingen:

- 1) Een centrale rol toekennen aan de arbeidsauditoraten bij de opsporing en de vervolging van de sociale fraude die voortvloeit uit de fictieve domiciliëringen;

- 2) Bijdragen tot de bevordering van de informatiestromen tussen de gerechtelijke overheden, de politiediensten en de sociale instellingen;
- 3) De bij deze strijd betrokken actoren verder sensibiliseren zodat zij de signalen van domiciliefraude beter kunnen herkennen;
- 4) Het strafrechtelijk beleid voor de primaire en secundaire fraudeurs uittekenen, d.w.z. het fenomeen in zijn globaliteit beschouwen door bijvoorbeeld acties te ondernemen tegenover zowel toelagegerechtigden als eigenaars.

Ik dank u alvast voor uw medewerking aan het adequaat bijhouden van de bevolkingsregisters en voor uw inzet in de strijd tegen fictieve domiciliëringen. Voor bijkomende inlichtingen in verband met deze omzendbrief kan u zich steeds wenden tot de Regionale afvaardiging van het Rijksregister.

Hoogachtend,

Joëlle MILQUET
Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: Best Practices « Het adequaat bijhouden van de bevolkingsregisters + de preventie en bestrijding van fictieve domiciliëringen »

BIJLAGE 2: Best Practices « Procedure van afvoering van ambtswege »

BIJLAGE 3: Omzendbrief van 3 juli 2013 van het College van Procureurs-generaal betreffende de bestrijding van de sociale fraude die voortvloeit uit fictieve domiciliëringen

**BIJLAGE 1: Best Practices «Het adequaat bijhouden van de bevolkingsregisters
& De preventie en bestrijding van fictieve domiciliëringen»**

1	<u>De gemeenteraad stelt bij verordening de nadere regels vast volgens welke het woonstonderzoek ingesteld wordt en het verslag betreffende de inschrijvingen en afvoeringen van ambtswege wordt opgemaakt.</u> Hoewel de gemeente bij verordening de nadere regels moet vastleggen volgens welke de woonstonderzoeken ingesteld moeten worden (artikel 10 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister), hebben mijn diensten een model van verslag uitgewerkt dat bij woonstonderzoeken door de wijkpolitie gebruikt kan worden. Dit model van verslag van woonstvaststelling is opgenomen in Deel I, punt 81 van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters. Het is de bedoeling om een grotere eenvormigheid te creëren in de wijze waarop de wijkpolitie de woonstonderzoeken verricht. Het model van verslag vermeldt de essentiële elementen die tijdens het woonstonderzoek gecontroleerd moeten worden, namelijk de identificatiegegevens, het woningtype, de gezinssamenstelling, de feitelijke elementen die de vaststelling van de reële verblijfplaats bewijzen of weerleggen en de feitelijke elementen betreffende de (niet-)inschrijving van een niet-ontvoogde minderjarige. Dit model van verslag voorziet eveneens in een nauwkeurige beschrijving van de uitgevoerde controles en een voldoende gemotiveerde conclusie. Er moet vastgesteld worden dat veel gemeenten nog niet beschikken over dergelijke verordening of dat hun verordening verouderd is. Met het oog op een correcte en coherente registratie van de adressen en van de gezinssamenstelling van de burgers in de bevolkingsregisters, is het bestaan van zo'n verordening of de eventuele actualisering ervan, alsook een nauwgezet toezicht op de werkelijke naleving van deze verordening, een onontbeerlijk instrument in de strijd tegen de domiciliërfraude.
2	<u>De gemeenteraad moet bij verordening de nummering van gebouwen vastleggen.</u> Het is belangrijk dat de nummering van de woningen en appartementen op eenvormige en coherente wijze gebeurt. Hoewel de nummering van gebouwen op zich als dusdanig een gemeentelijke bevoegdheid is, moet rekening gehouden worden met de richtlijnen die u kan terugvinden in Deel I, punt 19, b) van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters. Uit een recente rondvraag bij de gemeenten is gebleken dat slechts een klein aantal gemeenten een verordening betreffende de nummering van de woningen voorhanden heeft. Teneinde een correcte registratie van de adressen en van de gezinssamenstelling te garanderen, is het ten eerste aanbevolen dat de gemeenten over een dergelijke verordening zouden beschikken. Er moet tevens benadrukt worden dat binnen appartementsgebouwen de bewoners van verschillende appartementen, die afzonderlijke gezinnen vormen, ingeschreven moeten worden onder aparte huisnummers. Indien een woonhuis door meerdere gezinnen bewoond wordt, moeten bijkomende huisnummers toegekend worden, behalve in de specifieke gevallen van «zorgwonen» of «collectief wonen» (cf. Deel I, punt 14, b) van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters).

3	<u>De woonstonderzoeken moeten snel uitgevoerd worden</u> (in principe binnen de 8 werkdagen na de aangifte van adreswijziging door de burger) <u>en de resultaten van dat onderzoek moeten zo snel mogelijk meegedeeld worden aan de Dienst Bevolking van de gemeente.</u> In geval van verandering van verblijfplaats moet de echtheid van de hoofdverblijfplaats ter plaatse nagegaan worden. Deze controle moet systematisch gebeuren, zelfs in geval van een adreswijziging binnen dezelfde gemeente ('interne mutaties'). Dit onderzoek moet grondig gebeuren en de personen die eraan meewerken, moeten kennis hebben van het begrip 'hoofdverblijfplaats'. De kwaliteit van de onderzoeken teneinde de hoofdverblijfplaats te bepalen, is van cruciaal belang om fictieve domiciliëringen te vermijden. Er moet verwezen worden naar Deel I, punt 81 van de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.
4	<u>De burger die van verblijfplaats verandert, moet persoonlijk aangetroffen worden op het nieuwe adres van zijn/haar hoofdverblijfplaats.</u> Soms zijn meerdere bezoeken van de lokale politie noodzakelijk. Het onderzoek met het oog op de bepaling van de echtheid van de hoofdverblijfplaats mag dus niet telefonisch gebeuren. Dit onderzoek mag evenmin afgesloten worden op basis van een gewone verklaring van de betrokken burger (op het politiebureau bijvoorbeeld).
5	<u>Een goede samenwerking tussen de Dienst Bevolking van de gemeente en de lokale politie is noodzakelijk</u> teneinde de doelstellingen correct te kunnen vastleggen en ze te kunnen verwezenlijken, met name met betrekking tot de controle van de echtheid van de hoofdverblijfplaats, de permanente controle van de verblijfssituaties en de naleving van de procedure voorafgaand aan een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen tot afvoering of inschrijving van ambtswege, zodat de bevolkingsregisters nauwkeurig bijgehouden worden. Dagelijkse contacten tussen de politie en de gemeente zijn aangewezen.
6	<u>De Dienst Bevolking van de gemeenten moet in het bijzonder aandacht besteden aan de volgende punten:</u> • <u>Controle in het Rijksregister dat in de woning waarop de aangifte van adreswijziging van een burger betrekking heeft, geen andere personen, eventueel fictief, ingeschreven staan.</u> De burger moet van dit feit op de hoogte gebracht worden en de nodige regularisatiemaatregelen moeten genomen worden. • <u>De in het Rijksregister opgenomen IT betreffende het adres en de gezinssamenstelling moeten correct en bijgewerkt zijn teneinde de preventie en de bestrijding van de fictieve hoofdverblijfplaatsen te bevorderen.</u> De door een burger aangegeven gezinssamenstelling moet feitelijk gecontroleerd worden. Valse verklaringen kunnen het voorwerp uitmaken van strafrechtelijke sancties. • <u>Er mag geen enkele inschrijving als hoofdverblijfplaats geweigerd worden om redenen inzake veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening.</u> Desgevallend dient toepassing te worden gemaakt van de procedure van voorlopige inschrijving.
7	<u>De ambtenaar van de burgerlijke stand of het gemachtigde personeelslid dienen van de wijkpolitie voldoende gemotiveerde woonstonderzoeken te eisen</u> alvorens de dossiers betreffende de inschrijvingen en afvoeringen van ambtswege voor te leggen aan het College van Burgemeester en Schepenen. Dit vereist vaak meerdere controles ter plaatse door de wijkpolitie.

8	<u>Het College van Burgemeester en Schepenen moet ervoor zorgen dat de beslissingen van inschrijving en afvoering van ambtswege genomen worden binnen de maand na het afsluiten van het woonstonderzoek.</u> De desbetreffende gemotiveerde beslissingen moeten aan de betrokken burgers meegedeeld worden.
9	<u>De burger moet correct geïnformeerd worden</u> over de stappen die hij/zij moet ondernemen wanneer hij/zij zijn/haar hoofdverblijfplaats verandert naar een andere gemeente in België of naar het buitenland. Hij/zij moet zich ook bewust zijn van de gevolgen van niet ingeschreven te zijn in de bevolkingsregisters. Deze informatie kan meegedeeld worden op de internetsite van de gemeente of tijdens een constructieve dialoog tussen de wijkagent en de burger.
10	<u>De opleiding van de wijkpolitie</u> is ongetwijfeld één van de pijlers van de maatregelen ter voorkoming van domiciliefraude.
11	<u>Wanneer een gemeente de aanwezigheid van talrijke fictieve inschrijvingen op haar grondgebied vermoedt, is het opportuun om doelgerichte controles te doen,</u> bijvoorbeeld op adressen van eengezinswoningen waarop meerdere personen/gezinnen ingeschreven zijn.

BIJLAGE 2: Best Practices «Procedure van afvoering van ambtswege»

1	Ten behoeve van de wijkpolitie dient een specifiek en gedetailleerd model van verslag voor de afvoeringen van ambtswege te worden vastgesteld door de gemeenteraad.
2	Indien er eenvoudige aanwijzingen zijn van de aanwezigheid van een persoon in een andere gemeente, moet het formulier "model 6" verstuurd worden, eerder dan de persoon van ambtswege af te voeren. Dit model 6 moet, indien mogelijk, binnen de maand na de ontvangst ervan beantwoord worden. In het tegengestelde geval zal de gemeente waar de betrokkene vermoedelijk zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, de gemeente die het formulier 'model 6' opgestuurd heeft, informeren over de timing die nodig is om het woonstonderzoek te doen en om de aanwezigheid van de betrokkene op het veronderstelde adres van hoofdverblijfplaats al dan niet te bevestigen.
3	De aanvraag tot inschrijving verifiëren (meestal is het GSM-nr. vermeld) en de familie contacteren als die in de gemeente woont, om inlichtingen over de hoofdverblijfplaats van de betrokkene te verkrijgen.
4	Het verslag van het politieonderzoek waarin een afvoering van ambtswege voorgesteld wordt, moet voldoende gemotiveerd worden.
5	Alvorens het dossier met het voorstel tot afvoering van ambtswege (VAA) aan het College van Burgemeester en Schepenen voorgelegd wordt voor afvoering van ambtswege, moet een grondig woonstonderzoek gedaan worden. Wanneer de woning klaarblijkelijk bewoond wordt door derden, zal één bezoek van de wijkpolitie ter plaatse vaak voldoende zijn. Voor de andere gevallen daarentegen zal de politie minstens drie maal per plaatse moeten gaan over een periode van maximaal 2 maanden (ook buiten de kantooruren). In geval van twijfel (bijvoorbeeld wanneer de woning niet door derden bewoond wordt of wanneer het buurtonderzoek weinig nuttige informatie oplevert) kan in de brievenbus een bericht achtergelaten worden waarbij de betrokkene wordt verzocht ten spoedigste contact op te nemen met de wijkagent. Een termijn van maximaal 1 maand om te reageren, lijkt aangewezen.
6	Het onderzoeksverslag VAA van de lokale politie moet zo spoedig mogelijk naar het gemeentebestuur doorgestuurd worden.
7	Indien uit het onderzoek blijkt dat de betrokkene zich bevindt in een geval van tijdelijke afwezigheid (bijvoorbeeld ziekenhuisopname, internering, studies, enz.) moet in het Rijksregister een IT026 ingevoerd worden en moet het dossier van de agenda van het College van Burgemeester en Schepenen verwijderd worden. Sommige instellingen kunnen worden gecontacteerd.
8	Het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Dienst detentiebeheer, van de FOD Justitie moet geraadpleegd worden alvorens het dossier VAA voor te leggen aan het College van Burgemeester en Schepenen voor afvoering van ambtswege teneinde te verifiëren of de betrokkene niet in de gevangenis zit (indien ja, zo vlug mogelijk model 6 naar de gemeente van de gevangenis waar de gevangenis gelegen is).
9	De gemeente kan aan de betrokkene een brief richten waarbij hij/zij wordt op de hoogte gebracht van de voorgenomen afvoering van ambtswege en waarbij hem/haar 3 tot 4 weken tijd wordt gegeven om te reageren. De betrokkene zal zich ernstig moeten verantwoorden. Indien nodig, dient een bijkomend woonstonderzoek te worden verricht.
10	Bij de ontvangst van het politieverslag moet de Dienst Bevolking van de gemeente het VAA onmiddellijk vermelden in het IT019 van het Rijksregister.
11	Indien de Dienst Bevolking van de gemeente een VAA invoert, moeten de nieuwe en de oude bewoner ondergebracht worden in aparte gezinnen in het Rijksregister.

12	Zodra de gemeente het onderzoeksverslag van de politie gekregen heeft, moet het dossier voorbereid worden en in principe voorgelegd worden aan het College van Burgemeester en Schepenen binnen de maand na de ontvangst van het onderzoeksverslag. Het dossier VAA mag geen maanden blijven liggen bij de Dienst Bevolking van de gemeente.
13	Bij de bestudering van het dossier VAA en alvorens het dossier voorgelegd wordt aan het College van Burgemeester en Schepenen, moet de gemeente een aanvraag tot bijkomend onderzoek indienen als het politieverlag niet voldoende gemotiveerd is.
14	Per gemeente moeten minstens 2 personeelsleden de dossiers VAA beheren. Indien er zeer veel dossiers VAA zijn, zal de gemeente zorgen voor meer personeel voor de behandeling van de dossiers VAA. Anders zal het woonsonderzoek vaak herbegonnen en geactualiseerd moeten worden. Het is dus noodzakelijk dat het dossier VAA snel voorgelegd wordt aan het College van Burgemeester en Schepenen teneinde nutteloze werklast voor de betrokken diensten te vermijden. Zodra het dossier VAA samengesteld is op basis van een uitgebreid politieverlag, kan op de eerstvolgende zitting van het College van Burgemeester en Schepenen overgegaan worden tot de afvoering van ambtswege van de betrokkene. Er dient niet systematisch 6 maanden te worden gewacht alvorens een beslissing tot afvoering van ambtswege te nemen. Wanneer uit het buuronderzoek duidelijk blijkt dat de betrokken persoon al meer dan 6 maanden ononderbroken afwezig is op het adres waar hij staat ingeschreven en dit ook duidelijk in het politieverlag wordt vermeld, kan onmiddellijk de afvoering van ambtswege worden voorgesteld. Ook in het geval dat wordt vastgesteld dat er reeds nieuwe bewoners (die niets te maken hebben met de vorige bewoner) hun hoofdverblijfplaats op het desbetreffend adres gevestigd hebben, kan onmiddellijk de afvoering van ambtswege worden voorgesteld, zonder dat hiervoor 6 maanden dient te worden gewacht.
15	De afvoering van ambtswege mag enkel doorgevoerd worden op beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen.
16	Vreemde onderdanen kunnen eveneens afgevoerd worden wanneer zij hun recht of hun machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden of hun recht of hun machtiging tot vestiging verloren hebben. In dat geval gaat het strikt genomen niet om een afvoering van ambtswege, maar wel om een afvoering door verlies van het recht van verblijf. Deze afvoering gebeurt zonder expliciete beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen.